

Monostori Judit

Kinek kiszámítható a segélyezés?^{1*}

„A jó szociális törvénykezés legfőbb erénye nem annak nagyvonalúsága, az általa biztosított ellátások gazdagsága, hanem becsületessége, következetessége: a számon kérhető, garanciális kalkulálhatóság.” (Javaslat a Szociális Törvény főbb koncepcionális elemeire, Népjóléti Minisztérium, 1991)

Bevezetés

Az 1993-as szociális törvény² megszületése előtt kormány- és miniszteri rendeletek rögzítették a szociális ellátásban részesíthetők körét, a jogosultság feltételeit és az ellátásra fordítható összeget. Az egyes segélytípusokhoz központilag rendelték hozzá a szükségesnek vélt anyagi eszközöket.

Az önkormányzati rendszer kiépülésével és a szociális törvény megszületésével gyökeresen változott meg a helyzet. Az 1990-es önkormányzati törvény a segélyezéssel kapcsolatos szabályozási és finanszírozási feladatok decentralizálásának feltételeit teremtette meg. A szociális törvény pedig számos új ellátási forma kereteinek kialakításával, más esetekben központi szabályozásával, ugyanakkor az önkormányzati jogkör kiszélesítésével egy differenciáltabb segélyezési rendszer alapjainak lerakásához járult hozzá.

Az egypólusú segélyezés felszámolása komoly vívmány, ám az önkormányzati és a központi szerepvállalás kettőssége csupán lehetőség egy olyan segélyezés kibontakozásához, amely biztosítja azoknak a családoknak a normatív ellátását, akik egy központilag meghatározott minimális szint alatt élnek, ugyanakkor az önkormányzatok bekapcsolódásával utat nyit az egyedi mérlegelés irányába is.

Ha a magyar segélyezési rendszer működését szeretnénk jellemezni, akkor az alábbi kérdésekre kell választ találnunk:

1. *Valóban a rászorultak kapják-e az ellátásokat?*
2. *Milyen mértékű segítséget jelentenek az ellátások a segélyekben részesülő családoknak?*

* A tanulmány alapját a KSH Társadalomstatistikai Főosztályának adatgyűjtése képezi, amelyet a PHARE támogatott. Az elemzés az 1995-ben és 1996-ban érvényes jogszabályokra és a vizsgálatban részt vevő önkormányzatok 1995., illetve 1996. évi segélyezési adataira épül. Az adatgyűjtés eredményeiből korábban Harcsa István publikált két tanulmányt.

3. *Hogyan érvényesül a szociális ellátásokra való jogosultság a segélyezésben?*

4. *Milyen a normatív és a diszkrecionális elbírálás aránya a szociális törvényben és a helyi rendeletekben?*

5. *Érvényesül-e diszkrimináció a törvénykezésben és a segélyezés gyakorlatában?*

6. *Milyen funkciót tölt be a segélyezés a szociálpolitika egészében?*

A tanulmány ezeknek a kérdéseknek a megválaszolására különböző szinteken vállalkozik.

Annak bemutatására, hogy valóban a rászorultak részesülnek-e a segélyekben, egy átfogó szegényvizsgálatra lenne szükség. A tanulmány csupán arra világít rá, hogy a központi döntéshozók és az önkormányzatok milyen kritériumok alapján határozzák meg a rászorultak körét, és a különböző ellátásokban részesülő családoknak milyenek a jövedelmi viszonyai. Ugyanakkor nem vállalkozik arra, hogy feldolgozza azokat a környezettanulmányokat, amelyeket az önkormányzatok egy-egy rendszeres ellátási forma elbírálásához készítenek, és amelyek szélesebb körű információt adnak a családról, mint a nyilvántartott, elsődlegesen figyelembe vett jövedelmi viszonyok.

Számos kutatás rámutatott arra, hogy bizonyos családtípusokban a szegények aránya lényegesen magasabb az átlagosnál. A szociális törvény és a helyi rendeletek alapján megvizsgáltuk azt is, hogy az önkormányzatok hogyan kezelik a rászorultság megállapításánál a különböző családtípusok eltérő szükségleteit, megélhetési költségeit.

A családoknak kifizetett segélyösszegek tekintetében egyrészt kiszámítottuk a különböző ellátási formákban részesülők átlagos évi segélyösszegét, másrészt megvizsgáltuk, hogy az önkormányzatok milyen mechanizmusokkal „biztosítják be” magukat pénzügyi kereteik kifogyása ellen.

A szociális ellátásokra való jogosultsággal kapcsolatosan a normatív és a diszkrecionális szabályozás arányát, a diszkrimináció érvényesülését a szociális törvény és a helyi rendeletek alapján mutatjuk be, ugyanakkor nem térünk ki ezek gyakorlati megnyilvánulásaira, és nem érintjük a segélyek kérvényezésének és a döntések elleni fellebezések lehetőségének problémáját.

A tanulmány tehát nem a rászorultság és a segélyezés összefüggéseiről, hanem az önkormányzatok segélyezési politikájáról, nem a segélyre szorulókról, hanem azokról szól, akiket az önkormányzatok segélyezésre szorulóknak tekintenek.

Munkám során 40 település és egy budapesti kerület önkormányzatának segélyezési nyilvántartásából leválogatott adatokat, a szociális törvény és a helyi szociális rendeletek 1995 és 1966 között érvényes jogszabályait és a szociális irodákon készített interjúkat használtam fel.

Az önkormányzati segélyezés elméleti alapjai

Az 1993-as szociális törvényben a korábbi szociálpolitikai és segélyezési alapelvekhez képest egy rendkívül fontos szemléletváltozás fejeződik ki abban, hogy a törvény a segélyezés egységének a családot³ tekinti. Ez a változás több szinten is tetten érhető. Egyrészt az egyén önmagáért vállalt felelőssége mellett a törvény kimondja a családtagok egymásért való felelőségét is. Másrészt a támogatásra való rászorultság megállapításakor az önkormányzatok a család egészének életkörülményeit vizsgálják.

A szociális törvény ugyanakkor nem családtípusokra, hanem családokra vonatkoztatva határozza meg az ellátásban részesíthetők körét és a támogatás mértékét. Az önkormányzati szabályozású ellátásoknál az egyedülállók és a családok megkülönböztetése gyakori, s időnként a nagycsaládok, a gyermeküket egyedül nevelő szülők, az egészségileg károsodott gyermeket nevelők és a nyugdíjasok segélyezési küszöbértékei is magasabban húzódnak.

A jogosultsági kritériumok meghatározásánál az önkormányzatok gyakorlatában a családok bevételeinek vizsgálata az elsődleges szempont. Viszonyítási pont a nyugdíjminimum, amelynek ugyan előnye, hogy évente indexálják, ugyanakkor nincs és – mint a mindenkori politikai erőviszonyoktól függő tényező – nem lehet közvetlen összefüggésben a megélhetési minimumként kikalkulált létminimummal.

A nyugdíjminimum mellett néhány önkormányzat bizonyos ellátási formák vonatkozásában más határértéket vesz figyelembe. Ezen határértékek között találjuk a minimálbért és a családi pótlékot is.

A családok kiadásainak vizsgálata a szociális törvény szintjén a lakásfenntartási támogatás esetében, a helyi szociális rendeletekben több más ellátásnál is megjelenik.

A magyarországi segélyezési gyakorlatban nem jellemző, de néhány ellátás esetében fontos jogosultsági kritérium egy-egy célcsoport körülírásánál az életkor. Az életkor, mint jogosultsági kritérium, a gyermeknevelési támogatás, a rendszeres szociális segély és az átmeneti segély bizonyos formái esetében jelent kulcsszerepet.

A vagyon – az ingatlan és az ingóságok – vizsgálata számos önkormányzatnál feltétele a szociális ellátásra való jogosultság megállapításának vagy elutasításának.

„A kérelemnek a rendelet eltérő rendelkezései hiányában tartalmaznia kell ...a kérelmező nyilatkozatát saját, és vele egy háztartásban együtt lakó közeli hozzátartozók vagyoni és jövedelmi viszonyairól (ingatlan tulajdonuk, 50 000 Ft-ot meghaladó értékű ingó tulajdonuk megjelölésével).”⁴

Egy másik helyi szociális rendeletben a segélyezett család vagy személy vagyona egy, az előbbtől eltérő dimenzióban jelenik meg:

„Ha a rendszeres szociális segélyben részesülő személynek olyan ingatlan vagyona van, amelyből az ellátás egészben vagy részben fedezhető, a folyósított támogatás összegéig a polgármester az önkormányzat igényét bejelenti a közjegyzőnél hagyatéki teherként.”⁵

Az utóbb említett példa ritka, jellemzően a lakásfenntartási támogatás szabályozásához kapcsolódó, önkormányzati rendelkezés.

A segélyezés gyakorlata

A szociális ellátásban részesülők jövedelmi viszonyai – mivel a jogosultság elbírálásánál elsősorban az egy főre jutó havi nettó jövedelmet vizsgálják az önkormányzatok – fontos mutatói a szociális segélyekben részesülők életkörülményeinek.

A segélyezett családok jövedelmeinek alakulása elsősorban a jogosultsági jövedelemküszöbötől függ, amik tekintetében önkormányzatonként és segélytípusok szerint lényeges eltérések vannak. Természetesen a rendszeres folyósítású segélyeknél alacsonyabbak a küszöbök, mint az átmenetieknél. A legalacsonyabb a jövedelmi küszöb a munkanélküliek jövedelempótló támogatása (a nyugdíjminimum 80 százaléka), a legmagasabb a mozgáskorlátozottaknak járó támogatások esetében (a nyugdíjminimum 250 százaléka) volt. A legszínesebb szabályozás az átmeneti segélynél volt jellemző, ahol a jövedelmi korlát a nyugdíjminimum és a nyugdíjminimum kétszerese⁶ között mozgott.

A helyi szabályozású ellátások esetében az önkormányzatok többsége más jövedelemküszöböt szabott meg az egyedülállók és a családok számára. A családok jellemző jövedelemhatárához viszonyítva az egyedülállók jövedelemhatára általában másfélszer volt nagyobb.

Az 1. táblázat a különböző segélytípusokban részesülő családok átlagos egy főre jutó havi nettó jövedelmét mutatja.

A családok jövedelmi viszonyai néhány főbb segélytípus szerint
1995–1996

1. táblázat

Az ellátási forma megnevezése*	Az átlagos egy főre jutó havi nettó jövedelem	
	1995	1996
Gyermeknevelési támogatás	7 725	6 926
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	7 320	6 987
Lakásfenntartási támogatás	10 523	10 524
Rendszeres szociális segély	7 728	7 871
Rendszeres nevelési segély	7 318	6 790
Átmeneti segély pénzben	8 763	9 959
Temetési segély	10 214	14 040
Közgyógyellátás méltányossági alapon	11 100	12 630
Közgyógyellátás alanyi jogon	9 914	11 265
Ápolási díj	8 792	9 286
Mozgáskorlátozottak támogatásai	12 468	14 293

(Ft)

*Az egyes kategóriákba azok a családok kerültek, akik az adott ellátási formában vagy abban is részesültek az év során. Az adatszolgáltatás hiányossága miatt az átlagos egy főre jutó havi nettó jövedelem nem a családok teljes körének jövedelmi viszonyait tükrözi. Egyes településeken a család jövedelmi viszonyairól az önkormányzat informális úton szerez információkat. Ezekben az esetekben gyakran nem rögzítik a jövedelmet. Az adatok így csupán orientáló jellegűek, a különböző ellátásokban részesülők jövedelmi viszonyainak összehasonlítására szolgálnak.

A magyarországi segélyezési gyakorlat legjellemzőbb ellátási formái⁷ a szabad felhasználású kategoriális, a kötött felhasználású és az átmeneti segély. Míg az első kategóriába a munkanélküli jövedelempótló támogatás, a gyermeknevelési támogatás és az egészségi állapot megromlásához köthető támogatások (ápolási díj, vakok támogatási formái), addig a második kategóriába a lakásfenntartási támogatás, közgyógyellátás, az egészségügyi szolgáltatásokra való jogosultság és a mozgáskorlátozottak támogatási formái tartoznak. Ezen belül igen nagy súlya van a munkanélküli jövedelempótló támogatásnak (1995-ben az önkormányzati támogatásban részesülő családok 21,8 százaléka, míg 1996-ban 21,4 százaléka részesült benne), a lakásfenntartási támogatásnak (a támogatott családok aránya 1995-ben 17,4 százalék, 1996-ban 19,3 százalék), a közgyógyellátásnak (1995-ben a családok 8,5 százaléka alanyi, 12,9 pedig méltányossági alapon részesül az ellátásban, míg ugyanezt vizsgálva 1996-ban az arányok 6,7, illetve 9,6 százalék), a rendszeres nevelési segélynek (a segélyezett családok aránya 1995-ben 10,6 százalék, 1996-ban 11,1 százalék) és különösen az átmeneti segélynek (pénzbeli átmeneti segélyben 1995-ben a családok 33,8 százaléka, 1996-ban 33 százaléka, az ellátás természetbeni formájában a családok 11,4, illetve 13,8 százaléka részesült). (2. táblázat)

A kategoriális segélyekkel kapcsolatban fontos megjegyeznünk azt is, hogy a helyi szabályozás keretei között az önkormányzatok számos ellátására vonatkozóan differenciálják a jogosultsági feltételeket, és magasabb jövedelmi küszöböt, alacsonyabb összjövedelmen belüli kiadási arányt – mint segélyezési feltételt – állapítanak meg a gyereket vagy gyerekeiket egyedül nevelő szülők esetében. Az a tendencia, hogy számos önkormányzat egyre több és több ellátási formánál tekinti külön csoportnak az egyedülálló szülőket, jelzi, hogy egy olyan célcsoportt jelent meg az önkormányzati segélyezési rendszerben, amelyre még nem épült rá egy kategoriális segély, de már számos ellátási formán belül elkülönített célcsoportként kezelik az önkormányzatok.

2. táblázat

A legfőbb segélytípusokban részesedő családok az összes segélyezett család arányában
1995–1996

Az ellátási forma megnevezése	Az ellátásban részesülő családok száma*		(esetszám, %) Az összes segélyezett család arányában	
	1995	1996	1995	1996
	Gyermeknevelési támogatás	3 662	4 711	2,8
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	28 398	28 534	21,8	21,4
Lakásfenntartási támogatás	22 628	25 802	17,4	19,3
Rendszeres szociális segély	3 521	1 980	2,7	1,5
Rendszeres nevelési segély	13 764	14 831	10,6	11,1
Átmeneti segély pénzben	44 037	44 053	33,8	33,0
Átmeneti segély természetben	14 864	18 474	11,4	13,8
Ápolási díj	2 226	2 345	1,7	1,8
Mozgáskorlátozottak támogatásai	17 519	16 017	13,4	12,0
Vakok támogatási formái	83	120	–	0,1
Temetési segély	7 405	6 723	5,7	5,0
Közgyógyellátás alanyi jogon	11 041	8 920	8,5	6,7
Közgyógyellátás méltányossági alapon	16 840	12 873	12,9	9,6
Egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság	175	196	0,1	0,1
A családok száma összesen	130 375	133 438		

* Az esetszámok azoknak a családoknak a számát jelzik, akik az adott ellátási formában részesülnek, függetlenül attól, hogy *csak ebben* az ellátási formában részesülnek vagy *ebben az ellátási formában is*. Értelemszerűen így egy-egy család több helyen is szerepel a táblázatban.

A vizsgált önkormányzatok⁸ segélyezési eseteit a 3. táblázat szemlélteti. A táblázatban szereplő esetszámok az 1995-ben és 1996-ban kifizetett segélyek számát tükrözik, a kifizetési esetszámot figyelembe véve. A rendszeres ellátási formáknál ez azt jelenti, hogy a minden hónapban kifizetett ellátás mindegyike (minden egyes esete) külön esetként szerepel.

*A legfőbb segélytípusok
1995–1996*

Az ellátási forma megnevezése	Esetszám		(esetszám, %) A felsorolt segélyek arányában	
	1995	1996	1995	1996
Gyermeknevelési támogatás	32 859	40 562	4,3	5,2
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	221 778	209 934	29,2	27,1
Lakásfenntartási támogatás	105 736	107 467	13,9	13,9
Rendszeres szociális segély	27 604	20 852	3,6	2,7
Rendszeres nevelési segély	137 945	145 913	18,2	18,8
Átmeneti segély pénzben	72 898	80 350	9,6	10,4
Átmeneti segély természetben	28 609	34 497	3,8	4,5
Ápolási díj	17 990	19 784	2,4	2,6
Mozgáskorlátozottak támogatásai	23 868	18 826	3,1	2,4
Vakok támogatási formái	431	410	0,1	0,1
Temetési segély	8 555	6 929	1,1	0,9
Közgyógyellátás alanyi jogon	15 219	12 094	2,0	1,6
Közgyógyellátás méltányossági alapon	22 932	21 802	3,0	2,8
Egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság	1 575	1 818	0,2	0,2
Egyéb	41 301	53 248	5,4	6,9
Összesen	759 300	774 486	100,0	100,0

Néhány főbb ellátási forma vizsgálata

1. A munkanélküliek jövedelempótló támogatása

A magyarországi segélyezési gyakorlatban a legjelentősebb kategoriális és rendszeres támogatási forma a munkanélkülieknek nyújtott jövedelempótló támogatás. A támogatás jogosultsági feltételeit a szociális törvény szabályozza. A feltételek fennállása esetén a támogatás nem adható, hanem jár.

A szabályozásban sajátosan keveredik a személyhez és a családhoz kötöttség. A jogosultsági feltételek egy része, így például a munkaviszony vizsgálata vagy a más ellátásban részesedés kizáró hatása az előbbihez, míg a jövedelmi viszonyok vizsgálata az utóbbihoz kapcsolódik.

A szociális törvény kimondja, hogy

„A települési önkormányzat a megélhetése alapjául szolgáló jövedelem pótlására jövedelempótló támogatásban részesíti azt a munkanélkülit,

1. akinek a foglalkoztatási törvény alapján ... a munkanélküli járadék folyósítása lejárt és munkanélküli ellátásra nem jogosult, valamint

2. családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg a mindenkori öregségi nyugdíjminimum legkisebb összegének 80 százalékát.”⁹

Nem állapítható meg a támogatás annak, aki rendszeres pénzellátásban részesül vagy kereső tevékenységet folytat. 1995. július 1-jétől azok is igényelhetik a támogatást, akik ugyan kereső tevékenységet végeznek, de annak havi ellenértéke nem éri el a nyugdíjminimum 40 százalékát. Szintén kizáró

következményű az, ha a támogatást igénylő nem működik közre a munkaügyi központtal.

A támogatás feltételeinek fennállását az önkormányzatok évente vizsgálják felül.

Az ellátás havi összege a jövedelemmel nem rendelkezők esetében a mindenkori öregségi nyugdíjminimum 80 százaléka, jövedelemmel rendelkezők esetében pedig úgy kell megállapítani, hogy a munkanélküli jövedelempótló támogatás és az egyéb jövedelmek együttesen érik el a nyugdíjminimum 80 százalékát. A támogatás minimális összege 1000 Ft.

1995. július 1-jétől a támogatás folyósításának időtartama 24 hónap. A munkanélküliek jövedelempótló támogatása összegének felét a Munkaerőpiaci Alap téríti meg az önkormányzatoknak.

A szociális törvény azt is előírja, hogy a támogatást az önkormányzat helyi rendeletével szabályozva kiegészítheti. A támogatás kiegészítése ugyanakkor nem vált gyakorlattá, hiszen a vizsgált önkormányzatok közül csupán kettő biztosítja annak lehetőségét, hogy az önkormányzat saját költségvetéséből magasabb összegű ellátást nyújtson. Az egyik rendelkezés így szól:

„...város képviselőtestülete – kérelmére – havonta támogatást nyújt annak a jövedelemmel nem rendelkező munkanélkülinek, akinek a családjában az egy főre jutó nettó jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 60 százalékát. A támogatás összege a munkanélküliek jövedelempótló támogatása havi összegének 50 százaléka.”¹⁰

A másik:

„Ha a jogosult saját háztartásában eltartott kiskorú gyermeket vagy gyermekeket nevel és egyik gyermek után sem részesül rendszeres nevelési segélyben, akkor – azon családoknál, ahol az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 60 százalékát nem haladja meg, az ellátás gyermekenként a nyugdíjminimum 20 százalékával – és azon családoknál, ahol az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 70 százalékát nem haladja meg, az ellátás gyermekenként a nyugdíjminimum 10 százalékával kiegészíthető.”¹¹

Fontos megjegyezni azonban, hogy a munkanélküli járadékból kikerülők és a munkanélküli járadékra nem jogosult munkanélküliek támogatására nem csupán a munkanélküliek jövedelempótló támogatása és az azt kiegészítő önkormányzati juttatások, hanem az átmeneti segélyezés keretei között kialakított ellátási formák is szolgálnak. Akár konkrétan megjelölve ezt a célcsoportot, akár mint az alacsony jövedelemmel rendelkező családok átmeneti (egyszeri vagy tartós) megsegítése.¹²

A vizsgált önkormányzatok által segélyezett családok ötödében éltek olyanok, akik a munkanélküliek jövedelempótló támogatását kapták.

Ezeknek a családoknak közel a felében kizárólagos ellátási forma a jövedelempótló támogatás, míg több mint felük valamilyen más ellátásban is részesült. (4. táblázat)

4. táblázat

*A munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülő családok ellátásai
1995–1996*

Az ellátási forma megnevezése	A családok száma		(esetszám, %)	
	1995	1996	A munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülő családok arányában	1996
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	28 398	28 534	100,0	100,0
Csak munkanélküliek jövedelempótló támogatása	13 673	14 014	48,1	49,1
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása + egyéb	14 725	14 520	51,9	50,9

A munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülő családoknak nyújtott, önkormányzati támogatásokat két részmintán elemeztük. Az első mintát azok a családok alkották, akik csak munkanélküli jövedelempótló támogatást kaptak, a második mintát azok, akik a munkanélküli jövedelempótló támogatás mellett más ellátást is kaptak az önkormányzattól. Míg az első mintánál az éves segély átlagos összege 1995-ben 49 358 Ft, 1996-ban 52 933 Ft volt, addig a más segélyben is részesülőknél 74 504 Ft, illetve 1996-ban 80 290 Ft. (5. táblázat)

5. táblázat

*A munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülő családok éves, átlagos segélyösszegei, I.
1995–1996*

Az ellátási forma megnevezése	Segélyösszeg		(Ft)
	1995	1996	
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	62 422	66 999	
Csak munkanélküliek jövedelempótló támogatása	49 358	52 933	
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása + egyéb	74 504	80 290	

A munkanélküliek jövedelempótló támogatását jellemzően kiegészítő ellátási formák közé tartozik a pénzbeli átmeneti segély, a rendszeres nevelési segély és a lakásfenntartási támogatás. 1995-ben a munkanélküliek jövedelempótló támogatását kapók 28,9 százaléka részesült az első, 13 százaléka a második és 13,4 százaléka a harmadik ellátási típusban is. Ugyanezeket az ellátásokat vizsgálva 1996-ban a korábbi évtől alig találhatunk eltéréseket. (6. táblázat)

6. táblázat

*A munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülő családok egyéb ellátásai 1.
1995–1996*

Az ellátási forma megnevezése	A családok száma		(esetszám, %)	
			A munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülő családok arányában	
	1995	1996	1995	1996
Lakásfenntartási támogatás	3 797	4 225	13,4	14,8
Átmeneti segély pénzben	8 186	7 786	28,9	27,3
Átmeneti segély természetben	2 543	1 401	9,0	4,9
Rendszeres nevelési segély	3 701	3 946	13,0	13,8
Rendszeres szociális segély	555	208	2,0	0,7
Gyermeknevelési támogatás	451	605	1,6	2,1
Alanyi közgyógyellátás	559	419	2,0	1,5
Méltányossági közgyógyellátás	1 251	707	4,4	2,5

A munkanélküliek jövedelempótló támogatása mellett pénzbeli átmeneti segélyt, vagy más ellátást is kapó családokban az éves átlagos segélyösszeg 1995-ben 75 233 Ft, 1996-ban 81 612 Ft volt.

Azokban a családokban, ahol a másodikként megjelölt ellátási forma a rendszeres nevelési segély volt, az éves átlagos segélyösszeg 1995-ben 95 810 Ft, 1996-ban 101 721 Ft volt.

Végül a harmadik csoportban, ahol a vizsgált támogatást lakásfenntartási támogatás egészítette ki, a segélyösszeg 1995-ben 81 932 Ft, 1996-ban 84 807 Ft volt. (7. táblázat)

7. táblázat

*A munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülő családok éves,
átlagos segélyösszegei, 2.
1995–1996*

Az ellátási forma megnevezése	Segélyösszeg (Ft)	
	1995	1996
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása + pénzbeli átmeneti segély	75 233	81 612
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása + rendszeres nevelési segély	95 810	101 721
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása + lakásfenntartási támogatás	81 932	84 807

1995-ben a munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülő családok 5,7 százalékában, 1996-ban 6,7 százalékban legalább két ember kapta ezt az ellátási formát. Ezek a családok 1995-ben átlagosan 124 864 Ft-ot, 1996-ban 132 720 Ft-ot kaptak az önkormányzataiktól.

2. A lakásfenntartási támogatás

A lakásfenntartási támogatás nagyságrendileg az egyik legjelentősebb kötött felhasználású támogatási forma, amely a segélyezési rendszeren belüli helyét tekintve az elmúlt években erőteljesen megnőtt. A növekedés ütemét érzékelteti a 8. táblázat, amely a KSH Népesedés és Egészségügyi Statisztikai Főosztályának adatgyűjtése alapján készült. 1995 után a lakásfenntartási támogatásban részesülő családok számának növekedési üteme megállt.

8. táblázat

*Pénzbeli és természetbeni lakásfenntartási támogatásban
részesülő családok számának változása 3.
1993–1996*

Év	1993	1994	1995	(esetszám) 1996
Pénzbeli lakásfenntartási támogatás	35 362	56 492	182 121	175 479
Természetbeni lakásfenntartási támogatás	19 075	25 944	53 642	61 721
Mindkét ellátási forma	–	–	234 727	236 559

Forrás: A KSH Népesedés és Egészségügyi Statisztikai Főosztályának adatgyűjtése

A lakásfenntartási támogatás szabályozásának elemei a szociális törvényben és a helyi szociális rendeletekben egyaránt megtalálhatóak.

A szociális törvény a jogosultság és a támogatás mértékének meghatározásával kapcsolatban csupán ajánlásokat tesz, amelyhez a legtöbb önkormányzat szempontrendszerében alkalmazkodik, de azt más és más tartalommal tölti ki.

A szociális törvény szerint:

„A települési önkormányzat lakásfenntartási támogatást nyújthat annak a családnak vagy személynek, aki a településen elismert, minimális lakásnagyságot és minőséget meg nem haladó lakásban vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben lakik és lakás hasznosításból származó jövedelemmel nem rendelkezik.”¹³

„Különösen indokolt a lakásfenntartási támogatás akkor, ha a lakásfenntartás indokolt költségei eléri vagy meghaladják az egy háztartásban élő közeli hozzátartozók és a lakásigény mértékének meghatározásánál figyelembe vett más személyek összjövedelmének 35 százalékát, és az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének kétszeresét.”¹⁴

Ettől az ajánlástól számos önkormányzat eltér, bár mint ahogyan már fentebb említettem, nem a figyelembe vett szempontok tekintetében. Az önkormányzatok kevés kivételtől eltekintve a jövedelmek, a lakásfenntartási kiadások és a lakás alapterületének együttes vizsgálatával állapítják meg vagy utasítják el a jogosultságot.

Az egyik jogosultsági feltétel az egy főre jutó, havi nettó jövedelem, amivel kapcsolatban a szociális törvény a nyugdíjminimum kétszeresét ajánlja

jövedelemküszöbnek. Az önkormányzatok többsége differenciáltan állapítja meg ezt a jövedelemhatárt, különbséget téve a családok és az egyedülálló személyek között. Bár mind a családok, mind az egyedülállók esetében ez az érték a nyugdíjminimum és annak háromszorosa között mozog, a legjellemzőbb jövedelemhatár a családoknál a nyugdíjminimum és annak másfélszerese, míg az egyedülállóknál a nyugdíjminimum 150 és 200 százaléka. Az önkormányzatok egy része még tovább differenciálja a családokat vagy a családtagok száma, vagy egyéb jellemzők (nyugdíjasok, betegek, gyermeket vagy gyermekeket egyedül nevelők) szerint. Mindössze két önkormányzatot találtunk, amelyeknél nem a nyugdíjminimum, hanem a minimálbér a számítás alapegysége.

A jogosultság további feltétele az is, hogy a lakásfenntartási kiadások elérjék a család összjövedelmének egy bizonyos százalékát. A szociális törvény ajánlása szerint ez a küszöbérték 35 százalék, de ettől önkormányzatonként és családtípusonként is eltéréseket találtunk. A kiadások aránya 15 és 35 százalék között mozgott, a legjellemzőbb érték a 35 százalék volt. Az önkormányzatok egy részénél valós, többeknél viszont fajlagos lakásfenntartási kiadásokkal számolnak.

Szintén nem értelmezhető egységesen az elismert lakásnagyság. Néhol azt jelenti, hogy azok a családok vagy személyek, akik az elismert, minimális lakásnagyságnál nagyobb lakásban élnek, nem kaphatnak támogatást, más esetekben azt jelenti, hogy a költségeket a háztartás nagyságához szabott lakásra számolják, s csak a meghatározott méretre számítják ki a támogatás összegét.

A vizsgált önkormányzatok közül háromban nem volt lakásfenntartási támogatás. A helyi rendeletek egyike így szól:

„Az önkormányzat a lakásfenntartási támogatás folyósításának szabályait nem rendezi, ilyen támogatási formát nem biztosít. ... A lakásfenntartással kapcsolatban indokoltan felmerülő kiadások teljesítéséhez átmeneti segély formájában biztosít támogatást.”¹⁵

S egy másik példa:

„... (az önkormányzat) lakásfenntartási támogatást senkinek nem állapít meg”.¹⁶

A lakásfenntartási támogatás önkormányzati segélyezésen belüli helyére vonatkozó, az előbbi példától lényegileg különböző elvi alapokra utal egy észak-magyarországi városunk helyi rendeletéből idézett példa:

„A városban az új munkahelyek száma – a részeredmények ellenére – nem mutat emelkedő tendenciát, nem történt áttörés. Tovább emelkedett a megélhetési gondokkal küzdő családok száma, súlyosbodott a gyermeces, elsősorban többgyermekes családok helyzete, nő az arányuk a véglegesen leszakadók között. Jelentős számú család számára a lakhatás költségei megfizethetetlenek. Az önkormányzati alapítású kft.-knél levő kinnlevőségek lakossági része az 50 mFt-ot meghaladja, s ennek emelkedése várható. Ezért ...újszerű támogatási formát vezetünk be a lakásfenntartás költségeihez való hozzájárulás során. Bizonyos jövedelemhatár alatt a közüzemi költségek jelentős részét az önkormányzat átvállalja a családoktól. Indokolt a hátralékosokat egyenként

»minősíteni«, s az önhibájukon kívüli adósokat a szociálpolitikának kezelnie kell. Az ügyfél szerződéses jogviszonyba kerül az önkormányzattal, s addig, amíg teljesíti a közüzemi díj ráeső összegének fizetését, az önkormányzat folyósítja a megállapodás szerinti támogatást. A szerződéses jogviszony javíthatja a fizetési morált, az ezt megszegőkkel szemben pedig a legszigorúbb következményként hatósági, bírósági eszközök alkalmazására, végső soron kiköltöztetésre, jelzálogjog bejegyzésre stb. lehet számítani.”¹⁷

A támogatottak körének meghatározásakor az önkormányzatok többsége nem használja a „jogosult” fogalmát. Az ellátás a helyi rendeletben meghatározott feltételek fennállása esetén is a legtöbb önkormányzatnál csupán adható.

1995-ben a vizsgált családok 17,4 százaléka, 1996-ban 19,3 százaléka részesült lakásfenntartási támogatásban. Ennek formája többségében természetbeni támogatás volt, hiszen az önkormányzatok negyede vagy kizárólagosan, vagy ritka kivételtől eltekintve a támogatást természetben (lakásfenntartáshoz kapcsolódó számlák kifizetésével) nyújtja.¹⁸ 1995-ben a családok 37,8 százaléka, 1996-ban pedig 36,1 százaléka kizárólag lakásfenntartási támogatást kapott, míg a családok majdnem kétharmada valamilyen más ellátási formában is részesült. (9. táblázat)

9. táblázat

Lakásfenntartási támogatásban részesülő családok egyéb ellátásai
1995–1996

Az ellátási forma megnevezése	A családok száma		(esetszám, %) Lakásfenntartási támogatásban részesülő családok arányában	
	1995	1996	1995	1996
Lakásfenntartási támogatás	22 628	25 802	100,0	100,0
Csak lakásfenntartási támogatás	8 543	9 312	37,8	36,1
Lakásfenntartási támogatás + egyéb	14 085	16 490	62,2	63,9
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	3 797	4 225	16,8	16,4
Átmeneti segély pénzben	6 302	7 486	27,9	29,0
Átmeneti segély természetben	2 384	3 717	10,5	14,4
Rendszeres nevelési segély	2 878	3 808	12,9	14,8
Rendszeres szociális segély	618	343	2,8	1,3
Gyermeknevelési támogatás	415	665	1,8	2,6
Alanyi közgyógyellátás	659	702	2,9	2,7
Méltányossági közgyógyellátás	2 518	2 214	11,2	8,6

A lakásfenntartási támogatás mértékének vizsgálatánál két úton indultunk el: egyrészt a helyi rendeleteket, másrészt pedig a segélyezésről gyűjtött adatokat hasonlítottuk össze.

A helyi rendeletek alapján egy rendkívül sokszínű kép bontakozott ki. Az önkormányzatok egy része maximálja, míg mások értékhatárok közé szorítják az ellátás összegét. Vannak, akik egy évben, mások havi időszakokra vonat-

kozóan rögzítik a legmagasabb értéket. Rendeleti szinten jellemző, hogy nem differenciálnak a családtípusok szerint.

Az önkormányzatok egy részénél a támogatás mértéke egy hónap időintervallumra meghatározott. A jellemző érték ezeken a településeken havi 1000 és 3000 Ft között mozog. Más önkormányzatok a nyugdíjminimumot alapegységként tekintve határozzák meg a támogatás mértékét. (A legkisebb érték a nyugdíjminimum 10 százaléka, a legnagyobb annak 50 százaléka, jellemző érték a nyugdíjminimum 50 százaléka.) A támogatás mértékének egyedi meghatározásánál fontos szerepet kap a család összjövedelmének és kiadásainak az aránya. Néhány önkormányzat a lakás nagyságának és a családtagok számának megfelelően határozza meg a támogatást. Jellemző érték: 25–45 Ft/m²/hó.

A vizsgált két év során az önkormányzatoknak csupán egyötöde módosította a lakásfenntartási támogatásra vonatkozó helyi szabályozását. A módosítások jellemzően a támogatás mértékének kiszámítására vonatkoztak. Ez vagy a lakásfenntartási kiadások támogatott részének 5–10 százalékos, egy önkormányzat esetében 150 százalékos, vagy a támogatás egy hónapra vonatkozó maximált összegének 500 Ft-os, illetve a lakásfenntartási kiadások körében elismert fogyasztás csekély emelését jelentette. Egy önkormányzat az elismert kiadások térítési arányának 5 százalékos emelése mellett csökkentette a figyelembe vett lakásnagyságot, és bizonyos fogyasztások elismert mennyiségét egy alacsonyabb szinten húzta meg.

Az önkormányzatoktól begyűjtött adatok alapján a következőket mondhatjuk: a csak lakásfenntartási támogatásban részesülő családok éves átlagos segélyösszege 1995-ben 12 494 Ft, 1996-ban 14 537 Ft volt. Ez átlagosan egy családra számítva havi 1041, illetve 1996-ban 1211 Ft-ot jelentett. Ez arra utal, hogy a támogatás mértéke általában a helyi rendeletben meghatározott értéksáv alsó értékéhez közelített. Hozzá kell azonban tennünk, hogy a lakásfenntartási támogatás az önkormányzatok egy részénél csak a téli hónapokra vagy az év egy meghatározott részére vonatkozik, ami tehát torzítja az egy hónapra eső átlagos értéket.

A lakásfenntartási támogatást a támogatásban részesülő családok közel harmadánál (1995-ben 27,9 százalék, 1996-ban 29 százalék) pénzbeli átmeneti segély, 10,5 százaléknál, illetve 1996-ban 14,4 százaléknál pedig természetbeni átmeneti segély is kiegészítette.

Azokban a családokban, ahol a lakásfenntartási támogatást pénzbeli átmeneti segély egészítette ki, az éves átlagos segélyösszeg 1995-ben 43 416 Ft, 1996-ban 48 704 Ft volt.

1995-ben a támogatásban részesülő családok 16,8 százaléka, 1996-ban 16,4 százaléka részesült jövedelempótló támogatásban is (az éves átlagos segélyösszeg 1995-ben 81 932 Ft, 1996-ban 84 807 Ft volt), míg 12,9 százaléka, illetve 1996-ban 14,8 százaléka rendszeres nevelési segélyben is (az éves segélyösszeg az egyik évben 70 051 Ft, a másikban 66 657 Ft volt). (10. táblázat)

Lakásfenntartási támogatásban részesülő családok éves, átlagos segélyösszegei
1995–1996

Az ellátási forma megnevezése	Segélyösszeg		(Ft)
	1995	1996	
Lakásfenntartási támogatás	31 551	35 249	
Csak lakásfenntartási támogatás	12 494	14 537	
Lakásfenntartási támogatás + egyéb	42 736	26 511	
Lakásfenntartási támogatás + pénzbeli átmeneti segély	43 416	48 704	
Lakásfenntartási támogatás + munkanélküli jövedelempótló támogatás	81 932	84 807	
Lakásfenntartási támogatás + rendszeres nevelési segély	70 051	66 657	

A lakásfenntartási támogatás időtartamára vonatkozóan a szociális törvény szintén „ajánlást” tesz:

„Ha az önkormányzat rendelete rövidebb időtartamot nem állapít meg, a támogatás egy naptári évre szól, és a támogatás iránti kérelmet évente meg kell újítani.”¹⁹

Természetesen az önkormányzatok helyi rendeletei már differenciáltabb képet mutatnak: jellemző az egy év, de az önkormányzatok harmada félévben vagy a fűtési időszakra vonatkozóan határozza meg a támogatás időtartamát.

3. Az átmeneti segély

A szociális törvény az átmeneti segély szabályozásában nyújtja az önkormányzatoknak a legszélesebb mozgásteret, hiszen csupán a következőket írja elő:

„A települési önkormányzat képviselőtestülete a létfenntartást veszélyeztető, rendkívüli élethelyzetbe került, valamint időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére a rendeletében meghatározott átmeneti segélyt nyújt.”²⁰

Nem központilag meghatározottak tehát a jogosultság feltételei, a segély jellege (pénzbeli vagy természetbeni, egyszeri alkalommal vagy meghatározott időre, havi rendszerességgel nyújtott) és a segély típusai sem.

Az átmeneti segélynek tekintett ellátási formák köre – az önkormányzatok szociális rendeletei alapján – a szabályozás egzaktságát tekintve rendkívül sokféle. Bizonyos ellátási formákra vonatkozóan a helyi rendeletek pontosan meghatározzák a jogosultak körét, a jogosultság feltételeit és a támogatás mértékét, míg más esetekben csak az ellátási forma neve van meghatározva.

Az alábbi táblázat a helyi rendeletekben előforduló átmeneti segélyeket szemlélteti.

Az átmeneti segély típusai

- | | |
|---|---|
| 1. Egyszeri pénzbeli átmeneti segély | <ul style="list-style-type: none"> • <i>eseti szociális segély rászoruló családoknak</i> • <i>beiskolázási segély</i> • <i>gyermeknevelési segély</i> |
| 2. Egyszeri természetbeni átmeneti segély | <ul style="list-style-type: none"> • <i>táborozási költségekhez való hozzájárulás</i> • <i>élelmiszercsomag</i> • <i>közüzemi díjak kifizetése</i> • <i>ruhanemű</i> • <i>tűzelő</i> • <i>egyéb fogyasztási cikkek</i> • <i>vásárlási utalvány</i> • <i>tankönyv-segély</i> |
| 3. Kamatmentes kölcsön | |
| 4. Meghatározott időtartamra szóló természetbeni segély | <ul style="list-style-type: none"> • <i>például étkezési térítési díj</i> |
| 5. Meghatározott időtartamra szóló pénzbeli segély | <ul style="list-style-type: none"> • <i>jövedelem-kiegészítő támogatás munkanélkülieknek vagy nyugdíjasoknak, a járadék folyósításáig terjedő időszakra</i> • <i>szociális ösztöndíj nappali tagozatos hallgatóknak</i> |
| 6. Jövedelmi korlátokhoz nem kötött egyszeri segély elemi kár és egyéb, különös méltánylást igénylő esetekben | |
| 7. Egyéb, az önkormányzat által valamely csoportnak alanyi jogon nyújtott támogatás | <ul style="list-style-type: none"> • <i>például számos önkormányzat évente egyszer minden 70 év felettinek egy ajándékcsomagot ad</i> |

A jogosultsági feltételek vizsgálata több okból is nehézségekbe ütközik. Egyrészt nehezen különíthető el, hogy az átmeneti segélykeretből fizetett segélyek melyikére vonatkozik az általánosan megfogalmazott jogosultsági feltétel, másrészt az önkormányzatok egy része jövedelmi viszonyok, míg mások élethelyzetek leírásával szabályozzák a jogosultsági feltételeket. Mindezek mellett vannak olyan önkormányzatok is, amelyeknek helyi szociális rendeletei egyáltalán nem tartalmazznak erre vonatkozó feltételeket.²¹

A jogosultság meghatározásának jellege szerint az alábbi típusokat különböztethetjük meg:

1. Jövedelmi korlát és élethelyzet-leírás kombinálásával, segélytípusonként meghatározott feltételek (17 önkormányzat)
2. Jövedelmi korláttal meghatározott feltételek (12 önkormányzat)
3. Jövedelmi korláttal, segélytípusonként meghatározott feltételek (6 önkormányzat)
4. Élethelyzetek leírásával meghatározott feltételek (3 önkormányzat)
5. Nincsenek jogosultsági feltételek (3 önkormányzat)

A különböző típusú átmeneti ellátásoknál több önkormányzatnál más és más a jövedelmi korlát, ezenkívül néhány önkormányzat az egyedülállókra és a családosokra differenciáltan határozza meg azt.

Mivel elemzésünkben a későbbiek során elsősorban a pénzbeli átmeneti segéllyel foglalkozunk, a jogosultsági feltételeket is erre koncentrálnva vizsgáljuk.

A pénzbeli átmeneti segélyre való jogosultságot az önkormányzatok leg-

inkább a család jövedelmi viszonyainak vizsgálatával állapítják meg vagy utasítják el. (A jogosultsági feltételeket nem deklaráló 3 önkormányzaton kívül további 3 önkormányzat életfeltételek leírásával szabja meg a jogosultak körét.)

Az önkormányzatok többsége (24 önkormányzat) családtípusokra meghatározott jövedelmi feltételeket határoz meg. A segélyezési küszöb a nyugdíjminimum 80 százaléka és annak kétszerese között mozog, jellemző érték a nyugdíjminimum, illetve annak 110 és 150 százaléka. Az egyedülállóknál a jövedelmi korlát a nyugdíjminimumtól annak két és félszereséig terjed. Jellemző érték a nyugdíjminimum 150 és 200 százaléka.

A család összetételét nem vizsgáló helyi rendeletekben a jövedelmi korlát a nyugdíjminimumtól annak kétszereséig terjed.

A jövedelmi feltételeket tekintve 1995-ről 1996-ra csupán egy önkormányzat módosította a helyi rendeletét.

Az átmeneti segély szabályozása során az önkormányzatok többsége korlátozó rendelkezéseket épített be az ellátás szabályozásába. Többségük deklarálja az egy évben adható maximális segélyösszegeket, a támogatások számát vagy ennek változataként azt, hogy az átmeneti segély hány havonta adható. Emellett a segély megítélését korlátozza az, hogy bizonyos ellátási formák kizárják vagy korlátozzák az átmeneti segély folyósítását.

Az átmeneti segély nyújtásának korlátozásai a rendeletekben²²

1. típusú korlátozás (az éves összeg maximálása):

1. Átmeneti segély

nyugdíjminimummal meghatározott:

1. Évente maximálisan a nyugdíjminimum (1 önkormányzat)
2. A támogatás éves összege nem haladhatja meg a családok esetében az öregségi nyugdíjminimum 50 százalékkal növelt összegét, egyedülálló esetében az öregségi nyugdíjminimumot (1 önkormányzat)
3. (eseti) A támogatás éves összege gyermeket nevelő család esetében nem haladhatja meg gyermekenként a mindenkori öregségi nyugdíjminimum összegét, de családonként a 20 000 Ft-ot, egyéb esetekben az öregségi nyugdíjminimum összegét (1 önkormányzat)
4. (eseti) Évente személyenként a nyugdíjminimum másfélszerese, családonként a háromszoros (1 önkormányzat)
5. Évente, családonként maximálisan a nyugdíjminimum kétszerese (1 önkormányzat)
6. Évente maximálisan a nyugdíjminimum háromszorosa (2 önkormányzat)
7. (eseti) Évente a nyugdíjminimum négyszerese (1 önkormányzat)

forintosított:

8. (eseti) Évente maximálisan 10 000 Ft (1 önkormányzat)
9. Évente maximálisan 15 000 Ft (1 önkormányzat)
10. Évente maximálisan 20 000 Ft (3 önkormányzat). A három önkormányzat egyike 1996-ban ezt az értéket 30 000 Ft-ra módosította.

2. típusú korlátozás (milyen gyakorisággal adható a segély):

1. Átmeneti segély (eseti)

1. Maximálisan évente egyszer (1 önkormányzat)
2. Maximálisan évente két alkalommal adható (4 önkormányzat). Egy önkormányzat 1996-ban az évi két alkalmat háromra módosította.

3. Maximálisan évente három alkalommal adható (9 önkormányzat)
4. Maximálisan négy alkalommal adható (10 önkormányzat). Egy önkormányzat 1996-ban az évi négy maximálisan lehetséges segélyezést háromra módosította.
5. Évente maximálisan hat alkalommal adható (6 önkormányzat)

3. típusú korlátozás (milyen típusú segélyek zárják ki egymást):

1. Csak kivételes méltánylást érdemlő esetben részesülhet átmeneti segélyben az, aki rendszeres ellátást kap (1 önkormányzat)
2. Egy család egy évben vagy átmeneti segélyt, vagy átmeneti nevelési segélyt vehet igénybe (1 önkormányzat)
3. Nem adható átmeneti segély annak, aki vagy amely család lakásfenntartási támogatásban, rendszeres szociális segélyben, rendszeres nevelési segélyben részesül (2 önkormányzat)
4. Rendszeres nevelési segélyben részesülő család legfeljebb két alkalommal részesíthető átmeneti segélyben (1 önkormányzat)
5. A rendszeres nevelési segélyben részesülő családnak átmeneti segély (gyermeknevelési támogatás) nem állapítható meg (1 önkormányzat)
7. Ha egy család a gyermekintézmény térítési díjának átvállalásában részesül, akkor átmeneti segélyt csak kétszer kaphat egy évben (1 önkormányzat)
8. Az átmeneti segély adható tárgyévi összegét csökkenteni kell a lakásfenntartási támogatás, a méltányossági közgyógyellátás (7500 Ft) összegével, ha valaki ezen támogatásokban is részesül (1 önkormányzat)
9. Aki rendszeres nevelési, rendszeres szociális segélyben vagy tartós átmeneti segélyben részesül, nem részesülhet átmeneti segélyben (1 önkormányzat)
10. Rendszeres nevelési segélyben részesülő családnak átmeneti segély nem állapítható meg, kivéve évi egy alkalommal rendkívüli méltánylást érdemlő esetben (1 önkormányzat)
11. Egy naptári évben legfeljebb hat alkalommal, jövedelemptóló támogatásban részesülők esetében három alkalommal lehet megállapítani átmeneti segélyt (1 önkormányzat)
12. Szociális segély (így hívják az általános, egyszeri átmeneti segélyt) nem állapítható meg, ha a kérelmező az önkormányzattól valamilyen rendszeres pénzbeli támogatást vagy segélyt kap, illetve ha részére közgyógyellátási jogosultságot állapítottak meg (1 önkormányzat)
13. Aki rendszeres támogatásban vagy lakásfenntartási támogatásban és egyéb ellátásban részesül, nem kaphat átmeneti segélyt (1 önkormányzat)

Az átmeneti segély összegére vonatkozó rendeletek sokszínű képet mutatnak. Egyrészt, mert az átmeneti segélykeretbe tartozó sokféle ellátási forma szabályozása néha egységes, néha differenciált, másrészt mert nemcsak az átmeneti segély mértékében, hanem a meghatározás módjában is óriási különbségek vannak. Mivel a természetben nyújtott támogatás mértéke általában kevésbé szabályozott, leginkább a pénzbeli eseti és a tartós, átmeneti segély mértékét vizsgálhattuk.

A rendeletekben a forintosított, legjellemzőbb maximum érték a 10 000 Ft volt. Amennyiben a nyugdíjminimummal határozták meg a maximum értéket, úgy a jellemző a nyugdíjminimum és annak kétszerese közötti értékhatár. A minimumértékek ritkábban szabályozottak, ha mégis, akkor jellemző az 1000 forintos határ. Az eseti segélyek korlátait azonban sokkal inkább a már fentebb részletesen bemutatott éves maximum érték és a támogatások alkalmának korlátozása jellemzi.

1995-ben a vizsgált családok 33,8 százaléka, 1996-ban 33 százaléka részesült pénzbeli átmeneti segélyben. Mint ahogyan az alábbi táblázat is mutatja, 1995-ben a családok 58,1 százaléka, 1996-ban 61,8 százaléka azonban más ellátási formában is részesült, pontosabban a családok nagyobbik részé-

nél az átmeneti segély valamilyen más ellátási formát egészített ki. (11. táblázat)

11. táblázat

*Pénzbeli átmeneti segélyben részesülő családok egyéb ellátási formái
1995–1996*

Az ellátási forma megnevezése	A családok száma		(esetszám, %)	
	1995	1996	A pénzbeli átmeneti segélyben részesülő családok arányában 1995	1996
Pénzbeli átmeneti segély	44 037	44 053	100,0	100,0
Csak pénzbeli átmeneti segély	18 442	16 814	41,9	38,2
Pénzbeli átmeneti segély + egyéb	25 595	27 239	58,1	61,8
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	8 186	7 786	18,6	17,7
Lakásfenntartási támogatás	6 302	7 486	14,3	17,0
Rendszeres nevelési segély	4 840	5 968	11,0	13,5
Rendszeres szociális segély	1 495	862	3,4	2,0
Gyermeknevelési támogatás	1 414	1 765	3,2	4,0
Alanyi közgyógyellátás	1 500	1 160	3,4	2,6
Méltányossági közgyógyellátás	4 404	3 186	10,0	7,2

A pénzbeli átmeneti segélyben részesülő családok éves átlagos segélyösszege 1995-ben 27 861 Ft, 1996-ban 34 306 Ft volt. Ezt a rendkívül alacsony átlagértéket erősen differenciálta az a körülmény, hogy a pénzbeli átmeneti segély milyen ellátási formához társult.

A pénzbeli átmeneti segély jellemzően a munkanélküliek jövedelempótló támogatását, a lakásfenntartási támogatást és a rendszeres nevelési segélyt egészítette ki kizárólagosan, vagy valamely más ellátási formával kombinálva.

A munkanélküli jövedelempótló támogatást és pénzbeli átmeneti segélyt kapó családoknál az éves segélyösszeg átlagosan 1995-ben 75 233 Ft, 1996-ban 81 612 Ft, a második csoportnál 1995-ben 43 416 Ft, 1996-ban 48 704 Ft, míg a harmadiknál 1995-ben 67 151 Ft, 1996-ban 75 192 Ft volt.

1995-ben a vizsgált családok 41,9 százaléka, 1996-ban 38,2 százaléka részesült kizárólag pénzbeli átmeneti segélyben. Ezen családok 1995-ben átlagosan évi 6200 Ft-ot, 1996-ban 8062 Ft-ot kaptak önkormányzataiktól pénzbeli átmeneti segély jogcímén. (12. táblázat)

12. táblázat

*Pénzbeli átmeneti segélyben részesülő családok éves, átlagos segélyösszegei
1995–1996*

Az ellátási forma megnevezése	Segélyösszeg		(Ft)
	1995	1996	
Pénzbeli átmeneti segély	27 861	34 306	
Csak pénzbeli átmeneti segély	6 200	8 062	
Pénzbeli átmeneti segély + egyéb	43 427	49 411	
Pénzbeli átmeneti segély + munkanélküli jövedelempótlék támogatása	75 233	81 612	
Pénzbeli átmeneti segély + lakásfenntartási támogatás	43 416	48 704	
Pénzbeli átmeneti segély + rendszeres nevelési segély	67 151	75 192	

4. A rendszeres szociális segély

A rendszeres szociális segély jogosultsági feltételeit, a támogatás mértékét évtizedeken át az 1969-es egészségügyi miniszteri rendelet²³ szabályozta. A rendeletet azonban többször, utoljára 1992-ben módosították.²⁴ Ennek értelmében rendszeres szociális segélyre jogosult az a 18. életévét betöltött munkaképtelen, illetve rokkant személy, akinek jövedelme a megélhetését nem biztosítja. A megélhetése különösen annak nem biztosított, akinek jövedelme nem éri el a mindenkori özvegyi nyugdíjminimumot. Egészségi állapotától függetlenül munkaképtelennek kell tekinteni azt a nőt, aki 65., illetőleg azt a férfit, aki 70. életévét betöltötte. Rokkantnak kell tekinteni azt, aki munkaképességét legalább 67 százalékban elvesztette.

Mint ahogyan a rendelet is tartalmazza, ez az ellátási forma bár nem kizárólagosan, de elsősorban az idősebb korosztályt célozza meg.

A rendszeres szociális segély összegére vonatkozóan a rendelet csupán azt mondja ki, hogy az ellátást a támogatásra szoruló személy szociális helyzetéhez és egészségi állapotához mérten kell megállapítani.

Az ellátást a helyi önkormányzatok finanszírozzák.

A rendszeres szociális segély az 1993-as szociális törvény születése előtt az egyik fő támogatási forma volt. Jelentősége az ellátási formák differenciálódása után a többi ellátási formához képest, továbbá a segélyben részesülők számát illetően is csökkent. A szociális segély „visszaesésének” mértékét a 13. táblázat szemlélteti.²⁵

13. táblázat

*A rendszeres szociális segélyben részesülők átlagos számának alakulása
1990–1995*

év	1990	1991	1992	1993	1994	(esetszám, %)	
						1995	1996
Az ellátásban részesülők száma	46 823	43 219	38 080	29 942	26 688	23 507	20 729
Az 1990-es év százalékában	100	92	81	64	57	50,2	44,3

Forrás: A KSH Népesedés és Egészségügyi Statisztikai Főosztályának adatgyűjtése

Az adatgyűjtésben részt vevő településeken 1995-ben a segélyezett családok 2,7 százaléka, 1996-ban 1,5 százaléka részesült rendszeres szociális segélyben. Közülük 1995-ben a családok 32,5 százaléka, 1996-ban 29,5 százaléka csak ebben, míg közel kétharmaduk más ellátási formában is részesült. (14. táblázat)

A rendszeres szociális segélyt leggyakrabban pénzbeli átmeneti segély (1995: 42,5 százalék, 1996: 43,5 százalék), lakásfenntartási támogatás (1995: 17,6 százalék, 1996: 17,3 százalék), munkanélküliek jövedelempótló támogatása (1995: 15,7 százalék, 1996: 10,5 százalék) és alanyi közgyógyellátás (1995: 13,8 százalék, 1996: 12,4 százalék) egészítette ki.

14. táblázat

*A rendszeres szociális segélyben részesülő családok egyéb ellátásai
1995–1996*

Az ellátási forma megnevezése	A családok száma		(esetszám, %)	
			A rendszeres szociális segélyben részesülők arányában	
	1995	1996	1995	1996
Rendszeres szociális segély	3 521	1 980	100,0	100,0
Csak rendszeres szociális segély	1 144	585	32,5	29,5
Rendszeres szociális segély + egyéb	2 377	1 395	67,5	70,5

5. A rendszeres nevelési segély

A rendszeres nevelési segély szabályozása 1993-ig az 51/1986 (XII. 26.) MT rendelet alapján történt. A 31/1993. (II. 17.) kormányrendelet azonban azt hatályon kívül helyezte, és a segély szabályozását a helyi önkormányzatok feladatai közé sorolta.

A vizsgált önkormányzatok harmadánál a helyi rendelet szintjén nincs szabályozva az ellátásra való jogosultság feltétele.

A helyi szabályozás hiánya mögött háromféle önkormányzati magatartás húzódik meg. Egyrészt az önkormányzatok egy része – annak ellenére, hogy

a jogosultság szabályozása már önkormányzati jogkör – a korábbi jogosultsági feltételeken nem változtatott, s a kritériumok deklarálását nem tartotta fontosnak. Más önkormányzatok ugyan nyújtanak ilyen ellátási formát, azt az átmeneti segélykeretből, mint tartós átmeneti ellátást nyújtják, s így az átmeneti segélyre való jogosultság feltételei vonatkoznak a nevelési segélyre is. Végül vannak olyan önkormányzatok is, amelyek egyáltalán nem nyújtanak ilyen ellátási formát.

Az önkormányzatok kétharmada a rendszeres nevelési segélyt mint a helyi szabályozás keretei közé tartozó ellátási formát szabályozta, s az egy főre jutó havi nettó jövedelmi feltételeként a nyugdíjminimumot jelölte meg. Ettől az értéktől csupán néhány önkormányzat tér el 20–25 százalékban pozitív, illetve negatív irányban. Jellemző, hogy az önkormányzatok a gyermeküket egyedül nevelő szülők, a három vagy több gyermeket, illetve egészségkárosodott gyermeket nevelő családok esetében a jövedelemhatárt magasabban húzták meg. Ez az érték a nyugdíjminimum 110 és 150 százaléka között mozog.

1996-ban két önkormányzat a nyugdíjminimum 20, illetve 30 százalékával emelte a jövedelmi határokat, egy önkormányzat 5 százalékkal csökkentette és egy önkormányzat a forintban meghatározott jövedelmi határait a nyugdíjminimum változásához igazította.

A szociális törvényben és a helyi szociális rendeletekben szabályozott ellátási formák közül a rendszeres nevelési segély szabályozásában, a jogosultság feltételeinek körülírásában érzékelhető leginkább az „érdemes” és az „érdemtelen” rászoruló megkülönböztetése. A korábbi központi szabályozásból mechanikusan átvett – alkalmas szülő, önhibájukon kívül szegény család – fordulat beépülésén kívül a diszkriminatív elemek rendkívül színes skáláját találhatjuk a rendeletekben.

„A kiskorúak részére rendszeres nevelési segély állapítható meg, ha a gyermek nevelésére egyébként alkalmas szülő és a családban élő más, tartásra köteles hozzátartozók jövedelmének együttes összegéből kiszámított egy főre jutó jövedelem – önhibájukon kívül – nem éri el a mindenkori legmagasabb összegű, sajátjogú nyugdíjminimumot, és emiatt a gyermek fejlődése veszélyeztetve van.”

„A nevelési segély folyósítását ... a megjelölt körülmények esetén is csak akkor lehet elrendelni, ha az alábbi feltételek együttesen fennállnak:

- a) a lakáskörülmények biztosítják a kiskorú egészséges fejlődését*
- b) a szülő és a családban együtt élő személyek alkalmasak a gyerekek személyiségfejlődésének helyes irányú biztosítására*
- c) a szülő és a gyermek között a kívánatos családi légkör és érzelmi kapcsolat biztosított...*

Nem rendelhető el a nevelési segély folyósítása, ha a szülő

- a) magatartása kifogásolható vagy a vele egy háztartásban élő valamely személy a kiskorút veszélyezteti*
- b) gyermeke testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését, nevelését korábban nem biztosította megfelelően*
- c) gyermeke gyógykezelését elhanyagolta*
- d) a család kedvezőtlen anyagi, szociális helyzetének kialakulását felelőt-*

len magatartásával, a jövedelem helytelen beosztásával, indokolatlan munkahely-változtatásával idézte elő

e) háztartásában – a gyermek nevelését akadályozó – erkölcsi magatartását illetően kifogásolható személy él

f) a gyermek kifogásolható magatartását megváltoztatni nem képes.”

A rendelet a továbbiakban a környezettanulmány, a pedagógiai és a munkahelyi vélemény, mint az előbb felsoroltak vizsgálatához elengedhetetlen anyagok bekérésének szükségességéről rendelkezik.²⁶

A támogatás mértéke tekintetében már jóval nagyobbak a különbségek mind az összegek, mind a differenciálás tekintetében. A támogatás mértékének meghatározásában a család nagysága, az egyedülálló szülő, a család összetétele (van-e a családban nyugdíjas, munkanélküli járadékból élő, ellátatlan munkanélküli stb.) volt a meghatározó differenciáló tényező.

A segélyösszegek általában a családban élő gyermekek számától függően meghatározottak, de ez nem feltétlenül van így, hiszen néhány önkormányzat az egy családnak kifizetett nevelési segélyt vagy annak maximumát rögzíti helyi rendeletében.

A vizsgált önkormányzatok segélyezett családjainak 10,6 százaléka részesült 1995-ben rendszeres nevelési segélyben. 1996-ban ezek aránya 11,1 százalék volt. Ebből az egyik évben a családok 26,3 százaléka, illetve 1996-ban 20,5 százaléka csak rendszeres nevelési segélyt kapott az önkormányzatoktól. (15. táblázat)

15. táblázat

A rendszeres nevelési segélyben részesülő családok egyéb ellátásai
1995–1996

Az ellátási forma megnevezése	A családok száma		(esetszám, %) A rendszeres nevelési segélyben részesülő családok arányában	
	1995	1996	1995	1996
Rendszeres nevelési segély	13 764	14 831	100,0	100,0
Csak rendszeres nevelési segély	3 625	3 043	26,3	20,5
Rendszeres nevelési segély + egyéb	10 139	11 788	73,7	79,5
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	3 701	3 946	26,9	26,6
Lakásfenntartási támogatás	2 878	3 808	20,9	25,7
Pénzbeli átmeneti segély	4 840	5 968	35,2	40,3
Átmeneti segély természetben	2 109	2 712	15,3	18,3
Rendszeres szociális segély	108	156	0,8	1,1
Alanyi közgyógyellátás	547	438	4,0	3,0
Méltányossági közgyógyellátás	974	511	7,1	3,4

A rendszeres nevelési segélyben részesülő családok egyéb jellemző támogatási formája a pénzbeli átmeneti segély, a munkanélküliek jövedelempótló támogatása és a lakásfenntartási támogatás. Míg az első csoport előfordulása 1995-ben 35,2 százalék, 1996-ban 40,3 százalék, addig a má-

sodik csoporté 1995-ben 26,9 százalék, 1996-ban 26,6 százalék, a harmadik csoporté pedig 20,9 százalék, illetve 25,7 százalék volt. (15. táblázat)

A rendszeres nevelési segélyben részesülő családok összehasonlítása alapján a következő eredményre jutottunk: a segélyben részesülő családok 1995-ben átlagosan 57 174 Ft-ot, 1996-ban 62 686 Ft-ot kaptak az önkormányzattól. Ha azokat a családokat vizsgáljuk, akik csak rendszeres nevelési segélyben részesültek, akkor ez az érték 1995-ben 23 880 Ft, 1996-ban 21 554 Ft volt. (16. táblázat)

16. táblázat

A rendszeres nevelési segélyben részesülő családok éves, átlagos segélyösszegei 1995–1996

Az ellátási forma megnevezése	Segélyösszeg		(Ft)
	1995	1996	
Rendszeres nevelési segély	57 174	62 686	
Csak rendszeres nevelési segély	23 880	21 554	
Rendszeres nevelési segély + egyéb	68 999	72 669	
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	95 810	101 721	
Lakásfenntartási támogatás	70 051	66 657	
Pénzbeli átmeneti segély	67 151	75 192	

6. A gyermeknevelési támogatás

A gyermeknevelési támogatásra való jogosultságot a szociális törvény szabályozza és az ellátás finanszírozása a központi költségvetés feladata.

1995-ben a szociális törvény szabályozása szerint az ellátásra az az anya, nevelőanya – illetve külön kormányrendeletben meghatározott esetben az apa, nevelőapa – jogosult, aki három vagy több kiskorút nevel, legkisebb gyermeke elmúlt hároméves, de még nem töltötte be a nyolcadik életévét, 180 napos biztosítási jogviszonya van és a családjában az egy főre jutó, havi nettó jövedelem nem haladja meg a nyugdíjminimum háromszorosát.²⁷

1996-ban a segélyezési küszöbérték már nem a nyugdíjminimumhoz, hanem a gyermekgondozási segély összegéhez kapcsolódik, és a 180 napos biztosítási jogviszony nem feltétele a támogatásnak.²⁸

Nem állapítható meg gyermeknevelési támogatás, ha a kérelmező rendszeres pénzellátásban részesül, vagy ha munkaviszonyban áll és a munkaideje meghaladja a napi 4 órát.

A gyermeknevelési támogatás mértékéről szintén a szociális törvény rendelkezik.

„A gyermeknevelési támogatás havi mértéke azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével, amelyből a jogosult az ellátás után nyugdíjállulék fizetésére kötelezett.”²⁹

Az önkormányzatok által nyújtott ellátási formákon belül a gyermekne-

velési támogatás aránya viszonylag kicsi, hiszen a segélyezett családoknak 1995-ben 2,8 százaléka, 1996-ban 3,5 százaléka részesült benne, a segélyezési eseteknek pedig csupán a 4,3 százalékát, illetve 5,2 százalékát képviseli az ellátási forma a vizsgált két évben.

17. táblázat

*A gyermeknevelési támogatásban részesülő családok
1995–1996*

Az ellátási forma megnevezése	A családok száma		(esetszám, %) A gyermeknevelési támogatásban részesülő családok arányában	
	1995	1996	1995	1996
	Gyermeknevelési támogatás	3 662	4 711	100,0
Csak gyermeknevelési támogatás	1 229	1 538	33,6	32,6
Gyermeknevelési támogatás + egyéb	2 433	3 173	66,4	67,4

A gyermeknevelési támogatásban részesülő családok egyéb ellátásai közül nagyságrendileg a rendszeres nevelési segély és a pénzbeli átmeneti segély emelhető ki. A GYET mellett rendszeres nevelési segélyben 1995-ben a családok 30,3 százaléka, 1996-ban 35,1 százaléka részesült, pénzbeli átmeneti segélyt a családok 38,6 százaléka, illetve 1996-ban 37,5 százaléka kapott.

18. táblázat

*A gyermeknevelési támogatásban részesülő családok éves, átlagos segélyösszegei
1995–1996*

Az ellátási forma megnevezése	Segélyösszeg		(Ft)
	1995	1996	
Gyermeknevelési támogatás	101 585	112 318	
Csak gyermeknevelési támogatás	70 485	80 544	
Gyermeknevelési támogatás + egyéb	117 288	127 835	
GYET + rendszeres nevelési segély	139 400	146 627	
GYET + pénzbeli átmeneti segély	115 344	129 759	

7. A közgyógyellátás

A közgyógyellátásra vonatkozó szabályozás a szociális törvényben és annak módosításaiban található meg. A közgyógyellátás egyik típusát a Népjóléti Minisztérium központilag szabályozza, és a támogatást a meghatározott feltételek fennállása esetén nyújtani kell. A közgyógyellátás másik típusa az önkormányzatok méltányosságától függő, helyileg szabályozott támogatási forma. Az 1996-os szociális törvény-módosítás egy harmadik, normatív közgyógyellátási formát is bevezetett.

Az alanyi közgyógyellátással kapcsolatban a szociális törvény a következőket írja:³⁰

„A szociálisan rászorult személy részére, az egészségi állapot megőrzéséhez és helyreállításához kapcsolódó kiadásainak csökkentésére közgyógyellátási igazolvány állítható ki.”

Közgyógyellátásra alanyi jogon a következő csoportok jogosultak: 1. bentlakásos gyermek- és ifjúságvédelmi intézetben lakó, az intézeti elhelyezett, az intézeti és állami nevelt kiskorú, 2. a rendszeres szociális segélyben részesülő, 3. a pénzellátásban részesülő hadigondozott és a nemzeti gondozott, 4. a sorkatonai családi segélyben részesülő, 5. a központi szociális segélyben részesülő, 6. a rokkantsági járadékos, 7. az, aki I. II. csoportú rokkantsága alapján részesül nyugellátásban, baleseti nyugellátásban, 8. aki után szülője vagy eltartója magasabb összegű családi pótlékban részesül.

A szociális törvény azt is előírja, hogy az önkormányzat méltányosságból is megállapíthatja a közgyógyellátásra való jogosultságát annak,

„aki szociálisan rászorult és gyógyszerköltsége olyan magas, hogy azt létfenntartása veszélyeztetése nélkül nem képes viselni”.

Az 1996-os törvénymódosítás³¹ ezt egészíti ki:

„A települési önkormányzat ... közgyógyellátásra való jogosultságot állapít meg ... annak a személynek, akinek havi rendszeres gyógyszerköltsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a 10 százalékát meghaladja, feltéve, hogy a családjában az egy főre jutó havi nettó jövedelem nem éri el az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, egyedülálló esetén a 150 százalékát.”

A méltányossági közgyógyellátás jogosultsági feltételeinek szabályozása tehát önkormányzati feladat. A helyi szociális rendeletek többsége a jogosultsági feltételeket a kérelmező vagy a család jövedelmi helyzetének és a kérelmező gyógyszerköltségeinek vizsgálatával határozza meg. Az egy főre jutó havi nettó jövedelem tekintetében a rendeletek többsége differenciálja az egyedülállókat és a családosokat. Jellemző jövedelemkorlát a nyugdíjminimum 200, illetve 150 százaléka. Az önkormányzatok többsége a gyógyszerkiadásokat a család egy főre jutó havi nettó jövedelmének vagy összjövedelmének arányában vizsgálja. Ritkább, hogy a gyógyszerköltségek küszöbértékeit a nyugdíjminimumhoz viszonyítják. Míg az előbbinél az egy főre jutó havi nettó jövedelem 10 százaléka, az utóbbinál a nyugdíjminimum 10–30 százaléka a küszöbérték.

1996-ban két önkormányzat emelte a jogosultság megállapításánál meghatározó, a jövedelemhez mért gyógyszerköltség arányát.

Gyakori, hogy a rendeletek egy, a jövedelemtől független, és csupán a magas gyógyszerköltségből eredő jogosultságot is körülírnak. Ezekben az esetekben a gyógyszerköltségnek az egy főre jutó nettó jövedelem 40–60 százalékát kell elérnie.

*Közgyógyellátásban részesülő családok
1995–1996*

A közgyógyellátást kiegészítő ellátási forma megnevezése	A családok száma		(esetszám, %) Közgyógyellátásban részesülő családok arányában	
	1995	1996	1995	1996
Alanyi közgyógyellátás	11 041	8 920	100,0	100,0
Csak alanyi közgyógyellátás	6 531	5 296	59,2	59,4
Alanyi közgyógyellátás + egyéb	4 510	3 624	40,8	40,6
Méltányossági közgyógyellátás	16 840	12 873	100,0	100,0
Csak méltányossági közgyógyellátás	7 345	5 412	43,6	42,0
Méltányossági közgyógyellátás + egyéb	9 495	7 461	56,4	58,0

Mivel az önkormányzatoknak minden egyes méltányosságból kiállított közgyógyellátási igazolvány után a nyugdíjminimum 75 százalékát kell az egészségbiztosítási pénztár felé utalniuk, ha a támogatott gyógyszer, illetve gyógyászati eszköz értéke nem éri el a fenti összeget, az önkormányzatnak nem érdeke a közgyógyellátási igazolvány kiadása. Az önkormányzatoknak tehát azokat a jogosultsági határokat kell meghatározniuk, amelyek beengedik azon kört, akiknek a gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszköz igénye költségeiben meghaladja a nyugdíjminimum 75 százalékát, és kizárják a közgyógyellátási formából azokat, akiknek a költségei ennél alacsonyabbak.

Ez utóbbi csoportot és azokat, akiknek a gyógyszerköltsége nem abszolút, hanem a bevételeikhez képest magas, célszerű egy, a helyi rendeletben szabályozott, az önkormányzat költségeit is kímélő ellátási formában részesíteni. Néhány példa a fentebb említett stratégiára:

„A beteg és rászoruló személyek gyógyszertámogatását átmeneti segéllyel is lehet biztosítani.”³² „A közgyógyellátásra való jogosultság megállapítása helyett átmeneti segélyt kell folyósítani, ha a jogosultság egyéb feltételei fennállnak, de a társadalombiztosítási szolgáltatás ellenértéke az önkormányzat által fizetett hozzájárulást nem haladja meg.”³³

A méltányossági közgyógyellátásra való jogosultság meghatározásakor az önkormányzati rendeletek többségében a diszkrecionalitás elve érvényesül.

Befejezés

Tanulmányomban a segélyezést meghatározó ellátási formák bemutatásával az 1993 utáni szociális ellátórendszer egyik szegmensének működése leírására vállalkoztam. Forrásként a szociális törvényt, a miniszeri rendeleteket, a helyi szociális rendeleteket, valamint a KSH Társadalomstatisztikai Főosztályának adatgyűjtését és az önkormányzatok szociális irodáján készült interjúkat használtam fel. Összefoglalva az alábbi eredményekre jutottam:

1990 és 1993 között, az új segélyezési rendszer kialakításakor a jogalkotók a korábbi szisztéma alappilléreinek megváltoztatására tettek kísérletet.

Az önkormányzati törvény és a szociális törvény felszámolta az egyközpontú segélyezést. Az ellátási formák köre kibővült, s az önkormányzatok jogkörének kiszélesedésével a települések további ellátásokat is létrehozhattak. A segélyek és a támogatások jelentős része önkormányzati szabályozású lett. Ez kereteiben lehetővé tette a helyi sajátosságokra is érzékeny szociális ellátórendszer kialakulását. Ugyanakkor az önkormányzatok pénzügyi függősége, forrásaik szűkössége korlátozta a szociális törvény által biztosított mozgásteret. Szintén korlátot jelentett, hogy az önkormányzatok egy részét felkészületlenül érte a rendeletalkotás lehetősége. Ennek következtében számos önkormányzat helyi szociális rendeletében továbbélnek a korábbi szabályozási mechanizmusok elemei. Így például az „érdemtelen” és az „érdemes” szegények megkülönböztetése: „A szociális rászorultságtól függő ellátásokra – a feltételek fennállása esetén is – csak akkor állapítható meg jogosultság, ha a kérelmező és családja önhibájukon kívül kerültek krízishelyzetbe, s mindent megtesznek helyzetük rendezése érdekében.”³⁴

A jelenlegi segélyezési rendszer családközpontú, ami a hatékonyabb segélyezés kulcseleme. A szociális törvény alapelveiben és a központilag szabályozott ellátások esetében nem családtípusokra határozza meg a jogosultság feltételeit és a támogatás mértékét. E tekintetben számos önkormányzat túllép a szociális törvényen, amikor a jogosultak körét családtípusok szerint differenciálja.

A magyarországi segélyezési gyakorlat legjellemzőbb ellátási formái a szabad felhasználású kategoriális (munkanélküliek jövedelempótló támogatása, GYET, ápolási díj), a kötött felhasználású (lakásfenntartási támogatás, közgyógyellátás, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság) és az átmeneti segély.

A családokban előforduló segélykombinációkat vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a nagyságrendileg meghatározó két rendszeres ellátási formában (munkanélküliek jövedelempótló támogatása, rendszeres nevelési segély) részesülő családok közel harmada az év során legalább egyszer kapott pénzbeli átmeneti segélyt is. Az átmeneti segély kategóriája önkormányzatoként változó ellátásokat foglal magában. A KSH adatgyűjtési struktúrája nem adott lehetőséget ezek feltárására, így kizárólag a helyi szociális rendeletekre tudunk támaszkodni az átmeneti segélykeretből fizetett ellátások pontosabb meghatározásakor.

A rendszeres ellátási formákat vizsgálva a legszorosabb összefüggés a munkanélküliek jövedelempótló támogatása és a rendszeres nevelési segély között mutatkozott.

A tanulmány csupán érintette az önkormányzatok helyi rendeleteiben érvényesülő vagy éppen a korlátozott szociális ellátásokra való jog kérdését. Ennek feldolgozása a kérdés fontossága miatt egy későbbi önálló tanulmányban kaphat helyet.

Melléklet

1. melléklet

Az adatgyűjtésben részt vevő önkormányzatok népességszáma és a szociális normatíva mértéke, 1995

Település	Népességszám*	A regisztrált munkanélküliek száma	Az inaktív lakosság száma	A szociális normatív támogatás összege
Jánoshalma	9 997	883	4 885	26 558 588
Kecskemét	104 568	4 775	43 547	255 561 664
Soltvadkert	7 576	425	3 462	19 321 347
Komló	28 365	1 817	11 682	72 208 104
Sásd	3 695	249	1 522	9 203 167
Szászvár	2 835	150	1 198	7 064 997
Békéscsaba	65 217	2 901	27 333	161 948 934
Gyomaendrőd	16 058	1 463	7 346	41 734 924
Orosháza	33 527	1 778	14 338	81 961 216
Felsőzsolca	7 208	777	2 993	17 784 603
Tiszaújváros	18 074	479	6 721	43 249 879
Miskolc	182 099	11 668	79 524	476 099 364
Domaszék	3 406	159	1 468	7 959 204
Hódmezővásárhely	50 120	2 820	21 442	122 868 724
Mórahalom	5 498	310	2 568	13 836 327
Bicske	11 435	591	4 890	28 656 000
Dunaújváros	57 854	2 741	22 619	137 888 728
Polgárdi	5 971	383	2 407	14 370 984
Székesfehérvár	108 070	4 645	42 768	254 371 110
Pannonhalma	3 451	152	1 526	8 259 084
Kaba	6 511	603	3 004	16 647 917
Heves	11 596	951	5 075	28 940 669
Kerecsend	2 070	199	958	5 006 804
Egerszalók	1 827	117	782	4 412 650
Nagyiván	1 238	179	608	3 515 830
Szolnok	78 504	3 728	32 652	191 490 480
Oroszlány	21 082	1 144	8 267	50 777 650
Tata	24 126	1 420	9 898	59 447 622
Mátraszőlős	1 764	119	731	4 263 490
Salgótarján	46 167	3 814	19 510	120 137 912
XII. kerület	69 112	1 024	30 960	-
Gödöllő	28 931	751	11 797	67 489 857
Barcs	11 986	793	4 917	29 667 928
Siófok	22 079	926	9 335	52 111 080
Papos	764	97	346	2 109 240
Kékcse	1 663	131	766	4 273 152
Hőgyész	3 353	346	1 380	8 444 418
Várdomb	1 125	54	502	2 960 685
Balatonalmádi	8 120	399	3 401	18 418 470
Zalaegerszeg	61 520	1 969	23 815	146 152 415
Zalaszentgrót	8 035	587	3 582	20 434 897

*A népességszám az 1990. évi népszámlálás lakónépesség fogalmának felel meg, mégpedig az adott területen az adott időpontban állandó bejelentett lakással bíró és máshol ideiglenes lakással nem rendelkező, valamint az adott területen ideiglenes bejelentett lakással rendelkező személyek együttes száma.

2. melléklet

Az adatgyűjtésben részt vevő önkormányzatok alapadatai
1995–1996

Megye	Település	A segélyezett családok száma		A segélyek száma	
		1995	1996	1995	1996
Bács	Jánoshalma	1 219	1 364	11 016	9 421
	Kecskemét	11 001	10 845	64 720	55 150
Baranya	Soltvadkert	1 263	1 467	6 546	4 435
	Komló	5 486	5 685	35 855	39 550
	Sásd	636	648	2 991	3 237
Békés	Szászvár	344	392	1 431	1 707
	Békéscsaba	8 574	9 321	36 713	51 144
	Gyomaendrőd	3 347	3 087	19 492	17 969
Borsod	Orosháza	4 349	4 476	21 043	20 327
	Felsőzsolca	1 242	1 395	7 238	8 658
	Tiszaújváros	2 208	1 820	15 698	20 799
Csongrád	Miskolc	21 164	22 190	167 870	173 933
	Domaszék	144	221	749	887
	Hódmezővásárhely	5 151	5 403	41 872	35 203
Fejér	Mórahalom	564	674	2 887	2 570
	Bicske	1 667	1 985	9 126	8 657
	Dunaújváros	4 857	-	45 883	-
Győr	Polgárdi	896	1 361	5 114	5 840
	Székesfehérvár	9 549	12 628	26 311	53 941
	Pannonhalma	593	583	1 795	1 953
Hajdú	Kaba	1 027	1 047	12 821	11 438
	Heves	1 112	1 060	11 934	11 710
	Kerecsend	173	177	3 866	4 100
Jász	Egerszalók	188	193	1 985	2 134
	Nagyiván	236	392	1 304	3 850
	Szolnok	9 006	9 013	42 174	40 139
Komárom	Oroszlány	3 050	3 631	19 901	22 802
	Tata	4 117	4 345	16 890	18 569
Nógrád	Mátraszőlős	326	327	2 018	1 982
	Salgótarján	5 635	6 546	26 349	27 339
Pest	XII. kerület	5 784	7 563	18 908	38 319
	Gödöllő	2 734	3 194	13 096	24 366
Somogy	Barcs	2 022	2 146	13 790	13 627
	Siófok	2 667	-	10 832	-
Szabolcs	Papos	268	290	2 949	3 426
	Kékcse	321	386	2 424	1 931
Tolna	Hőgyész	502	324	3 063	2 459
	Várdomb	105	128	628	661
Veszprém	Balatonalmádi	711	831	3 937	3 434
	Zala	5 382	5 484	21 332	22 072
Zalaegerszeg	Zalaszentgrót	755	816	4 749	4 744
	Összesen	130 375	133 438	759 300	774 486

*A különböző típusú ellátási formákban részesülők segélyei a jogcím szerint
1995*

A segély megnevezése	Az ellátási típusok száma (%-ban és kumulatív %-ban)						
	1	2	3	4	5	6	7
gyermeknevelési támogatás	33,6	29,9	20,0	11,9	3,2	0,9	0,5
kumulált érték	-	63,5	83,5	95,4	98,6	99,5	100,0
munkanélküliek jövedelempótló támogatása	48,1	29,8	14,6	5,5	1,5	0,4	0,1
kumulált érték	-	77,9	92,5	98,0	99,5	99,9	100,0
lakásfenntartási támogatás	37,8	30,7	18,8	9,2	2,7	0,7	0,1
kumulált érték	-	68,5	87,3	96,5	99,2	99,9	100,0
rendszeres szociális segély	32,5	30,5	21,5	11,1	3,1	1,0	0,3
kumulált érték	-	63,0	84,5	95,6	98,7	99,7	100,0
rendszeres nevelési segély	26,3	34,1	24,6	10,2	3,4	1,0	0,4
kumulált érték	-	60,4	85,0	95,2	98,6	99,6	100,0
pénzbeli átmeneti segély	41,9	33,4	16,5	5,9	1,7	0,4	0,2
kumulált érték	-	75,3	91,8	97,7	99,4	99,8	100,0
célzott átmeneti segély	29,0	32,9	24,1	10,1	3,1	0,7	0,1
kumulált érték	-	61,9	86,0	96,1	99,2	99,9	100,0
közgyógyellátás méltányossági alapon	43,6	30,2	17,1	6,2	2,0	0,7	0,2
kumulált érték	-	73,8	90,9	97,1	99,1	99,8	100,0

*A különböző típusú ellátási formákban részesülők segélyei a jogcím szerint
1996*

A segély megnevezése	Az ellátási típusok száma (%-ban és kumulatív %-ban)						
	1	2	3	4	5	6	7
gyermeknevelési támogatás	32,6	26,2	23,6	12,4	4,1	0,8	0,3
kumulált érték	-	58,8	82,4	94,8	98,9	99,7	100,0
munkanélküliek jövedelempótló támogatása	49,1	28,7	14,3	5,8	1,6	0,3	0,2
kumulált érték	-	77,8	92,1	97,9	99,5	99,8	100,0
lakásfenntartási támogatás	36,1	33,2	19,1	8,5	2,5	0,5	0,1
kumulált érték	-	69,3	88,4	96,9	99,4	99,9	100,0
rendszeres szociális segély	29,5	33,0	19,5	10,6	4,7	1,9	0,8
kumulált érték	-	62,5	82,0	92,6	97,3	99,2	100,0
rendszeres nevelési segély	20,5	35,6	26,6	12,5	3,7	0,8	0,3
kumulált érték	-	56,1	82,7	95,2	98,9	99,7	100,0
pénzbeli átmeneti segély	38,2	34,3	18,2	7,0	1,9	0,4	-
kumulált érték	-	72,5	90,7	97,7	99,6	100,0	-
célzott átmeneti segély	28,0	34,6	23,5	9,9	3,1	0,8	0,1
kumulált érték	-	62,6	86,1	96,0	99,1	99,9	100,0
közgyógyellátás méltányossági alapon	42,0	29,9	17,8	7,2	2,3	0,5	0,3
kumulált érték	-	71,9	89,7	96,9	99,2	99,7	100,0

Jegyzetek

1 Ezúton szeretnék köszönetet mondani az adatgyűjtésben részt vevő önkormányzatok szociális irodái dolgozóinak, különösen Papp Sándornénak, a budapesti XII. kerület Szociális Irodája volt vezetőjének és munkatársainak, akik lehetővé tették, hogy az önkormányzati segélyezés mindennapi problémáiba betekintést nyerjek. Szintén sokat segítettek munkámban a KSH megyei igazgatóságain dolgozó kollégáim, akik az adatgyűjtést szervezték. Külön köszönet illeti meg Rostási Imrénét és Pónyai Sándornét, akik számos ötlettel, jó tanáccsal járultak hozzá ahhoz, hogy az adatgyűjtés tartalma és struktúrája illeszkedjen az önkormányzatok segélyezési gyakorlatához.

2 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról.

3 A kérdés érdemleges megközelítését segíti Szalai Júlia *A helyi önkormányzatok szociálpolitikájáról* című tanulmánya. In: *Az államtalánítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és válaszások* (1995). A tanulmány Szalai Júlia és Horváth Ágota kutatásán alapszik.

4 A szociális törvény nem a családjogi törvényben definiált család fogalmát használja. Értelmezésében a család az egy háztartásban életvitelszerűen együtt lakó közeli hozzátartozókat jelenti.

5 K. város közgyűlésének 27/1993. (IX. 16.) KR. számú rendelete (egységes szerkezetben a későbbi módosításokkal, kiegészítésekkel), 2. § (2)f.

6 S. város képviselő testületének 9/1996. (VII. 29.) Ökr. számú rendelete, 2. § (4).

7 A nyugdíjminimum 1995-ben 8400 Ft, 1996-ban 9600 Ft volt.

8 1995-ben 41, 1996-ban eddig csak 39 önkormányzat segélyezési adatait dolgozták fel. Ennek oka, hogy 1996-ban Dunaujváros és Siófok a számítógépes rendszerük meghibásodása miatt csak töredék adatot szolgáltatott, amelyek így az elemzésből kimaradtak. A tanulmány végén található Melléklet alapján az abszolút számok összehasonlítására is lehetőség nyílik a mindkét évben vizsgált 39 önkormányzat esetében. Továbbá Szolnok és Salgótarján mindkét évben egy-egy ellátási formáról nem szolgáltatott adatot, azokat ugyanis a többi ellátástól elkülönítve egy másik számítógépes rendszeren kezelik.

9 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, II. fejezet, 33 §.

10 B. város önkormányzata többszörösen módosított 12/1993. (V. 27.) sz. rendelete a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló törvény végrehajtásáról, I. rész, VI. fejezet 25/a § (1, 2) bekezdés.

11 S. nagyközség önkormányzata 9/1993. (VII. 5.) számú rendelete, II. fejezet 4. § (2) bekezdés.

12 Mivel az önkormányzatok is az átmeneti segély keretéből fizetik ki a munkanélkülieknek ezt a támogatását, mi is mint átmeneti segélyt fogjuk kezelni.

13 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, II. fejezet, III. cím, 38. § (1) bekezdés.

14 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, II. fejezet, III. cím, 38. § (3) bekezdés.

15 E. község önkormányzatának 6/1993. (VIII. 11.) sz. rendelete.

16 K. község képviselőtestületének 6/1995. (III. 29.) sz. rendelete.

17 S. Város közgyűlésének 24/1996. (VI. 24.) sz. rendelete a szociális ellátások rendjéről. Ezt a példát azért is fontosnak tartottam idézni, mert nem csupán a helyi problémák megfogalmazásának, megoldásának igénye rajzolódik ki belőle, hanem a segélyezésre oly ritkán jellemző, az emberi méltósággal összhangban levő, szerződészerű viszony igénye is.

18 Mivel az önkormányzatok az adatszolgáltatás során eltérően értelmezik a természetbeni és a pénzbeli támogatások megkülönböztetését, a megállapítás alapját a helyi szociális rendeletek képezik, amelyek alapján elkülönítettük a kétféle támogatási formát.

19 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, II. fejezet, III. cím, 39. § (3) bekezdés.

20 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, II. fejezet, III. cím, 45. § (1) bekezdés.

21 A helyi szociális rendeletekben deklaráltan nem szabályozott jogosultsági feltételek

azonban még nem jelentik azt, hogy nincsenek szóbeli megállapodások arról, hogy kit is kell átmeneti segélyre jogosultnak tekinteni.

Számos kutatás és helyi tapasztalataim is azt mutatják, hogy az önkormányzatok többsége minden esetben bekéri vagy más források alapján figyelembe veszi a család jövedelmi viszonyait mutató jövedelemigazolásokat.

22 Ezek a korlátozások jellemzően, de nem kizárólagosan a pénzben kifejezhető átmeneti segélyekre vonatkoznak

23 2/1969. (V. 4.) számú EÜM rendelet.

24 17/1992. (VII. 10.) számú NM rendelet.

25 Információs Évkönyv, 1994, 20. oldal Budapest, 1995.

26 B. városi önkormányzat képviselőtestületének 20/1995. (XII.1.) számú rendelete, X. fejezet 32. § (1–10). A nevelési segélyre vonatkozó szabályozást a fenti rendelet nem változtatta meg, így az abban foglaltak vonatkoztak 1995-re.

27 Az 1996. évi XXII. törvény már nem tartalmazza a 180 napos biztosítási időt.

28 A szociális törvény 1996. évi XXII. törvénye által módosított 27 §-a.

29 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról, II. fejezet, II. cím 30.

30 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról, III. fejezet, 49–53. §-ig.

31 1996. évi XXII. törvény az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos törvények módosításáról.

32 P. nagyközség képviselőtestületének 7/1993. (V.1.) számú rendelete, III. fejezet, 28. § (2) bekezdés.

33 H. nagyközségi képviselőtestületének 5/1993. (VI.1.) számú rendelete a szociális ellátásokról, VII. fejezet, 37. § (3) bekezdés.

34 Z. megyei jogú város közgyűlése a szociális igazgatás és szociális ellátások helyi szabályairól szóló többszörösen módosított 18/1993. (VI.4.) számú rendelete, IV. fejezet, 57. § (3) bekezdés.

Felhasznált irodalom

- Andor Mihály–Horváth Ágota–Horváth Emília: *Egy budapesti kerület szociálpolitikájáról*. In: Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások, Aktív Társadalom Alapítvány, 3. sz. 299–324. o.
- Ferge Zsuzsa: *A magyar segélyezési rendszer reformja I., II., III.* Esély, 1995/6. 43–63. o., 1996/1. 25–43. o., 1996/2. 3–37. o.
- Gábor András: *A magyar jóléti rendszer jogi szabályozásának változása 1990–1995 között*. Esély, 1996/3. 62–118. o.
- Horváth Ágota: *Törvény és anarchia avagy törvényes anarchia: A Szociális Törvényről és az önkormányzati szociális rendeletekről*. In: Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások, Aktív Társadalom Alapítvány, 3. sz. 261–299. o.
- Keszthelyiné Rédei Mária–Kéky Zsuzsanna–König Éva–Szabó Sándorné–Szívós Péter–Varga Ágnes: *A jövedelemtől függő jóléti ellátások feltételrendszere és működési mechanizmusai*. 1995. február.
- König Éva–Koncz József–Pordán Endre: *Gazdálkodás a szociálpolitikában*, 1993.
- Szalai Júlia: *A helyi önkormányzatok szociálpolitikájáról*. In: Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások, Aktív Társadalom Alapítvány, 3. sz. 240–261. o.
- Tóth István György: *A jóléti programok szerepe a szegénység enyhítésében*. In: Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások, Aktív Társadalom Alapítvány, 3. sz. 69–94. o.