

KÖNIG ÉVA

## A segélyezés Bermuda-háromszöge

A jelenlegi segélyezési rendszer alapjait az 1993-as szociális törvény rakta le. A szociális törvény elsősorban a felnőtt korúak pénzbeni támogatásait szabályozta és változatlanul hagyta a gyermekeket megillető ellátásokat. Az elmúlt tíz évben a szociális törvény szinte minden évben módosult, 1997-ben elfogadták a gyermekvédelmi törvényt, amely megreformálta a gyermekek segélyezését. *1997 óta a segélyezési rendszerben lényegesebb jogkiterjesztés, változás nem történt, így joggal merül fel a kérdés, hogy vajon az elmúlt öt évben milyen tendenciák, változások jellemezték a szociális biztonsági rendszer utolsó láncszemét, amely a jövedelemmel nem vagy alacsony jövedelemmel rendelkezők támogatását hivatott biztosítani.*

A következőkben a fenti kérdésre próbálok választ adni. Munkám során felhasználtam a mások által végzett felmérések, kutatások eredményeit, valamint az ún. mintahelyi projekt<sup>1</sup> keretében végzett adatfelvételt és az összegyűjtött önkormányzati tapasztalatokat. E helyen is szeretném köszönetemet kifejezni azoknak az önkormányzati mintahelyeken dolgozó munkatársaknak, akik segítettek munkámat, gondolataikkal, észrevételeikkel hozzájárultak a most közreadott tanulmány megszületéséhez.

### 1. A változás fő iránya

A segélyezés alakulását a támogatásban részesülők száma, a segélyek mértéke, valamint a segélyezésre fordított kiadások együttesen jellemzik. Az 1. táblázat az ezen ismérvekben bekövetkezett változásokat mutatja be.

Az adatok egyértelműen arról tanúskodnak, hogy *az elmúlt öt évben a segélyezés visszafejlődése indult el.* A támogatottak köre fokozatosan szűkült, a segélyezetttek száma közel 200 ezer fővel csökkent. A segélyezésre fordított kiadások reálértékben majdnem 10 százalékkal visszaestek. A korábban is igen alacsony segélyezési küszöb pedig relatíve – más jövedelmekhez képest – vesztett az értékéből. A segélyezésnél használt viszonyítási alap, az öregségi nyugdíj legkisebb összege évről évre kisebb hányadát teszi ki mind az átlagkeresetnek, mind az átlagnyugdíjnak.

<sup>1</sup> Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium a települési önkormányzatok szociális igazgatási feladatainak segítése érdekében öt éve működteti a mintahelyi projektet, amelyben 20 települési önkormányzat szociális munkatársai vesznek részt. 2003-ban munkacsoport jött létre a segélyezés helyzetének átfogó vizsgálatára.

Emiatt a segélyből származó jövedelmek aránya is csökkenő tendenciájú a létminimumhoz képest.

1. táblázat A segélyezés főbb mutatóinak alakulása (1998–2002)

Megnevezés	1998	1999	2000	2001	2002	Változás abszolút aránya értékben (%)	
Segélyezettek száma (ezer fő)	2945	2847	2822	2752	2749	-196	93,3
Segélyezési kiadások reálértékben (Mrd Ft)	78,5	81,1	76,2	62,2	60,3	-5,7	93,2
Nyugdíjminimum aránya							
– átlag- keresethez	30,9	30,8	28,8	28,3	25,9	–	-5,0
– átlag- nyugdíjhoz képest (%)	52,9	51,8	48,5	47,7	45,2	–	-7,7
Segélyezettek jövedelmének aránya a létminimumhoz képest (%)	40,6	41,3	38,5	36,8	–	–	-3,8

Forrás: KSH statisztika

*Megjegyzés*

– A segélyezettek száma halmozódást tartalmaz, mivel a segélyben részesülő családok 23 százaléka kétféle, 5 százaléka pedig háromféle segélyt kap. A halmozódás nélküli segélyezettek száma 1,7–1,8 millió közöttire tehető.

– A segélyezettek jövedelmének számításánál 4 fős családot (2 felnőtt és 2 gyermek) vettünk alapul. Az e családtípushoz tartozó létminimumot hasonlítottuk össze az olyan családok egy főre jutó jövedelmével, ahol a férj rendszeres szociális segélyt, a feleség gyest, a két gyermek után pedig családi pótlékot és rendszeres gyermekvédelmi támogatást kapnak, valamint lakásfenntartási támogatásra is jogosultak.

A segélyezettek számának csökkenését kedvezőnek kellene értékelnünk, ha emögött a szegénység mérséklődése húzódna meg, vagyis ha egyre kevesebb család szorulna szociális támogatásra. A szegénységre vonatkozó vizsgálatok viszont azt mutatják, hogy a szegények aránya a népességen belül stagnál, az elmúlt években 9–10 százalék között állandósult. A segélyezés visszaesése így más tényezőkben keresendő. Bár az ellátotti kör szűkülésében több ok is közrejátszik, ezek közül a legmeghatározóbb a *jogosultsági jövedelemhatár relatív értékvesztése*. Miközben a keresetek és nyugdíjak vonatkozásában az eltelt időszakban több pozitív intézkedés is történt (minimálbéremelés, közalkalmazotti béremelés, év közbeni nyugdíjemelések), a segélyezési küszöb igen kis mértékben emelkedett, így az érintettek egy része elvesztette jogosultságát a támogatá-

sokra. A jogosultsági értékhatár alacsonyan tartása szinte valamennyi segélyezési típusra hatást gyakorolt, és a létszámcsökkenésen keresztül maga után vonta a kiadások mérséklődését is.

Az általános tendencia mögötti részletek bemutatásához a segélyezés belső struktúrájának elemzése szükséges. A segélyezés mind a szabályozás, mind a finanszírozás vonatkozásában az állami és az önkormányzati szerepvállalás kettőségén nyugszik. E szerepvállalás alapján a segélyezésnek két nagy csoportja különböztethető meg:

- központilag szabályozott jövedelempótló, illetve kiegészítő támogatások;
- a helyi rendeletalkotás körébe utalt kiadást kompenzáló és átmeneti segélyek.

## 2. Jövedelempótló támogatások

A jövedelempótló támogatások körébe a jelenlegi szabályozás alapján négy ellátás tartozik: a rendszeres szociális segély, az ápolási díj, az időskorúak járadéka és a rendszeres gyermekvédelmi támogatás. Ezen ellátások fő jellemzői az alábbiak:

- a jövedelem hiányát vagy alacsony szintjét kompenzálják;
- a jogosultsági feltételeket a törvényi szabály egyértelműen meghatározza, így az önkormányzati mozgástér minimális;
- jellemzően hosszabb időtartamú támogatások, amelyeket havi rendszerességgel folyósítanak;
- szabad felhasználásúak, vagyis pénz formájában kapják meg az érintettek;<sup>2</sup>
- a központi költségvetésből történő finanszírozás a meghatározó.

Bár a jövedelempótló támogatásnak az elfogadható szintű megélhetéshez szükséges jövedelem biztosítása a funkciója, a magyar segélyezési rendszerben nincs olyan általános segély, amely a jövedelem egy meghatározott szintje alatt támogatást nyújtana. A különböző támogatási formákat a jövedelmi szegénység mellett meghatározott élethelyzetekhez kötik: tartós munkanélküliséghez, megváltozott munkaképességhez, ápolásra szoruló családtag létéhez, időskorhoz vagy gyermekek neveléséhez. A jövedelempótló támogatásokban részesülők számának segélytípusok szerinti alakulását mutatja be a 2. táblázatban, a kiadások alakulása pedig a mellékletben található.

<sup>2</sup> Bár a rendszeres gyermekvédelmi támogatás természetben is nyújtható, a természetben biztosított támogatások aránya még a 10 százalékot se éri el.

2. táblázat Jövedelempótló támogatásokban részesülők száma (1998–2002)

Segélyezés típusa	1998	1999	2000	2001	2002	Változás	
						(fő)	(%)
Tartós munkanélküliek segélyei*	195 690	171 778	156 209	134 703	131 203	-64 487	67,0
Megváltozott munkaképességűek rendszeres szoc. segélye	6 901	8 758	6 0036	7 298	8 504	1 603	123,2
Ápolási díj	24 488	25 930	26 866	29 378	31 368	6 880	128,1
Időskorúak járadéka	8 896	8 598	8 115	7 747	7 035	-1 861	79,1
Rendszeres gyermekvédelmi támogatás	742 734	804 095	786 346	780 296	757 942	15 208	102,0
Összesen	978 709	1 019 159	983 572	959 422	936 052	-42 657	95,6

\* Két ellátásban – a jövedelempótló támogatásban és az aktív korúak rendszeres szociális segélyében – részesülők együttes száma.

A segélyezési rendszerben az elmúlt tíz évben az egyik legnagyobb változás volt, hogy dominánssá váltak a rendszeres segítséget nyújtó jövedelempótló támogatások. Ebben a segélyezettek 42 százaléka érintett, s a segélyre fordított kiadásoknak a 85 százaléka tartozik e körbe. Így ezen ellátások alakulása mind a segélyezés kiterjedtségét, mind pedig színvonalát, hatékonyságát meghatározza.

Az ellátások közül az *időskorúak járadéka* és a *megváltozott munkaképességűek szociális segélye* ma még a lakosságnak csak az elhanyagolható részét érinti. (A két támogatásban összesen 15–16 ezren részesülnek.) Az e támogatásokat igénybevevők alacsony létszáma részben az ellátások szigorú jogosultsági feltételeiből (a család illetve a házastárs jövedelmének figyelembe vétele), részben pedig a teljes foglalkoztatás mellett működő nyugdíj-rendszer jellemzőiből adódik. Az időskorúak járadékában részesülők száma várhatóan 10–15 év múlva fog megugrani, mikor a rendszerváltozás után munkájukat tartósan elvesztő társadalmi csoportok elérik a nyugdíjkorhatárt.

Az *ápolási díj* szinte az egyetlen olyan támogatási típus, amelyről elmondható, hogy az ellátottak száma folyamatosan emelkedik. Az ápolási díj lassú, de folyamatos felfutásában több tényező is közrejátszik. Ez az ellátás a legkevésbé segély jellegű. Az alanyi jogosultságú ápolási díjnál nincs jövedelemvizsgálat, a méltányosságánál pedig magasabb a jövedelemküszöb, mint a rendszeres szociális segélynél vagy az időskorúak járadékánál: a nyugdíjminimummal egyezik meg. A jogosultságot alapvetően a házi orvos szakvéleménye alapozza meg. A házi orvosok viszont szerepük miatt nem tudnak hatósági jellegű feladatot ellátni, így olyankor is kiadják az ellátás megállapításához szükséges igazolást, mikor a tartós gondozás, ápolás indokoltsága erősen vitatható. A kevésbé szigorú feltételek mellett az ápolási díj szolgálati időnek számít és korlátozott

munkavégzésre is van lehetőség. Így azok számára, akik veszélyben érzik a megélhetésüket, és keresik élethelyzetük megoldását, a rendelkezésre álló szűk segélyezési kínálatból még ez a legvonzóbb ellátás – és nemcsak az igénybevételi feltételei és az összege, hanem a társadalmi státusa miatt is.

A szegénység enyhítése szempontjából két nagy segélyezési forma a meghatározó: az *aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélye* és a *rendszeres gyermekvédelmi támogatás*. A két segélytípus ugyanakkor lényeges eltéréseket mutat. 2002-ben a jövedelempótló támogatásban 536 ezer család részesült, vagyis a családok 13 százaléka. E családok kétharmada (358 ezer) a gyermekvédelmi támogatást vette igénybe. Ez az arány a segélyezettek számát tekintve még magasabb: 81 százalék.

A segélyezést elemző tanulmányok<sup>3</sup> is arra a következtetésre jutnak, hogy a támogatási rendszer a gyermekes családokat „preferálja”: a támogatások célzottsága itt a legmagasabb. A segélyezés viszont kevésbé éri el a *gyermektelen vagy felnőtt gyermekkel együtt élő családokat*. Hangsúlyozni szükséges, hogy ez nem a gyermeksegélyezés túlfejlettségét, hanem a jövedelmi szegénységben élő felnőtt korú lakosság alultámogatottságát jelzi.

A rendszeres gyermekvédelmi támogatás szerepének megítélésekor a fentiekén túlmenően két tényezőt mindenképpen figyelembe kell venni. Az egyik, hogy a legkiterjedtebb segélytípust is elérte a csökkenő tendencia. 2003 júliusában már csak 714 ezer gyermek részesült támogatásban: ez kb. 100 ezerrel kisebb létszám, mint az 1999-ben ellátottaké. A segélyezettek körének szűkülését a rendszeres gyermekvédelmi támogatásnál elsősorban a segélyezésnél viszonyítási alapként használt nyugdíjminimum értékvesztésére lehet visszavezetni. A másik tényező pedig az, hogy a gyermekek után járó – jelenleg havi 4600 Ft-os – segély összege nem alkalmas a szülők hiányzó jövedelmének pótlására, vagyis a gyermekek támogatásával nem kezelhető a szülők és így a gyermekes családok szegénysége. Ezt a megállapítást támasztják alá a szegénységre vonatkozó vizsgálatok is, amelyek szerint a három- és többgyermekes családok szegénységi kockázata több mint kétszerese az átlagosnak.

Bár a különböző felmérések és számítási módok szerint eltérő mértékű – 20–40 százalék – a segélyben részesülő szegények aránya, annyi biztosan állítható, hogy a *felnőtt korúak támogatása igen szűk körű*.<sup>4</sup> Szabályozási szinten ez két okra vezethető vissza:

- A rendszeres szociális segélyezésnél a legalacsonyabb a jövedelmi küszöb a nyugdíjminimum 80 százaléka (2003-ban havi 17 440 Ft). A szegénység elfogadott mérőszámai közül a legalacsonyabb a medián jövedelem 50 százaléka, ami az elmúlt években 30–35 százalékkal volt magasabb, mint a törvényi jogosultsági határ. Ez önmagában 100–120 ezer,

<sup>3</sup> A szegénység enyhítéséért – helyzetkép és javaslatok, 2000–2002, Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutató Intézet és United Nations Development Programme, Budapest 2003.

<sup>4</sup> Az amúgy is alacsony hatásfokú segélyezést tovább szűkítette a munkanélküli ellátásoknak az 1999-ben bekövetkezett szigorítása – a jövedelempótló támogatás megszüntetése, a rendszeres szociális segélyezésnél a kötelező munkavégzés bevezetése.

jövedelemmel nem rendelkező személy „kizárását” jelenti a segélyezésből.

- A jövedelmi helyzet mellett az ellátás igénybevételének másik feltétele a tartós munkanélküliségi státusz „igazolása” – előzetes munkanélküli ellátás igénybevétele vagy együttműködési időszak. Emiatt a jövedelmi feltételeknek megfelelő személyeknek is csak egy része jogosult támogatásra. A segélyből kiszorulóknak elvileg két nagy csoportjuk van. Az egyik csoport az alacsony munka- vagy társadalmi jövedelemmel rendelkezők, a másikba pedig azok tartoznak, akiknek ugyan nincs jövedelmük, de a szabályzás alapján nem minősülnek munkanélkülinek. Ilyenek például a gyés lejárta után elhelyezkedni nem tudó nők, a tönkrement kényszervállalkozók vagy a börtönből szabadultak. Az ilyen személyek csak egy év várakozás után juthatnak segélyhez, miközben az együttműködési kötelezettségük már fennáll.

Amennyiben van gyermekük, a felnőtt korúak segélyezéséből kiszorulók akkor a gyermekvédelmi támogatás igénybevételével válnak a jövedelempótló segélyezés alanyaivá. A két típusú segélyezetti kör társadalmi összetételében meglévő különbségeket tükrözik a következő táblázat adatai is.<sup>5</sup>

3. táblázat *Egyes jövedelempótló támogatásban részesülők megoszlása a jövedelemforrás típusa szerint (2003. április)*

Jövedelemforrás típusa	Rendszeres szociális segély		Rendszeres gyermekvédelmi támogatás	
	Segélyezett	Házastárs, élettárs	Segélyezett	Házastárs, élettárs
<b>KERESŐ TEVÉKENYSÉG</b>				
– alkalmazásban álló		18,6	24,3	29,4
– vállalkozó		1,5	1,7	3,1
– alkalmi munkát végez	2,2	4,3	5,1	12,3
– egyéb: pl. őstermelő	0,7	3,1	1,3	1,8
<i>Összesen:</i>	<i>2,9</i>	<i>27,5</i>	<i>32,4</i>	<i>46,6</i>
<b>TÁRSADALMI JÖVEDELEM</b>				
– nyugdíj		5,8	5,4	5,7
– nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátás		9,0	5,5	6,4
– gyed, gyés, gyet		16,8	27,9	11,1
– az Ft. szerinti támogatás		5,8	4,3	4,8
– jövedelempótló segély		19,0	11,4	12,0
– egyéb:		0,0	0,7	0,5
<i>Összesen:</i>		<i>56,4</i>	<i>55,3</i>	<i>40,5</i>

<sup>5</sup> A 3. táblázatban szereplő adatok a mintahelyi projekt keretében végzett felmérésből származnak.

MAGYAR VALÓSÁG

Jövedelemforrás típusa	Rendszeres szociális segély		Rendszeres gyermekvédelmi támogatás	
	Segélyezett	Házastárs, élettárs	Segélyezett	Házastárs, élettárs
JÖVEDELEMMEL NEM RENDELKEZŐK				
– háztartásbeli		4,6	3,6	3,3
– munkanélküli	88,8	8,9	7,6	9,2
– egyéb: pl. tanuló	8,3	2,6	1,1	0,4
Összesen:	97,1	16,1	12,3	12,9
Mindösszesen:	100	100	100	100

Míg a szociális segélyezettek házas társainak mindössze 20 százaléka végez rendszeres keresőtevékenységet, addig ez az arány a gyermekvédelmi támogatásban részesülőknél meghaladja a 30 százalékot. Ennek fordítottjaként viszont a felnőtt korú segélyezetteknél magasabb a társadalmi jövedelemmel rendelkezők valamint a jövedelemnélküliek aránya. Mindkét ellátásnál jelentős csoportot képviselnek a gyermekgondozási támogatást igénybevevők. Az adatok tükrében viszont nem állja meg a helyét azon gyakori állítás, hogy a vállalkozók a jövedelem eltitkolásának nagyobb lehetősége miatt indokolatlanul részesei a támogatásoknak, hiszen a segélyezettekben belüli arányuk 2–3 százalék. A jövedelemszerzés forrása szerinti összetétel alapján a szociális segélyezettek valóban a legalsóbb rétegekből kerülnek ki, míg a gyermekek támogatása a társadalmi csoportok tágabb körét képes elérni.

A két ellátás ugyanakkor nem teljesen független egymástól: 12–15 százalékra tehető azon családok aránya, amelyek mindkét segélytípusban részesülnek. (Ez közel 60–70 ezer családot jelent.)

A segélyezettek számának csökkenésében nemcsak a jövedelmi küszöb értékvesztése és a törvényi szabályozás játszik közre, hanem az *önkormányzati gyakorlat* is. Ennek jelentősége elsősorban a helyi rendeletalkotás körébe utalt segélyezési formáknál mutatható ki, de a jövedelem-pótló ellátásoknál is érezhető a hatása. Az egyik ilyen jelenség a már hatályon kívül helyezett hagyatéki teher vagy a közcélú foglalkoztatás olyan alkalmazása, amely az érintetteket visszatartotta a segély igénybevételeitől.

A segélykérelem benyújtásáról történő „lebeszélési” technikákra<sup>6</sup> lehet következtetni az elutasított kérelmek alacsony arányából. A csökkenő segélyezetti létszám alapján az elutasított kérelmek növekedése lenne várható, ezzel szemben a vizsgált időszakban az erre vonatkozó arányszám lényegében nem változott: 10 százalék alatt maradt. A jövedelem-pótló támogatásoknál – a mintahelyi felmérés alapján – a leggyakoribb elutasítási ok a jövedelemhatár meghaladása. (Az elutasított kérelmek 62 százalékánál jelölték meg ezt az okot.)

<sup>6</sup> A kérelem beadásáról történő „lebeszélést” leggyakrabban akkor alkalmazzák, ha már az első információ nyújtásakor egyértelmű, hogy a jogosultság nem lesz megállapítható. Ez esetben se a túlterhelt ügyintézők, se az ügyfelek nem motiváltak az igények dokumentálásában. Bár a gyakorlat mindkét fél részéről érthető, mégis latenssé teszi a döntéshozók számára a segélyezéssel szembeni szükségleteket.

4. táblázat Az elutasított kérelmek aránya (%)

Év	Rendszeres szociális segély	Rendszeres gyermekvédelmi támogatás	Időskorúak járadéka
1998	14,1	5,5	3,0
1999	15,3	9,3	8,3
2000	9,0	8,7	8,9
2001	7,2	7,7	6,9
2002	7,1	7,9	8,0

A jövedelempótló támogatások közül egyedül a méltányossági ápolási díj az az ellátás, amelyet helyi szinten szabályoznak. Ez esetben már a helyi rendeletalkotás is jelentős mértékben befolyásolja az ellátottak számát, valamint a támogatás összegét. Míg 5–6 évvel ezelőtt jellemző volt, hogy a helyi önkormányzatok a törvényi minimumnál kedvezőbb feltételeket határoztak meg, addig mostanra a támogatásokat fokozatosan visszavették. A jövedelmi értékhatár csökkentése mellett a jogosultak körének szűkítését olyan feltételek előírásával is igyekeznek elérni, amelyekre a törvény nem ad felhatalmazást. A leggyakoribb annak elvárása, hogy az ápoló és ápoló közös háztartásban, de legalábbis azonos településen éljen. De van olyan önkormányzat, amely az ápoló jövedelmét korlátozza, vagy az ápoló alkalmasságát vizsgálja. Bár a fenti törekvések törvénysértőek, de az ápolási díjban részesülők számának növekedése mögött meghúzódó motivációk ismeretében nem meglepőek. Az ápolási díj esetén jelenleg sem az ápolási szükséglet mérésének, sem az ápolási tevékenység ellenőrzésének a rendszere nem kidolgozott, így nehéz dönteni, hogy a munkanélküliséget, vagy az ápolással szemben támasztott igényeket kezelő ellátásként funkcionál-e.

Az eddigiekben elsősorban a segélyezés kiterjedtségét vizsgáltuk, vagyis azt, hogy kiket érnek el az ellátások. Az ellátások színvonalát csak érintettük. Mivel az ellátások mértékei a jogosultsági határokhoz kötöttek, a segélyek összegei még a legszerényebb megélhetéshez elégséges jövedelmet sem biztosítják. A magyarországi árszínvonal ismeretében nem kell különösebben indokolni, hogy a havi 15 260 Ft rendszeres szociális segélyből még a legszerényebb életvitel sem tartható fenn. Emiatt a többség igyekszik más módon – pl. alkalmi munkavégzéssel – kiegészítő jövedelemhez jutni. A kiegészítés egyik lehetősége további segélyek igénybevétele. Bár a rendszeresen segélyezett 50 százaléka részesül kiadáskompenzáló vagy átmeneti segélyben, a támogatások esetlegessége és alacsony összege miatt az érintettek jövedelmi helyzete érdemben nem változik.

### 3. Kiegészítő segélyek

Míg a jövedelempótló támogatások elvileg az alapjövedelem hiányát kompenzálják, addig a kiegészítő segélyek egy-egy szükségletre vagy időszakos élethelyzethez kapcsolódnak.

A szükségletre kapcsolódó segélyeket kiadáskompenzáló ellátásoknak

nevezi a szakirodalom. A magyar segélyezési rendszer nevesítetten, vagyis önálló segélytípusként három alapszükségletet ismer el: a lakáshoz, az egészséghez és az eltemettetéshez való jogot. Az ezekhez kapcsolódó három ellátás pedig a lakásfenntartási támogatás, a közgyógyellátás és a temetési segély. A kiadásokat kompenzáló segélyeknél általában magasabb a jövedelemküszöb, mint a jövedelempótló támogatásoknál, de ezek jellemzően kötött felhasználásúak.

A kiegészítő segélyek másik csoportja az *eseti segélyek* köre: az átmeneti segély és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás. Ezeknél az ellátásoknál a törvény jogosultsági feltételként a rendkívüli élethelyzetet nevesíti. A gyakorlatban azonban – mint majd a későbbiekben kitérek erre –, a jellemző indok ezeknél a segélyeknél is a tartósan alacsony jövedelem, vagy valamilyen alapvető szükséglet, mint például az étkezés, a ruházkodás, a gyógyítás vagy a tanulás igénye.

A kiegészítő segélyek közös jellemzője, hogy a törvényi előírások mellett a jogosultsági feltételeket az önkormányzatok rendeletei határozzák meg. Emellett a központi állam szabadon felhasználható normatív támogatással járul hozzá a kiadásokhoz.<sup>7</sup> Az a kritika, amely a helyi rendeletek különbözősége miatt fogalmazódik meg a segélyezési rendszerrel szemben, s amely szerint a *támogatásokhoz való hozzájutás esélyei nem egyenlők*, elsősorban a fenti segélyezési formák anomáliáin alapul.

Bár a segélyezésre fordított kiadásoknak ezek a segélyek mindössze a 30 százalékát teszik ki, az ellátottak száma megközelíti a 2 milliót. A kiadások és a támogatottak fordított aránya jelzi, hogy ezen segélyezési csoportba a sokakat érintő, de kis összegű támogatások tartoznak. Az ellátottak létszámának alakulását a segélytípusok szerint a következő táblázat tartalmazza.

5. táblázat *Kiadáskompenzáló és eseti segélyben részesülők száma (1998–2002)*

Segélyezés típusa	1998	1999	2000	2001	2002	Változás	
						Fő	%
Lakásfenntartási támogatás	268 721	211 876	197 032	183 220	175 055	-93 666	65,1
Közgyógyellátás	481 045	471 758		497 423	506 803	25 758	105,3
Temetési segély	80 996	78 184	76 672	71 386	70 462	-10 534	87,0
Átmeneti segély	745 603	681 415	643 366	639 252	665 406	-80 197	89,2
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	389 639	384 051	432 193	407 232	395 446	5 807	101,5
<i>Összesen</i>	<i>1 966 004</i>	<i>1 827 284</i>	<i>1 838 418</i>	<i>1 798 513</i>	<i>1 813 172</i>	<i>-152 832</i>	<i>92,2</i>

A jövedelempótló támogatásokhoz hasonlóan ebben a segélyezési csoportban is csökkent a segélyezettek száma. A visszaesés a lakásfenntartási támogatásnál a legnagyobb mértékű, de 2002-ben az átmeneti segélyezettek száma is 80 ezerrel volt kevesebb, mint 1998-ban. Míg a jöve-

<sup>7</sup> Kivételt képez az alanyi és a normatív közgyógyellátás, amelynek mind a szabályozása, mind a finanszírozása központilag történik.

delempótló támogatásoknál az ápolási díj a kivétel, a kiegészítő támogatásoknál a közgyógyellátás az.

A kiegészítő támogatások közül egyedül a közgyógyellátásban részesülők száma emelkedett az elmúlt öt évben. Ez azért is figyelemre méltó, mert a kiadásokat tekintve ez a legnagyobb tétel – közel 18 Mrd Ft – ebben a támogatási csoportban (lásd melléklet). A közgyógyellátásban részesülők jogosultsági típusok szerinti összetételének vizsgálata azt mutatja, hogy miközben a normatív közgyógyellátásban részesülők száma csökkent, a méltányossági alapon megállapított támogatások növekedtek. Emiatt az elmúlt években a két típusú jogosultsági kör egymáshoz viszonyított aránya eltolódott. A normatív jogosultság csökkenését – amely a jövedelmi küszöb értékvesztése miatt következett be – az önkormányzatok a méltányossági alapon kiadott igazolványok számának növelésével ellensúlyozták. Ebben valószínűleg az is szerepet játszik, hogy az önkormányzatok részéről a közgyógyellátási igazolvány kiadása pénzügyi szempontból még mindig takarékosabb megoldás, mint a gyógyszereségély. (A méltányossági alapon kiállított igazolványok után a települési önkormányzatoknak a nyugdíjminimum 75 százalékát – 2003-ban 16 350 Ft-ot – kell átutalniuk az egészségbiztosítónak. Az így befizetett összeg a méltányossági közgyógyellátásra jutó kiadások 40 százalékát teszi ki.) Bár az alanyi közgyógyellátottak száma érdemben nem változott, még 2002-ben is ezen jogosultsági kör volt a legnagyobb.

6. táblázat Közgyógyellátásban részesülők megoszlása jogosultsági csoportok szerint (1998–2002)

Év	Ellátásban részesülők száma (fő)				Ellátásban részesülők megoszlása (%)			
	Alanyi	Normatív	Méltányossági	Összesen	Alanyi	Normatív	Méltányossági	Összesen
1998	218 821	125 197	137 027	481 045	45,5	26,0	28,5	100
1999	220 638	114 262	136 858	471 758	46,8	24,2	29,0	100
2000	224 962	116 273	147 920	489 155	46,0	23,8	30,2	100
2001	226 178	113 672	157 573	497 423	45,5	22,8	31,7	100
2002	225 984	108 672	172 147	506 803	44,6	21,4	34,0	100

Miközben a közgyógyellátásban részesülők száma és az erre fordított kiadások folyamatosan emelkednek, az ellátással kapcsolatos problémák, diszfunkciók felerősödtek. Mivel az igazolványra felírható gyógyszerek köre fokozatosan szűkült (jelenleg a forgalomban lévő gyógyszereknek még a 10 százaléka sem szerepel a közgyógyellátási listán), az ellátás hatékonysága egyre inkább megkérdőjeleződik.<sup>8</sup> Ugyanakkor a közgyógyellátás terhére rendelhető szolgáltatások nem korlátozottak, amely pazarló felhasználásra ösztönöz. (Erre utal, hogy az egy közgyógyellátottra jutó gyógyszerfogyasztás a duplája az átlagosnak.)

<sup>8</sup> Sok esetben találkozni olyan 10 000–12 000 Ft összegű havi gyógyszerkiadással, amelyből csak 1000–2000 Ft összegű gyógyszerköltség kifizetése alól mentesül az igazolvánnyal rendelkező.

A közgyógyellátás további problémája, hogy csak a rendszeres gyógyszerfogyasztókat segíti, és szisztémája nem jelent megoldást azoknak, akiknek alkalmanként kell drága gyógyszert kiváltaniuk. Emiatt az átmeneti segélyezésen belül szinte minden önkormányzat külön nevesített gyógyszertámogatást működtet. Ez az alkalmankénti magas gyógyszerkiadások kezelése mellett lehetőséget nyújt arra, hogy a közgyógy-igazolvánnyal rendelkezők számára szintén mérsékeljék az igazolványra nem felírható gyógyszerköltségeket is.

A meglévő és egyre súlyosbodó gondok ellenére az igazolványt a mai napig *mítosz* veszi körül, különösen az idősek körében. A mítoszt elsősorban a gyógyszerek térítésmentes igénybevétele kelti, amely elhomályosítja, hogy a térítésmentesség a gyógyszerek egyre kisebb körét érinti. Ezt erősíti, hogy a közgyógyellátási igazolványhoz egyéb kedvezmények is társulnak, amelyek növelik az „értékét”.

Talán a legdrámaibb visszaesés a *lakásfenntartási támogatásnál* következett be. Ez a minősítés nemcsak az ellátottak számának legnagyobb mértékű csökkenése miatt indokolt, hanem azért is, mert olyan alapszükségletet veszélyeztet, melynek hiánya a családok teljes talajvesztéséhez, hajléktalansághoz vezethet. Miközben a rendszerváltás óta szinte folyamatosan emelkedtek a lakásfenntartás kiadásai, és a szociálpolitikai célkitűzések között kiemelt szerepet kapott a lakhatás feltételeinek megőrzése, a törvény a lakástámogatási rendszer szabályozását szinte teljes mértékben a települési önkormányzatokra bízta, az erre fordítható források szabad felhasználása mellett. Az önkormányzatok romló pénzügyi kondíciói pedig azt eredményezik, hogy ez az ellátás fokozatosan visszaszorul. A TÁRKI által végzett vizsgálat szerint<sup>9</sup> a magyar háztartások 16,3 százaléka, mintegy 625 ezer háztartás tekinthető „*rezi-szegénynek*”, így támogatásra szorulónak. E családoknál a szabadon elkölthető egy főre jutó jövedelem nem érte el 2002-ben a havi 13 600 Ft-ot. A támogatásra szoruló és a ténylegesen ellátásban részesülők aránya még a 30 százalékot sem éri el. További problémát jelent a támogatások célzottsága, vagyis az, hogy az esetek egy jelentős részénél – a TÁRKI felmérés szerint csaknem a felénél – a támogatás nem a legrosszabb szociális helyzetű csoportokba tartozókhoz jut el.

A települések között természetesen jelentősek a különbségek a helyi rendeletalkotás és annak alkalmazása terén. A lakásfenntartási támogatással kapcsolatos gyakorlat alapján az önkormányzatok négy csoportba sorolhatók:

a) Az önkormányzatok egy része, elsősorban a kistelepülések a lakásfenntartási támogatást „adható” (de nem kötelező) támogatásként értelmezik, ezért nem tettek eleget az ezzel kapcsolatos rendeletalkotási kötelezettségüknek.

b) A település ugyan eleget tesz a törvényből adódó kötelezettségnek, helyi rendeletben szabályozza a jogosultság feltételeit, a gyakorlatban azonban ezt nem alkalmazza. Előfordul az is, hogy 1–2 évig alkalmazzák

<sup>9</sup> A lakásfenntartás költségei, támogatottak és támogatásra szorulóak, TÁRKI, kézirat, Budapest 2002.

a rendeletet, de ennek a pénzügyi kihatásai miatt megszüntetik a lakásfenntartási támogatás megállapítását.

c) A települések nagy része megalkotta és alkalmazza a lakásfenntartási támogatással kapcsolatos helyi rendeletet, ám úgy szabályozza a jogosultsági feltételeket, hogy csak túl szűk kört érinthet a támogatás, és a szociálisan rászorult családok nagy része nem felel meg az előírt feltételeknek. A jogosultsági kör szűkítésének több módja megtalálható a rendeletekben, s ezek nem kevés hányada törvénysértő. A legjellemzőbbek az alábbiak:

*A településen elismert lakásnagyság és -minőség*

– egyedül élők esetén a maximális lakásnagyság 2 szoba, vagy 50 m<sup>2</sup> (a családi házak általában ennél nagyobbak);

– családok esetén az elismert lakásnagyság maximum 70 m<sup>2</sup>, függetlenül a benne élők számától;

– csak önkormányzati tulajdonú lakásban élők kaphatnak támogatást;

– 3 vagy 5 év helyben lakás a jogosultság egyik feltétele.

*A jövedelemhatár*

– egyedül élő esetén a nyugdíjminimum 120–150 százaléka;

– családok esetén a nyugdíjminimum 80–100–120 százaléka.

*A lakásfenntartás költségeinek meghatározása*

– a rendeletben olyan mértékben ismerik el a rezsiköltségeket, hogy ennek alapján az igénylő nem felel meg a jogosultsági feltételeknek;

– alacsony összegben határozzák meg a számla nélkül elfogadott költségek összegét;

– összegszerűen meghatározzák a lakásnagysághoz viszonyítva a fenntartás átlagos havi költségét (ez a legszegényebb rétegeket zárja ki a segélyezésből, hiszen ők csak kevés költséget tudnak igazolni);

– a lakásfenntartási költség összjövedelemhez viszonyított arányát 35 százaléknál magasabb százalékban szabályozzák.

*A kérelem benyújtása*

– fűtési támogatásra október 15-ig lehet a kérelmeket benyújtani, a határidő lejártá után részarányosan sem állapítható meg támogatás;

– lakásfenntartási támogatás esetén egy vagy két (I. félév, II. félév) meghatározott határidőig lehet kérelmet benyújtani, a határidő elmulasztása esetén csak a következő időszakra vonatkozóan állapítják meg a támogatást.

*A támogatás összege*

– a törvényben előírt havi 1000 Ft;

– átlagosan 2000–3000 Ft, függetlenül a jövedelemtől és a rezsikiadásoktól.

*Egyéb kizáró okok*

– közüzemi díjhátralék;

– rendszeres gyermekvédelmi támogatás.

d) A települések kisebb része – felismerve a lakhatás megőrzésének fontosságát – olyan helyi rendeletet alkotott, amely hathatós, kiszámítható segítséget nyújt a családoknak. Ezeknek a rendeleteknek a többségében (elsősorban közép- és nagyvárosok) jövedelemtől és kiadástól függően sávosan határozták meg a támogatás összegét, melynek átlagos összege havi 3000–6000 Ft körül mozog. Több helyen a lakásfenntartási támogatással együtt kezelték a korábban keletkezett közüzemi hátralékok visszafizetését is.

A rendeleteket az anyagi források változásának függvényében módosítják, ami többnyire szigorítást, a jogosultak körének szűkítését jelent. A gyakori rendeletváltozások kiszámíthatatlanná teszik a támogatáshoz való hozzájutás feltételeit.

Nemcsak a lakásfenntartási támogatásban részesülők száma elképesztően alacsony, hanem az egy főre jutó támogatás összege is, ami 2002-ben havi 1800 Ft volt. Ez az átlagos havi 22 000 Ft-os lakásfenntartási költségeknek a 8 százaléka! Kérdés, hogy ha egy családnak 20–22 000 Ft kifizetése gondot okoz, akkor a támogatás után fennmaradó részt ki tudja-e fizetni. Az alacsony támogatási összeg – a helyi szabályozások mellett – alapvetően arra vezethető vissza, hogy a támogatás törvényben szabályozott legkisebb összegét, a havi 1000 Ft-ot 1993 óta nem emelték. A 7. táblázat adatai alapján a támogatások közel 70 százaléka még 2003-ban sem haladta meg a 3000 Ft-ot, miközben a támogatásban részesülők több mint felének a havi rezsiköltsége 15–25 000 Ft között van. Emellett igen laza a kapcsolat a lakásfenntartási költségek és a támogatás összege között, vagyis a támogatás nem igazodik a tényleges kiadásokhoz.

7. táblázat A lakásfenntartási támogatásban részesülők megoszlása a lakásfenntartás költségei és a lakásfenntartási támogatás összege szerint (2003. április) (%)

A lakásfenntartási támogatásnál figyelembe vett költségek összege (Ft/hó)	A lakásfenntartási támogatás havi összege (Ft)				Összesen
	1000 alatt	1001–3000	3001–5000	5000 felett	
– 10 000	2,40	8,90	2,50	0,50	14,20
10 001–20 000	5,70	36,60	13,40	3,90	59,60
20 001–30 000	2,00	9,90	6,00	2,20	20,10
30 001–	0,20	2,30	1,00	2,50	6,10
Összesen	10,30	57,70	22,90	9,10	100,00

A harmadik segélytípus a *temetési segély*, amely 1993-ig a társadalombiztosítási ellátások körébe tartozott. 2002-ben 70 ezren részesültek temetési segélyben, vagyis az ösztömetések 60 százalékánál nyújtottak támogatást az önkormányzatok. Annak ellenére, hogy a létszám itt is folyamatosan csökken, a hatásmosság oldaláról nézve ez a segélytípus még ma is megfelelőnek értékelhető. A probléma elsősorban a támogatás összegénél

jelentkezik. 2002-ben az egy főre jutó temetési segély összege 13 600 Ft volt. Figyelembe véve az alacsonyabb árfekvésű temetések 100–120 ezer Ft körüli költséget, a hathatós segítség igencsak megkérdőjelezhető.

A temetési segélyek alacsony összegei ez esetben is részben a törvényi, részben a helyi szabályozásból erednek. A szociális törvény szerint a segély legkisebb mértéke a helyben szokásos legolcsóbb temetés 10 százaléka. Már a helyben legolcsóbb temetés értelmezése is gondot jelent, mert több önkormányzat a köztemetést tekinti ilyennek. A helyi rendeletben természetesen a törvényi minimumtól felfelé el lehet térni, de az önkormányzatok az elmúlt években inkább a minimum felé mozdultak el, mintsem a magasabb támogatási mértékek irányába.

A temetési segélyre vonatkozó helyi rendeletek általában a jövedelem és temetés típusa – testtemetés vagy hamvasztás – szerint differenciálják a támogatás összegét, ami a célzottságot erősíti. Ugyanakkor itt is található olyan szűkítő feltételeket, amelyek törvénysértők. A legtipikusabb ilyen előírás, hogy nemcsak az eltemetett, hanem az elhunyt személy esetében is vizsgálják az illetékességet, vagyis kizárják azokat a családokat az el-látásból, akiknek a halottja nem az adott településen lakott.

A jelenlegi szabályozás az *eseti segélyek* (átmeneti segély és rendkívüli gyermekvédelmi támogatás) esetében a legáltalánosabb. A jogosultság meghatározásánál az időszakos létfenntartási gondokat, valamint a létfenntartást veszélyeztető élethelyzetet nevesíti a jogszabály. Ez a megfogalmazás igen tág lehetőséget nyújt a képviselőtestületek számára a helyi rendeletek megalkotásához. Mivel 2002-ben több mint egy millióan kaptak eseti segélyt nem közömbös, hogy az önkormányzatok mit tekintenek rendkívüli élethelyzetnek, illetve létfenntartási gondnak.

Bár az átmeneti segély formái igen széles és színes skálán mozognak, a helyi rendeletekben szabályozott átmeneti segélyformák az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- *betegséggel összefüggő segélyek* (egyszeri gyógyszersegély, gyógyszer-támogatás, gyógyszerutalvány, gyógyszerköltség átvállalása);
- *lakással-lakhatással kapcsolatos segélyek* (lakásvásárlási támogatás, lakásvásárlási kölcsön, közüzemi hátralék, gázbekötés, csatornabekötés, tüzelővásárlás, fűtéskorszerűsítés, felújítás, háztartási gép stb.);
- *időskorúakkal kapcsolatos segélyek* (utazási támogatás, szemétszállítási díj, 70 éven felüliek segélye, egyedül élő nyugdíjasok élelmiszer vagy karácsonyi segélye, 100 évesek támogatása);
- *gyermekkel kapcsolatos segélyek* (beiskolázás, tanszer-tankönyv, ruhavásárlás, intézményi térítési díj, születés, óvodába indulás, betegség, kollégiumi díj stb.).

Az utóbbi segélyfajták inkább a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás körébe tartoznak, de a *rendeletekben általában nem különül el a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás és a gyermekekkel kapcsolatban adható átmeneti segély.*

Az átmeneti segély fentiekben leírt összetételét mutatják a mintahelyi felmérésből nyert adatok is, amelyek az alábbi táblázatban találhatóak.

8. táblázat Az átmeneti segély folyósításának indokai  
(2003. január–április) (%)

Folyósítás indoka	Esetek aránya
I. Szükséglethez kapcsolódó	
– betegség	8,4
– magas gyógyszerköltség	15,8
– közüzemi díjhátralék	6,5
– tüzelővásárlás	13,4
– temetés	3,1
– ruhavásárlás	4,6
– okmány elvesztése ill. megsemmisülése	1,3
Összesen	53,1
II. Jövedelempótlás	
– átmeneti ellátatlanság	5,1
– börtönből való szabadulás	1,0
– munkába állás	2,7
– alacsony jövedelem	22,0
Összesen	30,8
III. Egyéb (elemi kár, ünnepre készülés)	16,1
Mindösszesen	100,0

A szükséglethez kapcsolódó, konkrétan nevesített segélyformák mellett a másik jelentős ellátotti kör az átmenetileg jövedelem nélküliek és az alacsony jövedelemmel rendelkezők. Ez utóbbi esetben jövedelemkiegészítésként működik az eseti segély, amire azonban nem alkalmas. Ezt a problémát a havi rendszerességgel folyósítható átmeneti segély képes kezelni, amit viszont csak az önkormányzatok egynegyede működtet.

Szinte mindenütt megtalálható az átmeneti segélynek az a formája is, amely valóban a rendkívüli élethelyzethez kapcsolódik, vagyis krízissegélyként működik. A krízissegélyeknél többnyire nem határozzák meg a jövedelemhatárt, a rendkívüli élethelyzet a segítségnyújtás fő oka, pl. elemi kár (belvíz, árvíz, tűzkár).

Az eseti segélyek szerepének értékelésénél nemcsak az érintettek számát, hanem az esetek számát is vizsgálni szükséges. 2002-ben az átmeneti segélynél az egy segélyezettre jutó esetszám 1,6, a rendkívüli gyermekvédelmi támogatásnál pedig 2,0 volt. Az átmeneti segélyezettek 71 százaléka, a gyermekvédelmi segélyezettek 50 százaléka kapott egy alkalommal támogatást az év során. Így az e célra felhasznált közel 8 Mrd Ft oly mértékben elaprózódik, hogy a támogatás célzottsága, eredményessége ez esetben is igen vitatható. Ezt erősíti, hogy az alkalmanként adott segély összege általában 2000–5000 Ft között mozog.

Az eseti támogatások összegének és gyakoriságának limitálása mellett a helyi szabályozás sok esetben azzal is szűkíti a segélyben részesíthetők körét, hogy a rendelet szerint nem kaphat támogatást az, aki az önkormányzattól egyéb rendszeres ellátásban részesül. Ezzel kizárják a már eleve alacsony jövedelemmel rendelkezőket (pl. a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban, lakásfenntartási támogatásban részesülőket), akiknél sokkal gyakoribb, hogy létfenntartásuk veszélybe kerül. Különösen diszkriminatív ez akkor, ha a rendszeres szociális segélyben, ápolási

díjban részesülők nem juthatnak eseti támogatáshoz, mivel nekik ez az egyetlen jövedelemforrásuk.

### Összegzés helyett

A helyzetkép ismeretében talán egyértelmű, hogy a segélyezési rendszer átalakítása, megreformálása nem halasztható. Kisebb horderejű lépésekkel ugyan elérhető lenne a negatív tendenciák magállítása, de ez alapvetően nem változtatna a segélyezés hatékonyságán, nem eredményezné az alsó jövedelmi csoportba tartozó családok eddigénél eredményesebb társadalmi integrációját. Természetesen a segélyezés önmagában nem képes megfelelő védelmet nyújtani a kirekesztődés ellen, de az alulfejlett és rosszul működő támogatási rendszer növeli az érintett rétegek leszakadását, kiszolgáltatottságát.

A szociális védelem minimális szintjének biztosításához az szükséges, hogy újból meghatározzák az egyes segélytípusok funkcióját és ehhez igazodóan újraszabályozzák a jogosultsági feltételeket, emeljék a jelenlegi küszöbértékeket és a segélyezési összegeket, valamint tisztázzák az állami és önkormányzati szerepvállalást, a pénzügyi ellátások terén is létrejőjön a szakmai felügyelet.

Illúzió lenne azt hinni, hogy a segélyezés „rendbetételéhez” elegendő a jelenlegi források átrendezése, és hogy ez nem igényel többletráfordítást. Bár nem könnyű, mégis vállalni kell, hogy a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelemhez – amelyre oly sokszor hivatkozunk – a szemléltetváltás mellett a pénzre is szükség van.

Melléklet A segélyezési kiadások alakulása (M Ft)

Segélyezés típusa	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Jövedelempótló támogatások</i>	–	–	–	–	–
– jövedelempótló támogatás	23 095	25 770	22 279	10 325	1 581
– rendszeres szociális segély	3 140	4 381	6 256	14 807	22 131
– ápolási díj	3 284	3 887	4 369	5 292	6 387
– időskorúak járadéka	1 244	1 413	1 422	1 517	1 533
– rendszeres gyermekvédelmi támogatás	24 751	30 098	32 422	39 265	39 453
<i>Összesen</i>	<i>55 514</i>	<i>65 549</i>	<i>66 748</i>	<i>71 206</i>	<i>71 085</i>
<i>Kiadáskompenzáló és eseti segélyek</i>					
– lakásfenntartási támogatás	3 881	3 654	3 551	3 587	3 762
– közgyógyellátás	12 510	13 561	14 658	16 305	17 953
– temetési segély	832	869	932	953	1 051
– átmeneti segély	3 498	3 433	3 539	3 762	5 093
– rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	2 245	2 184	2 584	2 589	2 807
<i>Összesen</i>	<i>22 966</i>	<i>23 701</i>	<i>25 264</i>	<i>27 196</i>	<i>30 666</i>
<i>Mindösszesen</i>	<i>78 480</i>	<i>89 250</i>	<i>92 012</i>	<i>98 402</i>	<i>101 751</i>
Fogyasztói árindex	100,0%	110,0%	120,8%	131,9%	138,9%
Reálérték	78 480	81 136	76 169	74 603	73 255