

esély

2013/6

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

**DARVAS ÁGNES – FARKAS ZSOMBOR – GYŐRI PÉTER –
KÓSA ESZTER – MÓZER PÉTER – ZOLNAY JÁNOS**

A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok

- 3 Bevezető
- 20 Javaslát a minimumjövedelem bevezetésére,
egy új pénzbeli ellátórendszer kialakítására
- 43 Javaslátok a lakhatás és a gondozás biztonságának
rendszer szerű megerősítésére
- 83 Javaslátok a család támogatási transzferek
és a szolgáltatások fejlesztéséhez
- 108 Javaslátok a területi egyenlőtlenségek
és a mélyszegénység egyes dimenzióinak kezelésére
- 132 Irodalom
- 138 Abstract
- 139 Contents

**DARVAS ÁGNES – FARKAS ZSOMBOR –
GYŐRI PÉTER – KÓSA ESZTER –
MÓZER PÉTER – ZOLNAY JÁNOS**

A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok

Köszönetnyilvánítás

Szeretnénk köszönetet mondani mindazon szakembereknek, akik kritikus megjegyzéseikkel, visszajelzéseikkel, vitákban elhangzó véleményükkel segítették munkánkat. Köszönjük Berki Juditnak, Ferge Zsuzsának, Krémer Balázsnak, L. Ritoók Nórának, Missetics Bálintnak, Reszkető Petrának, Scharle Agotának, Simonyi Ágnesnek és Váradi Balázsnak erőfeszítéseiket. Mindannyiuk észrevételeit megfontoltuk és mérlegeltük javaslatcsomagunk kialakítása során.

1. Bevezető

1.1. A szakpolitikai javaslatok rendeltetése

Külső impulzusok hatására, de végül belső indítatásból néhányan elkezdtünk közösen gondolkodni azon, hogy vajon lehet-e változtatni az egyre mélyebb és szélesebb mélyszegénységen, gyerekszegénységen, lakásszegénységen, területi hátrányokon.¹ Lehet-e változtatni és hogyan? Megfogalmazhatóak-e olyan szakmapolitikai javaslatok, amelyekkel a politika szereplői, a döntési helyzetben lévők vagy oda igyekvők azonosulni tudnak, és amelyeket megvalósítható tettekké formálhatnak?

Az itt olvasható anyag független – bár a megoldandó feladatok iránt elkötelezett – szakértők javaslatait tartalmazza, amelyeket a döntési pozícióban lévők mérlegelhetnek. Minden javaslatunknál igyekeztünk végiggondolni azok lehetséges társadalmi, gazdasági hatásait. Meggyőződésünk, hogy széles értelemben vett szakmai és társadalmi vitának, demokratikus közbeszédben születő megállapodásoknak kell megelőzniük a társadalmpolitikai beavatkozások, ezen belül is a szociálpolitikai intézkedések bevezetését.

Arra törekedtünk, hogy olyan, a jelen helyzet elemzéséből kiinduló,

¹ Az itt olvasható anyag közös munka eredménye, hosszas együttgondolkodás után született. A teljes írást együtt jegyzik a szerzők, ugyanakkor az egyes fejezeteknek van „gazdája”. A bevezetőt Kósa Eszter, a minimumjövödelem fejezetet Mózer Péter, a lakhatási fejezetet Győri Péter, a gyerekszegénység fejezetet Darvas Ágnes, a hátrányos helyzetű térségekről szóló fejezetet Farkas Zsombor gondozta, a munkacsoportban részt vett és az anyagot szerkesztette Zolnay János.

annak hiányosságaira és hibáira reagáló, reális és konkrét javaslatokat fogalmazunk meg, amelyek pénzügyi számításokkal is alátámaszthatóak. Ugyanakkor alapvető fontosságú volt számunkra az is, hogy a javaslatainkban képviselt értékeket és célokat illetően mindvégig következetesek legyünk, és hogy az egyes részterületeket érintő javaslatok egymásra épüljenek.

1.2. A javaslatok szakpolitikai határai

Javaslatunk erősen *szegénység-központú*, ugyanakkor mégsem szegénypolitikában gondolkodtunk. A szociálpolitikának azon részét járjuk körül, amely a szegénység, a kirekesztés megelőzését, csökkentését, átörökítésének megakadályozását, távlatosan pedig a megszüntetését célozza. A tématerületek kijelölésén az a szempont vezérelt minket, hogy a jelenlegi helyzetben a szociálpolitika területén mely intézkedéseket fontos, indokolt és lehetséges megtenni.

Mindebből következik az is, hogy bár a szociálpolitikának még számos, ugyancsak integráns részterülete létezik, mi *mégsem foglalkozunk mindegyikkel ebben az anyagban*. Ilyenek egyebek között a nyugdíjrendszer és általában a társadalombiztosítás, az adórendszer, a fogyatékkal élők helyzetének kérdései, a foglalkoztatás, az egészségügy vagy az esélykiegyenlítő oktatás. Ezekre vonatkozóan részletes ajánlásokat nem fogalmaztunk meg, az összehangolásuk azonban elengedhetetlen, hiszen szakmapolitikai javaslataink nem választhatók el egy átfogó társadalmpolitikai elképzelés többi területétől; céljait, értékvalasztását és eszközeit illetően egyaránt illeszkedniük kell azokhoz.

A javaslatok kifejtésénél számos háttéranyagra, korábbi kutatásra, helyzetelemzésre utalunk. A *terjedelmi korlátok* miatt itt most eltekintünk bizonyos hosszabb elemzésektől, viszont hivatkozásként tüntettük fel a kapcsolódó, részletes kifejtéseket.

1.3. A javaslatokat vezérlő alapelvek és értékek

Meggyőződésünk szerint egy társadalom valós szövetét az *egymás iránt vállalt felelősség, a szolidaritás, a kohézió, a szerencsétlenebb sorba születettek segítése, támogatása, a jobb helyzetűek lemondása bizonyos előnyökről, valamint az együttműködés* alkotja. Emellett nélkülözhetetlen annak konszenzusa, hogy szükség van egy jól működő szociálpolitikai rendszerre, amelynek alapja az *emberi jogok és az emberi méltóság tisztelete*, a mindenki számára elérhető szociális biztonság, az *esélyegyenlőség*, a legrosszabb helyzetűek befogadása, a generációkon átörökített hátrányok örögi körének megszakítása és a *hátrányos megkülönböztetés minden formájának tilalma*.

A mélyszegénység, a kirekesztés és az egyenlőtlenségek csökkentésének alapfeltétele, hogy *társadalmilag elfogadottá váljon az a felismerés, miszerint minden egyes gyereknek, felnőtteknek, fiatalnak és idős embernek joga van a készségei kibontakoztatására és a boldogulásra. Ha a közösség csak egyetlen emberről is lemond, az mentális és anyagi elszegényedéséhez vezet.*

Az elszabadult társadalmi egyenlőtlenségek és az egyre többeket érintő kirekesztődés nemcsak a veszteseket, hanem az egész társadalmat károsan és bénító hatással sújtja, a jövőbeni árai pedig beláthatatlanok. *A kirekesztettségben élők befogadása, a szociális biztonság garanciáinak kiépítése össztársadalmi cél, ennek hiányában nem lehet sikeres sem a gazdaság, sem az ország.* (Wilkinson-Pickett 2009)

A szociálpolitikai intézkedések nem pusztán kiegészítői a többi társadalompolitikai stratégiának, hanem azok szerves részei, amelyek nélkül nem képzelhető el egy fejlődő, élhető, méltányos társadalom.

Egy jól működő szociálpolitikai rendszer szereplői és intézményei a *szükségletek szerinti jogosultságok alapján, átlátható döntéseken keresztül, az ellátottakkal partneri viszonyban, szolgáltatóként* jelennek meg, céljuk pedig *a társadalmi kohézió megteremtése*. Ugyanakkor a szociálpolitika illetékeségi területét érintő beavatkozások a közelmúltban inkább a kirekesztés irányába hatottak. E lépések közös vonása, hogy a döntések a szegények érdemességének legkülönbélebb módon végzett tesztelésein alapultak, és hogy teljes mértékben figyelmen kívül hagyták, semmibe vették az érintettek privát szféráját, integritását és az emberi méltósághoz való jogát. A Belügyminisztériumhoz tartozó közfoglalkoztatási program célja nem a képességek fejlesztése és a munkaerő-piaci integráció, hanem *a segélyezésre való érdemesség mérése és a foglalkoztatási statisztikák javítása*. A hajléktalanság, a korai iskolai lemorzsolódás, az iskolai hiányzás, a munkanélküliség rendszert, büntető eszközökkel való „kezelése” a hátrányos helyzetben lévők kriminalizálásához, végső kirekesztéséhez és a társadalmon belüli kölcsönös félelmek, feszültségek és agressziók megnövekedéséhez vezet. A segélyek radikális csökkentése, feltételekhez kötése és utalványban való kifizetése ellehetetleníti a túlélést, és egyúttal rásüti a nélkülözőkre a „felelőtlen, megregulázandó élősöködők” billogát, kiszolgáltatva őket az uzsorásoknak és az utalványfelvásárlással nyereszkezőknek.

Azt is tapasztaljuk, hogy a nemzeti szintű szabályok és rendeletek világával *párhuzamosan* létezik egy másik valóság is: az *uniós forrásból finanszírozott fejlesztések* esetében megjelenik a társadalmi esélyegyenlőséget szolgáló érték- és célrendszer, köszönhetően az uniós elvárásoknak. Sajnos e kettősség miatt azonban ezek hatása elenyészik vagy fenntarthatatlan. Hiszen felesleges az életen át tartó tanulásra felkészíteni az embereket, ha 16 éves korra csökkentik a tankötelezettséget, és felesleges hajléktalan embereket képezni, támogatni a beilleszkedésük érdekében, ha az utcáról beviheti őket a rendőr a hajléktalanságuk okán. Mit sem érnek a gyerekszegénység program elemei, ha a családok megfoszthatók minden jövedelmüktől az iskolai hiányzás miatt.

Különösen fontos lenne *a nemzeti és uniós források befektetését vezérlő elvek, célok, akciók összehangolása* a társadalmi kohézió minél sikeresebb megvalósítása érdekében.

1.4. A javaslatok által elérni kívánt célok

Szociálpolitikai javaslatunk alapvetően *új megközelítésmódot alkalmaz a célmeghatározás és javasolt eszközök* terén egyaránt. Mint már említettük, álláspontunk (és a nemzetközi tapasztalatok) szerint a szociálpolitika

nem valamiféle szükséges kísérő szolgáltatás, amely a gazdasági, társadalmi működésmód hibáit, az ott keletkezett „selejtet” hivatott korrigálni, hanem szerves része a gazdaság- és társadalompolitikának. *Jól működő szociálpolitika nélkül nincs jól működő gazdaság és társadalom.* Ezzel szemben áll az az általánosan elfogadott beállítás, amely szerint az egyenlőtlenségek csökkentésére és a befogadásra „áldozott” források gátolják a gazdaság hatékony működését. A valóság azonban az, hogy ezek a források éppen a fejlődés motorjai lehetnének. Annak jóváhagyása vagy eltűrése, hogy tömegek éljenek teljesen esélytelenül a sikeres munka- és általában az életkarrierre, behozhatatlan kirekesztettségben, vagy már eleve ilyen helyzetbe szülessenek, *a humán erőforrás felelőtlen pazarlását jelenti.* A nagyobb mértékű társadalmi egyenlőség és kisebb mértékű szegénység mozgatórugóként járul hozzá egy gazdasági értelemben jól prosperáló, szélesebb értelemben jól működő, mindenki számára élhetőbb társadalom kialakításához.

A társadalmi kirekesztés megszüntetése tehát *közügy*, amelyhez a *társadalom egészének a hozzájárulása* kell. Az egyenlőtlenségek csökkentéséért a „felül” lévőknek is tenniük kell, például a progresszív adózáson keresztül, az „alul” lévőknek pedig meg kell adni a lehetőséget, hogy maguk is tevékenyen részt vehessenek sorsuk jobbításában.

Javaslatunknak három fő célja van:

(1) *A minimális szociális biztonság széles körű megteremtése.* Ezt szolgálja a minimumjövedelem, bizonyos esetekben integrációt segítő együttműködéshez kötött, vagy ennek hiányában az alacsonyabb összegű, feltételhez nem kötött pénzbeli ellátás, és ugyancsak ez a célja a lakhatás támogatásának is.

(2) *A társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, a legrosszabb helyzetű társadalmi csoportok esélyeinek javítása, kirekesztettségének csökkentése.* Ezt a célt szerintünk a szolgáltatások fejlesztésével, a leghátrányosabb helyzetű térségekben szervezendő helyi programokkal a leggazdaságosabb előmozdítani. Ugyancsak fontosnak tartjuk a „felfelé” elszabadult egyenlőtlenségek csökkentését, a családi adókedvezmény átalakítása révén.

(3) Nagyon fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a szociálpolitika *nem korlátozódhat* csak a szegénységben élőkkel való foglalkozásra. A programoknak ki kell terjedniük *a középosztályhoz tartozók egzisztenciális lecsúszásának megakadályozására, a társadalmi integráció erősítésére és fenntartására, az elszegényedés, méltatlan helyzetbe kerülés kivédésére* egyes élethelyzetekben (pl. a családtámogatásra és szülői ellátásokra gyermek születése esetén, ápolás-gondozás biztosítására öregség, tartós betegség esetén, a lakhatás biztonságára stb.). Ez a harmadik szempont mintegy horizontálisan megjelenik a másik két fő célkitűzés kapcsán megfogalmazott javaslatainkban.

Mivel *ma már a szegénység és kirekesztettség nem reziduális, hanem központi jelentőségű társadalmi probléma,* koncepciónk erősen „szegénység- és

kirekesztettség-központú”. A kérdés fontossága az uniós stratégiákban is² hangsúlyos szerepet kap, hiszen a népesség egyre jelentősebb hányadát érinti közvetlenül, Európában és Magyarországon is, közvetve pedig a teljes társadalomra káros hatással és beláthatatlan következménnyel jár.

A *minimumális szociális biztonság* megteremtése valójában a fizikai túlélés, megélhetés támogatását jelenti.

Két fő eleme van:

(1) A minden 18 év felettit megillető, bizonyos esetekben integrációt segítő együttműködéshez kötött *minimumjövedelem, vagy együttműködés hiányában alacsonyabb összegű, feltételhez nem kötött pénzbeli ellátás*.

A minimumjövedelem elgondolása radikálisan szakít a segélyezési logikával, nem állít akadályokat, és jelentősen leegyszerűsíti a jelenlegi bonyolult, agyonszabdalt, túlbürokratizált és diszkracionális rendszert. Azt a tényt veszi alapul, hogy bizonyos csoportok kiszorultak a munkaerőpiacról; nem azért nem dolgoznak, mert „nem akarnak”, hanem mert nincs rá lehetőségük (lakóhelyük, képzettségük, egészségi állapotuk, cigány származásuk és leginkább a strukturális munkanélküliség miatt).

A szisztéma három fő célt szeretne elérni. Az első a jelenleg 350-460 ezer főre tehető *ellátatlan aktív korúak bevonása*. A második a jelenlegi, sokszor megalázó segélyezési gyakorlattal szemben *az igénybe vevők számára könnyebben elérhető rendszer kialakítása*. Végül harmadikként fontosnak tartjuk, hogy a *munkára ösztönzés és a társadalmi befogadás* személyre szabott, integratív szolgáltatással párosuló *együttműködési kötelezettség* alapján jöjjön létre.

A nyomor enyhítése nem képzelhető el pénz nélkül, de a pénzbeli ellátás önmagában nem oldja meg a kirekesztettség problémáját. Ehhez olyan *szolgáltatások* is szükségesek, amelyek révén az érintettek *partneri viszonyban, aktívan vesznek részt a társadalmi integráció, az esélyteremtés érdekében*. A „járjon a lét jogán” vs. „együttműködési feltétellel, személyre szabott szolgáltatással segítsük a társadalmi befogadást a pénzbeli ellátás mellett” dilemmáját úgy oldottuk fel, hogy *kétlépcsős javaslatot* fogalmaztunk meg. Ennek fő eleme az integrációt segítő együttműködéshez kötött minimumjövedelem, ugyanakkor az *együttműködésben részt nem vevők is részesülnek egy alacsonyabb összegű pénzbeli ellátásban*. Fontosnak tartjuk, hogy e szerény jövedelemben részesülőket is folyamatosan *ösztönözni kell* a szociális munka eszközeivel arra, hogy vegyék igénybe az integráló, segítő együttműködést, mert ez ön- és közérdek is. Az *együttműködés az integráció és ösztönzés* miatt fontos, és *nem azért, hogy a kirekesztettek felelősségét hangsúlyozzuk, vagy hogy büntető módon léphessünk fel velük szemben, amennyiben nem vesznek részt ebben*.

(2) A *lakhatás biztosítása*.

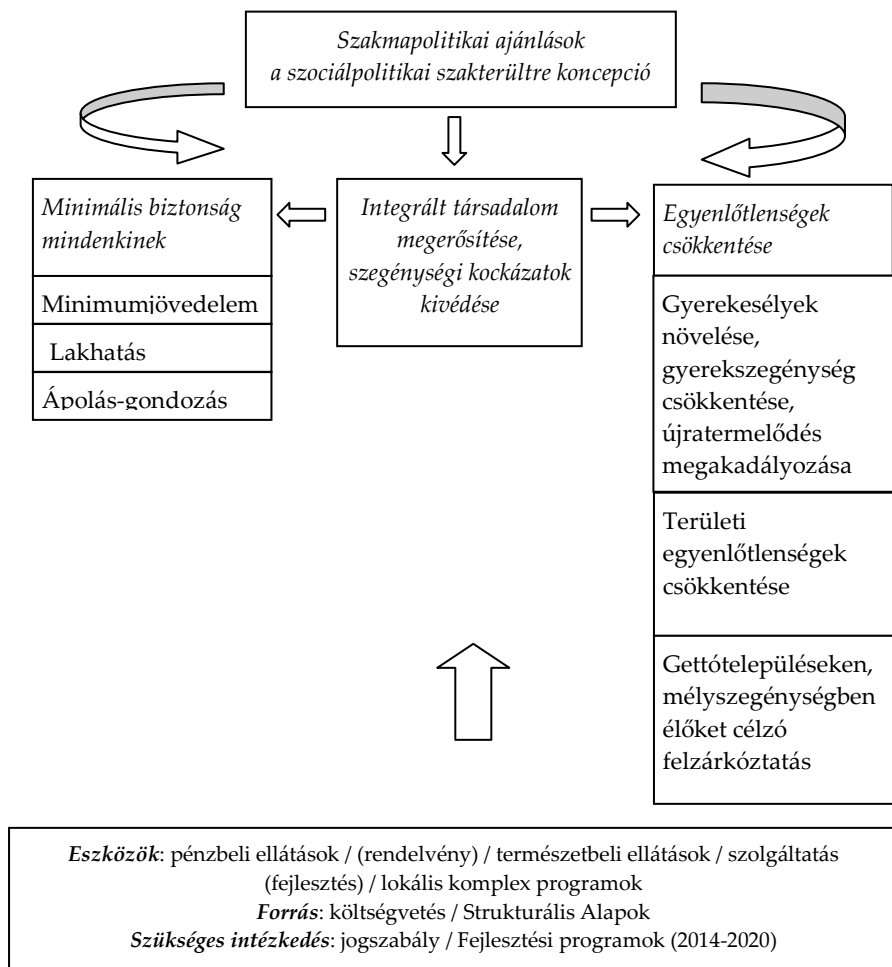
A lakhatási és ápolási-gondozási koncepció szintén egyszerűsíti és harmonizálja mindazon ellátásokat, amelyek most ezekhez a célokhoz kapcsolódnak. Lényege szerint az arra rászorulókat illetné meg, normatív

² Agenda 2020, European Commission. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/magyarorszag/country-specific-recommendations/index_en.htm

alapon szabályozott, elismert lakhatási körülmények és elismert lakhatási költségek alapján. A lakhatás és ápolás-gondozás biztosításában fontos szerepet játszik a *rendelvény (voucher)* bevezetése, ami azt a célt szolgálja, hogy az ellátásra jogosult maga válassza ki a szolgáltatások-támogatások kínálatából a számára elérhető legmegfelelőbb megoldást, a finanszírozó pedig közvetlenül itt „költi el” a támogatottat megillető összeget. Az intézmények normatív, illetve a családok esetleges anyagi támogatása helyett alkalmazandó rendelvevények egyébként a szolgáltatási piac többszínűvé válását, minőségi versenyét és a szektorsemlegesség megvalósulását is szolgálják.

A társadalmi (esély)egyenlőtlenségek csökkentését szolgáló javaslatok négy fő területet céloznak, amelyek egyébként egymással számos „közös halmazt”, átfedést mutatnak.

1. ábra A szakpolitikai javaslatok célrendszere, az egyes fejezetek helye a javaslatsorban



(1) A gyerekesélyek növelését, a gyerekszegénység mérséklését és újratermelődésének megakadályozását célzó javaslatok számos területet ölelnek fel, a családátvitási rendszertől a gyermeknevelési- anyasági ellátásokon át a gyerekek napközbeni ellátását szolgáló rendszerig, valamint a leghátrányosabb helyzetű gyerekek, fiatalok célzott támogatási lehetőségeinek számbavételéig.

(2) A területi egyenlőtlenségek csökkentését célzó intézkedések alapvetően a leghátrányosabb helyzetű, leszakadó kistérségek problémáit kezelik. Elsősorban szolgáltatások létrehozására, illetve a meglévő, de nem megfelelően működő szolgáltatások megerősítésére, elérhetőségének fejlesztésére teszünk javaslatot ebben a fejezetben.

(3) A gettótelepüléseken, mélyszegénységben élők (jelentős részben romák) felzárkóztatását célzó intézkedésekre vonatkozó javaslatok lokális programokat fogalmazznak meg, a többszörös kirekesztettséggel küzdő (aluliskolázott, tartósan munkanélküli, szegény), szegregált kistélepülésen vagy városrészben élő családokkal kapcsolatban.

1.5. Megfontolások a javaslatok megvalósítása kapcsán

A javaslatok csak abban az esetben hasznosulhatnak, amennyiben:

- van politikai akarat a szegénység újratermelődésének megtörésére;
- van hazai, költségvetési forrás az ehhez kapcsolódó intézkedésekre;
- az EU-s források célzottan, ágazatok közötti összehangolással és komplex módon, az ismert pályázati anomáliákat³ minél inkább kiküszöbölve használhatóak fel;
- a jogszabályi környezet és a kirekesztés elleni intézkedések között összhang van.

A javaslatok hatékony alkalmazásának társadalompolitikai alapfeltételei (amelyek kívül esnek a javaslatok által lehatárolt területeken):

- az egyenlőtlenségek csökkentését célzó intézkedések (pl. adórendszer módosításai);
- az aktivitási ráta növelése, foglalkoztatáspolitikai stratégia;
- a szegregációmentes és befogadó oktatás, oktatáspolitikai stratégia;
- lakáspolitikai.

1.5.1. A javaslatokban megfogalmazott, különböző célzású eljárások

A megfogalmazott javaslatok többféle célzást tartalmaznak.

(1) Több esetben tettük javaslatot *univerzális* ellátásokra: pénzbeli vagy természetbeni ellátások, szolgáltatások körében egyaránt.

(2) Több esetben – jellemzően a gyerekszegénység felszámolását és a területi hátrányok kompenzálását célzó javaslatok kapcsán – javasoljuk

³ Speciálisan a gyerekszegénység elleni hazai pályázati projektekre vonatkozóan ld.: Gyerekesély programok kistérségi alkalmazása – a gyakorlat dilemmái és tanulságai, GYERE, 2013 (www.gyere.net)

alkalmazni a *fokozatos univerzalizmus* elvét. Ennek értelmében a szolgáltatások, ellátások megerősítése a legrosszabb helyzetű kistérségekben, településeken vagy intézményekben indul, majd, „ha ez szükségesnek és ésszerűnek látszik, akkor a források bővülésével a rendszer kiteljesedik.”⁴ Ez érvényes az uniós finanszírozású programokra is, amelyek esetében – a csoportos célzás elve szerint – „a forráselosztás követi a hiányok alapján felállított rangsort, legyen szó egyéni szegénységről, a települési lejtőről, rossz feltételekkel működő iskoláról...”⁵

(3) „A fokozatos univerzalizmus mindig *csoportos célzást* jelent. Ez – a kritériumtól függően ugyan, de – semlegesebb hatású lehet, mint az egyének szelektálása. Akkor alkalmazható viszonylag feszültségmentesen, ha az adott csoportnak olyan speciális szükségletei vannak, amelyek nagy valószínűséggel szegénységhez vezetnek, de társadalmilag méltányoltak és viszonylag könnyen azonosíthatóak... Ilyenek a területi egyenlőtlenségek is, amelyek miatt a területi célzás nem keltett feszültséget.” (Darvas–Ferge 2013) Ebben a megközelítésben mindig igyekeztünk megfelelni annak az európai alapelvnek, hogy ha előnyt adunk egyes csoportoknak, akkor a *célzás legyen 'kifejezett, de nem kizárólagos'* (*explicit but not exclusive*).

(4) A területi hátrányok felszámolását célzó javaslatok többsége a *területi célzás* adott egységének tekinti a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérséget (LHH).⁶ Az anyag a területi behatárolások és definíciók problémáival nem foglalkozik.⁷ Az LHH kistérségek behatárolása számos dilemmát felvet, ugyanakkor egyelőre nem gondolkodtunk más rendszerben. Az LHH kistérségekre vonatkozó javaslat különböző meghatározott mutatók alapján szűkítene a „jogosult és bevont” kistérségek (járások) körét. Elsősorban azért, mert így – szűkös anyagi források esetén is – biztosítható az erőforrások megfelelő koncentrációja a legrosszabb helyzetű, leszakadó térségekbe. Az egyes intézkedések által érintett kistérségek, települések számát, a kiterjesztés ütemét és mértékét a későbbiekben kell meghatározni – a szolgáltatás, támogatás jellegétől és a rendelkezésre álló forrásoktól függően.

1.6. A javaslatok összefoglalása címszavakban

Javaslatcsomagunk szorosan együtt kezeli a pénzbeli támogatások és a szolgáltatások kérdését, mert *önmagában* egyik sem képes megoldani a szegénység és kirekesztettség problémáját.

⁴ MTA GYEP „Rövid Program”, 2. sz. Melléklete

⁵ Uo.

⁶ 311/2007. (XI. 17.) Korm. Rendelet a kedvezményezett térségek besorolásáról.

⁷ Lásd erről pl. Szakmai műhely a területi lehatárolásról. http://www.melyszegenyseg.hu/dokumentumok/dokumentumtar_tartalma/TAMOP513_lehatarolos_muhely_2013-01-08_osszefoglalo.pdf

1.6.1. Pénzbeli ellátások

(P/1) Javaslat: Minimumjövedelem

*Javaslatunk épít a témához kapcsolódó szakirodalmi elemzésekre, az EU ajánlásaira, valamint az EU-országok gyakorlatának értékeléseire. A megfogalmazott szisztéma hazai gyökereit az elmúlt évtizedben lezajlott két reformkoncepció (SZOLID program [2003–2004], [NSZK 2011]) javaslataiban találhatjuk meg. *Javaslatunk lényege* egy olyan normatív módon szabályozott ellátás, amely az alacsony jövedelmű személyek számára minimumjövédelmet biztosít. Az aktív korú állástalanok esetében az ellátás feltétele az integrációt segítő együttműködési kötelezettség, amely személyre szabott támogató szolgáltatásban való részvételt jelent a társadalmi (munkaerő-piaci) integráció érdekében. Az együttműködésben részt nem vevő személyeknek egy alacsonyabb összegű, feltétel nélküli pénzbeli ellátás jár. *Javaslatunk célja*, várható hatása a társadalmi integráció erősítése, a végletes társadalmi kirekesztés megelőzése.*

(P/2) Javaslat: Új lakhatási támogatási rendszer megvalósítása

*Javaslatunk épít a jelenlegi lakhatási, elsősorban normatív lakásfenntartási támogatásra és a bentlakásos intézmények finanszírozására. *Javaslatunk lényege* egy egységes, de az élethelyzettől, jövedelemtől függően differenciált lakhatási támogatás kialakítása, mely minden támogatott lakhatási formát (ideértve az önkormányzati és magánpiaci lakásokat, a bentlakásos intézményeket, ezen belül a hajléktalanellátó intézményeket is) egy egységes rendszerként kezel. *Javaslatunk célja*, várható hatása, hogy hozzájárulhat a bérlakás-szektor méretének és biztonságának növeléséhez, az eladósodás megelőzéséhez, a meglévő eladósodási problémák csökkentéséhez, a lakástalanság/hajléktalanság kialakulásának és újratermelődésének a rendszerszerű megelőzéséhez és egyben a lakóhelyi, illetve intézményes (bentlakásos) szociális ellátás megújításához, összehangolásához.*

(P/3) Javaslat: Új ápolási-gondozási támogatási rendszer megvalósítása

*Javaslatunk épít a jelenleg részben a szociális, részben az egészségügyi ellátás keretében működő otthon közeli, illetve bentlakásos és fekvőbeteg-szolgáltatások finanszírozására, szabályozására. *Javaslatunk lényege* a meglévő ápolási díj, szociális házi segítségnyújtás, egészségügyi otthoni szakápolás, valamint az időseket, fogyatékosokat, pszichiátriai betegeket ápoló, gondozó otthonok és a fekvőbeteg-ellátás keretében működő ápolási részlegek összefüggő, egységes elvek, eljárások mentén megvalósuló szabályozása, finanszírozása. A bentlakásos intézmények esetében az új ápolási-gondozási támogatás és az új lakhatási támogatás – az igénybe vevők hozzájárulásával együttesen – fedezi a jövőben a kapott humán szolgáltatások és hotel szolgáltatások költségeit. *Javaslatunk célja* az ápolási-gondozási ellátások közötti szakadékok felszámolása, az ellátatlanok számának a csökkentése és a különböző jövedelmű és élethelyzetű családok közötti teherviselés arányosabbá tétele.*

(P/4) Javaslat: A családi kedvezmény rendszerének módosítása

Javaslatunk épít az adórendszeren belül történő családátogatás elmúlt két évtizedes tényeire, a témához kapcsolódó elemzések eredményeire, valamint a nemzetközi gyakorlatban megjelenő alternatív megoldások tapasztalataira. *Javaslatunk lényege* a jelenlegi családi adókedvezmény-rendszerbe igénybevételi plafon beépítése, illetve egy, a gyerekszám alapján a jelenleginél kevésbé differenciált kedvezmény alkalmazása és a három- és több gyerekesek esetében igénybe vehető kedvezmény csökkentése. *Javaslatunk célja* a jelenlegi fordított (perverz) újraelosztási hatás csökkentése, és hosszabb távon történő megszüntetésének előkészítése. A jobb helyzetűektől a kedvezőtlen helyzetű csoportok felé történő újraelosztás eszköze lehet például hosszabb távon a negatív jövedelemadó, valamint adóalap-kedvezmény helyett adókedvezmény alkalmazása.

(P/5) Javaslat: A családi pótlék ellátás fejlesztése

Javaslatunk épít a családi pótlék tradicionális jellegére, univerzális jellegére, hatékony célzására, valamint jelentős szegénységcsökkentő funkciójára. *A javaslat lényege* az ellátás színvonalának jelentős emelése, és a gyerekszegénység csökkentése érdekében a családi pótlék összegének további belső differenciálása. A jelenlegi rendszerhez képest új elemként javasoljuk kiegészítő családi pótlék bevezetését a 0–2 éves kisgyerekek esetében, szintén a bizonyítható szegénységi kockázatok csökkentése érdekében. *A javaslat célja* a családi pótlék ellátás elmúlt években bekövetkezett reálértékvesztésének megállítása, szegénységcsökkentő funkciójának erősítése, a gyerekek körében jellemző, a népesség más demográfiai csoportjainál tapasztalható szegénységi arányokat jelentősen meghaladó kockázatok csökkentése.

(P/6) Javaslat: A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (RGYK) fejlesztése

Javaslatunk épít a meglévő, szelektív, jövedelemhez kötött rendszerre, melyhez készpénzes támogatás és természetbeni támogatások (ingyenes étkezés, tankönyv stb.) is kapcsolódnak. A segélyezés megtartását a jelenlegi egyenlőtlenségi helyzet indokolja. *A javaslat lényege* az ellátás pénzben nyújtott támogatására vonatkozóan a gyakoriság növelése és színvonalának kisebb mértékű emelése, valamint a készpénzben történő folyósításának visszaállítása. A természetbeni ellátások közül kiemelten javasoljuk az érintett csaknem 600 ezer gyerek alapvető szükségleteinek kielégítésében meghatározó jelentőségű ingyenes intézményi étkeztetés elérhetőségének, feltételeinek, kiterjedtségének (napi háromszori étkezés), színvonalának és körülményeinek fejlesztését, valamint a nyári – iskolaszüneti – időszakban azoknak a napközbeni programoknak, szolgáltatásoknak a biztosítását, melyekhez a nyári étkeztetés kapcsolódik. *A javaslat célja* a legrosszabb helyzetű családok és gyerekek körében tapasztalható nélkülözés csökkentése, megszüntetése.

(P/7) Javaslat: A gyereknevelési szabadságok rendszerének fejlesztése

Javaslatunk épít a hosszú évtizedek óta működő rendszer tapasztalataira, tradicionális jellegéből fakadó sajátosságaira, valamint a gyerekek szükségleteire vonatkozó tudományos megközelítésekre, illetve a munkaerőpiaci folyamatok és a szegénység összefüggéseinek tényeire. *A javaslat*

lényege: a gyés színvonalának differenciált emelése, az ellátás mellett történő munkavállalás szabályainak enyhítése, a napközbeni szolgáltatások igénybevételét segítő finanszírozási formák bevezetése. A gyed tradicionális jellege miatt a rövid távú javaslataink nem érintik a jelenlegi (2012-ben érvényes) jogosultsági szabályokat és az ellátás színvonalát. A gyet esetében ugyancsak az ellátás színvonalának növelésére irányulnak a javaslatok. *A javaslat célja* rövid távon a kisgyerekeket otthonukban nevelő szülők jövedelmi biztonságának növelése, az ebben a körben jellemző jelentős szegénységi arányok csökkentése, a kisgyerekes szülők munkavállalásának ösztönzése, foglalkoztathatósági esélyeinek javítása, a kisgyerekek szükségleteihez igazodó minőségi szolgáltatások igénybevétele iránti szülői motiváció erősítése. Hosszabb távon a legkisebbek otthoni nevelését támogató ellátások (gyes-gyed) egységesítése lenne indokolt, mivel a jelenlegi támogatások leképezik és egyben erősítik a kisgyereket nevelő családok közötti társadalmi egyenlőtlenségeket.

(P/8) Javaslat: A leszakadó térségekben élő hátrányos helyzetű emberek célzott pénzbeli támogatása

Javaslatunk épít a jelenleg is működő mobilitási támogatásra, illetve arra az ismert problémára, hogy a leszakadó térségekben és településeken az országos átlagot jóval meghaladó a tartós munkanélküliek aránya. *A javaslat lényege* a jelenlegi támogatás fejlesztése, az utazási és lakhatási költségekre fordítható célzott pénzbeli támogatás nyújtása a jogosultsági feltételek enyhítésével. *A javaslat célja*, hogy előmozdítsa a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élők munkavállalási mobilitását. (Nem feledve azt, hogy az intézkedés csak más beavatkozásokkal együtt lehet eredményes, a problémát önmagában nem képes kezelni, enyhíteni.)

1.6.2. Természetbeni ellátások, szolgáltatások

(T/1) Javaslat: A minimumjövedelemben részesülő, aktív korú állástalanok számára előírt, az integrációt segítő együttműködési kötelezettség intézményi feltételeinek megteremtése.

Javaslatunk épít a már megvalósított intézményfejlesztési eredményekre, elsősorban a munkaügyi rendszer EU-s projektjeire, valamint a megkezdett államigazgatási változtatásokra: például a nyilvántartási rendszerre. *Javaslatunk lényege*, hogy a szociális és foglalkoztatási közszolgáltatási rendszerek azon részét, amely a nehezen foglalkoztathatók aktiválását segíti elő, konkrét feladatellátás köré szervezze. *Javaslatunk célja* egy gazdaságosabban⁸, eredményesebben⁹, hatékonyabban¹⁰, igazságosabban¹¹ működő intézményrendszer létrehozása és működtetése.

⁸ Azaz a közszolgáltatásokhoz szükséges tényezőket a lehető legjobb áron szerezzék meg.

⁹ Azaz a ráfordítások váltsák ki azt a hatást, amiért azok kiadását elrendelték.

¹⁰ Azaz a rendelkezésre álló erőforrásokat megfelelő mértékben használják ki.

¹¹ Azaz a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése révén javuljanak az életesélyek, és lehetővé váljon mindenki számára hozzájutni az alapvető társadalmi javakhoz.

(T/2) *Javaslat: A bérlakásszektor méretének és biztonságának növelése*
*Javaslatunk épít a még megmaradt önkormányzati tulajdonú lakásállományra, de nagyobb részt a jelenleg nem lakott, vagy feketén bére adott magánlakásszektorra, valamint számos hazai és külföldi megoldás tapasztalataira. Javaslatunk lényege, hogy a megmaradt önkormányzati bérlakásállomány mellett minél szélesebb körben bevonjuk a szabályozott, legális, részben a szociális célcsoportoknak is esélyt nyújtó bérlakáskörbe a magánszektor bére adható ingatlanait.¹² A „Biztonságos Bérlet” és a „Biztonságos Szociális Bérlet” rendszerének kialakítását ösztönző adózási és szabályozási lépésekre teszünk javaslatot. *Javaslatunk célja* a bérlők és bérbeadók biztonságának a növelése, ezzel a lakástalanság veszélyében élők számának érzékelhető csökkentése, a piacgazdasággal konform, szabályozottan és jól működő bérlakásszektor kialakítása.¹³*

(T/3) *Javaslat: A tömeges hajléktalanság jelentős visszaszorítása*
*Javaslatunk épít a már kialakult ellátási formák és az utóbbi évek számos sikeres, de korlátozott kört érintő szakmai programjai mellett az új lakhatási támogatás és a Biztonságos Szociális Bérlet létrejöttére is. *Javaslatunk lényege* a hajléktalan élethelyzet újradefiniálása lakástalan élethelyzetként és ezzel mind a szabályozás, mind a finanszírozás, mind az eljárások terén a hajléktalanság „visszaintegrálása” a szociális lakhatás rendszerébe. Emellett javaslatot teszünk a krízishelyzetbe kerültek, fedél nélkül élők elhelyezési kötelezettségének – az eddigiéknél jobban végrehajtható és számonkérhető – újraszabályozására. *Javaslatunk célja* mind a tömeges hajléktalanság megelőzése, mind a már kialakult tömeges hajléktalanság felszámolása, mind az ezek után is krízishelyzetbe kerülők tényleges elhelyezése.¹⁴*

(T/4) *Javaslat: Egyes lakhatási krízishelyzetek rendezése*
*Javaslatunk épít a kialakult hazai és külföldi jó gyakorlatok tapasztalataira, a korábbi törvénykezési kezdeményezésekre, illetve a rezsiaadósok és a devizaadósok helyzetének kezelésére eddig létrejött eszközökre. *Javaslatunk lényege* számos olyan új, „kreatív” eszköz bevezetése – mint a magán csődeljárás, a vegyes tulajdoni/bérleti, illetve vegyes bérleti/intézményi formák –, melyek ténylegesen kivezethetik az érintetteket lakhatási krízishelyzetükből. De javaslatot teszünk a közösségi lakhatás és szolgáltatások ármeghatározásának az átalakítására, a felhalmozódott rezsiaadósok kezelésének módjára és az adósságkezelés jelenlegi eszközeinek hatékonyabb átalakítására is. *Javaslatunk célja*, hogy a lakossági tömeges eladósodásból kivezessük az érintetteket, elfogadható lakhatásuk megőrzése mellett ismét fogyasztókká, legálisan dolgozókká válhas-*

¹² A jelenlegi önkormányzati bérlakásállomány (3%) megőrzése, a legális magántulajdonú bérlakások (4%) arányának megkettőzése.

¹³ A jelenleg jogcím nélkül, szívésségi lakóként, vagy nem szabályozott magánbérlőként élő 500–800 ezer ember lakhatási biztonságának növelése.

¹⁴ A tömeges (éjszakánként mintegy 4000–5000 főre becsülhető), tartós fedél nélküliség radikális visszaszorítása támogatott lakhatási formákkal.

sanak és az aktuális fizetésképtelenség ne vezessen visszafordíthatatlan egzisztenciavesztéshez.¹⁵

(T/5) Javaslat: Biztos Kezdet program bővítése, fejlesztése

Javaslatunk épít a korai években történő beavatkozások bizonyított szegénységcsökkentő szerepére, a 2003-ban megkezdett hazai Biztos Kezdet program eredményeire, a korai képességgondozás és koragyermekkori szolgáltatások nemzetközi és hazai tapasztalataira. A javaslat lényege a Biztos Kezdet program keretében működő szolgáltatások további kiterjesztése a szolgáltatáshiányos településeken uniós források felhasználásával, a már működő szolgáltatások fenntarthatóságának biztosítása a központi költségvetésben biztosított forrásokból, valamint a szükséges szakmai-módszertani háttér kiépítése. A javaslat célja a szegénység generációk közötti átörökítésének megtörése érdekében a kedvezőtlen helyzetű térségekben, településeken élő kisgyerekek (0–4 év) és szüleik számára elérhetővé és hozzáférhetővé tenni a korai képességgondozást és a szülők támogatását, megerősítését célzó szolgáltatást.

(T/6) Javaslat: A gyerekek napközbeni ellátásának fejlesztése (bölcsőde, családi napközi, óvoda)

Javaslatunk épít a már meglévő intézményrendszerre és az elmúlt években történt fejlesztésekre, a hozzáférés és az igénybevétel tapasztalataira. Ez utóbbin belül arra a tényre, hogy a kedvezőtlen szociális helyzetű gyerekek, valamint a hátrányos helyzetű térségekben, településeken élő gyerekek kevéssé jutnak hozzá ezekhez a szolgáltatásokhoz. A javaslat lényege a további, a jelenleginél intenzívebb férőhely- és kapacitásbővítés, de ugyanilyen hangsúllyal a szolgáltatások minőségének fejlesztése is. A kapacitásbővítés, az igénybevétel növelése, ezen belül kiemelten a szegénységben élő gyerekek által történő igénybevétel növelése érdekében javasoljuk a finanszírozásban a kisgyermeket nevelő szülők által célzottan felhasználható támogatás bevezetését. Ezt egészítheti ki a jelenlegi óvodáztatási támogatás továbbfejlesztése.¹⁶ A szolgáltatások minőségének biztosítását szolgálják a szakmai felkészítésre, továbbképzésre, valamint az alternatív szolgáltatások, például az óvodába még nem járó gyerekek számára nyújtott képességgondozás bevezetésére irányuló javaslatok. A javaslat célja a napközbeni ellátások igénybevételi arányában tapasztalható területi és települési egyenlőtlenségek jelentős csökkentése, a szegénységben élő gyerekek hozzáférési és igénybevételi arányainak javítása, a kedvezőbb helyzetű gyerekek körében jellemző részvételi arányok elérése. A javasolt fejlesztések a napközbeni ellátások képességgondozó-fejlesztő funkciójának erősítését, minőségi garanciáinak kiépítését is célozzák, valamint – hosszabb távon – az egységes iskoláskor előtti ellátási forma kialakítását is lehetővé teszik.

¹⁵ A jelenleg mindegy 51 Md Ft-ot kitevő lakossági közüzemi díjhátralék legalább felére csökkentése 4–5 éves időtávlatban, a 115–140 ezer fogyasztásból kikapcsolt háztartások többségének fogyasztásba történő visszakapcsolása ez idő alatt.

¹⁶ Felemelkedés közös erővel: A tartós mélyszegénység csökkentése célhoz kötött támogatások révén. A Tárki és a Budapest Intézet a Haza és Haladás Alapítvány megbízásából készült anyagai (2012. március).

(T/7) *Javaslat: A kora gyermekkori szakszolgáltatások, a korai fejlesztés, logopédiai ellátás, nevelési tanácsadás, gyógytorna fejlesztése*¹⁷
Javaslatunk épít a szakszolgáltatások mára kialakult, de az elmúlt évek kutatási eredményei alapján súlyos ellátási hiányokkal terhelt rendszerére. A javaslat lényege a rendkívényben nyújtott támogatás a gyermek és a szülők számára a szükséges, tehát szakmai vélemény alapján megállapított szakszolgáltatás igénybevételéhez. A szolgáltatások helyi szükségletekhez igazodó kapacitásbővítésének ösztönzése. A javaslat célja a szükségletekhez ténylegesen igazodó szakszolgáltatások körének biztosítása a szolgáltatáshiányos térségekben és kistélepüléseken, a jelenlegi ellátatlanság folyamatos megszüntetése.

(T/8) *Javaslat: A gyermekjóléti szolgáltatás és egyes szociális szolgáltatások, a falu- és tanyagondnoki szolgálat, az adósságkezelés, valamint a védőnői ellátás – különböző eszközökkel elérhető – megerősítése és kiterjesztése, a szolgáltatások és a hozzáférés javítása a legrosszabb helyzetű, szolgáltatáshiányos térségekben, településeken*

Javaslataink építenek a meglévő szolgáltatásokra, ugyanakkor azokra a tényekre és tapasztalatokra is, amelyek szerint a hátrányos helyzetű kistérségekben és a kistélepüléseken ezek a szolgáltatások rosszabb minőségűek és kevésbé hozzáférhetőek, mint az ország más területein. A javaslatok lényege – összefoglalóan – a szolgáltatások megerősítése több, jól képzett szakember biztosításával, a szakemberek leterheltségének, illetve az egy szakemberre jutó ellátandók számának csökkentésével a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben. A javaslatok célja, hogy a szolgáltatások reagáljanak a társadalmi problémák területileg lehatárolható differenciáltságára. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a jelenleginél jobb, hatékonyabb és a mostaninál jóval egyenlőbb esélyekkel elérhető alapszolgáltatásokra van szükség. Elsősorban, de nem kizárólagosan azokban a térségekben, ahol a problémák koncentrációja és tartóssá válása figyelhető meg. Ezzel együtt az országos (ellátó)rendszerek javítására, átalakítására égető szükség van (ahogy ezt a munkacsoport több anyaga tartalmazza), ugyanakkor a leszakadó térségekkel, az ott élő emberekkel (is) haladéktalanul kezdeni kell valamit. Ennek egyik – igen korlátozott, a foglalkoztatás kiemelkedően fontos problémáit például nem érintő – eszközcsoportját jelentik a javasolt lépések.

(T/9) *Javaslat: Lokális beavatkozások a szociális munka megerősítése, a közoktatásban tanulók pályafutásának segítése, valamint a szegregált lakókörnyezetben, a gettó jellegű és gettószódó településeken élők életminőségének javítása, a mélyszegénységből eredő hátrányaik enyhítése és közösségeik fejlesztése érdekében*

Javaslataink építenek a korábban megvalósított települészámolási és egyéb, a szegénységet kezelni hivatott programok tapasztalataira, valamint a „gettószódás”, a mélyszegénység és kirekesztettség bizonyított, sok szak-

¹⁷ A javaslat épít a Felemelkedés közös erővel: A tartós mélyszegénység csökkentése célhoz kötött támogatások révén. A Tárci és a Budapest Intézet a Haza és Haladás Alapítvány megbízásából készült anyagaiban (2012. március) megfogalmazott, a szakszolgáltatások közül a korai fejlesztésre vonatkozó javaslatokra, de annál szélesebb körre (logopédiai ellátás, gyógytorna, nevelési tanácsadás) terjed ki

ember által hangsúlyozott összefüggéseire, következményeire. *A javaslatok lényege*, hogy uniós finanszírozású lokális programokkal történjenek beavatkozások a leghátrányosabb helyzetű kistérségek és a gettósodó települések egy részében. A tapasztalatok alapján a programok fokozatosan kiterjeszthetők további térségekre, településekre. *A javaslatok célja*, hogy a lokális programok komplexen próbálják meg kezelni a problémákat, elindítsanak, megalapozzanak kedvező irányú folyamatokat. Ezek csak akkor lehetnek eredményesek, ha viszonylag hosszú-távúak, illetve a „nagy rendszerek” több oldalról támogatják megvalósulásukat. (Az ellenkezőjéről, a lokális programok „szélel szemben” működéséről és ennek következményeiről számos példa tudható.)

1.7. Az egyes javaslatok összefüggései, egymásra épülésük

Miközben javaslataink – tudatosan – nem fogják át a szociálpolitikai teendők teljességét, hanem egy-egy kiemelt területre, problémakörre fókuszálnak, aközben legalább négy metszetben is egymásra épülnek, egymást feltételezve összefüggnek:

- a) jövedelmi szegénység metszet;
- b) demográfiai élethelyzet metszet;
- c) területi egyenlőtlenség metszet;
- d) pénzbeli támogatások – kapcsolódó szolgáltatások metszet.

Míg a gyerektámogatások rendszerére vonatkozó javaslataink értelemszerűen a gyerekekre fókuszálnak, addig a minimumjövedelem elsősorban a munkaképes korú népesség legsúlyosabb problémáit hivatott kezelni. Ezekhez kapcsolódik az új ápolási-gondozási támogatásra irányuló javaslatunk, amely elsősorban (de nem kizárólag) az egyre növekvő idős népesség jelenleg és a jövőben várhatóan talán még inkább égető problémájára keresi a választ. Az otthonukban már nem gondozható emberek esetében az ápolási-gondozási támogatást az egységes lakhatási támogatás egészíti ki (amire már utaltunk, a minimumjövedelemhez kapcsolódó lakhatási „láb”-ként).

Az említett pénzbeli ellátások majd’ mindegyikénél – pl. a minimumjövedelemben részesülő munkaképes nem foglalkoztatottak, a lakhatási krízishelyzetben lévők, a gyermeknevelésről a munkaerőpiacra visszatérők esetében – a javasolt pénzbeli ellátások szorosan összekapcsolódnak a javaslatainkban kidolgozott szolgáltatásokkal, szolgáltatások fejlesztésével, egyenlő esélyű igénybevételével. Ahogy korábban is írtuk, kiindulópontunk a minimális szociális biztonság megteremtése mindenki számára, ami elsősorban pénzbeli ellátásokkal oldható meg. A szolgáltatások színvonalának javítása, azok elterjesztése, a hozzáférés támogatása nem jelent hatékony megoldást, ha nincs széles körű minimális jövedelmi biztonság. Ugyanakkor a pénzeszközök sem sokat érnek ráépülő, azokhoz szorosan kötődő, jó színvonalú szolgáltatások nélkül, legyen szó például lakhatási vagy ápolási-gondozási szolgáltatásokról, gyermekek napközbeni ellátásáról, korai képességgondozásáról, vagy minimumjövedelemben részesülők egyéni fejlesztéséről a munkaerőpiacra való sikeres visszatérés érdekében.

Mindegyik említett ellátási csoport különleges, speciális megoldásokat, a felsoroltakat kiegészítő eszközöket igényel a leszakadó, helyesebben már leszakadt térségekben. A mélyszegénységben, kirekesztettségben (jellemzően a leghátrányosabb helyzetű térségekben, gettósodó településeken, településrészekben) élők esetén a szolgáltatások megerősítése, elérhetővé tétele és lokális programok működtetése áll javaslatunk fókuszában.

1.7.1. A javaslatok ütemezése

Javaslataink reális, megtehető és szükséges intézkedéseket tartalmaznak. Éppen ezért ütemezésük rövid, illetve középtávú, egy-két éven belüli időtartamban bevezethetőek. Mindez nem jelenti azt, hogy javaslatainknak ne lenne hosszú távú „kifutása”, továbbfejlesztési lehetősége. Ha adottak a gazdasági és társadalmi feltételek, a minimumjövdelem hosszú távon állampolgári alapjövdelemmé fejlődhet. A családi adókedvezmény átalakítására tett javaslatunk (ld. 4.3.1. fejezet) lehetővé tenné a folyamatos reformot, például a negatív jövedelemadót, a gyerekszám szerinti differenciálás módosítását, az alacsony jövedelmű munkavállalók esetében pedig a nagyobb mértékű kedvezmény bevezetését.

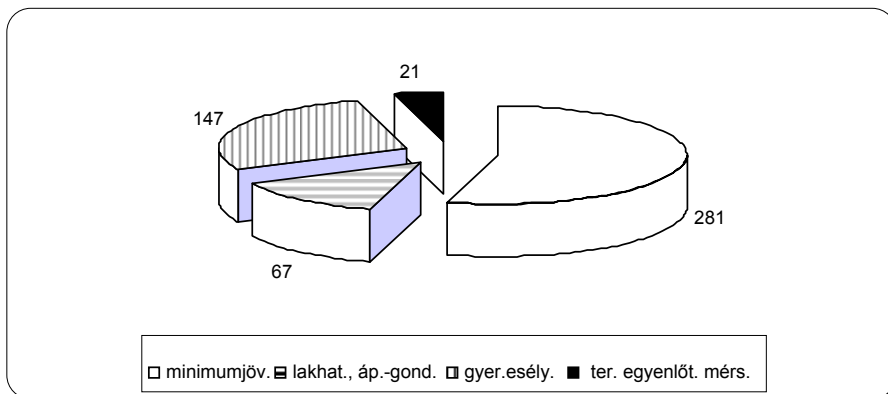
1. táblázat A javasolt intézkedések időzítése

Javaslatok	Jogszabály- módosítást követően azonnali bevezetését javasoljuk	Középtávon (1-2 éven belül) történő bevezetését javasoljuk
<i>1. Pénzbeli ellátások</i>		
Minimumjövdelem		
Új lakhatási támogatási rendszer megvalósítása		
Új ápolási-gondozási támogatási rendszer megvalósítása		
Családi kedvezmény rendszerének módosítása		
Családi pótlék ellátás fejlesztése		
Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (rgyk) fejlesztése		
Gyereknevelési szabadságok rendszerének fejlesztése		
Gyes-hez kapcsolódó szülői támogatás a napközbeni ellátások igénybeviteléhez		
A leszakadó térségekben élő hátrányos helyzetű emberek célzott (pénzbeli) támogatása		
<i>2. Természetbeni ellátások, szolgáltatások</i>		
A bérlet-szektor méretének és biztonságának növelése		
A tömeges hajléktalanság megszüntetése		

Javaslatok	Jogszabály- módosítást követően azonnali bevezetését javasoljuk	Középtávon (1–2 éven belül) történő bevezetését javasoljuk
Egyes lakhatási krízishelyzetek rendezése		
Bentlakásos intézmények támogatásának átalakítása		
Biztos Kezdet program bővítése, fejlesztése		
A gyerekek napközbeni ellátásának fejlesztése (bölcsőde, családi napközi, óvoda)		
A kora gyerekkori szakszolgáltatások (korai fejlesztés, logopédiai ellátás, nevelési tanácsadás, gyógytorna stb.) fejlesztése		
A gyermekjóléti szolgáltatás és egyes szociális szolgáltatások (falu- és tanyagondnoki szolgálat, adósságkezelés), valamint a védőnői ellátás – különböző eszközökkel történő – megerősítése és kiterjesztése, szolgáltatás- hozzáférés javítása a legrosszabb helyzetű, szolgáltatáshiányos térségekben, településeken		
Lokális beavatkozások a szociális munka megerősítése, a közoktatásban tanulók pályafutásának segítése, valamint a szegregált lakókörnyezetben és a gettótelepüléseken élők életminőségének javítása, a mélyszegénységből eredő hátrányaik enyhítése és közösségek fejlesztése érdekében		

1.8. A javaslatok költségvetési vonzatai

2. ábra Összefoglaló költségvetési ábra¹⁸



¹⁸ A 2011-es költségvetési kiadásokhoz képest plusz forrásigény Mrd Ft, a javasolt ellátások, szolgáltatások kiteljesedett formájában, indexálás nélküli, becslés.

2. Javaslat a minimumjövedelem bevezetésére, egy új pénzbeli ellátórendszer kialakítására

„Olyan társadalmakban, amelyekben jelentős egyenlőtlenségek vannak, a kormányoknak arra kellene törekedniük, hogy a minimumszintek emelkedését biztosítsák ne csak a jövedelemnél, az anyagi ellátottságnál és a társadalmi szolgáltatásoknál, hanem az önbecsülés szintjén is, az iskolai és a mobilitási esélyeknél is, s számos döntés meghozatalánál is.”

(S. M. Miller – P. Roby)

A fejezet egy új ellátás (minimumjövedelem) bevezetésének alapvető elemeivel foglalkozik. Az főbb elemek: a) feltételhez nem kötött pénzbeli juttatás; b) minimumjövedelem; c) aktív korú inaktívok esetében integrációt segítő együttműködési kötelezettség. Javaslatunkban – konceptuális szinten – kitérünk e támogatási rendszer bemutatására, a kapcsolódó javasolt intézkedések leírására, ennek forrásigényére.

Előjáróban azonban fontos megjegyezni, hogy a minimumjövedelem bevezetésének társadalompolitikai kontextusából csak azokkal a részekkel foglalkozunk, amelyek szorosan köthetők az ellátáshoz, így egy sor területet (pl. társadalombiztosítási ellátások; személyi jövedelemadó rendszer; (szak)képzési, felnőttképzési rendszer; foglalkoztatáspolitikai; közlekedéspolitikai) csak annyiban érintünk, amennyiben ez elengedhetetlenül fontos a javaslatok megértéséhez.

2.1. A javaslat célja, határai és feltételei

Az elmúlt bő két évtizedben a magyar társadalmi, gazdasági helyzet változásairól, valamint a szociális ellátórendszerrel számos kutatás, elemzés és értékelés látott napvilágot. Az értékelések és elemzések mellett egy sor javaslatot is kidolgoztak. Az elemzések, helyzetértékelések természetesen eltérő nézőpontból, változó fókuszról igyekeztek leírni, megérteni a változások mögöttes tényezőit, az értékelések többsége annyiban mégis összecseng, hogy a magyar társadalom egyik alapélménye a bizonytalanság, a társadalmi intézmények elégtelen működése, valamint a társadalmi polarizáció már-már elviselhetetlen szélesedése. Az elemzések és a felmérések azt mutatják, hogy a rendszerváltás óta zajló társadalmi-gazdasági változások a társadalom többsége számára megélhetési oldalról nagyfokú bizonytalanságot, kiszámíthatatlanságot hoztak, hiszen sem a bérvizonyok, a keresetek nagysága, sem a foglalkoztatási helyzet nem tette lehetővé a tartalékok képzését.

Az ehhez vezető folyamatok részletes elemzése meghaladja e munka kereteit, amire azonban nincs is szükség, mivel sok kiváló és átfogó

munkát olvashatunk e tárgyban¹⁹. Ezért – mellőzve a részletes helyzetelemzést – a leglényegesebbnek tartott tendenciákat mutatjuk be:

A rendszerváltás óta jelentős azoknak az embereknek a száma, akik kiszorultak a munkaerőpiacról. A magyar gazdaság, és így a magyar társadalom egyik legfontosabb problémája a foglalkoztatás európai viszonylatban is kirívóan és tartósan alacsony szintje. Európai összevetésben a magyar foglalkoztatási ráta másfél évtizede az egyik legalacsonyabb, amihez magas inaktivitás társul.

A magyarországi legális keresetek minden szempontból drámai képet mutatnak. A reálkeresetek alakulásának drámaiságát jól illusztrálja, hogy a jövedelmek csak a 2000-es évek elején érték el az 1990. évi szintet, és azóta is csak nagyjából mindössze 20 százalékkal haladják meg a 1990-es évek eleji értéket.

A társadalmi lesüllyedés következtében jelentős azoknak a tábora, akik nem rendelkeznek rendszeres jövedelemmel. Az elérhető statisztikák szerint az aktív korú nem foglalkoztatottak közül mintegy 243 ezer olyan regisztrált álláskereső van, akik semmilyen támogatásban nem részesülnek.²⁰

E kör mellett az 500–550 ezer főre tehető, aktív korú inaktív népesség egy része nem tanul, nem részesül sem korhatár alatti nyugellátásban, sem gyereknevelési támogatásokban (e csoportot a statisztika „egyéb inaktív”-nak hívja)²¹. Utóbbi csoport belső megoszlásáról keveset tudunk. Közülük van, aki háztartásbeli – az aktív korú inaktívak kb. tizede²² –, de sokuk segélyezett, vagy ellátatlan, és/vagy feketén dolgozik, illetve külföldön él. Azaz nem lehet pontosan meghatározni, hogy kik azok, akiknek komoly megélhetési nehézségeik vannak. Amit „tudunk”, az az, hogy 280 ezer aktív korú ember semmiféle rendszeres jövedelempótló ellátásban nem részesül²³. Ha a gazdaságilag aktívnek számító regisztrált álláskeresők létszámát, valamint a rendszeres jövedelemmel nem rendelkező aktív korú inaktívak közül azok számát, akik vélhetőleg nem háztartásbeliek, összeadjuk, akkor kijelenthető, hogy *ma nagyjából 350-460 ezer aktív korban lévő embernek tartósan nincs rendszeres látható jövedelme*. Ha

¹⁹ A teljesség igénye nélkül az átfogóbb munkák: Ferge Zsuzsa (2005; 2012); Köllő János (2009); Ladányi János (2012); Szalai Júlia (2007); Tóth István György (2005).

²⁰ http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_afsz_eves_reszletes (Munkaerő-piaci helyzetkép a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai alapján 2011.; 8. tábla, 68. old.)

²¹ <http://econ.core.hu/kiadvany/mt.html> (The Hungarian Labour Market 2013, Statistical data, Table 3.1.)

²² A Tárki HÉV adatbázis alapján saját számítás.

²³ A számítás alapja: Szociális Statisztikai Évkönyv, 2011 KSH, Bp. 2012. E statisztika szerint nagyjából 240 ezer fő részesül/részesült jövedelempótló segélyben (rendszeres szociális segély, ápolási díj), vagy nyugdíjszerű ellátásban (rokkantsági járadék, rehabilitációs járadék, illetve rendszeres szociális járadék aktív korban lévő ellátottjai). Az utóbbi ellátás létszámadatát az ONYF honlapján lehet megtalálni. Eszerint 2011-ben a rendszeres szociális járadékban részesülők 53,4 százaléka aktív korú volt.

(Forrás: http://www.onyf.hu/index.php?module=news&action=list&fname=onyf_left_menu_statisztika_ellatas&root=ONYF&rand=4072fd656903efd8def78be52d6bbd6b Állományi statisztika 2. (extra) táblázat – 2011. január, emelés után c. link (9.2. lap táblájából számolva, 20. old.).

hozzá vesszük a háztartásbelieket is, akkor ez a szám meghaladja a félmillió aktív korú embert.

A hazai szociális pénzbeli támogatórendszer rendkívülien szétaprózott, sok redundanciával terhelt, kaotikus struktúra. Ennek következtében mára egy alacsony hatékonysággal működő, struktúrájában szétesett pénzbeli ellátórendszerrel rendelkezünk, amely az emberek alapvető biztonságát sem képes garantálni. A tisztánlátást tovább nehezíti, hogy sokféle ellátás létezik, amelyek inkoherens szabályozási környezete, az eljárási szabály esetenként eltérő megfogalmazásai nem csupán a pontos eljárási és jogosultsági szabályozást akadályozzák, hanem az ellátások funkcióját is összekuszálják. Ezek a jellemzők áttekinthetetlenné teszik a rendszert!

Javaslataink legáltalánosabb célja: megélhetési szint garantálása minden felnőtt korú számára.

A megélhetési szint garantálását nem egy ellátásnak, hanem többféle, egymásra épülő támogatásnak kell biztosítania. Ennek oka, hogy az ellátórendszer jobban tud alkalmazkodni a családok eltérő szükségleteihez. A javasolt átalakítás eszerint hiánypótló, hiszen a hazai rendszer nem ismer olyan ellátást, amely csak az elégtelen jövedelem megléte esetén teremt jogosultságot. A jelenlegi rendszerben az elégtelen jövedelem nem elegendő indok, az ellátás igénylésekor más feltételnek is meg kell felelni. Ezért szükséges egy olyan ellátás bevezetése, amelynek feltételeiben csak az elégtelen jövedelem szerepel mint a hozzáférés kritériuma. Ezt a javaslat *feltételéhez nem kötött pénzbeli juttatásnak* nevezi el. Mértéke alacsonyabb, mint a következőkben ismertetett másik új ellátástípus, a minimumjövedelem mértéke.

A megélhetés biztosításának másik lényeges, új eleme a *minimumjövedelem*. A minimumjövedelemhez való hozzájutás elve szintén normatív. A javaslatcsomag egyik fontos törekvése, hogy a lehető legkönnyebben lehessen az ellátáshoz hozzájutni. Ez azonban nem azt jelenti, hogy mindenki kap ellátást, tehát ez a támogatás nem alapjövedelem. A minimumjövedelem nem a klasszikus, segélyeknél használatos jövedelemteszt alkalmazásával „keresi meg” ellátottjait, hanem más módszerrel. A legfőbb szabály: a jövedelem növekedésének arányában egy speciális visszavonási kulcs alkalmazásával csökken, majd elfogy a minimumjövedelem mértéke. Az olyan esetekben, amikor a jogosultnak nincs munkája, de munkaképes, az ellátás összekapcsolódik személyes szolgáltatások nyújtásával. Vagyis a két új elem nem kiegészíti egymást, hanem egymás alternatívájaként van jelen. A preferált támogatás – ezt fejezi ki a magasabb összeg is – a minimumjövedelem, mert álláspontunk szerint az aktív korú munkaképes inaktívok esetében a jövedelemtámogatás önmagában nem elégséges eszköz a helyzetük megváltoztatására, ezért van szükség szociális munkára, különböző szolgáltatások biztosítására.

Az integrációt segítő együttműködés mind a megállapító hatóság, mind a szolgáltatásnyújtó, mind az együttműködő számára kötelezettséget is jelent. Ezt nem minden esetben akarja, tudja felvállalni az igénylő, ezért szükséges egy olyan ellátás, ahol ilyen kötelem nem szerepel. Az együttműködés elutasítása így nem jár szankcióval, csak a minimumjövedelemre való jogosultságot veszíti el a potenciális igénybe vevő. Helyette mértékében alacsonyabb szintű, de feltételekhez nem kötött pénzbeli juttatást kell biztosítani.

Tudjuk, hogy az „együtműködési kötelezettség” hazai viszonyok között sok problémát felvető intézkedés. *Úgy kopott meg a fogalom, hogy igazából sohasem működött.*

A szociális törvény 1997 óta ismeri az együtműködési kötelezettséget, ám pontos célját eddig nem sikerült tisztázni, így – dacára annak, hogy a lényegi változtatások száma legalább fél tucat – ez az intézmény jobbra csak a segély egyik igénylési feltétele, ráadásul általában büntető jellegű eleme. Ennek semmi köze a nyugat-európai országok gyakorlatához, semmi köze ahhoz, hogy a szociális és foglalkoztatási szolgáltatásokat konkrét feladatellátás köré szervezze.

Ezért tarjuk fontosnak, hogy egy új alapokra helyezett, integrációt segítő együtműködési rendszer épüljön ki, mert e nélkül a szolgáltatási csomag nélkül sok esetben reménytelen vállalkozás a társadalmi befogadás elősegítése, mivel a munkaerőpiac átalakulása, valamint a kirekesztés, kiilleszkedés különféle társadalmi megjelenései olyan helyzeteket eredményeznek – például a tartós munkanélküliek; alacsony képzettségű fiatalok; hátrányos térségben lakók; speciális munkaerő-piaci hátrányokkal rendelkezők esetében –, amelyekhez önmagában a pénzbeli ellátások nem elégségesek. A helyzet javításához olyan tevékenységi típusok szükségesek, amelyekben hangsúlyosan jelenik meg a szociális munka, az egyénre szabott segítő tartalom. Javaslatunk szerint ez az integrációt segítő együtműködési kötelezettség, amely egyrészt megteremti a feltételeket a hatékony és eredményes szolgáltatásnyújtáshoz, másrészt érdemben mérsékli a pénzbeli ellátások esetében fellépő csapdahelyzetek kialakulását, ezzel támogatva a társadalmi befogadást. Úgy értékeljük, hogy ennek a célkitűzésnek egyik fontos eszköze az integrációt segítő együtműködési kötelezettség intézménye, amelynek tartalma és intézményi felépítése radikálisan eltér a jelenlegi szisztémától.

A szociális alapbiztonság megteremtésének alapvető és főbb feltételei

Az Európai Unióban a szociálpolitika elsősorban a tagállamok kompetenciájába tartozik, ez azonban nem jelenti azt, hogy uniós szinten ne történének lépések ez területen. Az Európai Szociális Modell fontos eleme az uniós politikának, ezért számos intézmény, bizottság, szakértői testület foglalkozik szociális kérdésekkel. Így van ez a minimumjövedelemmel kapcsolatban is, hiszen több EU-s intézmény, így az Európai Bizottság, parlamenti bizottság, sőt maga az Európai Parlament is ajánlásokat fogalmazott meg a tagországok számára. Az ajánlások egy része a minimumjövedelem társadalmi integrációban betöltött szerepéről szól.

Más dokumentumok közös alapelveket, gyakorlati útmutatókat és stratégiai elképzeléseket dolgoznak ki²⁴, illetve nagy hangsúlyt fektetnek a meglévő szociális ellátórendszerek értékelésére is (H. Frazer – E. Marlier 2009). Egyszóval a szociálpolitikát, és ezen belül a minimumjövedelmi rendszereket az EU a közös Európa fontos részének tekinti. De nemcsak az EU mint politikai intézményrendszer, hanem a tagállamok

²⁴ Ld. Európai Bizottság ajánlása (COM(2008)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L::307:0011:0014.en.pdf>

elsőpró többsége számára is lényeges célkitűzés, hogy állampolgáraink, vagy a legalisan egy adott nemzetállam területén élők számára minimumjövédelmi rendszereket működtessenek. A cél, hogy minden olyan személy vagy család számára nyújtson államilag garantált jövédelmet, akiknek a jövédelme egy meghatározott szint alatt van. Ha áttekintjük akár a szakértői jelentéseket, vagy akár a tagállamokról készült, szociális védelmi információs rendszert (MISSOC²⁵), láthatjuk, hogy egyrészt az EU-n belül nagyon kevés az olyan állam (ilyen Görögország, Spanyolország és Olaszország²⁶), amelyben nincs országosan kiépített rendszer. A másik közös jellegzetesség, hogy a minimumjövédlem-rendszereknek csak az egyik – igaz, nagyon fontos – része a pénzübeli támogatás, a szakpolitikai intézkedések majd' minden esetben szolgáltatási rendszereket is hozzákapsolnak a szociális transzferhez. Az ilyen rendszerek ebben közösek, de a szabályozási kérdésekben már nem, mivel igen sokfajta megoldási móddal találkozhatunk.

Mind a MISSOC rendszerében található információk alapján, mind egyes szakértői véleménynek (Albert F. 2009) szerint Magyarországon létezik minimumrendszer. Ezt elfogadva hangsúlyozni kell, hogy a hazai rendszer nem az általános ismérvekre épülő ellátórendszer, hanem kategóriákhoz kötött, *szerteágazó, ráadásul diszkrecionális jogosultságok alapján hozzáférhető* juttatások halmaza. Ez egyenetlen lefedettséget eredményez, azaz sokan nem jutnak ellátáshoz. Például: a rendszeres szociális segély esetében Firle és Szabó 40 százalékra tette azok arányát, akik annak ellenére is kiesnek a jogosultak köréből, hogy az egy főre jutó háztartási jövédelmük a szegénységi küszöb alatt marad (Firle R. – Szabó P. A. 2007).

Az *ellátás értéke* évről évre alacsonyabb, hiszen a segélyezési szint megállapításának alapját képező öregségi nyugdíjminimum összege 2008 óta nem emelkedett. A támogatás mértéke 2013-ban a 2008-as érték 82 százalékát éri.

Ráadásul a pénzübeli ellátórendszer – szisztematikus és koncepción alapuló építkezés híján – bonyolultabb és tagoltabb a kelleténél. Ez a bonyolultság és átgondolatlanság gyakorlatilag a transzferek minden elemében felfedezhető.

Az *aktív korúak támogatásának eljárási és szabályozási alapjait a 1991. évi IV. (Ft.) és a 1993. évi III. törvény (Szt.) rakták le*. A más csoportokat – időseket, gyerekeket, fogyatékos embereket, megváltozott munkaképességűeket – megillető ellátásokat más jogszabályok rögzítik. A különféle hozzáférési feltételek alapján létrehozott rendszereket természetesen nem kell integrálni, az anyasági és gyerektámogatások, valamint a járulékfizetésen alapuló alrendszerek önálló működtetése indokolt a jövőben is. Ahol jogszabályi „túlburjánzással” találkozunk, ott azok egyrészt az aktív korúak támogatásai – például a rendszeres szociális segély; álláskeresési támogatás –, másrészt egyes nyugdíjszerű ellátások, mint a rehabilitációs támogatás, vagy a rendszeres szociális járadék, ahol a külön szabályozás feleslegesen bonyolítja a rendszert. A sokféle jogszabályi hely és eljárási

²⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=815>

²⁶ A spanyol és olasz rendszerben is van minimumjövédlem, csak nem egységesen országos szabályozással.

szabály esetenként eltérő megfogalmazásai nem csupán a tisztánlátást akadályozzák, hanem az ellátások funkcióját is összekuszálják.

Egy új szerkezetű ellátórendszer célszerű lenne egységes joganyagként kezelni, így törvényi szinten a mainál jóval kevesebb jogszabályt indokolt megalkotni, hogy erősödjék a transzparencia.

A segélyek alacsony hatékonysága elsőrendű problémája a rendszernek. Az értékvesztés oka, mint írtuk, hogy a segélyezésnél használt viszonyítási alap, tehát az öregségi nyugdíj legkisebb összege így évről évre az átlagkereset, a minimálbér és a létminimum egyre kisebb hányadát teszi ki.

Az értékvesztés folyamatának megállítása elsőrendű feladat, mert *a segélyek a jóléti rendszer utolsó menedékei*. Az aktív korúak közül azok számára, akik kiestek az álláskeresési támogatásokból, és valamilyen ok miatt – többnyire azért, mert a lakhelyük környékén nincs munka és nem részesülnek közfoglalkoztatásban – vagy a rendszeres szociális segély, vagy a foglalkoztatást helyettesítő támogatás hívatott betölteni az egzisztenciális ellehetetlenülés elleni védelmet. Ez a két támogatási forma számukra semmiféle védelmet nem garantál, így a szóban forgó szociális támogatás az elemi szintű megélhetést még elvileg sem tudja biztosítani.

A rendszeres szociális segélyhez, a foglalkoztatást helyettesítő támogatáshoz, valamint az álláskeresési segélyhez jutás feltételrendszerét és mértékeiket indokolt és célszerű újraszabályozni. A javasolt szabályozás lényege: ezen ellátások átalakításával egy új támogatás típus, a minimumjövedelem bevezetése.

Az alacsony mérték tehát *a segély hatásossága* szempontjából is fontos. Az, hogy a lehetséges jogosultak közül hányan kapnak ténylegesen ellátást, az eljárási és a hozzáférési szabályoktól is függ. Minél több „szűrőt” építenek be az eljárási szabályokba, annál több igénylő eshet el a támogatástól. A magyar rendszer sok ilyen jellegű eljárást alkalmaz, hiszen a jövedelemteszt mellett vagyontesztet és környezettanulmányt, vagy éppen egyfajta „érdemesség”-vizsgálatot is használ. Ráadásul a rendszeres szociális segély és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás esetében a jövedelmi és vagyoni helyzeten kívül az ellátás igénybevételének még egy harmadik feltételi eleme is van: a munkaképesség „igazolása”, valamint az együttműködési időszak megléte, illetve előzetes munkanélküli ellátás igénybevétele. Emiatt a jövedelmi feltételeknek megfelelő személyeknek is csak egy része jogosult támogatásra.

Ahhoz, hogy meg lehessen határozni az igényjogosultságot, megkerülhetlenné válik a jövedelem- és vagyontesztelés eljárási rendjének módosítása, valamint egy olyan eljárás kiépítése, amelyben az elbírálás alapját képező jövedelmet az állami nyilvántartási rendszerek szolgáltatják.

A hazai segélyek – mint minden jövedelemteszten alapuló ellátás – negatívan hatnak a *munkakinálatra*. E hatások többszörösen felerősítve fejtik ki hatásukat, mert:

- A segélyek értéke olyan alacsony szintű, hogy az esetek számottevő hányadában az ellátásban részesülőket nem emelik ki a szegénységből. Ezzel egyrészt távol kerülnek a munka világtól, másrészt – ahol erre lehetőség nyílik – megnő a fekete munkavállalás esélye.

- A hazai rendszer nem alkalmazza azokat az eszközöket, amelyek tompítanák a munkanélküliségi csapdahelyzeteket.
- A munkára ösztönzést egy sor feltétel (pl. szakképzettségnek megfelelő munkák száma, minősége; közlekedési lehetőségek; piaci kudarcok [pl. monopozónia] megléte; bér rugalmasság; szociális és gyermekjóléti szolgáltatások elérhetősége és minősége) megléte, ezek minősége, elérhetősége stb. alakítja. A jelenlegi jóléti rendszerben nincs átfogó foglalkoztatáspolitikai elgondolás, így megfelelő összhang híján a különböző ágazati célok érvényesülnek.

Ducan Gallie (D. Gallie 2002) arra hívja fel a figyelmet, hogy túl kevés tényadat áll rendelkezésre a szociális transzfer direkt és egyértelmű negatív, munkakínálati ellenősztönző hatásának bizonyítására, hiszen a segélyben részesülők szempontjából azért nincs jelentősége a kínálati oldali hatásoknak, mert egyrészt a segélyek összege túl alacsony, másrészt azok, akiknek tartósan nincs munkájuk, vagy nagyon gyenge a munkaerő-piaci kötődésük, képtelenek a munkaerő-piaci integrációra.

Fontos hangsúlyozni, hogy a munkaösztönzés-probléma létezését senki sem kérdőjelezi meg, csupán arra hívják fel többen is a figyelmet – pl. az előzőkben hivatkozott szerző és az ugyanebben a kötetben szereplő másik tanulmány szerzője (G. Esping-Andersen 2002) –, hogy a hatások egyrészt nem egyértelműek, másrészt a közgazdaságtani elméletek szerint várható viselkedéssel ellentételes, illogikus viselkedést eredményezhetnek. Ez a viselkedés azonban egyben logikusnak is tekinthető, ha az elemzési horizontot tágítjuk. Erről Esping-Andersen így ír:

„Érdekes tény, hogy a kiemelkedően magas munkanélküli támogatásokat biztosító országokban általában sokkal alacsonyabb a tartós munkanélküliek aránya, és legalábbis Dánia esetében Európa-szerte az egyik legmagasabb a munkanélküliségből való kilépési arány. És fordítva, a tartós munkanélküliség különösen hangsúlyos Olaszországban, ahol az összes munkanélküli többségének (főleg fiataloknak) egyáltalán nincs jogosultsága szociális támogatásokra.” (Esping-Andersen 2008:47)

Az ellentmondás egyik feloldása az lehet, ha a pénzübeli transzfereket aktiválási programokkal kötik össze, valamint egyrészt rugalmassá teszik a foglalkoztatási viszonyok feltételeinek szabályrendszerét, másrészt a munkavállalók biztonságát alapvetően a relatíve magas szintű munkanélküli ellátással és aktív munkaerő-piaci politikák rendszerével biztosítják, amely együtt alakítja ki azt a klímát, amely a munkanélkülivé válás esetén ösztönli és segíti elő az újbóli elhelyezkedést. A célokból és eszközökből is látszik, hogy a törekvés lényege a több szakpolitika és ezek intézményeinek, eszközrendszerének egymás mellé rendelése, ami erősíti a foglalkoztatáspolitikát aktivizáló funkcióját. Eközben a jóléti rendszeren belül, a szociális juttatásokban, szolgáltatásokban és ezek finanszírozásában is jelentős – komplexen megtervezendő és a társadalmi integráció folyamataiban hosszabb távon hatásos – változásokat indukál.

Az előzőekben írtak fontosságát hangsúlyozza az a tény is, hogy a munkavállalással kapcsolatos döntéseket számos tényező befolyásolja, e hatás-együttesek nemcsak a „gazdasági ösztönzők” világába tartoznak, hanem ennél lényegesen szélesebb tartományt ölelnek fel, mint például

a lokális munkaerő-piaci lehetőségeket, a közvetlenül körülvevő társadalmi környezetet, a munkához való viszonyulás szocializációs gyökereit, és nem utolsósorban a társadalompolitikai beavatkozás irányait. E heterogén és bonyolult összhatásokat magukba rejtő keretfeltételeket soha nem szabad figyelmen kívül hagyni, ha a munkanélküli létből a munkavállalás felé vezető folyamatot értékeljük. Igaz, ennek vannak nem számszerűsíthető, objektív eszközökkel nehezen leírható részei, és persze léteznek modellekkel jól megragadható dimenziói is. Úgy is mondhatnánk, hogy amit nem látunk, az még van, azaz a különböző jelenségek, tényezők együttesen – hol egymást erősítve, hol gyengítve – fejtik ki hatásukat, így – még egyszer hangsúlyozzuk – a munkakínálat oldaláról nehéz csak a pénzügyi ösztönzők világából kiindulva megjósolni az egyén döntését.

Amikor tehát a munkavállalás ösztönzési, illetve ellenőztönzési hatásait vesszük számba, nem szabad megfeledkeznünk azon tényező-együttesekről sem, amelyek alakítják és befolyásolják a munkavállalást. Ezek közül mindenképpen meg kell említenünk azt az esetet, amikor a munkavállaló semmiféle döntési helyzetben sincs, hiszen többször is előfordul, hogy nincs olyan munka, amelyet be tudna tölteni. De amennyiben a munkavállalás reálsan is megjelenik (van munka), még akkor is számos olyan tényező befolyásolhatja a munkába állást, amely túlmutat a pénzügyi ösztönzők világán. Ilyen a munkaképesség csökkenése, amely komoly gátja lehet a munkavállalásnak, mert sokszor az egyén egészségi állapota nem teszi lehetővé az elérhető munka megszerzését, hiszen nemcsak a megváltozott munkaképességű munkakeresőn múlik a munkavállalás, mert az esetek döntő többségében a munkahelyek nincsenek felkészülve a megváltozott munkaképességűek vagy fogyatékosok foglalkoztatására. E felkészületlenség gyökere, hogy hiányoznak azok az érdekeltségi és ösztönző formák, amelyekkel megéri foglalkoztatni a nehezen foglalkoztathatókat. Emellett az immobilitás is gátló tényező, hiszen különböző – akár egyéni, akár társadalmi vagy földrajzi – okok gátolhatják meg az aktív korú a munkakeresést, a munkavállalást. Végül az sem mellékes kérdés, hogy miként alakulnak a munkába állás költségei, mert amikor valaki munkát vállal, egyrészt megnövekednek a kiadásai, másrészt a munkavállalás első időszakában – rossz szabályozás esetében – csökken, vagy extrém esetben megszűnik a bevétele.

Az európai példákából úgy tűnik, hogy erre a komplexitásra reagálnak az ellátórendszerek. Azok a publikációk, amelyek az EU tagállamaiban bevezetett, és a munkaerő-piaci és jóléti reformok eredményeit és veszélyeit bemutató, a segélyek ellenőztönző hatásait is vizsgáló nemzetközi összehasonlításra alapulnak, felhívják a figyelmet arra, hogy mennyire hasznosabb lenne a pénzbeli támogatások és a foglalkoztatás drasztikus szembeállítás helyett „integrált”, „holisztikus” megközelítést alkalmazni („making work pay”; „welfare to work”; „activation”). Az e programok mögött meghúzódó elvek közös jellemzője annak elvárása, hogy az érintettek a közpénzből finanszírozott transzferjövedelem fejében végezzenek munkát, vagy tegyék meg a munkához jutáshoz szükséges lépéseket. Az elv tehát a juttatáshoz való hozzáférést az egyén által teljesítendő feltételekhez (és nem csupán a jogosultságához) köti.

Azaz elsősorban az a kérdés, hogy egyfelől miként lehet elkerülni

a különböző jövedelmi csapdahelyzeteket, valamint hogy miként lehet összekapcsolni az atipikus és időszakos munkákat a pénzbeli támogatásokkal. Másfelől a munkavállalás során fellépő és az egyes szereplőket érintő kockázatokat miként lehet arányosan szétteríteni.

A legjárhatóbb útnak az tűnik, ha a jövőbeni munkavállaló részére olyan – nyugat-európai országokban megszokott – jövedelem-fenntartó programokat működtetnénk, amelyekben a pénzbeli ellátások közvetlenül összekapcsolódnak a munkaügyi és a szociális szolgáltatási csomagokkal.

E fejezet lezárásaként azt is szükséges hangsúlyozni, hogy *bármilyen elképzelés elfogadásának csak akkor van értelme, ha egy átfogó társadalompolitikai koncepcióba ágyazódik, ahol elgondolásunk szerint a társadalompolitikának három alapvető prioritást kell szem előtt tartania.* A javaslatcsomaggal összhangban e prioritásokat a következőképpen lehet megfogalmazni:

- a) egyenlő hozzáférés biztosítása mellett erőteljes humántőke beruházás;
- b) a munkaerőpiacról kiszoruló rétegek számára a megélhetési biztonság garantálása;
- c) a foglalkoztatás bővítése.

Egy társadalompolitika természetesen különböző közpolitikákból áll, így mindegyik önálló területtel, célokkal, érdekekkel rendelkezik. A három prioritás tehát olykor önálló közpolitikai célként²⁷, olykor szempontként jelenik meg valamilyen más közpolitikai cél²⁸ elérésekor, olykor a három prioritás egyszerre, együttesen²⁹ szabja meg az intézkedések menetét.

Ennek a sokszálú történetnek az egyik legfontosabb alapfeladata mégis az olyan képességek (capability) és javak biztosítása, amely a javakhoz való hozzáférésén túl annak esélyét is megteremti, hogy minden ember élni tudjon a gazdaság által felkínált előnyökkel.

2.2. A javasolt konstrukció

2.2.1. Célok

A javasolt változás célja annak elősegítése, hogy anyagi ellehetetlenülés miatt senki ne veszítse el az emberi méltóságát. Ezzel összhangban a bevezetni javasolt új pénzbeli ellátások – az egyéni jogok, az emberi méltóság, a megkülönböztetés mentessége elvének tiszteletben tartásával – célja egy előre meghatározott jövedelemszint garantálása. Tágabb összefüggésben egy több elemből álló szociális védelmi rendszer alapeleme, ahol az elsődleges cél a rendelkezésre álló eszközökkel elősegíteni a társadalmi befogadást, a társadalmi részvételt.

A másik alapvető célkitűzés az, hogy a munkaerőpiacról kiszorult

²⁷ Pl. képzés, szakképzés

²⁸ Pl. közlekedésfejlesztés, adópolitika

²⁹ Pl. szegénységnyhítés

aktívak részére egy kombinált pénzbeli ellátásokat és szolgáltatási csomagot egyaránt tartalmazó ellátás-struktúrát nyújtson.

2.2.2. Főbb elemek

A pénzbeli ellátás vonatkozásban a javasolt rendszer két fő elemből tevődik össze. Az egyik a *feltételhez nem kötött pénzbeli juttatás*, míg a másik a *minimumjövedelem*. E két ellátáshoz kapcsolódhatnak más ellátások, valamint szolgáltatások.

Feltételhez nem kötött pénzbeli juttatás

Mint már írtuk, a feltételhez nem kötött pénzbeli juttatás azon aktív korú munkaképes, munka nélkül lévők számára nyújt jövedelmet, akik nem vesznek részt az együttműködésben, vagy sorozatosan megszegték az integrációt segítő együttműködési előírásokat. A támogatáshoz jutás feltétele a nem elégséges jövedelem, illetve jövedelemhiány fennállása (jövedelemteszt). A vagyonmérést nem tartjuk indokoltnak. Javaslatunk szerint a jogosultságot szerzett személyek jövedelme a minimumjövedelem 60 százalékáig egészítődik ki. A jövedelemkülönbözet meghatározásába (kivételem a munkajövedelem, aminek szabályait lásd a következőkben) a lakásfenntartási támogatáson kívül minden jövedelem beszámítódik.

A pénzbeli ellátás mellett a munkavégzés korlátozott mértékben lehetséges. Az ellátásban részesülő személy egy évig a mindenkori nettó minimálbér³⁰ 40 százalékáig terjedő bérért, és ha a jogosultság továbbra is fennáll, az azt követő években a nettó minimálbér 25 százalékig megkeresett összeghatárig nem számít bele az ellátást meghatározó jövedelembe.

Ha a támogatás munkába állással szűnik meg, akkor fokozatosan vonják el a transzfert, a támogatást pedig jogi értelemben nem megszüntetik, hanem a próbaidőig vagy minimum 6 hónapig felfüggesztik.

Ha nincs kedvező változás, az ellátás egy éve után a támogatást meg kell, vagy meg lehet hosszabbítani, illetve mindig lehetőség nyílik a minimumjövedelem igénybevételére.

Összefoglalva: a feltétel nélküli pénzbeli juttatás – a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió (NSZK) szakértői munkacsoport egyik javaslatának logikáját követve (Czibere K. és mtsa. 2011) – olyan készpénzes ellátás, amely normatív módon, meghatározott jövedelemhatár alatti lét esetén nyújt támogatást, és amelyhez nem kötődik együttműködési kötelezettség.

³⁰ A koncepció a 2011. évi nettó minimálbér összegével számol.

Minimumjövedelem

Az európai példák azt mutatják, hogy a minimumjövedelem meghatározása számtalan módon lehetséges. Az egyik működő módszer, ha előre meghatározott, az eltérő családtípusokat is figyelembe vevő minimumszintig egészítik ki a család vagy háztartás jövedelmét. Ezen eljárás során számba veszik a család, illetve háztartás összes bevételét, és a lehetséges kedvezmények levonása után megmaradt jövedelmet egészítik ki a minimum szintig.

A másik lehetséges megoldás az egyéni szintű támogatás. Természetesen a minimumjövedelmet ekkor is lehet differenciálni.

Javaslatunk az utóbbi megoldásmódot preferálja, mivel elképzelésünk szerint a jogosultság megállapításakor a rendszer nem a klasszikus jövedelemtesztelést alkalmazza, hanem az egyén (és így áttételesen a család) rendelkezésére álló jövedelmét terhelő, speciális adókulcs alkalmazásával határozza meg a támogatásának mértékét.

Az egyéni jogosultság szerinti szabályozás elfogadása mellett két érvünk is van. Egyrészt a hazai személyi jövedelemadó-rendszerben az adózás alapja egyéni, így célszerű a minimumjövedelemnél is ezt használni, mert így könnyebb kapcsolatot találni a két rendszer között.

Másrészt szeretnénk elkerülni a jövedelemtesztelést. Egyrészt a tapasztalatok szerint a jövedelemhez kötött juttatások esetében mindig is nehéz magas igénybevételi arányt elérni. Ugyanakkor a jövedelemteszt alkalmazása mögött az a feltételezés húzódik meg, hogy az egyén, család vagy háztartás jövedelme mérhető, ám a különböző kutatások és elemzések megállapításai és a bürokratikus tapasztalatok már nem ilyen egyértelműek. Ráadásul a jövedelemigazoláshoz kötött ellátások esetében számolhatunk a leginkább ellenőrző hatásokkal.

Az angolszász országok példái arra hívják fel a figyelmet, hogy az adórendszer eszközeit a szociálpolitikai célok eléréséhez jól lehet alkalmazni. Példa erre a 2003-ban bevezetett, és azóta többször módosított brit gyermekek utáni adókedvezmény (Child Tax Credit), ahol a jogosultsági alap kiszámítására használt jövedelem az éves bruttó jövedelem, amelyet az adórendszeren keresztül mérnek. Az adókedvezmény mértékét több lépésben határozzák meg, éspedig úgy, hogy a jobb jövedelmi pozícióban lévők kevesebb támogatást kapnak, míg az alacsony jövedelműek a támogatás teljes összegét megkapják. A 2003-mas változtatás másik, lényeges eleme, hogy összekapcsolták a generális segéllyel (Income Support), azaz aki segélyben részesült és közös háztartásban gyereket nevelt, jogosulttá vált az adókedvezményre (Whiteford P. – M. Mendelson – J. Millar 2004).

A meglévő tapasztalatok megismerése (K. Messere – F. de Kam – C. Heady 2003), valamint a témánk szempontjából releváns elméleti megközelítések (P. M. Mieszkowski – J. A. Pechman – J. Tobin 1993) alapján úgy véljük, hogy a hazai viszonyok között az alábbiak szerint célszerű a minimumjövedelem alapvető elemeit meghatározni:

A minimumjövedelem tehát egyéni jogosultság alapján igényelhető ellátás. A támogatás javasolt mértéke az alapvető létfenntartás biztosítására szolgáló összeg. Az alapvető létfenntartást ez esetben az átlagos élelmiszer-

fogyasztás, a ruházkodási és közlekedési költségek adják. A minimum-jövedelem a lakásfenntartással kapcsolatos támogatásokat nem tartalmazza, mivel ez önálló, a minimumjövédelmet feltételező támogatás. A minimumjövédelem összegének meghatározásakor tehát a lakásfenntartási támogatást nem veszik figyelembe, de ez visszafelé nem érvényes, azaz a lakásfenntartással kapcsolatos támogatás megállapítása során a minimumjövédelem beszámít a jövedelembe.³¹

Az eltérő élethelyzetek során felmerülő szükségletek támogatására különböző univerzális, pontosabban csoportosan célzott, és kötött felhasználású ellátások, valamint közszolgáltatások ellátórendszere kapcsolódik.

Azért szorgalmazzuk ezt a megoldási módot, mert ezzel úgy tudunk minimális megélhetést garantálni, hogy egyfelől megmarad a rendszer-szerűség, a hatékony és hatásos célzás, és az átláthatóság sem csorbul különösebben, másfelől nem gátolja a munkaerőpiacra való visszajutást, illetve azon családok esetében, akik már a munkaerőpiacon vannak, de alacsony a jövedelmük, nincs vagy csekély az ellenősztönző hatás.

A potenciális igényjogosultak azon felnőtt személyek, akik:

1. a nyugdíjbiztosítási rendszerben nem szereztek jogosultságot;
2. munkajövedelmük alacsony összegű (ún. dolgozó szegények);
3. aktív korú nem munkaképesek;
4. aktív korban lévő állástalanok.

Az ellátás nominális mértékét a mindenkori átlagos élelmiszerkiadás, ruházkodás és utazási költségek alapján határozzák meg.

Az ellátás mértékének meghatározásakor az egyén más jövedelmét vagy annak egy részét veszik figyelembe, méghozzá úgy, hogy az egy speciális adókulccsal³² adózik. Ennek megfelelően a minimumjövédlem mértéke (Tj) az alábbiak szerint alakul:

$$T_j = M_j - E_a$$

ahol

T_j = támogatás mértéke

M_j = nominális minimumjövédlem

E_a = egyéb jövédlem utáni adófizetés mértéke

Néhány példával próbáljuk segíteni a megértést. Talán a leglényegesebb információ a 3. oszlop utolsó sorának cellájában látható, ahol a kapott érték mínusz (dőlttel jelölve), azaz ekkor a támogatás befizetéssé fordulna, de ehelyett „csak” a jogosultság szűnik meg.

³¹ A lakáshoz fűződő támogatások részletes leírása az e számban megjelent Győri Péter-tanulmányban olvasható.

³² A speciális adókulcs mértéke attól függ, hogy milyen döntés születik a visszavonás meredekségéről. Az viszont nem döntés kérdése, hogy a speciális adókulcs mértéke nem lehet több, mint 100%, és nem lehet kevesebb, mint a normál sja rendszer legalsó sávjának adókulcsa.

2. táblázat Jövedelem-példák minimumjövedelemmel számítva

	Rendelkezésre álló jövedelem [1]	Támogatás megállapítása [2]	Minimumjöv. (MJ) [3]	Összes jövedelem [4]
Egyedülálló	Nincs jövedelme	$MJ - (0 \cdot 65\%) =$	MJ 100%-a	[1] + [3]
Egyedülálló	30 000	$MJ - (30\,000 \cdot 65\%) =$	MJ 39%-a	[1] + [3]
Pár	15 000	$MJ - (15\,000 \cdot 65\%) =$	MJ 70%-a	[1] + [3]
	40 000	$MJ - (40\,000 \cdot 65\%) =$	MJ 19%-a	
Pár	45 000	$MJ - (45\,000 \cdot 65\%) =$	MJ 9%-a	[1] + [3], kivéve <i>dólttel</i> jelölt mérték
	95 000	$MJ - (95\,000 \cdot 65\%) =$	-MJ 93%-a	

Megjegyzés:

- MJ= 32 000.-

- Ea= 65%

- Nincs semmiféle kedvezmény.

Munkajövedelmek

A munka- és egyéb nem szociális jövedelmek, tehát a kamatokból, osztalékokból, pénzügyi tevékenységből származó bevétel egy része, bizonyos jövedelemhatárig, nem számolódik bele. Ez a *disregard – tehát a be nem számított jövedelem* – intézménye, amit minden korszerű segélyrendszerben megtalálhatunk. A cél, hogy a segélyezéskor fellépő jövedelmi csapdahelyzetet mérsékelje, hiszen a segélyezés során alkalmazott jövedelemtesztelés egyik nem kívánt hatása a munkavállalással kapcsolatos ellenőztönzés. A *disregard* ezt a hatást tompítja, mivel lehetővé teszi, hogy bizonyos munkából származó jövedelem ne számíton bele a segélyezési szint alapját képező jövedelembe. Az így „be nem számított jövedelem” lehet fix vagy változó összegű. Utóbbi esetre kétféle megoldás létezik, vagy munkaidőhöz, például heti 12 órához, vagy bizonyos keresetnagysághoz, például a minimálbér \times százaléka-hoz kötött *disregard*.

Igaz, a minimumjövedelmet illetően nincs direkt értelemben vett jövedelemteszt, de az egyén jövedelme kapcsolódik a minimumjövedelem mértékéhez, ezért ebben az esetben is célszerű alkalmazni a *disregard*-ot. Hangsúlyozzuk, a cél a munka ellen ösztönző hatások mérséklése, alacsony keresetű munkavállalók jövedelmi biztonságának erősítése, oly módon, hogy a munkavállalás továbbra is megérje nekik. Ennek „ára”, hogy egy viszonylag bonyolult szisztémát kell alkalmazni. A szisztéma főbb összetevői a következők:

A rendszer két komponensből tevődik össze. Az első az *igénybevételi határ*, ami konkrét összeg (nettó minimálbér). A második az a *munkajövedelmi hányad*, amit a transzfer mértékének megállapításakor számí-

tásba veszünk. Utóbbi esetben felső plafon is van, amelynek célja, hogy a magasabb összegű munkajövedelem esetében ne lehessen érvényesíteni a disregardot. (Hatásában ez egy kicsit olyan, mint az adórendszerben az adóalap-kedvezmény. A minimumjövedelem esetében az adóalap-kedvezményt a felső plafon helyettesíti. Példánknál maradva, ha nem lenne felső plafon, akkor az elosztás úgy viselkedne, mintha 0% kulcs lenne az adóalap-kedvezmény helyett.)

Először nézzünk erre konkrét példákat, majd az eloszlási hatását mutatjuk be.

3. táblázat Példák minimumjövedelem számítására

Bruttó munkajövedelem [1]	Igénybevételi határ^a [2]	A disregard értéke [3] = [2] – [1]	Beszámításra kerülő munkajövedelem [4] = [1] – [3]
25 000	60 600	25 000 ^b	0
35 000	60 600	25 600	9 400
45 000	60 600	15 600	29 400
85 000 ^c	–	–	85 000

Megjegyzés:

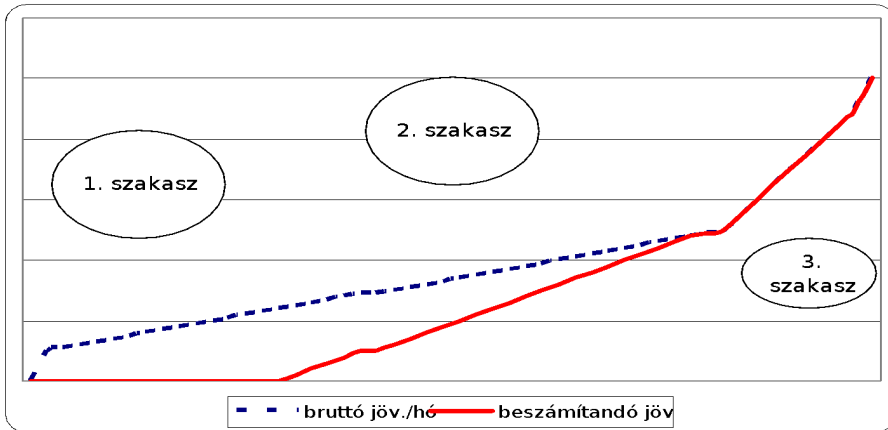
^a Igénybevételi határ: nettó minimálbér (2011).

^b A kapott eredmény összege magasabb, mint a bruttó munkajövedelem, ezért a teljes összeg „kizáródik” a beszámítás alapjából.

^c Nem érvényesíthető a disregard.

A disregard hatását három részre lehet bontani, ahol az 1. szakaszban a minimumjövedelem mértékének megállapításakor a munkajövedelmet nem számítják bele. A 2. szakaszban a minimumjövedelem mértékének kiszámításakor változó összegben számítják bele a munkajövedelmet, míg az utolsó, 3. szakaszban a minimumjövedelem mértékének megállapításakor a teljes munkajövedelmet beszámítják.

3. ábra A disregard hatása



Szociális jövedelmek

Abban az esetben, ha valaki öregségi nyugdíjban³³, vagy öregségi-rokkantsági nyugdíjban, vagy baleseti-rokkantsági nyugdíjban, vagy baleseti járadékban, vagy árvaellátásban részesül, nem jogosult a támogatásra. Minden más esetben a minimumjövedelem mértékének meghatározásakor beszámít a szociális transzfer.

Az egyéni alapú jogosultság megállapításának vezérlő elve az, hogy egyrészt az elbírálást országosan egységes elvek alapján végezzék, másrészt hogy minél könnyebb módon lehessen a támogatáshoz hozzájutni. Ez nemcsak az eljárási szabályok egyszerűségét jelenti, hanem a hozzáférés területi elérhetőségét is. Ezt az elvet kell az adminisztrációs teherrel és a költséghatékonysággal, valamint a szakszerű szakhatósági működéssel összeegyeztetni.

A következő, lényeges pont az, hogy a különböző szociális ellátások milyen kapcsolatban legyenek a minimumjövedelemmel. Ez leginkább a segélyezési rendszert érinti, ahol a minimumjövedelem megjelenése lehetővé teszi néhány juttatás kiváltását. Ezek a következők:

- álláskeresési segély;
- rendszeres szociális segély;
- foglalkoztatást helyettesítő támogatás;
- házastársi pótlék, járadék;
- időskorúak járadéka.

A következőkben ismertetett ellátások a minimumjövedelem mértékének megállapításkor kerülnek bele a rendszerbe. Fő szabályként csak a szociális jövedelepótló támogatásokat érintik ezek a javaslatok. A jelenlegi szisztémában a nagyobb ellátotti kört érintő juttatások az alábbiak:

³³ Ide nem értve: elő-, bányász-, korengedményes nyugdíjban részesülőket is.

- álláskeresői járadék;
- gyed;
- tgyás;
- gyes;
- gyet;
- korhatár alatti rokkantnyugdíj;
- rehabilitációs járadék;
- bányász- és korengedményes nyugdíj;
- mg-i szövetkezeti járadék;
- baleseti járadék;
- átmeneti járadék;
- rendszeres szociális járadék;
- bányász egészségkárosodási járadék;
- rokkantsági járadék;
- egyén nyugdíj, járadék;
- ápolási díj.

Nézzünk két-két példát arra az esetre, hogy miként változik az egyén támogatása, amikor a már megkapott transzfer értéke nagyobb, illetve kisebb, mint a minimumjövedelem:

4. táblázat Minimumjövedelem változása más transzferekkel együtt, példák

Megkapott ellátás	Kapott ellátás összege [1]	Támogatás megállapítása [2]	Minimumjöv. (MJ) [3]	Összes transzfer [4] = [1] + [3]
Gyed	83 959	$Mj - (\text{gyed} * 65\%) =$	-22 573	83 959
Álláskeresői járadék	52 107	$Mj - (\text{álláskeresői járadék} * 65\%) =$	-1 870	52 107
Gyes	30 929	$Mj - (\text{gyes} * 65\%) =$	11 896	42 825
Rendszeres szociális járadék	27 588	$Mj - (\text{rszj} * 65\%) =$	14 068	41 656

Megjegyzés:

– Az ellátások mértéke ld. KSH Szociális Évkönyv 2011 (KSH 2012).

– MJ= 32 000 Ft

– Ea= 65%

– Mínusz érték esetén [3] oszlop az érték nullára változik.

2.2.3. Hozzáférés, jogosultság megállapítása

Javasoljuk, hogy a megállapító hatóság a járási szintű kormányhivatal legyen. A jogosultság megállapítása ezen az államigazgatási szinten történik, meghozzá normatív módon. A normatív szabályozási technika lehetővé teszi a kiszámítható, jogszabályokban szabályozott ügyintézés, valamint az egyenlő hozzáférés elvének érvényesülését. A normatív eljárás következő, fontos hozadéka, hogy az igényeket elektronikusan is be lehet

nyújtani, hiszen a minimumjövedelem igényléséhez olyan adatok szükségesek, amelyek többségével az állam is rendelkezik.

Ahhoz, hogy a megfelelő információ eljusson az állampolgárokhoz, célszerű néhány intézmény – például a települési önkormányzatok polgármesteri hivatala, a kormányhivatalok, a munkaügyi kirendeltségek és a családsegítő szolgálatok – számára kötelezően előírni az információszolgáltatást, illetve a segítségnyújtást az ügyintézés terén. Javasoljuk továbbá, hogy ezeknek az intézményeknek egy része benyújtó hely is lehessen.

A minimumjövedelem mértéke kiszámításának sémája a következőképpen alakul:

A potenciális igényjogosult felhatalmazza a hatóságot, hogy a jövedelmével kapcsolatos releváns információkat a megállapító hatóság – az adóhatóság és az egyéb állami hivatalok (ONYF, OEP, Munkaügyi Hivatal, MÁK) adatbázisának felhasználásával³⁴ – beszeresse, és így lehetővé váljon a minimumjövedelem mértékének megállapítása.

A bevezetni javasolt minimumjövedelem ugyan nemcsak a munka nélkül lévő emberek számára nyújt ellátást, de várhatóan ebből a csoportból kerül ki az igényjogosultak döntő többsége. Ezért szükséges külön bemutatni az aktív korú állástalanok támogatásait.

A pénzbeli ellátás elem azonos más jogosultakéval, a különbség az integrációt segítő együttműködési kötelezettségben van. Ennek csak akkor van létjogosultsága és értelme, ha támogató jellegű, azaz adekvát és egyénre szabott szolgáltatásokat nyújt, valamint a céljaiban *nem kizárólag a munkaerő-piaci integrációra törekszik*, hanem ennél átfogóbb, az ellátott „társadalmi tagsághoz” kapcsolódó célokat fogalmaz meg. Ennek megvalósításához újra kell szabályozni a jelenlegi munkaügyi és szociális közszolgáltatási rendszert. A cél az *intézmények hatásköreinek és feladatainak egymáshoz való illesztése*, mivel úgy véljük, a közszolgáltatás megszerzése az egész ellátó-struktúra átalakításának egyik kulcsa. Ennek kialakítása nem egyszerű feladat, hiszen egy viszonylag bonyolult erőterben számos tényezőt, érdeket és motívumot kell figyelembe venni. Am ha a struktúra bonyolult is, a cél egyértelmű. A cél olyan intézményi környezet kialakítása, ahol a különböző típusú intézmények, valamint ágazatok közötti együttműködés rendszerszerű és professzionális, a főbb lépéseket előre meghatározottan hajtják végre, úgy, hogy a rendszer a szereplők számára mind funkcionális oldalról, mind a szabályozás, a felelősségi és hatáskörök szempontjából transzparenssé váljék. Az integrált formák megszervezésének további, nem elhanyagolható előnye, hogy javítja az intézmények közötti koordinációt, ami a költségek optimalizálása mellett egyben a jobb, magasabb szintű ellátás záloga.

Mint már jeleztük, az aktív korú állástalan jogosult számára a támo-

³⁴ Ez a javaslat illeszkedik, ahhoz az évek óta tartó kormányzati törekvéshez, hogy a szociális jövedelmeknek legyen egy egységes nyilvántartási rendszere.

Hosszú távú cél lehet, hogy minden jövedelmet az Adóhatóság tartson nyilván. Ehhez nemcsak az informatikai rendszert kell átalakítani, hanem az adózási szabályokat is. Pl. úgy, hogy a szociális jövedelmeket adómentesen, az évi adóbevallásban kell szerepeltetni. Gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy minden felnőtt korú magyar állampolgár készít adóbevallást.

gatás feltétele az integrációt segítő, kötelező együttműködés. Az együttműködések tartalma sokféle, a célja azonban lényegében ugyanaz: a társadalmi tagság erősítése, főként a foglalkoztathatóság erősítésén keresztül. Ez azonban nem merül ki a hagyományos foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer által nyújtott szolgáltatások és lehetőségek mozgósításában. Ennél sokkal többről, másról van szó, hiszen a szegénységből kivezető út sikeréhez a munkahelyteremtő programok önmagukban nem elégségesek.

Az aktív korban szerzett jövedelemmel és érdemi jövedelempótló ellátással nem rendelkezők körében a szerződéses együttműködési kötelezettség a munkaügyi kirendeltséggel áll fenn, de közreműködő szervezet sokféle intézmény lehet. A munkaügyi kirendeltségek fókusza tehát egyértelműen az ügyfelek igényeinek minél eredményesebb felmérése.

Ehhez minimum két dolog szükséges. Az egyik, hogy legyenek szolgáltatási és képzési csomagok, a másik pedig az, hogy a kirendeltségek szakmai felkészültsége biztosítsa a személyre szabott szolgáltatásokat.

2.2.4. Közszolgáltatások nyújtása, az együttműködés szervezeti sémája

Intézményi keret – a javasolt új struktúra

Az együttműködés tartalmait, az egyéni fejlesztési terv aktiválási eszköztárát hét nagyobb csoportba lehet sorolni. Ezek a következők:

- (át)képzések és tréningek;
- bértámogatás, alacsonyabb bérköltség kialakítása;
- központi (állami) állásteremtési programok;
- mobilitást elősegítő eszközök biztosítása (utazás, lakhatás);
- jóléti támogatáspolitikai beemelés (lakhatás, egészségügy, megélhetés);
- munkahelykeresés és álláskereső támogatás, munkaerő-piaci ismeretek átadása;
- munkával összefüggő költségek, támogatások.

Van olyan eset, amikor ezekre csak kis részben, vagy egyáltalán nincs szükség, hiszen az álláskereső képzettsége, tudása, munkaerő-piaci pozíciója stabil, erős, csak éppen állást vált. A másik véglet azokat érinti, akiknél az elhelyezkedést számos tényező gátolja, nehezíti. Ők az úgynevezett nehezen foglalkoztathatók (képzetlenek; megváltozott munkaképességűek; idős munkavállalók; hátrányos helyzetű térségek lakói), akiknél a munkába állás elősegítése reálisan csak komplex eszközrendszer igénybevételével, egyénre szabott tervek alapján valósulhat meg. A minimumjövedelem leendő igénybe vevőinek elsőpró többsége is ilyen társadalmi körből rekrutálódik. Ezekben az esetekben szükséges a különböző területeken működő intézmények, szolgáltatások közötti együttműködés.

A minimumjövedelmet igénylő, aktív korban lévő, munkaképes állástalan esetében tehát az ellátáshoz jutás feltétele a munkaügyi szerveze-

tettel való együttműködés. A munkaügyi kirendeltségek az ügyféllel és a nagyobb szakembergárdával működő családsegítőkkal közösen kidolgoznak egy együttműködési megállapodást, illetve egyéni fejlesztési tervet. Ez olyan egyéni terv, amely tartalmazza a különböző szolgáltatási igényeket, időtávot, forrásigényt stb.

Ennek intézményi és szervezeti feltételei részben adottak, a hiányt ezen a téren a humánerőforrás és adekvát szakmai tudások jelentik.

Az elkészített együttműködési megállapodástervezetet a megyei szinten működő bizottság³⁵ véleményezi (elfogadja, vagy indoklással elutasítja). A bizottság tagjai:

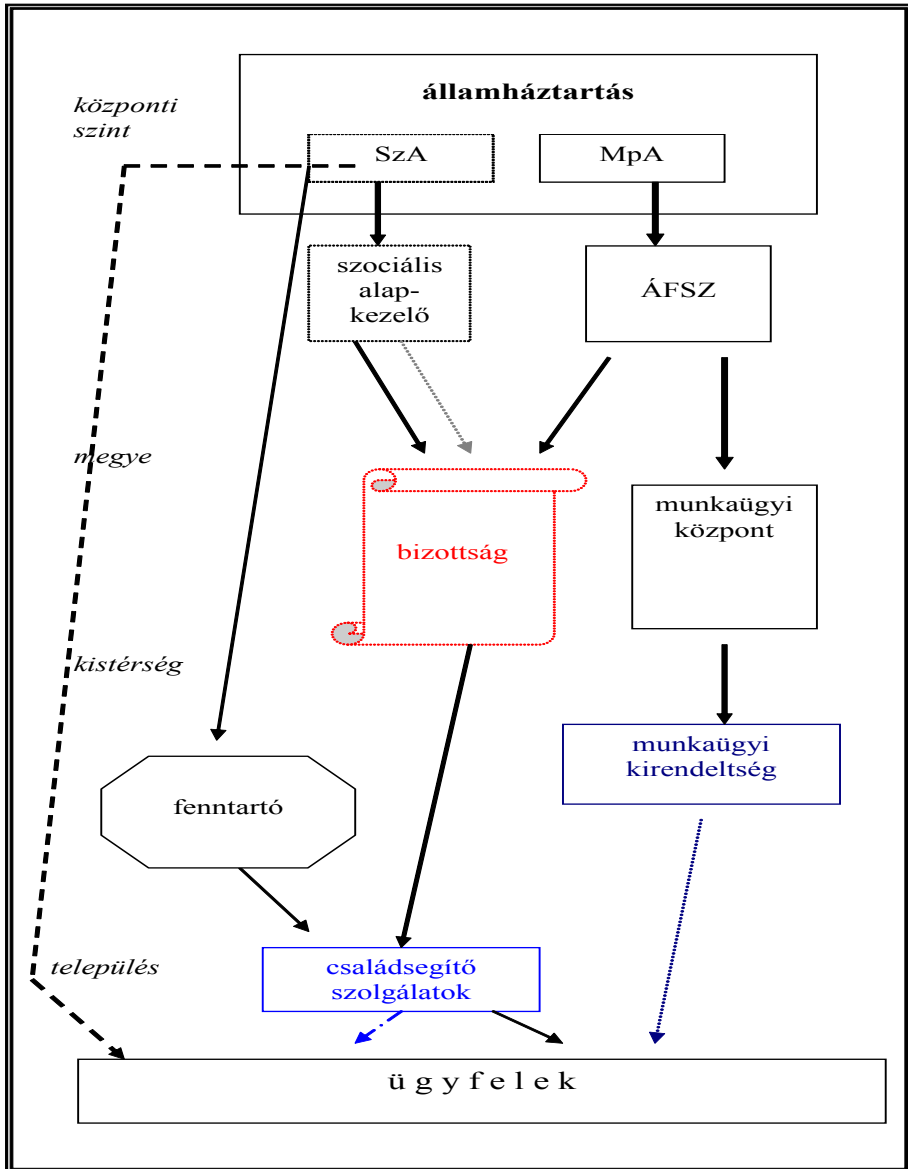
- munkaügyi központ munkaügyi ügyekben járatos munkatársa;
- megyei önkormányzat szociális ügyekért felelős munkatársa;
- nagy létszámot foglalkoztató munkáltató vagy munkaadói szervezetek képviselői;
- az államháztartás szociális alapját működtető intézmény szociális szakembere.

Elfogadás esetén a bizottság pénzügyi keretet³⁶ rendel az egyéni fejlesztési tervhez, és ekkortól megkezdődhet a fejlesztési terv végrehajtása. A szakmai végrehajtásáért a nagyobb szakmai létszámmal rendelkező családsegítő szolgálatok a felelősek. Az átadott pénzügyi keret felhasználásával a szolgáltatás nyújtásán és vásárlásán, valamint szükség szerint eseti segélyezésen keresztül a családsegítő szolgálat esetfelelőse az egyéni fejlesztési terv szakmai megvalósítójaként lép be a rendszerbe. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy csak ezek a családsegítők lehetnek a szolgáltatásnyújtók. Az egyéni terv meghatározza, hogy mely intézmények vesznek részt az együttműködésben. A nagyobb szakmai felkészültséggel és kapacitással rendelkező családsegítők fő tevékenységébe tartozik egyrészt az, hogy szakmai partnerei legyenek a bizottságnak és a munkaügyi rendszernek, másrészt hogy esetkezelőként az ügyfelet „mendezseljék”, tehát szolgáltatásokat nyújtsanak vagy vásároljanak számára. Ez azt is jelenti, hogy az esetfelelős szociális munkás, illetve a szolgálat előre meghatározott időben beszámol a program végrehajtásáról, és ha szakmai szempontból indokoltnak látja, módosítást kezdeményez.

³⁵ Ilyen döntéshozói fórum jelenleg nincs. A résztvevők közül az utolsóként írt szereplő hiányzik, ám „halvány kezdeménye” létezik, hiszen a 2013. évi költségvetés – igaz, csak virtuálisan – a szociális ellátások forrásainak egy részét alapba vonta (Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap), valamint szociális ügyekkel több minisztériumi háttérintézmény is foglalkozik. Utóbbiak bázisán lehetne létrehozni egy szociálisalap-kezelőt.

³⁶ A bón nem azonos a rendelvénnyel (utalvánnyal), mivel ennél csak a forrás nagysága, és annak kerete van meghatározva, hogy mire lehet fordítani.

4. ábra Javasolt intézményrendszer-allokációs séma



Jelmagyarázat		
.....	intézmény (szolgáltatás)	szükségletfelmérés, valamint szolgáltatásnyújtás
—	intézmény (szolgáltatás)	szolgáltatásvásárlás és -nyújtás, valamint esetkezelés
———>	finanszírozás	transzfer
- - - - ->	finanszírozás	minimumjövedelem

Az egyes szinteken működő intézmények lényegesebb feladatait a következőképpen lehet összefoglalni:

(központi szint)

- államháztartási alapok és az ezeket működtető intézmények:
 - forrásallokáció;
 - adatgyűjtés, adatszolgáltatás;
 - módszertan (pl. szolgáltatási és képzési profilok kialakításában);
 - EU-s projektek menedzselése

(megyei szint)

- megyei-fővárosi önkormányzat:
 - tag(ok) delegálása;
- bizottság:
 - egyéni fejlesztési tervekben döntés;
 - forrásallokáció;
- munkaügyi központ:
 - szolgáltatási és képzési profilok kialakítása;
 - forrásallokáció;
 - adatgyűjtés, adatszolgáltatás;
 - koordináció, hivatalszervezés, és -működtetés;
 - ellenőrzés, szakmai támogatás;
- munkaadó(i) szervezetek:
 - tag(ok) delegálása

(kistérségi szint)

- kormányhivatal:
 - jogosultság megállapítása minimumjövedelem esetében.
- munkaügyi kirendeltség:
 - szükségletfelmérés;
 - szolgáltatásnyújtás (foglalkoztatáspolitikai aktív eszközök);
 - adatszolgáltatás

(települési szint)

- családsegítő szolgálat:
 - információnyújtás, ügyintézésben segítségnyújtás;
 - esetkezelés;
 - szolgáltatásnyújtás;
 - szolgáltatásvásárlás;
 - eseti segélyezés;
 - adatszolgáltatás

Az ügyfelek együttműködése abban az értelemben önkéntes, hogy aki nem akar, nem vesz részt benne, igaz, ekkor azt kockáztatja, hogy elveszti a jogosultságát a minimumjövedelemre. Ez az egyéni felelősség kérdése, amit az állam – egyebek közt – úgy ösztönözhet, hogy a pénzbeli ellátások mellett *szolgáltatásokat nyújt* (tehát támogat, és nem büntet), hosszú távon ezzel is csökkentve a társadalmi költségeket.

Amennyiben az egyén nem kíván részt venni a rendszerben, az állami

felelősség ezzel nem „vész el”, hiszen az az alapvető közfelelősség továbbra is fennáll, hogy a közösség, az állam senkit se hagyjon jövedelem nélkül.

2.3. Finanszírozás

Minimumjövedelem

A minimumjövedelem bevezethetőségének szabályozási, ütemezési kérdései mellett a leginkább középpontban álló kérdés, hogy a szemléletében új ellátórendszer milyen ráfordításokat igényel. A ráfordítások nagyságrendjét csak becsülni lehet. A becslés eredménye is különböző paraméterek meghatározástól függ. A figyelembe vehető paraméterek a következők: a) minimumjövedelem összege; b) potenciális igénybe vevők száma; c) nettó keresetek; d) a minimálbér összege; e) az elérés feltételezhető üteme.

A becslés során a nettó kereseteket, a szociális ellátások összegeit és a minimálbér mértékét a 2011-es adatok (KSH 2012) alapján állandónak vettük, míg a minimumjövedelem összegének azon részéhez, amely függ az egyén jövedelmétől, 2011-es értéken számolva egy állandó értéket konstruáltunk (ez az érték a nominális minimumjövedelem és a számításba vehető ellátások értékkülönbségének súlyozatlan átlaga). E korlátozó megjegyzéseket figyelembe véve az indulás éveiben becslésünk szerint a plusz forrásigény évi 75–95 milliárd Ft. A becslés alapja, hogy az ellátórendszer kezdetben 250–350 ezer jogosulttal számol.

A minimumjövedelem beérett szakaszának finanszírozásához durván megbecsülve kb. 182–227 Mrd Ft ráfordítás szükséges. Ebben az esetben az érintett kör nagyságrendileg 700 ezer ellátott, akik egy része már most is részesül szociális transzferben, míg egy kisebbik része nem.

Érdemes azt is kiemelni, hogy a paraméterezés során állandónak vettük az inaktívak létszámát is.

Közszolgáltatások

Amire a javaslat építhet:

A közszolgáltatások ügyfélcentrikus átalakításának finanszírozására EU-forrásokat célszerű mozgósítani. A források kalibrálásához némi támpontot adhat, ha számba vesszük, hogy eddig mennyi forrást vontak be. Ezen a területen, a 2007–2013 közötti időszakot vizsgálva, összességében közel 85–90 milliárd Ft volt a ráfordítás. Óvatos becslés szerint az állami foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer fejlesztésre (TÁMOP 1., 2., 5. prioritás intézkedéseinek egy része), valamint a szociális területre szánt fejlesztésre (TÁMOP 5. prioritás programjai) közel ennyit fordítottak.

További várható forrásigények:

A már megvalósult intézkedésekre építve a közszolgáltatási rendszer fejlesztését továbbra is uniós források felhasználásával szükséges finanszí-

rozni. Az eddigi fejlesztési programok tapasztalatai alapján a minimum-jövedelem-ellátáshoz kapcsolódó rendszer- és intézményfejlesztés előreláthatólag 4–5 évet vesz igénybe, amelynek az első két éve az intenzív szakasz. A fentiekben írt ciklust alapul véve az összes ráfordítás várhatólag 45–50 milliárd Ft-os forrást igényelne.

3. Javaslatok a lakhatás és a gondozás biztonságának rendszerszerű megerősítésére

Elősorolni is hosszú lenne mindazon eszközöket, intézkedéseket, amelyek az elmúlt két és fél évtizedben a szociális biztonság fenntartását szolgálták. Mégis: a közvélemény, a politikusok és a szakértők egyaránt egyetértenek abban, hogy a mai magyar társadalom egyik legnagyobb problémája a szociális biztonság hiánya, a társadalom szétszakadása, a mélyszegénység egyre riasztóbb mérete, és ez áthághatatlan akadályokat emel mind a fenntartható gazdasági növekedés megindulása, mind a politikai demokrácia megszilárdulása elé.

Számos oka van annak, hogy ez a mély ellentmondás a létező, működő szociális segítő rendszerek és a társadalom egyre romló szociális állapota között kialakult. Az egyik bizonyosan a folyamatos pénzhiány, a megszorítások léte, ám legalább ilyen fontos, hogy a különböző aktuális helyzetekre reagáló, különböző érdekcsoportokat kiszolgáló-segítő eszközök, intézmények, támogatások egymás mellett, egymástól függetlenül, bármilyen összhang nélkül működnek. Ez jelentősen csökkenti a rendelkezésünkre álló források hatékony, célirányos felhasználását; annak esélyét, hogy érzékelhető változásokat érhessünk el a szociális biztonság megerősítése terén. Ezért javaslatunk egyik súlypontja, hogy a mindmáig egymástól függetlenül, egymástól eltérő alapelvekre, feltételrendszerekre, eljárásokra épülő ellátásokat *egységes, áttekinthető rendszerbe szervezzük*. A számos szerteágazó probléma közül itt most két nagyobb területre összpontosítjuk figyelmünket.³⁷

Az egyik nagyobb terület a lakhatás biztonságának megteremtése. Egyrészt, mert úgy látjuk, hogy a rendszerváltás óta a lakáspolitikai, vagy szűkebben a szociális lakáspolitikai lényegében kikerült a közfigyelem őt megillető helyéről, és *azzal, ahogy a politika magára hagyta a társadalmat, a szociális biztonság egyik alapeleme sérült*. Másrészt, mert úgy látjuk, hogy a lakhatás biztonságának hiánya miatt nemcsak az egyes emberek, családok jól-léte sérül (és itt nem kevesebb, mint 2–3 millió állampolgárról van szó!), de sérülnek a népesedéspolitikára, a szegénység felszámolására, a munkaerő nagyobb mobilitására, a foglalkoztatásra és gazdasági növekedésre irányuló társadalmi célok, törekvések is.

A másik, nagyobb terület az ápolás-gondozás, személyes segítségnyújtás biztonságának a megteremtése. Abból indultunk ki, hogy – akárcsak a lakhatás esetében – az ápolásra-gondozásra való rászorultság esetében is *olyan elemi szükségletről van szó, amelyet az egyes emberek, a családok, kisebb-nagyobb közösségek akkor is megpróbálnak valahogyan megoldani, ha a nagy intézményrendszerek nem működnek, ha teljesen magukra hagyják őket*. Ilyen

³⁷ A javaslat-csomag számos pontjához részletes kifejtéssel szolgál: Győri Péter (2007/a) és Mózser Péter (2009). A lakhatási helyzetképről lásd: Habitat for Humanity (2012). A szociális szolgáltatások szabályozásának ellentmondásairól és a lehetséges megoldásokról igen részletesen lásd: Győri Péter (2009/a) és Mózser Péter (2009).

szempontból azonban ma mély szakadék húzódik azok között a rászorultak között, akik semmilyen segítséghez nem jutnak, akik esetében a családjuk viszi a hátán a terheket, intézményes segítség nélkül, illetve akik esetében a terhek egy részét a közfinanszírozott szolgáltatások, támogatások vállalják át. Azzal számolunk, hogy a magyar társadalomban is egyre nő az ápolás-gondozást igénylő idősök, vagy éppen magas korúak (80+) száma, és növekszik a fogyatékossgal élők, tartós betegek ápolási-gondozási igénye is. Mindez sokszor ugyanúgy, vagy hasonlóan érinti a munkaképes, aktív korú családtagok foglalkoztathatóságát, mint amikor kisgyerekekről kell gondoskodni a családban.

3.1. A javaslatok célja, határai, feltételei

Javaslataink legáltalánosabb célja a megrendült szociális biztonság megerősítése és a társadalmi dezintegrációs folyamatok, valamint a tömeges leszakadás megelőzése és visszafordítása. Tudjuk, hogy ezek az általános célok csak a gazdaságpolitika, a foglalkoztatáspolitikai, lakáspolitikai, az oktatásügyi, egészségügyi és a szociálpolitika együttes, tudatos kormányzati kezelésével érhetőek el. Tudatában vagyunk javaslataink határainak; nem vázolunk fel újabb „nemzeti lakáspolitikai koncepciót”, ehelyett konkrét és reálisan megvalósítható javaslatokat teszünk, elsősorban *egy új lakhatási támogatás kialakítására és egy biztonságos lakásbérleti rendszer megteremtésére*. Meggyőződésünk, hogy a lakhatási támogatási rendszer és a bérleti, illetve tulajdonosi rendszer javasolt átalakítása nélkül a többi lakáspolitikai eszköz sem működtethető kielégítően.

A szociális ellátórendszer szükséges és lehetséges megújításán belül kizárólag az ápolás-gondozás néhány főbb elemére fókuszálunk.³⁸ Azért is összpontosítjuk figyelmünket éppen e területekre, mert a javasolt új lakhatási támogatás közvetlenül érinti a jelenlegi bentlakásos intézmények finanszírozását, illetve az otthoni, otthon-közeli és intézményes ápolás-gondozás máig megoldatlan viszonyrendszerét.

Alapvető paradigmaváltást javasolunk, amennyiben *elsősorban garantált, a feltételek alapján kiszámítható, jogosultság alapú pénzbeli támogatások kialakításától, továbbfejlesztésétől várjuk a szociális ellátórendszer továbbfejlődésének és a szociális biztonságna a megerősödését*. Olyan új vagy átalakított támogatásokra teszünk javaslatot, amelyek *minden városban, minden faluban, minden elmaradott térségben eljutnak a jogosultakhoz*. Meggyőződésünk, hogy jó projektekkel, komplex, szükségletorientált helyi szolgáltatásokkal, programokkal lehet lokális sikereket elérni, ha azonban továbbra is hiányzik a jól megépített pénzbeli támogatási rendszer, akkor ezek a programok is megrekedhetnek a kísérletezgetés szintjén, és idővel összeomlanak.

A mélyszegénység felszámolásának egyik – szükséges, de nem elégséges – előfeltétele a pénzbeli támogatások megújítása. A teljes javaslatcsomagban sze-

³⁸ Az ellátórendszer egészére vonatkozóan számos nagyszerű tanulmány, program készült az elmúlt évek során (lásd elsősorban a SZOLID projekt, az ÁRB keretében készült dokumentumokat, valamint a legutóbbi, végül el nem fogadott Nemzeti Szociálpolitikai Koncepciót).

replő minimumjövedelem bevezetése esetén mind a javasolt új lakhatási, mind az ápolás-gondozási támogatás „ráépül” a minimumjövedelemre, mintegy kiegészíti azt.³⁹

Javaslataink azokat célozzák meg, akik nem képesek önerejükből fenntartani lakhatásukat, vagy éppen lakástalanok, illetve azokat, akik ápolásra, gondozásra szorulnak, de ezt maguk vagy családjuk saját erőből nem képesek biztosítani.

Az újraszabályozás alapelvei⁴⁰

Intézménycentrikus szabályozás helyett élethelyzet-centrikus szabályozás: A szociális szolgáltatások jelenlegi szabályozása nincs összhangban a pénzbeli ellátásokkal, és alapvetően intézménycentrikus a szabályozás. Ehelyett mi olyan élethelyzet-centrikus szabályozásokra teszünk javaslatot, ahol a középpontban a differenciált szolgáltatásokra rászoruló polgár van.

Pénzbeli támogatások révén elérhető szolgáltatások: Olyan támogatási rendszerekre teszünk javaslatot, amelyben a támogatás nem az intézményhez, hanem az igénybe vevőhöz kötődik, figyelembe véve a konkrét élethelyzetet, konkrét szolgáltatási szükségletet, az igénybe vevő jövedelmi helyzetét, fizetőképességét. A rászorulóknak ezeknek a támogatásoknak a segítségével vehetik igénybe a számukra elismert szolgáltatásokat.

Szociális és egyéb, otthoni, illetve otthon-közeli és bentlakásos ellátások összehangolása: Javaslatunkban kísérletet teszünk arra, hogy egy egységes elveken alapuló új lakhatási támogatás, illetve új ápolási-gondozási támogatás bevezetésével létrejöjjön az összhang a lakhatáshoz kapcsolódó, különböző pénzbeli támogatások, az ápolás-gondozáshoz kapcsolódó legkülönbözőbb támogatások, illetve – a bentlakásos intézmények támogatási rendszerében – e két szektor között.

Deszeregációs támogatási, szolgáltatásnyújtási eljárások: Olyan támogatási és szolgáltatásnyújtási eljárásokra teszünk javaslatot, amelyek mindenkinek garantált módon biztosíthatják a társadalmilag elismert minimális lakhatást, és az élethelyzetétől függően az ápolás és gondozás lehetőségét. Ez nem jelenti azt, hogy minden jobb és rosszabb módú polgár ugyanolyan színvonalú szolgáltatásokhoz juthat, de hozzáférhet az elismert minimumhoz. A jelenlegi szabályozás, finanszírozás gyakran a dupla vagy semmi elvén működik: egyesek támogatáshoz, támogatott szolgáltatáshoz juthatnak, miközben mások rászorultság esetén is ellátatlannak maradnak. Olyan eljárásokat javasolunk, amelyek az ilyen beépített mechanizmusokat kiiktatják a szociális ellátás területén.

³⁹ Utóbbi támogatások szorosan kapcsolódnak, de nem részei a javasolt minimumjövedelemnek, mivel összegük a konkrét élethelyzettől függően igen differenciált és feltételrendszerük is eltérő (többek között e támogatások többnyire figyelembe veszik a háztartásban élők együttes jövedelmét is).

⁴⁰ A szociális szolgáltatások finanszírozása, szabályozása átalakításának alapelvei meg egyeznek a Czibere Károly és tsai által a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptióban lefektetett alapelvekkel, Czibere Károly és tsai (2011). Lásd erről még: Györi Péter (2009/a).

Nyilvánosság – ellenőrzés – részvétel: Akár a lakhatás, akár az ápolás-gondozás vagy az egyéb fizető szociális szolgáltatások esetén a szolgáltatás-vásárlói funkciót egyfelől a közfinanszírozó tölti be, amennyiben támogatást nyújt a szolgáltatás igénybeviteléhez, másfelől a szolgáltatást igénybe vevő a vásárló. Jelenleg igencsak kialakulatlanok azok a mechanizmusok, amelyek lehetőséget nyújthatnak az érintetteknek ahhoz, hogy befolyásolhassák az igénybe vett szolgáltatások minőségét. Javasataink több lényeges ponton is igénylik a fogyasztóvédelem megerősítését, a minőségbiztosításban való aktív részvétel lehetőségének megteremtését, a felhasználó-közei nyilvánosság és kontroll biztosítását, többek között az elismert költségek, elismert szolgáltatási típusok, elismert tehervállalási arányok folyamatos meghatározása során.

Végül pedig vannak tapasztalataink arra vonatkozóan, hogy még a legjobb javaslat is írott malaszt marad, ha nem választjuk meg helyesen a változtatás metodikáját. Javasataink egy része egyfajta rövid összefoglalónak is tekinthető, amelyek tartalmának bővebb, részletesebb kifejtése a hivatkozott dokumentumokban bőségesen megtalálható.⁴¹

3.2. A lakhatás biztonságának rendszerszerű megerősítése

Száz év óta nem épült olyan kevés új lakás az országban, mint 2012-ben: összesen 10 560 db. Magyarországon ennek ellenére jelenleg nincs mennyiségi lakáshiány. A népszámlálás lakásfelvétele szerint a lakások száma 2001–2011 között több mint 300 ezerrel növekedett, miközben – a népességcsökkenés következtében – az egy lakásra jutó lakók száma 2,7-ről 2,5-re csökkent. Az elmúlt évtized alatt is folytatódott a lakásállomány minőségi összetétel szerinti javulása. Miközben tíz év alatt 300 ezerrel nőtt a lakások száma, ugyanebben az időszakban 370 ezerről 480 ezerre nőtt a nem lakott lakások száma. Ezek 25 százaléka Budapesten, 18 százaléka egyéb városokban, 52 százaléka pedig községekben található.

A mindmáig meglévő *jelentős minőségi problémák* mellett – 310 ezer félkomfortos vagy annál rosszabb lakás, 300 ezer száz évnél régebben épült lakás, ugyanennyi egyszobás, illetve 39 nm-nél kisebb lakás, több tízezer szegregált szegénytelepi lakás – a legnagyobb probléma a lakhatás biztonságának hiánya és a stabil lakhatáshoz szükséges fizetőképesség hiánya. A biztonsághiányhoz járul hozzá az önkormányzati bérlakások egyedülállóan alacsony aránya (3%), a legális magán-bérlakások alacsony aránya (4%) és a bizonytalanságot növelő szabályozás, vagy éppen alulszabályozottság. A 4,1 millió lakásban lakó háztartásból összesen 304 ezer háztartás fenntartója lakik valamilyen bérleti jogviszonyban a lakásban.

Az Eurostat meghatározása szerint abban az esetben beszélhetünk megfizethető lakhatásról, amennyiben az erre fordítandó költségek nem haladják meg a háztartás jövedelmének 40 százalékat. Magyarországon

⁴¹ Elsősorban támaszkodtunk a SZOLID projekt, majd az ÁRB, illetve a Szociális ellátás modernizációja projektek, valamint a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció dokumentumaira. Lásd erről még: Györi Péter (2012). De jelen írásunk is egy hosszabb tanulmány rövidített változata.

jelenleg a lakhatásra fordított kiadások a háztartások jövedelmének átlagosan 25 százalékát teszik ki. A legalsó jövedelmi ötödben azonban ez az arány átlagosan 46 százalék! Eközben e jövedelmek igen alacsony szintje miatt szinte lehetetlen a fennmaradó jövedelemrészből megélni, és a családok a „vagy eszünk, vagy kifizetjük a számlákat” dilemmával szembesülnek. 2012-ben már a háztartások 27 százaléka nyilatkozott úgy, hogy nem képes rendesen kifűteni a lakását. A 90 napon túli közüzemi tartozással rendelkező háztartások becsült száma 413 ezer háztartás, a különböző fajta hitelek megfizetésével hátralékban lévők száma 810 ezer háztartás.

Mint említettük, itt leírt javaslataink inkább egyfajta összefoglalónak tekinthetőek, a részletek kifejtése nélkül. Céljuk azonban – szándékaink szerint – egy irányban mutatnak: a lakhatás biztonságának rendszerszerű megerősítése, részben célzott és kielégítő mértékű pénzügyi támogatások révén, részben a meglévő szabályozási és finanszírozási formák átalakításával, illetve új eljárások, szervezeti megoldások bevezetésével.

3.2.1. Új lakhatási támogatási rendszer bevezetése

Az új lakhatási támogatási rendszer megvalósítható a jelenleg meglévő támogatások bázisán. Ma a támogatások a legkülönbefélebb, össze nem hangolt formákban jelennek meg a különböző jogszabályokban. Ilyen, meglévő támogatások többek között:

- Lakbértámogatások (a lakástörvény és kormányrendelet szabályozza).
- Lakásfenntartási támogatás (a szociális törvény szabályozza).
- Bentlakásos intézmények támogatása (a költségvetési törvény szabályozza).
- Hajléktalan, illetve tartósan munkanélküli személyek lakhatási támogatása (EU projektek).
- Otthonteremtési támogatás (a gyermekvédelmi törvény szabályozza).
- Mobilitási támogatás (a foglalkoztatási törvény szabályozza).
- Egyéb lakbér- és lakhatási támogatások (a helyi rendeletekben, illetve a devizahitel-adósokra vonatkozó jogszabályokban szabályozták).

Az új, egységes rendszerbe foglalt, de élethelyzet szerint differenciált lakhatási támogatásra irányuló javaslat kialakításakor számos, régóta működő (bár folyamatosan továbbfejlesztett, átalakított) külföldi lakhatási támogatási rendszer tapasztalataira támaszkodhatunk, de mindig a kialakult hazai viszonyokat figyelembe véve.

Az új lakhatási támogatás *normatív* alapon (vagyis törvényben, illetve azt részletező kormányrendeletben szabályozott *jogosultság alapján*) azoknak a személyeknek, illetve családoknak járna, akik a *figyelembe vehető jövedelmükből nem képesek önerejükkel fedezni*

a) a jogszabályban meghatározott, *élimert lakhatási körülményeket*, illetve

b) az *elismert lakhatási költségeket*.

Mindhárom tényező konkrét meghatározását, szabályozását részletes számításokkal és konszenzusra törekvő egyeztetésekkel kell megalapozni.

a) A *figyelembe vehető jövedelmek* meghatározásánál kiindulásként a jelenlegi szociális törvénybeli jövedelem-meghatározásra lehet támaszkodni, nem kizárva annak némi korrekcióját.

- A teljes javaslatcsomag összefüggései miatt hangsúlyozni kell, hogy a jövedelemszámításnál a háztartásba befolyó minden rendszeres szociális támogatást, családi pótlékot, gyerekek után járó támogatást, nyugdíjakat, illetve – a bevezetését követően – a befolyó *minimumjövedelmet is figyelembe kell venni*.

- Együtt élő, együtt költöző személyek esetében – legyenek akár hozzátartozók, akár nem) – a háztartást több személy együttes jövedelmével indokolt kalkulálni.⁴²

- A lakhatási támogatás mértékének szabályozásakor a lakhatásra fordítandó jövedelemrészt a *teljes figyelembe vehető jövedelem meghatározott – a jövedelem nagysága függvényében változó – százalékában* indokolt meghatározni.

b) Az *elismert lakhatási körülmények* meghatározására különösen igaz, hogy annak mindig olyan, aktuális konszenzust kell tükröznie, amely valóban jogosultságként szabályozható, teljesíthető és finanszírozható. Azt is mondhatnánk, hogy az *elismert lakhatási körülmények a társadalmilag minimálisként elfogadható lakhatást* jelentik, amelynél jobb körülmények lehetőség szerint támogathatóak, az aktuálisan *elismert szinten* azonban a jogosultak számára *ennek a lakhatásnak ténylegesen elérhetőnek kell lennie*. (Lásd a lakástalanokra, elhelyezésre jogosultakra vonatkozó, következő táblázatbeli példákat.)

c) Az *elismert lakhatási költségek* meghatározásánál kiindulásként a jelenlegi lakásfenntartási támogatás (Szociális törvény) szabályait érdemes követni. Ugyanakkor néhány differenciáló tényező figyelembevétele az *elismert lakhatási költségek* esetében indokolt lehet, éspedig a *fűtési módja*, a *lakó bérlő- vagy tulajdonosi státusa*, illetve – a *laktér*, a *közüzemi díjak olykor jelentős területi különbségei* miatt – indokolt lehet *egy területi (regionális) vagy településtípus szerinti differenciáló tényező* alkalmazása is. Természetesen az *elismert lakhatási körülmények* fontos további minőségi tényezőit is a részletes szabályozásban rögzíteni kell (*fűtés, világítás, közüzemi ellátottság, megközelíthetőség, vagy akár bizonyos anti-szegregációs követelmények stb.*).⁴³

⁴² Fontos, megvitatandó kérdés, hogy a figyelembe vehető jövedelmek körébe a nem együtt élő közeli – a tartásra köteles, illetve kötelezhető – hozzátartozók (családtagok) jövedelme, illetve jövedelmének meghatározott része beletartozzon-e. Álláspontunk szerint az eltartott személyek esetében (pl. kiskorú gyerek) feltétlenül, de a nem eltartott, nem aktív korú (gyerek, illetve idős) személyek esetében is indokolt lehet, s még az aktív korú személyek esetében is megvitatandó ez a kérdés.

⁴³ Lásd ehhez még: 12/2001. (I. 31.) Korm. Rendelet a lakáscélú állami támogatásokról.

A jelenlegi normatív lakásfenntartási támogatás átalakításának lehetőségei:
A jelenlegi normatív lakásfenntartási támogatás garantált, a Szociális törvényben szabályozott támogatás, melyet a helyi önkormányzatok folyósítanak, de a támogatás 90 százalékát a központi költségvetés fedezi. A normatív lakásfenntartási támogatás jellemzője, hogy „településsemleges”, ennek következtében eljut a kisebb, szegényebb településeken élőkhez is. A lakásfenntartási támogatásban részesülők száma 2011-ben jelentősen megnőtt (361 ezerről 486 ezerre), az energiaár-támogatási rendszer átalakítása, lényegében megszüntetése és a feltételrendszer módosítása következtében. Az egy háztartásra jutó éves, átlagos támogatási összeg azonban tovább csökkent, 53 400 Ft-ról 41 800 Ft-ra, ami átlagosan 3500 Ft támogatást jelent havonta. 2011-ben a folyósított lakásfenntartási támogatás döntő része (486 ezerből 420 ezer) már ún. normatív lakásfenntartási támogatás, ennek teljes költsége 17 milliárd Ft volt. A helyi önkormányzatok ezt összesen 2,5 milliárd Ft támogatással egészítették ki, 2012-ben azonban – a Szociális törvény módosításával – megszüntették az önkormányzati lakásfenntartási támogatások rendszerét.

Abban egyetértés van a szakértők között, hogy ez a támogatás jól célzott: a legalacsonyabb jövedelműekhez jut el a támogatás jelentős része, a települési és egyéb dimenzióktól függetlenül. A támogatás 2007-ben a legalsó két jövedelmi decilisbe tartozó 533 ezer háztartás 64 százalékát érte el. A támogatásban részesülők 48 százaléka 5000 főnél kisebb településeken él, ezeken a településeken minden tízedik lakosra jut ilyen támogatás, Budapesten minden ötvenedikre. Ezzel együtt a támogatás hatékonysága több okból is erősen vitatható, melynek indokaira a támogatás rövid ismertetését követően visszatérünk.

A jelenlegi szabályozás szerint a normatív lakásfenntartási támogatás összegének a megállapítási módja:

Támogatás összege = Elismert Költség x Elismert Támogatási Hányad
 $T = K \times h$, ahol

- az Elismert Költség összege a háztartás tagjai száma alapján elismert lakásnagyság (egy-két-három-négy személy esetén 35–45–55–65 nm, minden további személy esetén újabb 5–5 nm, ennél kisebb lakások esetén a lakás tényleges alapterülete) és a mindenkorai költségvetési törvényben meghatározott egy nm-re jutó elismert költség (2013-ban 450 Ft/nm) szorzata.

- az Elismert Támogatási Hányad (h) a háztartás egy főre jutó havi jövedelme (J) csökkenésének függvényében folyamatosan növekedő mérték, de legfeljebb az Elismert Költség 30 százaléka.⁴⁴

$$h = 0,3 - \frac{J - 0,5 \text{ Önym}}{\text{Önym}} \times 0,15$$

⁴⁴ Ahol: T: a támogatás összege és $T \geq 2500$ Ft

K: az elismert lakásfenntartási költség

J: a háztartás tagjai havi összjövedelme

h: a lakásfenntartásra fizetendő – az egy főre jutó jövedelem nagyságától függő – jövedelemhányad

Önym: az öregségi nyugdíj legkisebb összege

A támogatás összege jelenleg nem lehet kevesebb havi 2500 Ft-nál.

Vagyis a jelenlegi normatív lakásfenntartási támogatás törvényben szabályozott összege (pl. 55x450 Ft/hó) meghatározott hányadát nyújtja az egyes háztartásoknak, azok tényleges létszáma és jövedelme függvényében.

Több szempontból is folyamatosan felmerül a jelenlegi lakásfenntartási támogatás kritikája, átalakításának igénye:

- az elismert lakásnagyság mértéke túl alacsony, azt növelni kellene (pl. 45 nm/fő helyett 50 nm/fő-re),
- az elismert lakásfenntartási költségek – egyébként törvényben vállalt – évenkénti valorizálása elmaradt; összegét emelni kellene (450 Ft/nm-ről 500–550 Ft/fő-re),
- az elismert lakásfenntartási költségeket fűtési mód szerint (a lakótelepi távfűtéses lakások külön kezelése) differenciálni kellene,
- az elismert lakásfenntartási költségeket differenciálni kellene aszerint, hogy a lakást a tulajdonosa lakja-e, vagy magánbérlet, illetve önkormányzati bérlet.⁴⁵

A javaslatok mindegyike a jelenlegi támogatás szűkösségét és redukált hatékonyságát kívánja orvosolni. Ugyanakkor e javaslatoknál is mélyebben érinti a konstrukciót, hogy a jelenlegi számítási módozat helyett indokolt lenne a *klasszikus rés-képlettel* meghatározni a támogatás mértékét. Ez minden háztartásnál feltételül szabja, hogy a jövedelem meghatározott százalékát a lakhatás költségei tegyék ki, és amennyiben az elismert lakásköltségek ennél nagyobbak, a *különbséget* a támogatás fedezi. Egy ilyen megoldás ösztönöz a jövedelmi helyzethez illeszkedő lakhatási mód, közüzemi fogyasztás elérésére, ugyanakkor alapelve áttekinthetőbb az érintettek számára.

E megfontolandó javaslatokon túl egy olyan paradigmaváltásra is javaslatot teszünk, amely a lakhatási támogatást kiterjeszti az egyéb formában (elsősorban intézményi formában) megvalósuló lakhatási formákra is. Ezért nevezzük a javasolt új formát *lakhatási* és nem *lakásfenntartási* támogatásnak. A differenciált, de egységes elvek mentén meghatározott, új lakhatási támogatásnak ez a kiterjesztése elsősorban a lakástalan, átmenetileg vagy tartósan intézményekben lakók támogatásának az integrálását, az átjárhatóság elősegítését szolgálja.

Ennek megfelelően az *új lakhatási támogatás* javasolt számítási módja, a lakhatást is nyújtó szolgáltatásokra kiterjesztve:

Új Lakhatási Támogatás összege = Elismert lakhatási költség – Elvárt lakhatásra fordítandó jövedelemhányad

⁴⁵ Lásd erről részletesebben, modell-számításokkal: Bényei Zoltán (2011).

$$T = K - J \times h^{46}$$

Az új lakhatási támogatás minden együtt költöző vagy együtt élő háztartásfenntartók esetében – a tagok számától, összetételétől függően – meghatározza az elismert minimális lakhatási körülményeket, legyen az egy szoba, egy lakás vagy egy bentlakásos intézmény. Meghatározza annak elismerhető költségét (további döntéstől függ, hogy a fűtési mód, a tulajdonlás jellege és a területi dimenzió alapján is differenciált módon). Amennyiben pedig az elismert lakhatási költség meghaladja a háztartás összjövedelmének egy meghatározott („elvárt lakhatásra fordítandó”) hányadát – e hányad nagysága függ az egy főre jutó jövedelem mértékétől –, a különbözetre a támogatást igénylő jogosult.

Konkrét paraméterezésre nem teszünk javaslatot, az a mindenkori költségvetés és a kitűzött célok függvényében a modell alapján kodifikálható és beállítható.⁴⁷ A modellszámítások egy-egy példáján azonban bemutatjuk, hogy különböző taglétszámú háztartások, elismert lakhatási költségek, felső jövedelemkorlát és elismert jövedelemhányad meghatározása esetén hogyan alakul a támogatás éves forrásigénye, a támogatott háztartások száma, a támogatás havi átlagos összege háztartásonként és az összes támogatás eloszlása a különböző jövedelemdecilisek között.

5. táblázat Számszerű példa (1) az új lakhatási támogatás hatásaira megadott paraméterek esetén⁴⁸

Elismert költség (K)	Ft/hó/hts	Elismert jövedelemhányad (h)	%
Egy tagú háztartás	30 000	Alsó „Jövedelemhatár” alatt	20
Két tagú háztartás	36 000	Felső „Jövedelemhatár” felett	35
Három tagú háztartás	42 000	„Jövedelemhatárok” között	20–35
Négy tagú háztartás	48 000		
„Jövedelemhatárok”	Ft/hó/fő	Támogatott háztartások száma	588 400
alsó	Önym	Támogatás havi átlagos	
felső	3 × Önym	összege (Ft/hó)	11 009

⁴⁶ A támogatás összege:

$$T = K - J \times h$$

ahol: T: a támogatás összege és $T \geq 2500$ Ft

K: az elismert lakásfenntartási költség

J: a háztartás tagjai havi összjövedelme

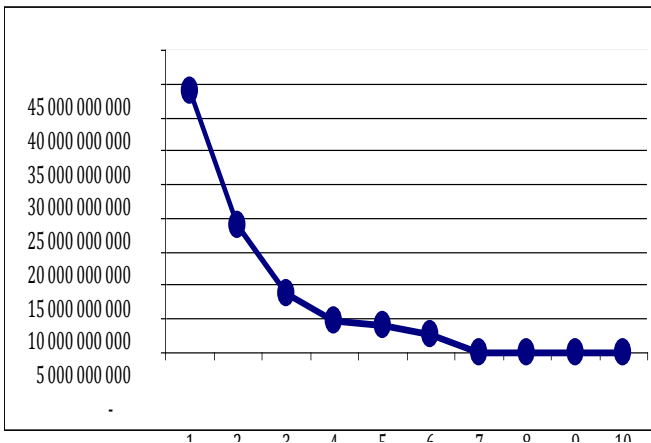
h: a lakásfenntartásra fizetendő – az egy főre jutó jövedelem nagyságától függő – jövedelemhányad

Önym: az öregségi nyugdíj legkisebb összege

⁴⁷ Lásd erről részletesebben, korábbi modell-számításokkal: Győri Péter (2003). Amennyiben egy olyan, általános állampolgári alapjövedelmet vezetnek be, amely a létfenntartás részeként a minimálisan elfogadható lakhatásra is fedezetet kíván nyújtani, akkor elismert lakhatási mód ezen felüli elismert költségére kell az új lakhatási támogatást alkalmazni.

⁴⁸ A számítások a KSH 2010. évi háztartásstatisztikai adatfelvétele alapján készültek (9938 háztartás)

Decilis	Támogatás megoszlása (Ft)	Megoszlás (%)
1	38 930 791 161	50
2	18 842 075 933	24
3	8 659 504 962	11
4	4 570 975 486	6
5	3 958 411 858	5
6	2 767 375 311	4
7	–	0
8	–	0
9	–	0
10	–	0
	77 729 134 712	100

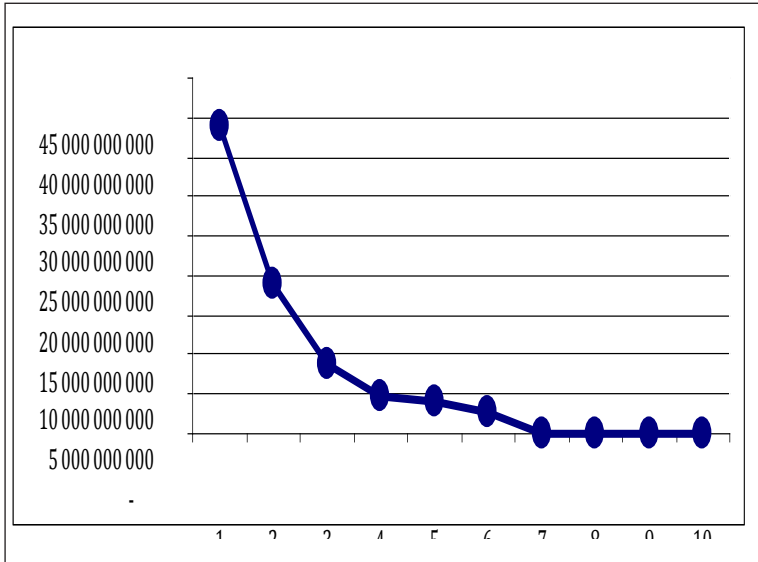


A táblázat egy variációt mutat be a lehetségesek közül. Ez azt mutatja, hogy ha az elismert lakhatási költséget a háztartás létszáma függvényében 30 000 Ft/hó (egy tagú), 36 000 Ft/hó (két tagú), 42 000 Ft/hó (három tagú) mértékben határozzuk meg, és a lakhatásra fordítandó elismert jövedelemhányad 20%, ha az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíjminimumnál kevesebb, 35%, ha az öregségi nyugdíjminimum háromszorosát meghaladja és 20–35% között folyamatosan változik e két jövedelemhatár között, akkor a javasolt modell szerint 588 ezer háztartás juthat az új lakásfenntartási támogatáshoz.

Ebben az esetben a támogatás átlagos összege (jövedelemtől, háztartás nagyságától függően) havi 11 ezer Ft. Ez a variáció összesen, éves szinten 78 milliárd Ft támogatási igényt jelent, amelynek döntő része a legalacsonyabb jövedelmű háztartásokhoz juthat el.

Ennél is „bőségesebb” variáció, ha például az elismert költségeket megemeljük. Ennek az egyes háztartástípusok támogatására gyakorolt hatását mutatja be a következő tábla.

6. táblázat Számszerű példa (2) az új lakhatási támogatás hatásaira megadott paraméterek esetén⁴⁹



Házartás tagszáma	Egy főre jutó havi nettó jövedelem	Havi lakás-kiadás	Elismert költség	Elvárt jövedelem-hányad	Elvárt önrész összege	Havi támogatás
fő	tényleges Ft/fő/hó	Ft/hó	K	h	J*h	T = K-J*h
1	92 552	43 149	40 000	35%	32 393	7 607
2	52 495	52 883	48 000	26%	27 627	20 373
3	33 570	46 239	56 000	21%	21 485	24 753
4	33 013	58 228	64 000	21%	27 978	30 250

Ilyen paraméterek mellett 754 ezer háztartás jutna támogatáshoz, amelynek éves összköltsége 112 milliárd Ft. A támogatási főösszeg az elismert költségek (K) csökkentésével, az elvárt jövedelemhányad növelésével, a 3-szoros Önym-határ szűkítésével csökkenthető és fordítva.

Ha például az elismert költségeket a felére csökkentjük, akkor a támogatás „bekerülési költsége” 31 milliárd Ft, ha a „jövedelemhatárt” csök-

⁴⁹ A lakásfenntartásra fizetendő jövedelemhányad (h) kiszámításának módja a célzottság növelése és a jövedelemeltitkolás csökkentése érdekében (a konkrét értékek modellszámítások és egyeztetések mentén módosíthatóak):

Példánkban: ha $J/fő \leq \text{Önym}$, akkor $h = 0,2$ és ha $J/fő \geq 3 \times \text{Önym}$, akkor $h = 0,35$, akkor

$$h = \frac{0,35 - 0,2}{3 \times \text{Önym} - \text{Önym}} \times (J/fő - \text{Önym}) + 0,2$$

ahol $0,2 \leq h \leq 0,35$ és $\text{Önym} \leq J \leq 3 \times \text{Önym}$

kentjük 2-szeres Önym-re, akkor a „bekerülési költség” 87 milliárd Ft stb.

Az új lakhatási támogatási rendszer hozzájárulhat az eladósodás megelőzéséhez és a meglévő eladósodási problémák csökkentéséhez. A jelenlegi lakásfenntartási támogatás ugyan jól célzott, valorizálásának elmaradása azonban óhatatlanul teret hagyott a rezsiadósságok megnövekedésének. Az új lakhatási támogatás – kétségtelenül a jelenleginél nagyobb mértékű forrásokkal – érdemben megelőzheti a rezsiadósságok kialakulását. A lakhatási támogatási rendszer javasolt bevezetésétől várható, hogy az adósságcsökkentési támogatás megszűnik a hiányos lakásfenntartási támogatás „pótszere” eszközének lenni, és valóban a hirtelen, sajátos okokból fizetéseképtelenné vált családok adósságrendezésére korlátozódhat.⁵⁰

Az új lakhatási támogatási rendszer hozzájárulhat a bérlakásszektor méretének és biztonságának növeléséhez. A támogatás keresleti oldalon – más, később tárgyalt szabályozókkal együttesen – elősegítheti a legális bérlakásszektor bővülését. Átgondolt és célirányos szabályozókkal ez a kereslet „terelhető” mind a jogosultként meghatározott célcsoportok lakhatásának elősegítése irányába, mind meghatározott, elismert lakhatási formák irányába. A támogatás a kínálati oldalon elősegítheti a jelenlegi nem legális lakásbérbeadások kifehérítését, a mainál biztonságosabb, kiszámíthatóbb, hosszabb távú lakásbérbeadásokat és a lakásbérbeadások mennyiségének növekedését.

Az új lakhatási támogatási rendszer hozzájárulhat a lakástalanság-hajléktalanság kialakulásának és újratermelődésének rendszerszerű megelőzéséhez. A mainál szélesebb, biztonságosabb és részben támogatott bérlakásrendszer önmagában is jelentősen csökkenti a lakhatás elvesztésének kockázatát. Ezen túlmenően, amennyiben az új lakhatási támogatási rendszer megfelelően figyelembe veszi azokat a sajátos élethelyzeteket, amelyek a lakástalanság-hajléktalanság kialakulását előidézik, abban az esetben célzottan is az ilyen helyzetek prevencióját szolgálhatja. A lakástalan-hajléktalan helyzetből való kikerülés részben ugyanazokat az eszközöket igényli, mint a prevenció. Azonban részben egyéb speciális megoldásokat is igényel, melyek az egységes, de differenciált rendszerbe bekapcsolhatóak. Az új lakhatási támogatási rendszer hozzájárulhat a lakóhelyi és intézményes szociális ellátás megújításához, összehangolásához. Kiiktatja azt a rendszerszerű diszfunkciót, hogy támogatáshoz akkor lehet hozzájutni, ha az illető feladja lakását és államilag támogatott intézménybe költözik. Kiiktatja azt a jelenlegi szervezeti érdekeltséget is, hogy a támogatásra szoruló ne a lakóhelyén, hanem egy más fenntartóhoz tartozó intézményben jusson ellátáshoz. Atlátható, egységes, de differenciált rendszerbe foglalja az olyan, meglévő lakhatási formákat, mint az önkormányzati bérlakások, a családok átmeneti otthonai, a lakóotthonok, az átmeneti szállások, a tartós

⁵⁰ Azt is látnunk kell azonban, hogy a rezsiadósságok megnövekedésére a támogatások hiánya és a közüzemi díjak elszabadulása mellett az utóbbi években jelentős hatást gyakorolt a tömeges és tartós munkanélküliség ismételt megjelenése, illetve az ún. devizahitelterhek váratlan és kivédhetetlen megnövekedése is.

bentlakásos otthonok, a nyugdíjasházak, a szobabérlők vagy „albérlők” háza, a munkáltatói lakásbérlemények, a munkásszállók, vendégházak, a támogatott magánbérletek. Ugyanakkor új, köztes lakhatási formák elterjedését is elősegítheti, amelyekről még később szólunk.

3.2.2. A tömeges hajléktalanságból kivezető szabályozás alapjai⁵¹

3.2.2.1. HAJLÉKTALAN STÁTUS HELYETT A LAKÁSTALAN ÉLETHELYZET SZABÁLYOZÁSA

A jelenlegi hajléktalanügyi szabályozás-finanszírozás átalakítását az alapkódtól kell elkezdni. Az 1993-ban megalkotott Szociális törvény meghatározta azon személyek körét, akik számára sajátos szolgáltatásokat, illetve a pénzbeli ellátások terén sajátos eljárásokat kell kialakítani. A jogszabály szerint *hajléktalan* az a személy:

- aki bejelentett lakóhellyel nem rendelkezik, vagy
- akinek bejelentett lakóhelye hajléktalanszállás, vagy
- aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti.

Elvileg erre a jogszabályi meghatározásra épülne a hajléktalanellátás egész intézmény- és eszközrendszere, erről a meghatározásról azonban már a megszületésekor tudni lehetett, hogy köszönő viszonyban sincs a valósággal, és hogy ennek alapján nem működtethetőek a létrejövő intézmény- és eszközrendszerek. Ézzel a kiinduló meghatározással kezdetektől fogva az a legnagyobb probléma, hogy a hajlék nélküli – akár hosszú ideje fennálló – élethelyzet, lakhatási helyzet tömegesen eltér attól, hogy van-e valakinek bejelentett lakcíme, és hogy az hol van.

A szabályozás – finanszírozás – problémamegoldó működés minimális összhangjának megteremtése érdekében azt javasoljuk, hogy a „*hajléktalanok*” terminust és annak jelenlegi definícióját a „*lakástalanok*” terminus váltsa fel a törvényben, a következő definícióval: „*Lakástalan az a személy, aki a maga vagy családja számára a törvényben elismert minimális lakhatási körülményeket önerejéből nem képes biztosítani. E személyek a lakástalanok lakhatási támogatására és szükség esetén elhelyezésre jogosultak.*”⁵²

A minimális lakhatási formákat – a lakástalan, elhelyezésre is szoruló személy speciális állapotától, élethelyzetétől, a háztartás demográfiai összetételétől függően – differenciáltan indokolt meghatározni. (A támogatás szolgáltatás formájú biztosítása esetében ezt az élethelyzetek különbözősége indokolja, míg pénzbeli támogatás esetében ezen túlmenően

⁵¹ Részletesebben: Győri Péter és Maróthy Márta (2007), valamint: Előterjesztés a Társadalompolitikai Kabinet részére (2006).

⁵² Magyarországon 1948 előtt, illetve az Európai Unió több tagállamában a mai napig erre az alap-meghatározásra és ennek részletezésére épülnek a szociális lakástámogatás különböző formái.

azzal is kalkulálni kell, hogy az egyes lakhatási formák fenntartásának a költsége is jelentősen különböző lehet.)⁵³

3.2.2.2. POZITÍV ZÉRÓ TOLERANCIA – AVAGY A KIKÉNYSZERÍTHETŐ LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG

Bármilyen jól megszerkesztett, általános és speciális lakhatási támogatási rendszer esetében is előfordulhat olyan, egyéni krízishelyzet, amikor valaki lakhatási lehetőség hiányában kénytelen az éjszakáit fedél nélkül tölteni. A jól működő lakhatási támogatási rendszerek az ilyen élethelyzetek tömeges kialakulását megelőzhetik, a már meglévő ilyen élethelyzetek nagy részére megoldást nyújthatnak, azonban így is előfordulhat, hogy egyesek – elsősorban a nagyon sérülékeny csoportok tagjai, mint a pszichiátriai betegek, súlyos függőségben élők, súlyos életvezetési, együttélési problémákat hordozók – „átesnek a hálón”, elveszítik a lakhatásukat egy időre.

Az ilyen krízishelyzetben lévők számára nyújthat választ az ún. pozitív zéró tolerancia. Pozitív zéró toleranciának nevezzük azt a hozzáállást, amelynek jegyében a közösség nem tolerálja egy elviselhetetlen élethelyzet meglétét, hanem a közhatalom kötelességévé teszi, hogy nyújtson támogatást a krízishelyzetben lévőknek. Megint csak *a közösség aktuális konszenzusa lehet az, amely kijelöli az elviselhető és az elviselhetetlen határait*. Ilyen határ lehet az, hogy emberek életüket és testi épségüket veszélyeztető módon, a kihülés veszélyében ne legyenek kénytelenek a szabad ég alatt aludni éjszakánként.⁵⁴ Ezért jogszabályban kell meg-

⁵³ Példa az élethelyzethez kapcsolódó elismert minimális lakhatási körülményekre

Élethelyzet (lakástalan, elhelyezésre jogosult)	Javasolható minimális lakhatási körülmények
Kiskorú gyermekkel	Családos szoba, vagyis lakásban egy önálló lakrész, vagy egy önálló kislakás
Házaspár, élettárs, illetve várandós anya	Szobabérlés, önálló szoba (a lakószobán kívüli helyiségek lehetnek közösek)
Aktív korú egyedülálló	Közösségi szálló
Tartósan beteg, önellátásra segítséggel képes, egyedülálló	Speciális ápoló-gondozó szálló
Fogyatékkal élő, önellátásra segítséggel képes, egyedülálló	Speciális ápoló-gondozó otthon
Idős, önellátásra segítséggel képes, egyedülálló	Speciális ápoló-gondozó otthon

Hangsúlyozzuk, hogy ezek csupán vitaindító példák, amelyek kifejezetten a lakástalan, elhelyezésre jogosult körre vonatkoznak.

⁵⁴ Ilyen törvényi előírás 1993 óta hatályban van Magyarországon („A települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segílyt, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.” 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 7. §), melyet az Alkotmánybíróság korábban alkotmányos kötelezettségként is megerősített, csak éppen

határozni az „életét és testi épségét veszélyeztető helyzetet” (Szt. 7. §), annak tartalmát, és a hatályos törvények szerint szabályozni kell az ilyen élethelyzet esetén *kötelezően biztosítandó lakhatás körülményeit*. Ilyen élethelyzetben a lakástalan, elhelyezésre jogosult emberek számára a minimális lakhatási formát, sürgősséggel, a tartózkodási hely szerinti önkormányzat köteles biztosítani, illetve megszervezni. A pozitív zéró tolerancia a közhatalmat kötelezi közzeladata teljesítésére. Ilyen esetekben az elhelyezés költségét a központi költségvetésből indokolt megtéríteni.

Például „életét és testi épségét veszélyeztető helyzetben lévőknek” (Szt. 7. §) kell tekinteni:

- azt a kiskorú személyt,
 - azt a felnőtt korú személyt kiskorú gyermekével,
 - azt a várandós anyát,
 - azt az önmaga ellátására nem képes személyt,
- aki legalább öt éjszakán keresztül szabad ég alatt kénytelen aludni.

E személyeken túl, átlagosan $-5\text{ }^{\circ}\text{C}$ -os vagy annál alacsonyabb hőmérséklet alatt életét és testi épségét veszélyeztető helyzetben lévőknek kell tekinteni:

- azt a 70 évesnél idősebb személyt,
- azt a súlyos vagy krónikus beteg személyt,

aki legalább öt éjszakán keresztül szabad ég alatt kénytelen aludni. E személyeken túl, átlagosan $-10\text{ }^{\circ}\text{C}$ -os vagy annál alacsonyabb hőmérséklet alatt életét és testi épségét veszélyeztető helyzetben lévőknek kell tekinteni minden olyan személyt, aki legalább öt éjszakán keresztül szabad ég alatt kénytelen aludni. *E személyek számára a tartózkodási hely szerinti helyi önkormányzat köteles a törvényben meghatározott minimális lakhatási körülményeket biztosítani, megszervezni mindaddig, amíg a szabályozás szerinti feltételek fennállnak.*⁵⁵

Alaphelyzetben az új lakhatási támogatást kell az illetékes közhatalmi szervezetnek biztosítani, illetve nyújtania, azonban azokban a lakhatási krízishelyzetekben, amikor az érintett semmilyen lakhatást nem talál és a közterületen kénytelen aludni, a tartózkodási hely szerinti önkormányzat a tényleges lakhatás biztosításáról is köteles gondoskodni, méghozzá a példászerű javaslathoz hasonló, minimális lakhatási körülmények

végrehajtása maradt el mindmáig. Ahogy a 2011-ben módosított „sarkalatos” 2011. évi CLXXXIX. Törvény Magyarország helyi önkormányzatairól azon előírásának a végrehajtására sem került eddig sor, hogy a helyi önkormányzatok kötelező feladata a területükön hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének a biztosítása. Arról már szólni sem érdemes, hogy még az Alaptörvényben, illetve annak 4. módosításában is deklarálták, hogy „XXII. cikk (1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. (2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.”

⁵⁵ Megismételjük, ez a kötelezettség az Ötv. és a Szociális törvény alapján ma is fennáll, csak éppen általános, nem igazán számon kérhető formában. A változtatás, hogy e javaslat konkrétizálja, hogy milyen élethelyzetben lép érvénybe a kötelezettség, ezt az egyes személyekre és nem általában határozza meg, számonkérhető formában.

formájában. A kötelező természetbeni lakhatás biztosításának lehet az is a formája, hogy az önkormányzat „bérel”, „vásárol” stb. ehhez férőhelyeket. Az érintett személy vagy család ekkor is jogosult az elismert lakhatási költségeknek megfelelő pénzbeli támogatásra, de ennek egészét „beváltani”, realizálni lehet, hogy csak egy kötelező elhelyezésnél költségesebb lakhatási forma esetében tudja majd.

Számításaink szerint e kötelezettség hiánytalan végrehajtása éves szinten legfeljebb 4,8 milliárd Ft központi költségvetési plusz kiadást igényelhet.⁵⁶ Kötelező feladat lévén, a költségek ellentételezése nem az érintett önkormányzatokat, hanem a központi kormányzatot terheli. Nem teljesítés esetén az illetékes járási kormányhivatal, illetve – a „kikényszeríthető lakhatáshoz való jog” elve alapján – bíróság kötelezheti az önkormányzatot, illetve a jegyzőt a feladat végrehajtására. A jogszabály szerinti minimális lakhatás gyakorlati biztosítása számos formában megvalósítható, például az önkormányzat saját tulajdonú ingatlanában, bérelt helyen, más önkormányzattal, nem-önkormányzati szolgáltatóval kötött szerződéssel.

3.2.3. A bérlakásszektor méretének és biztonságának növelése

3.2.3.1. AZ ÖNKORMÁNYZATI BÉRLAKÁSOK TOVÁBBI ELADÁSÁNAK ÚJRAGONDOLÁSA

Miközben lobbisták és felelős politikusok részéről is visszatérően elhangzik, hogy építsünk bérlakásokat, aközben töretlenül zajlik a meglévő közösségi bérlakások privatizációja. Mára hazánkban minimálisra csökkent az önkormányzati-közösségi bérlakások száma, az összes lakás alig 3 százalékát teszik ki, és ezzel az utolsók között vagyunk Európában. A gyors és nem éppen felelős lakásprivatizációt követően többnyire az alacsony jövedelmű családok lakta, legrosszabb minőségű lakások maradtak az önkormányzatok tulajdonában. Indokolt ennek a megmaradt bérlakásállománynak a megtartása, a *jelenlegi szabályok szerinti további lakáseladások leállítására*.

A megmaradt önkormányzati bérlakások eladásának leállítását – figyelembe véve e lakások avultságát és a településfejlesztési akciók miatti szanalásokat is – megoldhatják a merev tiltás helyett a visszapótlási kötelezettség előírásával is, akár építés, akár vásárlás útján. Szintén meggondolandó, hogy a megmaradt önkormányzati lakások kizárólag vagy meghatározott arányban csak szociális céllal legyenek bérbe adhatóak, amennyiben egyes nevesített célcsoportok, sérülékeny csoportok tagjai előnyt élvezzenek a bérbeadás során.

Az erőltetett lakásprivatizáció hajtóerői ma leginkább a lakás- és épü-

⁵⁶ Több éves bevált gyakorlat szerint egy lakástalan ember 12 hónapos elhelyezése (lakásban vagy munkásszállón) átlagosan 240 000 Ft támogatást igényel. A jelenlegi hajléktalanellátáson túl plusz 20 000 aktuálisan lakhatási krízishelyzetben lévő, lakástalan ember (7,3 millió vendégéjszaka/év!) ilyen, támogatott lakhatásban történő elhelyezése legfeljebb 4,8 milliárd Ft támogatást igényel.

Kiegészítésként lásd még: Egy kis hajléktalanügyi számtan: Györi Péter (2011).

let-fenntartási problémák és a településfejlesztési akciók. Ezért a megmaradt lakások eladását elsősorban a lakások és lakóépületek fenntartása kérdésének a rendezésével lehet leállítani. A lakásfenntartás egyik alapelve a lakbérek meghatározásának módja. Jelenleg az önkormányzati lakbérek megállapításának törvénybeli szabályozása rendkívül elnagyolt és ellentmondásos. Teljesen elhibázottnak tartjuk az önkormányzati lakbérek jelenlegi „szociális”, „költsegelevű” és „piaci” meghatározását. Egyik első lépésként indokolt a lakbér-megállapítás olyan újraszabályozása, hogy az egy-egy önkormányzat tulajdonában lévő lakóépületekből befolyt lakbér- és helyiségbér-bevételek együttesen fedezzék mind a folyó ráfordításokat, mind a felújítás költségeit, a hozzáférhető programtámogatások nélkül.

A lakbér-meghatározás szokásos dimenzióin túl (komfortfokozat, alapterület, településen belüli fekvés stb.) lehetővé kell tenni, hogy a fenntartáshoz kapcsolódó bérlői-bérbeadói jogok és kötelezettségek rugalmas, differenciált meghatározásával alacsonyabb vagy magasabb fizetendő lakbéreket alakítsanak ki. Különösen indokolt lenne az ilyen irányú elmozdulás a vegyes tulajdonú társasházakban lévő bérlakások, illetve a változó, alacsony jövedelmű bérlők esetében. Azzal számolunk, hogy a közösségi lakások körében a lakbéreknek szabályozott lakbéréknek kell lenniük, de ezek még nem szociális lakbérek. *„Szociális” az a ténylegesen fizetendő lakbér lehet, amelyet a bérlőnek kell megfizetnie a törvényben szabályozott új lakhatási támogatás folyósítása mellett.*

3.2.3.2. A MAGÁNTULAJDONÚ LAKÁSOK ÉS AZ ÜRES LAKÁSOK BEKAPCSOLÁSA A BÉRLAKÁSSZEKTOR KISZÉLESÍTÉSÉBE – ÖSZTÖNZŐ ADÓZÁSSAL

A népszámlálás adatai szerint mintegy 500 ezer nem lakott lakás van ma hazánkban, ami a lakásállomány 11 százaléka. Ebből 117 ezer nem lakott lakás Budapesten található, 166 ezer vidéki városokban és 222 ezer pedig a községekben. Budapesten a 900 ezer lakás 13 százaléka nem lakott. Az ország lakásállománya 2001–2011 között 300 ezer lakással nőtt, ezen belül a budapesti lakásállomány 80 ezerrel, miközben a népesség száma csökkent, az önálló háztartások száma pedig növekedett. Emellett százalékos nagyságrendű a fizikai értelemben lakható üdülők száma, tízezres nagyságrendűre becsülhető a ténylegesen lakott üdülők száma. Utóbbiak számát a népszámlálás országosan 10 806 db-ra teszi, Budapesten 368 ténylegesen lakott üdülő található. Ez az adat persze nem megbízható, mint ahogyan a nem lakott lakásokra vonatkozó adatokat is fenntartással kell kezelnünk, hiszen ezek közül sokat vélhetően kiadnak, vállalkozásoknak.

Jelenleg az önkormányzatok a lakásokra, telkekre, nem lakáscélú építményekre *ingatlanadó*t vethetnek ki. Az adó éves mértékének maximuma: 1100 Ft/nm, vagy a korrigált forgalmi érték 3,6 százaléka. Az önkormányzatok 2010. évi adóbevétele az építmény- és telekadóból 81 milliárd Ft volt. Ezek között a keretek között jelenleg az önkormányzatok számos megoldás közül választhatnak: adómentes lehet az adózó által lakott lakás, vagy egyes lakossági csoportok vagy ingatlantípusok esetében az adó mértéke változhat.

Nincs jogi akadály a helyi adókról szóló törvény olyan módosításának, amely a nem lakott lakások adójának maximumát magasabb összegben, arányban határozza meg. Annak sincs jogi akadály, hogy a magánszemély által magánszemélynek bérbe adott lakás adóját alacsonyabban szabályozza a törvény. Utóbbi esetben a bérbevevők meghatározott csoportjai – a regisztrált munkanélküliek, a mozgássérültek, a kisgyerekes szülők, a lakástalan személyek –, illetve a bérbevevő vagy bérlőkijelölési jogosítvánnyal rendelkező szervezetek (például elismert szociális lakásügynökségek) szerint is differenciálni lehet az adó mértékét.⁵⁷

A nem lakott lakások adójának körültekintő emelésével, és a célcsoportokhoz tartozóknak, illetve szervezeteknek bérbe adott lakások adójának csökkentésével vagy elengedésével ösztönözni lehet a magántulajdonú lakások jelenleginél magasabb arányú bérbeadását.⁵⁸ A mai adójogi környezetben indokolt ilyen adókedvezmény esetén a kieső helyi adó központi kormányzati megtérítése.

A magántulajdonú lakások bérbeadása után, a költségek levonásával, jelenleg személyi jövedelemadót kell fizetni⁵⁹. Nemcsak az adózási terhek mértéke, hanem a magánlakások bérbeadásának életszerűtlen bürokratikus terhei is jelentősen hátráltatják a legális bérlakás piac kiszélesítését. Ennek folytán az ebből származó állami bevétel elenyésző. Indokolt személyi jövedelemadó-mentességet bevezetni a jogszerű és meghatározott feltételek alapján bérbe adott magánlakások esetén (e feltételeknek ki kell terjedniük a lakbér meghatározásának módjára, a felek jogaira és kötelezettségeire, a felmondás szabályaira, a bérbeadás bejelentésére stb.). Valódi, legális magánbérlakás-piac kialakítása nélkül elképzelhetetlen.

3.2.3.3. A MAGÁNTULAJDONÚ LAKÁSOK BEKAPCSOLÁSA A BÉRLAKÁSSZEKTOR KISZÉLESÍTÉSÉBE – ÖSZTÖNZŐ, BIZTONSÁGOSABB SZABÁLYOZÁSSAL

Hazánkban jelenleg a magánbérlakás-szektor mérete meghaladja a közösségi bérlakás-szektor méretét (előző 4%, utóbbi 3%). Ennél is nagyobb lehet a feketén, nem bejelentett módon bérbe adott magánlakások száma, illetve azok száma, akik mintegy „szívességből”, minden írott szerződés nélkül laknak „albérlőként”, „ágybérlőként” a lakásokban. A jelenlegi – adózási és jövedelembevallásokhoz kapcsolódó – előírások visszatartó erején túl a szélesebb körű legális bérbeadást akadályozza az a jogszabályi környezet is, mely bizonytalanságban tartja mind a bérlőket, mind a bérbeadókat.

Javaslataink során azzal számolunk, hogy továbbra is fennmarad

⁵⁷ Minden ilyen esetben rendkívül körültekintő szabályozásra van szükség, melynek részletei is meghatározó fontosságúak.

⁵⁸ De Európában ismeretes olyan eljárás is, amikor a hosszú ideje üresen álló ingatlanok esetében mód van a kisajátítási eljárás elindítására. Ez azonban hosszú és bonyolult, költséges procedúra.

⁵⁹ Sőt, mint önálló tevékenységből származó jövedelemnél, évi egymillió forint bevétel fölött a 14 százalékos egészségügyi járulékot is be kell fizetni. Ez alól jelenleg is van kivétel: nem adóköteles a bérbeadás, ha valaki legalább 3 évre a helyi önkormányzatnak adja bérbe a lakását.

egy kontrollálatlan, bizonytalanságokkal terhes, fekete magánbérlet-szektor, *de emellett kialakulhat és a mainál nagyobb teret nyerhet egy kontrollált, jól szabályozott, nagyobb biztonságot nyújtó, legális magánbérlet rendszer is.* Javaslataink szerint ez az úgynevezett „Biztonságos Bérlet” rendszerének fokozatos létrehozásával történhet. Javaslatainkban arra építünk, hogy ösztönző szabályozókon keresztül, a „valamit valamiért” elv alapján fokozatosan létrehozható egy ilyen rendszer.

A „Biztonságos Bérlet” rendszerbe az a magánlakás-tulajdonos léphetne be, aki vállalja, hogy

- a lakását legalább 12 hónapra folyamatosan bérbe adja. Külön szabályok vonatkozhatnak azokra, akik 3-5, vagy több éves bérbeadást vállalnak;

- bérbeadásonként regisztrál és bérleti szerződése másolatát az ugyfelkapu.magyarorszag.hu rendszerben tartják nyilván;

- a közvetítő szervezet által kiközvetített személyek valamelyikével köt szerződést;

- a bérleti szerződést közjegyző előtt kötik meg;⁶⁰

- a vonatkozó jogszabály szerinti bérleti szerződést használ, ezen belül betartja egyebek közt a jogok és kötelezettségek, a lakbér-meghatározás, a lakbér és a közüzemi díjak beszedése, a felmondás és a lakcím be- és kijelentésének előírt szabályait;

- a vitás helyzetek rendezéséhez mediátort alkalmaznak.

A „Biztonságos Bérlet” rendszerben részt vevő magánlakás-tulajdonost a lakásra vonatkozó ingatlanadó-mentesség és a bérbeadásból származó jövedelemre, tehát a bevételek és a kiadások különbözetére vonatkozó személyi jövedelemadó-mentesség illeti meg.

Egy lakás bérbeadása esetén a bérbeadásból származó jövedelem a pénzbeli támogatásokra irányuló eljárások során nem számít jövedelemnek.

A „Biztonságos Bérlet” rendszerbe az a potenciális bérlő léphetne be, aki vállalja, hogy

- a lakást legalább 12 hónapra, folyamatosan bérbe veszi;

- a bérleti szerződés másolatát az ugyfelkapu.magyarorszag.hu rendszerben tartják nyilván;

- a közvetítő szervezet által kiközvetített lakástulajdonos valamelyikével köt szerződést;

- a bérleti szerződést közjegyző előtt kötik meg;⁶¹

- a vonatkozó jogszabály szerinti bérleti szerződést alkalmazza, ezen belül betartja egyebek közt a jogok és kötelezettségek, a lakbér-meghatározás, a lakbér és a közüzemi díjak beszedése, a felmondás és a lakcím be- és kijelentésének előírt szabályait;

- a vitás helyzetek rendezéséhez mediátort alkalmaznak.

⁶⁰ A közvetítő szervezet és a közjegyző előtti szerződéskötés kötelező előírása ugyan növeli a biztonságot, de növeli az eljárás költségét is. Ezért – a többi javasolt elemhez hasonlóan – nyilván mérlegelni kell ennek ár/haszon arányát.

⁶¹ A közvetítő szervezet és a közjegyző előtti szerződéskötés kötelező előírása ugyan növeli a biztonságot, de növeli az eljárás költségét is. Ezért – a többi javasolt elemhez hasonlóan – nyilván mérlegelni kell ennek ár/haszon arányát.

A „Biztonságos Bérlet” rendszerben részt vevő bérlő jogosultság esetén igénybe veheti az új lakhatási támogatást, amelynek összegét a bérbeadónak, illetve a közüzemi szolgáltatóknak folyósítják. (Opcionális: a „Biztonságos Bérlet” rendszerben részt vevő bérlő által fizetendő díj egy részét munkáltatójától kedvezményes adózású béren kívüli juttatásként is megkaphatja.)

A „Biztonságos Bérlet” rendszerbe az a közvetítő szervezet léphetne be, amely vállalja, hogy

- a „Biztonságos Bérlet” rendszerben közvetítő szervezetként regisztrál;
- elvégzi az ingatlanközvetítői munkát a bérlők és bérbeadók között;
- a vonatkozó jogszabály szerint köti meg a bérleti szerződést;
- megszervezi a közjegyzői, a szükséges ügyvédi és a mediatori közreműködést.

(Opcionális: a közvetítő szervezet „beléphet” közvetlenül is a bérlő helyére, ilyenkor természetesen rá is a bérlőre vonatkozó előírások, vállalások vonatkoznak.)

Mint említettük, jelenleg a magánbérlakás-piac kiszélesítése, illetve mainál nagyobb arányú kifehérítése nem képzelhető el a szereplők közötti bizalom növelése nélkül. Ezért kulcskérdésnek tekintjük, hogy a regisztrált közvetítő szervezetek több éve működő, gazdaságilag, is etikailag is megbízható szervezetek legyenek. Más szervezetek mellett ilyenek lehetnek egyes szociális, karitatív szervezetek is.

A „Biztonságos Bérlet” eddigiekben vázolt rendszere még nem céloz meg speciális célcsoportot, leginkább jogszabály-alkotási, piacszervezési feladatokat jelent. Egy ilyen alaprendszerhez azonban hozzáépíthető egy célzottabb, speciális „Biztonságos Szociális Bérlet” rendszer.

A „Biztonságos Szociális Bérlet” rendszere esetén meg kell határozni a kiválasztott potenciális bérlői csoportot, mindenekelőtt az elhelyezésre jogosult lakástalanokat, hajléktalanellátó intézményekben, családok átmeneti otthonaiban élőket; BV intézményekből kikerülőket, kivert anyákat, állami gondoskodásból, egyéb intézményekből kikerülőket, fogyatékkal élőket, pszichiátriai betegeket. A közvetítő szervezetnek gondoskodnia kell a speciális mentorálás megszervezéséről, megfelelő szakemberek (szociális segítők, pártfogók, pszichiáterek stb.) bevonásával. Ha a célcsoportba tartozók megfelelnek a vonatkozó jogszabályi kritériumoknak, akkor indokolt „védett fogyasztóként” regisztrálni őket. Bizonyos esetekben – a felek beleegyezésével – indokolt lehet előre fizetős mérőóra felszerelése, illetve a bérlő hozzájárulása ahhoz, hogy a közüzemi szolgáltató fizetéselmaradás esetén erről tájékoztathassa a bérbeadót, a közvetítő szervezetet.

A „Biztonságos Szociális Bérlet” rendszere esetén gondoskodni kell olyan szervezetfejlesztésről, ahol a potenciális bérlők regisztrációja, lakásbérlet-igénylése, rangsorolása, esetleg előgondozásuk megszervezése megtörténik, ahol a létrejövő szerződések, bérleti viszonyok ellenőrzése megvalósul. Több érintett célcsoport esetében már meglévő intézményműködtető szolgáltatósnnyújtókra lehet építeni, a szükséges átalakításokkal.

Az intézményes ellátásból kikerülőket esetében az új lakhatási támogatás mellett indokolt lehet a szokásosnál nagyobb mértékű kaució összegére egy „biztosítási kasszá” létrehozni (vagy a részt vevő közvetítő szerveze-

tek számára előírni), amely megfelelő biztosítékot nyújthat a bérbeadónak az esetleges károkozásokra, a nem-fizetéses felmondási időszakokra vonatkozóan a veszteségeik elkerülésére.⁶²

Ugyanakkor az intézményes ellátásból kikerülők esetében arra is garanciális lehetőséget kell biztosítani, hogy sikertelen lakásbérlés esetén – a lakástalanokra vonatkozó szabályok szerint – *elhelyezik őket a minimális szinten elismert igényük alapján.*

3.2.4. A lakhatási krízishelyzetek kezelésének új eszközei

3.2.4.1. MAGÁNCSŐD – A TERMÉSZETES SZEMÉLYEK ADÓSSÁG-ÁTÜTEMEZÉSÉRE ÉS TÖRLESZTÉSI ELJÁRÁSÁRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK KIALAKÍTÁSA⁶³

A magáncsőd intézménye az eladósodott és fizetéseképtelen személyek, illetve családok egy részének nyújthat speciális megoldást. Ez a végleges igényű megoldás már a 2008. évi gazdasági válság előtt is több százezer magyar család helyzetét konszolidálhatta volna (az első hazai törvénytervezet 1998–2002 között készült), a gazdasági válság, illetve a devizaadó-sok problémája azóta az érintettek körét megsokszorozta.

A szabályozás, eljárás lényege nagyon röviden:

- Törvény kötelezi a hitelezőket és az adóssokat, hogy utóbbiak kezdeményezésére elindítsák a magáncsőd-eljárást (magáncsőd bejelentése).
- Az eljárás igen lényeges eleme, hogy a felek az eljárás első szakaszában – szigorúan szabályozott keretek között – bíróságon kívüli megegyezésre jussanak az adósságtörlesztésről (megegyezési szakasz).

Ha az első szakasz eredménytelen, akkor kerül sor a bírósági eljárásra, amelynek eredményeként a bíróság határoz – a vonatkozó törvény előírásainak megfelelően – a felek jövőbeli jogairól és kötelezettségeiről. A magáncsőd-eljárás során az adósnak igen-igen szigorú feltételeket kell teljesítenie (együttműködési szakasz), pl.:

- minden intézményes és piaci lehetőséget fel kell használnia, hogy jövedelemhez, munkajövedelemhez jusson;
- fogyasztását nagyjából a létminimumnak megfelelő fogyasztói kosár szintjére kell szorítania („kontrollált fogyasztás”);
- tulajdonszerzése korlátozott, országonként változó, hogy a lakott lakástulajdon tulajdonjogát elveszíti-e;
- ez a – vagyongondnok által felügyelt – adósságrendezési, együttműködési, ún. „lefölözési” időszak általában 5–7 éven keresztül tart a törlesztési kapacitástól függően.

⁶² Hegedüs–Somogyi–Teller (2008).

⁶³ A magáncsőd-eljárást Európa számos országában évek óta alkalmazzák (Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Finnország, Norvégia, Svédország, Ausztria, Németország, Hollandia, Belgium, Csehország), a részletekről lásd: Győri Péter (2009/b). A magáncsőd-eljárás bevezetésére – körültekintő egyeztetéseket követően – törvényjavaslatok készültek már hazánkban is, a bevezetésre azonban máig nem került sor. Erről lásd: Előterjesztés (2009/a), valamint Törvénytervezet (2010) és Előterjesztés (2009/b).

A magáncsődeljárásról szóló törvény leglényegesebb előnyei, hatásai:

- A potenciális hitelezőket és hitelfelvevőket egyaránt felelős döntésekre ösztönzi.
- Az eljárás lebonyolításához szükséges intézményi hálózat kiépítésén és fenntartásán kívül – amely hazánkban az Igazságügyi Hivatalok vagy a járási kormányhivatalok rendszerében valósítható meg – költségvetési, támogatási forrásokat nem igényel.
- A csődeljárást követően az adós mentesül adósságaitól, „tisztalappal” vehet részt ismét a gazdaságban mind fogyasztóként, mind adózó jövedelemszerzőként.
- Jelentős mértékben csökkenti a fekete gazdaságban való részvétel kényszerét.
- A csődeljárást követően az adós létbizonytalansága jelentős mértékben enyhülhet.

3.2.4.2. VEGETES TULAJDONLÁSI/BÉRLETI FORMÁK KIALAKÍTÁSA

Megfontolásra ajánljuk – a külföldi példák körütekintő honosítása alapján – a vegyes bérleti-tulajdonosi konstrukció lehetőségének szabályozását.⁶⁴ A vegyes bérleti-tulajdonosi konstrukció lényege, hogy a lakó – vevő vagy bérlő – a lakás résztulajdonosává válik, miközben a fennmaradó tulajdoni rész arányában bérlő a lakást (share rent – share ownership). A konstrukció része a lépcsőzetesség, vagyis idővel újabb résztulajdoni hányadok vásárolhatók egészen a 100 százalékos tulajdonossá válásig, illetve újabb résztulajdoni hányadokról lehet lemondani a 100 százalékos bérlővé válásig.

A vegyes bérleti-tulajdonosi konstrukció lehetősége segítheti

- azok fokozatos lakástulajdonhoz jutását, akik egy lépésben nem képesek teljes tulajdont vásárolni;
- azok lakhatásának megőrzését, akik a teljes tulajdonlás terheit nem, de a részbeni vagy egészbeni bérlés terheit viselni tudják;
- azoknak a speciális élethelyzetben lévő célcsoportoknak a lakhatása megőrzését, akik a teljes tulajdonlás terheit hosszabb időn keresztül nem, de a részbeni vagy egészbeni bérlés terheit viselni tudják. Például munkanélküliek, lakástalanok, nagycsaládok, egészségkárosodottak;
- azon társasházi lakástulajdonosokat, akik – különböző okok miatt – részben vagy egészben „visszaváltoznának” bérlővé.

Veszélyeztetett csoportokra irányuló program esetében a célzott programtámogatás szükségességét is mérlegelni kell.

Jelenleg hazánkban kézenfekvő megoldásnak tűnik egy ilyen program elindítása a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. kezelésébe átvett lakások esetében. De a részletesen kidolgozott program – önkéntes belépést, részvételt feltételezve – meghirdethető a helyi önkormányzatok, illetve az állam, az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek körében is. Potenciális vagyongazdálkodók (állam, helyi önkormányzat, lakásügynökségek, bankok),

⁶⁴ Egy ilyen működő rendszer keretfeltételeiről lásd: Shared ownership for council and housing association tenants (2013), Help to Buy (2013).

vagyis olyan szervezetek nélkül, amelyek készek megvenni a felajánlott (rész)tulajdonokat, illetve készek meglévő lakástulajdonukat részben bérbe adni, részben eladni, a program nem hirdethető meg.

3.2.4.3. VEGYES BÉRLETI-INTÉZMÉNYI FORMÁK KIALAKÍTÁSA

Jelenleg, a Lakástörvény előírása szerint ha a bérlő nem tudja kifizetni a lakbért, akkor 30 napos felmondási idővel felmondható a lakásbérlet, éspedig annak vizsgálata nélkül, hogy vajon nem szociális rászorultság, fizetésképtelenség miatt állt-e elő ez a helyzet, és hogy vajon nem lett volna-e jogosult a család szociális támogatásra. Ezt követően az önkormányzati lakás bérlője jogcím nélküli lakáshasználóvá válik, és köteles kifizetni a lakbér többszörösét kitevő lakáshasználati díjat. A bérleti szerződés felmondását követően, a végrehajtási eljárás során a bérlő kilakoltatható. Ha gyermek is van a családban, akkor – a Gyermekvédelemről szóló törvény szerint – a gyermek a szülőkkel ideiglenesen családok átmeneti otthonában helyezendő el. Rosszabb esetben a gyermeket állami gondoskodásba veszik és a szülők hajléktalanszálláson kereshetnek helyet. *Jelenleg sok ezer volt bérlő lakik úgynevezett jogcím nélküliként önkormányzati bérlakásban, illetve veszi igénybe az államilag támogatott hajléktalanszállásokat ilyen okból.*

Elsősorban e lakásvesztésen kíván változtatni a „szociális lakásotthon” konstrukció létrehozására irányuló javaslatunk. A „szociális lakásotthon” a jelenlegi intézményi ellátás és a bérlakás közötti átmeneti forma, ahol a lakhatás és a szociális szolgáltatások biztosítása szorosan összekapcsolódik. Ilyenkor a lakás bérlője – ha nem fizeti a lakbért – *elveszíti bérleti jogviszonyát, de nem veszíti el lakhatását.* A volt bérlők ugyanabban a (többnyire igen szegényes) lakásban „szociális lakásotthon” lakóivá válhatnak, rendezett, de speciális, az intézményi jogviszonyhoz hasonló jogviszonyt és szociális segítséget kaphatnak, majd többségük egy meghatározott idő után (6 hónap, 12 hónap, 2 × 12 hónap) ismét bérleti szerződést köthet.

A szociális lakásotthonok célja – a lakásvesztés veszélyében lévőkön túl, szélesebb körben is – *az intézményi ellátásra nem szoruló, de időlegesen önálló lakhatását biztosítani nem képes személyek természetbeni és szociális szolgáltatásokkal történő segítése, az átmeneti lakhatási krízishelyzet kezelése, az ezt követő önálló életvitelhez segítség nyújtása.*⁶⁵ Ebben a körben elsősorban a hajlék nélküli családok, gyerekes szülők elhelyezését szolgálhatja ez, a jelenlegi „megoldásoknál” jóval emberségesebb és a családok egyben maradását is szolgáló forma. *Az ún. családok átmeneti otthonait a jövőben csak ilyen formában javasoljuk létrehozni és támogatni.* A szociális lakásotthonokat működtethetik önkormányzatok vagy non-profit szervezetek – a lakás tulajdoni formájától függetlenül.⁶⁶

A szociális lakásotthon konstrukció egy lehetséges válasz lehet a lakás-

⁶⁵ Egy jól működő szociális lakásotthon konstrukció átmenetet jelenthet a több országban már jól bevált „Housing first” megoldás irányában.

⁶⁶ A javaslat korábbi ismertetése óta Szombathelyen és Nyíregyházán próbálták – nem sikertelenül – kialakítani ezt a sajátos átmeneti formát (lásd erről Hegedüs-Somogyi, 2013), a nem túl sikeres „szociális szállás” megnevezéssel.

vesztés, lakástalanság problémájára. Azonban – szintén működő gyakorlati példák alapján – megfontolásra ajánljuk:

- a bérleti jogviszony *felmondási idejének 30 nappól 60 napra emelését*, legalább az önkormányzati tulajdonú lakások, illetve egyes támogatott lakhatási programok körében;⁶⁷

- a felmondási, végrehajtási eljárásba legyen *kötelező előírni annak vizsgálatát*, hogy az érintettek krízishelyzete nem kezelhető-e lakhatási, adó-ságcsökkentési vagy egyéb támogatásokkal;

- a egyes bérleti-intézményi forma bevezetésével párhuzamosan *a jelenlegi többszörös lakáshasználati díjfizetésre vonatkozó szabályozás eltörlését*;

- az ilyen megoldásba bevont lakások esetében *energiahatékonysági korszerűsítés, illetve előre fizetős mérőórák felszerelésének a támogatását*.

3.2.4.4. A KÖZÖSSÉGI LAKHATÁS ÉS SZOLGÁLTATÁSOK ÁRMEGHATÁROZÁSÁNAK ÁTALAKÍTÁSA

A magyar háztartások lakhatását veszélyeztető eladósodásnak csak az egyik oldala a fizetőképesség problémája, legalább ilyen fontos előidézők a közüzemi szolgáltatások árának és a közösségi lakbérének a jelenlegi megállapítási módja. Sem a közüzemi szolgáltatások ármeghatározásának, sem a közösségi lakberek meghatározásának a területén nem épültek ki azok a kontrollmechanizmusok, amelyek a gazdasági, műszaki és szociális, társadalmi szempontokat, vagy másképpen, a szolgáltatói és fogyasztói érdekeket összehangolhatták volna. Mind a közösségi lakberek, mind a közüzemi szolgáltatások díjmeghatározása területén ismeretek azok a nemzetközi gyakorlatok, amelyek közösségi kontrollt, a szolgáltatói és fogyasztói érdekek összeegyeztetését szolgálják.

Az első feladat ezen a területen a *maximális transzparencia* biztosítása. Mind a közösségi lakásszektorban, mind a közüzemi szolgáltatói körben ez a gazdálkodással kapcsolatos információk részletes és folyamatos teljes nyilvánosságának a kötelező biztosítását jelenti. A transzparencia a részletes információk nyilvánosságán túl jelenti a főbb információk fogyasztóbarát, közérthető közlését is. A transzparencia a gazdálkodás számszerű információin túl kiterjed a főbb stratégiai döntések és az azokat megalapozó elemzések nyilvánosságára is.

A második feladat az árak, díjak *ellenőrzési mechanizmusának* a kialakítása. Az ellenőrzési mechanizmus hatósági oldala részben létezik, ilyen a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, az Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, de csak részben, hiszen a közösségi lakberekre lényegében egyik sem terjed ki, és működésük, szabályozásuk számtalan hiányosságot mutat. Az ellenőrzési mechanizmus nemhatósági, vagy társadalmi oldala azonban alig létezik, egyedül az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesületet említhetjük, igen korlátozott lehetőségekkel, kapacitással.

Az ellenőrzési mechanizmus kialakítása *választott és delegált testületek*

⁶⁷ A jelenlegi 30 napos felmondási idő eltér minden eddigi hazai szabályozástól és a legtöbb európai szabályozástól is, ennyi idő alatt többnyire nem lehet valós megoldást találni a krízishelyzet rendezésére.

létrehozását jelenti mind a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal mellett, mind a közüzemi szolgáltató társaságok, illetve a közösségi lakásszektorban működő vagyongazdálkodó társaságok vezető testületei mellett. E testületek – szintén a nyilvánosság biztosításával – megfelelő eljárási jogosítványokkal ruházhatóak fel az árak és díjak meghatározásában való részvételt illetően.

E két alapvető, a működési mechanizmus kereteit meghatározó átalakítást követően mérlegelhetőek azok a kérdések, hogy *milyen árképlet* alapján kell kialakítani az egyes közüzemi szolgáltatói díjakat, az adott területen a közösségi lakbéréket, milyen preferenciák épüljenek be ezekbe az árakba, milyen nyereségszintek, milyen fejlesztési szintek kerüljenek meghatározásra, vagyis hogyan alakuljanak a gazdasági, műszaki és szociális, társadalmi szempontok, a szolgáltatói és fogyasztói érdekek aktuális arányai.

3.2.4.5. „BEDŐLT” HITELADÓSOK HELYZETÉNEK KEZELÉSE A NEMZETI ESZKÖZKEZELŐ ÁLTAL

Az állam által létrehozott Nemzeti Eszközkezelő Zrt. a jelzáloghitel-törlesztés miatt eladósodott családoktól az ingatlanukat az állam javára megvásárolja, és egyben biztosítja a megvásárolt lakások visszabérlésének a lehetőségét. Ezzel a konstrukcióval a korábbi tulajdonosból határozatlan időre bérlő lesz. A bérlőknek fizetniük kell a lakbért, közüzemi díjakat, közös költséget. Ellenkező esetben a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. a lakásbérleti szerződést felmondhatja a Lakástörvénynek megfelelően. A lakások konkrét kezelését a kormány által kijelölt szolgáltatóként a MÁV Ingatlankezelő Kft. látja el. A bérlővé vált volt tulajdonosok 24 hónapon belül a lakást vissza is vásárolhatják az Eszközkezelő által a lakóingatlanért fizetett vételár jegybanki alapkamattal megnövelt összegéért. A Nemzeti Eszközkezelő által megvásárolható ingatlanok maximális száma: 2012 – 8000 db, 2013 – 15 000 db (előzőekkel), 2014 – 25 000 db (előzőekkel). 2013. márciusig 600 ingatlant vett meg az Eszközkezelő, átlagosan 6,6 millió Ft-ért.

A vonatkozó szabályozás és a Nemzeti Eszközkezelő eddigi működése mintapéldája annak, *hogyan nem lehet bonyolult élethelyzeteket és viszonyokat leegyszerűsítve, elkapkodva szabályozni*. Előremutató, hogy – ha nagyon elnagyoltan is, de – megjelenik egyrészt a tulajdonosból-bérlő, bérlőből-tulajdonos átváltás lehetősége, másrészt a „bedőlt” hitelek esetében az adósság-faktorlás közbérlésének lehetősége. A továbbfejlesztéshez, a működőképesség tételhez szükség van az átvett ingatlanok kezelésének megszervezésére, ezen belül a speciális célcsoportot alkotó volt tulajdonos bérlők ügykezelésének a megszervezésére, a kevert tulajdonosi-bérlői jogviszony szabályozására, a fizetésektelen bérlők esetében a további lakhatás megoldására akár átmenetileg intézményi jogviszonyként. Az új lakhatási támogatási rendszer és az úgynevezett. magáncsodeljárás létrejötte esetén szükséges a továbbfejlesztett konstrukciót ezekhez hozzáilleszteni.

3.2.4.6. A LAKHATÁST VESZÉLYEZTETŐ ELADÓSODÁS KEZELÉSÉNEK ÚJRASZABÁLYOZÁSA

A rendszerváltást követő másfél évtizedben semmilyen központi kormányzati figyelem nem irányult a tömeges eladósodásra, holott a lakbér- és közüzemi adósságok több százezer háztartást érintettek. Az utóbbi években azonban egyre gyakrabban bukkannak fel újabb és újabb kormányzati kezdeményezések az eladósodás egyes szeleteinek tényleges vagy látszólagos kezelésére.⁶⁸ Az így létrejövő eszközöket ugyanaz jellemzi, mint a szociális támogatások nagy részét: a problémákat kiragadva, összefüggések nélkül kezelik, az eszközök, eljárások nincsenek összehangolva, „időben-térben” egymástól teljesen függetlenül működnek, még az alapelveik sem kapcsolódnak össze. Mindez jelentősen rontja a források felhasználásának hatékonyságát, magyarul a lakossági eladósodás érzékelhető megállítását, nem is beszélve az átláthatóság hiányáról. Nézzünk erre néhány példát!

a) *Adósságcsökkentő támogatáshoz* lehet jutni a Szociális törvényben szabályozottak szerint, a törvény azonban – az adósság mértékétől és idejétől függően – jelentős lélekszámú csoportokat kizár a hozzájutásból. A támogatással szorosan összekapcsolt *adósságkezelési tanácsadás működtetésének a jelenlegi feltételei lényegében az összes kistelepülésen élőt kizárja mind a szolgáltatásból, mind a pénzügyi támogatásból.*

b) *A védett fogyasztók intézményét* az egyes közüzemi szolgáltatásokról szóló törvényekben szabályozták. Ez részben egy jelzőrendszer működtetését célozza az eladósodás esetén, részben némi kedvezményeket szabályoz a kikapcsolás-visszakapcsolás esetére. *Sem a védett fogyasztók körének meghatározása, sem a hozzájuk kapcsolódó eljárások jelenleg nincsenek összehangolva a Szociális törvény szabályaival.*

c) *A személyi jövedelemadóról* szóló törvény lehetőséget biztosít arra, hogy egyes esetekben – az előző szabályokkal össze nem hangolva – *a szolgáltató elengedje a felhalmozódott tartozást*, vagy annak egy részét, *adómentesen*. Ugyanez a szabály a lakásbérelőkre, vagy szűkebben az önkormányzati lakások bérelőire nem terjed ki. Ahogy a Lakástörvény hatálya alá tartozó lakásbérelőkre nem szabályozták a „védett fogyasztó” intézményét sem. De jelenleg ugyanígy nincsenek összhangban a Szociális törvényben szabályozott adósságkezelés szabályai sem a Lakástörvény igen szigorú felmondási időre vonatkozó szabályaival.

d) *Az ún. devizaadósok helyzetének* kezelésére kitalált, működtetett eszközök külön fejezetet érdemelnének. Itt csupán azt említjük meg, hogy ezek az eszközök – kilakoltatási moratórium, végtörlesztés, árfolyamgát, Nemzeti Eszközkezelő – önmagukban sem alkotnak összefüggő rendszert, együttvéve is szelektív eszközök, amennyiben számos, a lakhatásukban veszélyeztetett csoportot maga a szabályozás kizár e lehetőségekből, miközben van, amelyik a nem lakáscélú devizahitelesekre is kedvezményeket biztosít. *Még csak meg sem kísérelték, hogy ezeket az eszkö-*

⁶⁸ A rezsiaadósság jelenlegi nagyságrendjéről: 2012 tavaszán csak az áram-gáz-távhő szolgáltatóknál a 90 napon túli tartozás meghaladta a 64 milliárd Ft-ot, ebből 51 milliárd Ft lakossági hátralék. A kikapcsolt háztartások száma 115–140 ezer között mozgott.

zöket összehangolják, vagy éppen összekapcsolják a Szociális törvényben nevesített eszközökkel.

Mindezek alapján számos kézenfekvő szabályozási javaslat fogalmazható meg:

a) Indokolt lenne például a *nem-fizetés, a hátralékban maradás időszakának hosszához kapcsolódó* előírások és feltételek összehangolt szabályozása mind a devizaadósokra, mind az adósságcsökkentési támogatásban részesülőkre vonatkozóan, mind pedig a lakásbérlokre érvényes jogszabályokban.

b) Indokolt lenne a *„védett fogyasztók” körének egységes, szociális törvénybeli szabályozása és egyben kiterjesztése* a támogatott lakásbérlokk meghatározott körére. Szintén indokolt lenne a szolgáltatók által nyújtandó kedvezmények körének *kiterjesztése* a kikapcsolás-visszakapcsolás, a mérőóra-leszerelés-visszaszerelési és egyéb *kapcsolódó eljárási költségekre*. Utóbbi „eljárási” költségek az érintettek tízezrei számára jelenleg teljességgel megfizethetetlenek, ezekhez semmilyen támogatás sem társul, így az újbóli fizetőképesség esetén sem képesek visszatérni a fizető fogyasztói körbe.

c) Az előzőekben javasolt új lakhatási támogatás, illetve a magáncső intézményének a bevezetése esetén természetesen gondoskodni kell ezeknek a már meglévő adósságcsökkentési támogatással való *„összeépítéséről”, a támogatások összehangolásáról*. Mind a magáncső intézményét, mind az ezzel összekapcsolódó adósságcsökkentési támogatást – a település lélekszámától függetlenül – egységesen elérhetővé kell tenni, *legalább járási szinten megszervezve mindkét eszközrendszert*.

d) Megfontolandó lenne kezdeményezni, hogy minden közüzemi szolgáltató, önkormányzati vagyongazdálkodó és általuk megbízott követeléskezelő *engedje el a behajthatatlan, öt évnél régebbi lakossági kinnlevőségeket*. Ezzel az érintett társaságokat újabb veszteség már nem éri, sőt, a fogyasztók egy része ismét visszatérhetne a fizetők közösségébe. A megmaradt adósságok rendezésének is sokkal nagyobb volna az esélye.

3.2.5. A bentlakásos intézmények támogatásának átalakítása

Jelenleg hazánkban 89 ezer ember él a Szociális törvény hatálya alá tartozó bentlakásos intézményekben. Ebből 52 ezren idősotthonokban, 11 ezren pszichiátriai vagy szenvedélybeteg intézményeiben, 16 ezren fogyatékkal élők intézményeiben, 10 ezren hajléktalanok intézményeiben élnek. Rajtuk kívül több ezer fiatal felnőtt él a gyermekvédelmi rendszeren belüli utógondozásban, 20 ezer ember tartózkodik hosszabb ideig az egészségügyi ellátás körében működő rehabilitációs, utógondozó, illetve tartós ápolási részlegekben. Ezenkívül még több tízezer ember lakik egyéb lakhatást nyújtó intézményben, elsősorban kollégiumokban, diák szállókon.

A Szociális törvény hatálya alá tartozó mintegy ezer bentlakásos intézmény működtetésének éves költsége 142 milliárd forint, ebből 59 milliárd forint az igénybe vevők által megfizetett térítési díj, a többi a közösségi

támogatás (KSH, 2011). A közösségi támogatás döntő része az államosított intézmények esetében a központi költségvetésből folyósított fenntartói támogatás, a nem állami intézményeknél a törvényben meghatározott központi támogatás és kisebb részben fenntartói hozzájárulás.

Mi ezekre az intézményekre merőben másképp tekintünk, mint ahogyan a hazai bürokratikus besorolás azt évtizedek óta sugallja. Álláspontunk szerint ezek intézményi keretek között nyújtott, ennyiben speciális lakhatási és gondozási, ápolási szolgáltatások. A bentlakásos intézmények esetében a szolgáltatásvásárló számára a megvásárolt szolgáltatás tartalma egyfelől *hotelszolgáltatást*, másfelől *közvetlen humánszolgáltatást* jelent. Ezt egészítik ki az *intézményműködtetés* egyéb (általános) költségei, a gazdasági-műszaki szolgáltatások, vagy fenntartás, vagyonvédelem stb.

Javaslatunk szerint – reálisan végrehajtható paradigmaváltásként (Mózer Péter, 2009) – a Szociális törvény hatálya alá tartozó bentlakásos intézmények esetében az *intézmények közvetlen állami támogatásáról át kell térni a szolgáltatásokat igénybe vevők szükségletalapú támogatására*:

- Külön kell választani a *hotelszolgáltatás és a közvetlen humánszolgáltatás, valamint az általános intézményműködtetés* finanszírozását.

- A *hotelszolgáltatás*, vagy másképpen, az intézményi lakhatás költségeinek a fedezéséhez az igénybe vevők – jövedelmük függvényében – „rendelvény” formájában *juthatnak hozzá az új lakhatási támogatáshoz*. Így az alacsony jövedelmű intézményi ellátásra szorulóknak sem kerülnek ki az ellátásból, megszűnik a jelenlegi „lefölözési mechanizmus”.

- Az *ápolási-gondozási, személyes segítségnyújtási szükséglet mértékétől függő, közvetlen humánszolgáltatás* költségeinek a fedezéséhez az igénybe vevők – szintén a jövedelmük függvényében – hozzájuthatnak az *újrászabályozott ápolási-gondozási támogatáshoz*.⁶⁹ A támogatást az a szolgáltató kapja, amely a szükségletfelmérésnek megfelelő szolgáltatást nyújtja.

- Az *intézményműködtetés* egyéb, általános költségei vagy beépülnek a lakhatás és a humánszolgáltatások elismert költségeibe, vagy az igénybevitel arányában külön kiegészítő támogatásként kapják meg a szolgáltatók.⁷⁰

A finanszírozás és az ezzel együtt járó szabályozás ilyen átalakítása a következő előnyökkel járna:

- A bentlakásos intézményeket igénybe vevők lakhatási támogatása beilleszthető az egységes, de differenciált, jövedelemfüggő lakhatási támogatási rendszerbe.

- Az *ápolási-gondozási, személyes segítségnyújtási szükséglettől is függő ápolási-gondozási támogatás megállapítása* beilleszthető a jelenlegi házi szociális gondozás és a jelenlegi ápolási díj megállapítására irányuló eljárásba.

- A pénzügyi támogatások, az otthonközeli alapellátások és a bentla-

⁶⁹ Az ápolási-gondozási, személyes segítségnyújtási szükséglet mértékét a jelenlegi – tartós bentlakásos intézménybe való bekerülést, illetve házi szociális gondozásba vételt megelőző – eljáráshoz hasonló szükségletfelmérés állapítaná meg.

⁷⁰ Ennek egyik megoldási lehetőségéről lásd: Györi Péter (2007/a).

kásos ellátások közötti átjárhatóság (helyettesíthetőség) lényegesen javulhat.

- Mindkét támogatás jövedelemfüggő jellege a jelenleginél realisabb, igazságosabb módon osztaná meg a terheket az ellátásra szorulóknak és a támogatást nyújtók között, miközben a különböző jövedelmi helyzetű igénybe vevők esélyei közelíthetnek egymáshoz.

- A szolgáltatók egyfajta versenye javíthatja a szolgáltatások minőségét, szükségletorientált működését, miközben az igénybe vevők szolgáltatásvásárlói pozíciója megerősödhet.

- Fenntartaná és erősítené a szolgáltatások szektorsemleges jellegét, továbbra is lehetőséget nyújtva a nem-állami ellátások elterjedésének.

- Megkönnyítené a jövőbeni áttérést egy esetleg bevezetendő ápolásbiztosítási rendszerre.

- Az így kialakított támogatási rendszerrel közelebb kerülnénk az Európai Unió jóléti államaiban kialakult gyakorlathoz.⁷¹

A következő részben részletesebben foglalkozunk az új ápolási-gondozási támogatás bevezetésével, itt csak azt kívánjuk rögzíteni, hogy finanszírozási, költségvetési oldalról nincs annak akadálya, hogy az új lakhatási támogatás keretében a bentlakásos intézményeket igénybe vevők és a saját lakásukban lakók lakhatási támogatását *egységes rendszerben kezeljük*.

A bentlakásos intézmények kiadásainak kevesebb mint egyharmadát teszik ki a lakhatáshoz, hotelszolgáltatáshoz kapcsolódó költségek. Ez egy átlagos fővárosi idősothton esetében kevesebb mint 40 000 Ft/fő havonta, egy átlagos hajléktalanszálló esetében 2013-ban mintegy 16 000 Ft/fő/hó. Mindkét intézménytípusban jelenleg is fizetnek a jövedelemmel rendelkező igénybe vevők a szolgáltatásokért. A hotelszolgáltatások költségeinek ilyen nagyságrendje mellett semmilyen költségvetési akadálya nincs annak, hogy az állami támogatás egy része az igénybe vevők lakhatási támogatásán keresztül jusson el a szolgáltatásnyújtóhoz.

7. táblázat: Lakhatási támogatások bentlakásos intézményben

Egy budapesti „átlagos” idősothton	2013. évi előirányzat	2013. évi előirányzat	2013. évi előirányzat	2013. évi előirányzat
	ezer Ft/év	%	ezer Ft/fő/év	Ft/fő/hó
Működési kiadások				
Személyi juttatások	515 826	62%	1 245	104 000
Közterhek	139 085			
Dologi kiadások (áfával)	396 407	38%	754	63 000
Működési kiadások összesen	1 051 318	100%	1 999	167 000

⁷¹ A közvetlen intézményi támogatás hazánkban kialakult formája valódi „hungarikum”, mindenhol máshol az ilyen intézmények állami finanszírozása az itt javasolt logikát követi.

Egy budapesti „átlagos” idősotthon	2013. évi előirányzat	2013. évi előirányzat	2013. évi előirányzat	2013. évi előirányzat
	ezer Ft/év	%	ezer Ft/fő/év	Ft/fő/hó
Működési bevételek				
Lakók által fizetett díj-bevétel	467 880	44%	890	74 000
Fenntartói támogatás (állam, önk.)	594 583	56%	1 130	94 000
Működési bevételek összesen	1 062 463	100%	2 020	168 000

8. táblázat *Hajléktalanok átmeneti szállójának költségei*

Jelenlegi finanszírozással		
Bevételek	Ft/fő/év	Ft/fő/hó
Állami támogatás	468 350	39 029
Fenntartói támogatás (+20 %)	93 670	7 806
Támogatás együtt	562 020	46 835
Átlagosan fizetett térítési díj	96 000	8 000
Bevételek összesen (átlag)	658 020	54 835
Kiadások		–
Bér és járulékai (70 %)	460 614	38 385
Dologi (30 %)	197 406	16 451
Kiadások összesen (átlag)	658 020	54 835
Javasolt finanszírozással		
Bevételek		
<i>Gondozási támogatás (átlag)</i>	460 620	38 385
<i>Lakhatási támogatás (átlag)</i>	101 400	8 450
Átlagosan fizetett térítési díj	96 000	8 000
Bevételek összesen (átlag)	658 020	54 835
Kiadások		–
<i>Humánszolgáltatásra</i>	460 614	38 385
<i>Hotelszolgáltatásra</i>	197 406	16 451
Kiadások összesen (átlag)	658 020	54 835

3.2.6. Otthonházak: garzonházak, nyugdíjasházak, szobabérlők házai

Sajátos határterületet alkotnak a lakhatást és szociális szolgáltatásokat biztosító elhelyezés és a lakásbérlet világa között az ún. otthonházak, tehát a garzonházak, szobabérlők házai. Az otthonházakban lévő kisméretű lakások vagy lakrészek bérletére ugyanazok a szabályok érvényesek,

mint a többi bérlakásra.⁷² A Szociális törvény külön kitér arra (Szt. 3.§ (8) bek.), hogy ezekre a bérleti formákra nem terjed ki a törvény hatálya, rájuk a Lakástörvény szabályai érvényesek. Ennek ellenére egyes extraprofitra törekvő „piaci” szereplők, például az „Arany alkony nyugdíjasházak” jó érzékkel megtalálták e határterületet és sokszor a központi normatív, sőt egyházi kiegészítő normatív támogatással működő szociális otthonaikat nyugdíjasházként reklámozták, jelentősen megzavarva ezzel a felkészületlen fogyasztókat. Holott az igénybe vevők jogai és kötelezettségei merőben eltérnek attól függően, hogy bérleti vagy intézményi jogviszonyt létesítettek-e.

A gyakorlatban azonban például a nyugdíjasházakban működik egy-egy szociális házi gondozási központ, vagy nappali ellátást szolgáló szociális szolgáltatás, vagy egyszerűen egy ápoló-gondozó ügyelet, ami jól mutatja, hogy ezekben az esetekben a lakhatás biztosításán túl az ápolási-gondozási igények is igen gyakoriak.

Nem tekinthetjük véletlennek, hogy ezen a határterületen milyen virulensen egymásra találtak a piaci kínálat és kereslet szereplőinek érdekei. A javasolt finanszírozás ezt a határterületi ellentmondást lényegében megszünteti. Az igénybe vevők élethelyzetéhez kapcsolódó ápolás-gondozási, illetve lakhatási támogatást elismert szükségletüktől függően természetesen az otthonházakban élők is igénybe vehetnék. Ezzel az újabban létrejött „otthonházak” – valójában állami támogatást is felvevő bentlakásos intézmények – extraprofitja ugyan megszűnik, ugyanakkor megerősödhet annak érdekeltisége, hogy a potenciális szolgáltatók a lakhatási támogatásban részesülő fiataloknak, alacsony keresetűeknek garzonházas, szobabérlő házas, vagy az időseknek nyugdíjas házas lakhatási lehetőségeket működtessenek.

3.3. Az ápolás-gondozás biztonságának rendszerszerű megerősítése⁷³

A magyar társadalom elöregedése miatt egyre gyakrabban fordul elő, hogy valaki részlegesen vagy folyamatosan valamilyen ápolásra, gondozásra, önellátását segítő szolgáltatásra szorul.⁷⁴ (Ilyen élethelyzetbe természetesen nemcsak az idősek kerülhetnek, hanem a fogyatékkal élők, krónikus betegségben szenvedők és mások is.) Jelenleg csak a szociális szektorban 89 ezer ember részesül bentlakásos elhelyezésben és 160 ezer ember otthoni, vagy otthonközeli ápolásban, gondozásban. Az összes

⁷² Ennek is „köszönhető”, hogy jelenleg nem tudjuk megállapítani, hogy hány otthonház, otthonházi lakás van az országban, mivel ezeket a statisztika a többi bérlakással együtt veszi számba.

⁷³ Lásd ehhez még: Előterjesztés (2007/b), valamint a Szociális törvény módosításához 2007-ben készült háttér-összefoglalót, Samu Nagy Dániel (2007).

A házi szociális gondozás és a bentlakásos intézményi ellátás kapcsán bevezetett, jelenlegi gondozási szükségletet figyelembe vevő szabályozás kritikájáról lásd: Előterjesztés (2009/c), Győri Péter (2007/b). Szociális intézmények gazdálkodási adatainak elemzése: Info-Datex (2007), Állami Számvevőszék (2008).

⁷⁴ A 2011. évi Népszámlálás szerint ma Magyarországon a 65 éven felüliek száma: 1,7 millió fő, a 80 éven felüliek száma: 400 ezer fő. Lásd ehhez még: Krémer Balázs (2013).

ellátásban részesülő közül 180 ezer gondozott elmúlt 60 éves. Az elmúlt tíz év alatt ugyan nőtt az otthoni, otthon-közeli gondozásban részesülők száma, azonban ennél is gyorsabb ütemben nőtt a bentlakásos intézményekben ellátottak száma, de ez együttesen is elmaradt a népesség előregedésével párhuzamosan növekvő ápolási-gondozási igényektől.

Ma ha valaki vagy valakinek a hozzátartozója ilyen élethelyzetbe kerül, akkor az ellátás szempontjából a legnagyobb káosszal találja szembe magát. Annál persze jobb a helyzet, mint ha nem lenne semmilyen ellátás, semmilyen mód a segítségre, a különböző ellátások közötti „lyukak” azonban számosak és szélesek, így nagyon könnyen előfordulhat, hogy egyáltalán nem, vagy nem az állapotának megfelelő ellátáshoz jut valaki. Az egymástól teljesen függetlenül kialakított és működtetett, teljesen különböző elvek alapján szabályozott és finanszírozott ellátási formák összehangolása égető, de egyben megoldható feladat is.

3.3.1. Egyes, az átalakítással érintett ápolási-gondozási ellátások főbb jellemzői

Jelenleg a következő főbb ellátási módok működnek ezen a területen:

- *Ápolási díj* (jövedelemfüggő pénzbeli ellátás, Szt. hatálya alatt)
- *Házi segítségnyújtás* (jövedelemfüggő, fizetős szolgáltatás, Szt. hatálya alatt)
- *Otthoni szakápolás* (ingyenes, vagy jövedelemtől nem függően fizetős szolgáltatás, egészségügyi ellátás keretében)
- *Ápolási részlegek* (ingyenes, vagy jövedelemtől nem függően fizetős szolgáltatás, egészségügyi ellátás keretében)
- *Ápolást-gondozást szolgáló átmeneti és tartós bentlakásos intézmények* (jövedelemfüggő, fizetős szolgáltatás, Szt. hatálya alatt)
- *Kisebbségi speciális szolgáltatások* (közösségi, támogató, jelzőrendszeres...) (jövedelemfüggő, fizetős szolgáltatások, Szt. hatálya alatt)

Ápolási díj: Az ápolási díj havi *alapösszege 2013-ban 29 500 forint*. Ápolási díjban 2011-ben mintegy 60 ezer ember részesült, az éves teljes ráfordítás 20,5 milliárd Ft volt. Az ápolási díjban részesülők száma egy évtized alatt megkétszereződött, igénybevétele a kisebb településeken lakosságárányosan kétszerese a nagyobb településeken részesülők arányának. A jelenlegi szabályozás szerint az ápolási díj összege *nem függ* a támogatásban részesülő személy jövedelmétől, az egy háztartásban élők egy főre jutó vagy éppen összes jövedelmétől.

Szociális étkeztetés és házi segítségnyújtás: Az étkeztetésben részesülők száma egy évtized alatt a másfélszeresére nőtt, igénybevétele a kisebb településeken (lakosságárányosan) kétszerese a nagyobb településeken részesülők arányának. A házi segítségnyújtásban részesülők száma egy évtized alatt a kétszeresére nőtt, igénybevétele a kisebb településeken (lakosságárányosan) több mint négyszerese a nagyobb településeken részesülők arányának. Jelenleg mintegy 160 ezer ember részesül szociális étkeztetésben és mintegy 90 ezer ember részesül házi segítségnyújtásban.

A két szolgáltatás éves összköltsége 35 milliárd Ft, ebből az igénybe vevők által fedezett összeg (térítési díj) 11 milliárd Ft.

Ápolás-gondozás bentlakásos intézményben: A megfizetett térítési díjak éves szinten összesen 59 milliárd Ft-ot tesznek ki, ezen túlmenően a közfinanszírozás összege ebben az intézményi körben együttesen évi 142 milliárd Ft (2011). A fizetendő személyi térítési díj nem haladhatja meg az intézmény önköltsége és a központi támogatás különbözetének az egy főre jutó összegét, és ez annyiban jövedelemfüggő, hogy a fizetendő összeg nem lehet több az igénybe vevő jövedelme meghatározott hányadánál (tartós elhelyezésnél 80 százalékánál, átmeneti elhelyezésnél 60 százalékánál).

Otthoni szakápolás: Térítésmentesen, OEP finanszírozással annak a biztosított személynek nyújtható, akinek ezt a szolgáltatást a jogszabályban meghatározott orvos elrendelte. Az ellátást kizárólag olyan – a beteg lakóhelyén vagy tartózkodási helyén működő – szakápolási szolgáltató nyújthatja, akivel az Országos Egészségbiztosítási Pénztár a feladat ellátására szerződést kötött. Az otthoni szakápolási szolgáltatók a finanszírozási szerződésekben rögzített keret mértékéig területi ellátási kötelezettséggel működnek, vagyis minden hozzájuk érkező, kereten belüli rendelést kötelesek elfogadni. Kereten felül érkezett igényről a szolgáltatók tájékoztatni kötelesek az illetékes orvost, hogy az orvos a beteg ellátásáról más szolgáltatónál vagy kórházba utalással tudjon gondoskodni. Otthoni szakápolásban részesül mintegy 25 ezer ember (emellett mintegy 29 ezer ember otthoni szakirányú terápiás szolgáltatást vesz igénybe, vagyis gyógytornászt, fizioterapeutát, logopédust). A két ellátás együttes éves költsége egy évtized alatt a két és félszeresére nőtt (a vizitek száma ez idő alatt alig nőtt), egy vizit költsége átlagosan 2800 Ft. A két ellátás együttes éves költsége 3,3 milliárd Ft, amelynek 60 százaléka a szakápolásra, 40 százaléka a terápiákra jut (OEP).

Ápolás fekvőbeteg-ellátás keretében: A fekvőbeteg-ellátó intézmények is biztosíthatják az ápolást külön megvásárolható, fizető szolgáltatásként. Ilyenkor a biztosított – amennyiben az állapota indokolja – ún. kiegészítő térítési díj ellenében jogosult az ápolási célú elhelyezésre, illetve ápolásra, beleértve a szükséges gyógyszereket és az étkezést is. A kiegészítő térítési díj mértékét a szolgáltató állapítja meg azzal, hogy a számításnál az ápolási időt (az ápolási naponkénti étkezési és elhelyezési költséggel, illetve egyéni igény szerinti étkezés esetében az intézeti nyersanyagnorma és a többlet-nyersanyagköltség különbözetével) kell alapul venni. Orvosi beutalás esetén a kiegészítő térítési díj 800 Ft/nap, egyébként ebben a körben a fizetendő térítési díj mértékét – a szolgáltató saját szabályzatán kívül – semmi más nem szabályozza, ez a díj nem jövedelemfüggő. A kiegészítő térítési díjbévetel az egészségügyi szolgáltató saját bevétele.

Az OEP 2011. évi nyilvántartása szerint a 71 500 kórházi ágyból 27 100 ágy nem-aktív, krónikus osztályon működött, melyből 10 000 ágy rehabilitációs, 7400 ágy utókezelői, 2600 ágy tartós ápolási feladatokat szolgált.

3.3.2. Új – egységes, az élethelyzet alapján differenciált – ápolási-gondozási támogatás bevezetése⁷⁵

Az ápolás-gondozást nyújtó ellátások támogatása jelenleg merőben különböző. Természetesen az ellátások tartalma is eltér egymástól, ezért bekerülési költségük is eltérő. Azonban alapvetően eltérnek egymástól a finanszírozás, a támogatás és önrész-vállalás megállapításának elvei is, számítási módjai is, és a finanszírozás csatornái, technikája is.

9. táblázat *Jelenlegi átlagos ápolási-gondozási támogatási összegek*

Szolgáltatás típusa	Támogatás* Ft/fő/hó
Házi segítségnyújtás (max. napi 4 óra) – Szt.	18 500
Ápolási díj – Szt.	30 000
Ápolás-gondozás tartós bentlakásos – Szt.	52 000
Otthoni szakápolás (heti 10 óra) – Eü.	120 000
Ápolás fekvőbeteg-ellátás keretében – Eü.	180 000

* A kerekített összegek a nyilvántartások és a számítási módok eltéréseiből adódóan megközelítő pontosságúak. A támogatási összegek különbözősége részben az ellátások tartalmának a különbözőségeiből adódik.

Az egységes, de élethelyzet alapján differenciált ápolási-gondozási támogatás kialakításának a céljai:

- Az ápolási-gondozási szolgáltatások egy olyan átlátható, összefüggő rendszert alkossanak, melyben fokozatosan megszűnhetnek az ellátások közötti szakadékok.

- Ne szoruljanak ki, illetve igénybe vevőként megjelenhessenek azok is, akik alacsonyabb jövedelmük miatt ma ellátatlanok maradnak, illetve arányosan kevesebb támogatással, magasabb önrésszel juthassanak ellátáshoz azok, aki magasabb jövedelemmel bírnak. Ezzel alapvetően csökkenne az a szakadék, amely ma az ellátatlanok, illetve a támogatás nélkül, csak a családok terhére részben ellátottak és a közfinanszírozott ellátásokban részesülők között húzódik.

- A jövedelemkülönbségek alapján differenciált támogatási rendszerrel csökkenhet a szegényebbek és gazdagabbak szegregációja az olcsó és drágább ellátások között. Mind az ápolási-gondozási szükséglet megállapításának, mind a jövedelemfüggő önrész-támogatás megállapításának egységes elveken alapuló szabályozása nemcsak áttekinthetőbbé teszi az alternatívákat a potenciális igénybe vevők számára, hanem segíthet az

⁷⁵ A Szociális törvény ilyen irányú megváltoztatásának kodifikációs javaslatát, valamint a gondozási szükséglet megállapítására vonatkozó javaslatot részletesebben lásd: Győri Péter (2007/c), a bentlakásos intézmények finanszírozásának átalakításáról lásd még: Szabó Sándorné (é. n.), az egyes szolgáltatások telepítésének kérdéséről, szolgáltatásonként lásd: ÖTM (2007), és Győri Péter (2007/d), valamint Törvény (é.n.), A német modell (2007), Régiók az Európai Unióban (2007).

átlépésben is az egyik ellátási típusból a másikba (részben ezt is jelenti az átjárhatóság).

- A minél differenciáltabb, az aktuális élethelyzethez jól illeszkedő szolgáltatások elismert költségei jobban kövessék a szolgáltatások különbözőségeit – miközben egységessé, áttekinthetővé válnak az elismert költségek számításának alapelvei, szabályozása (pl. a nem közvetlen költségek, az amortizáció, a lehetséges haszon stb. kalkulálhatósága).

- Mind az igénybe vevők, mind a közfinanszírozók döntési helyzete javulhat azzal, hogy egységes, átlátható módon kerülne szabályozásra a szolgáltatásért fizetendő díj és az igénybe vehető támogatás számítási módja, mikor, milyen élethelyzetben (milyen ápolási-gondozási szükséglet esetén) milyen szolgáltatást lehet igénybe venni, milyen feltételekkel és eljárásokon keresztül lehet hozzájutni a különböző fokozatú ellátásokhoz.

Az egységes ápolási-gondozási támogatás mértékének megállapítására vonatkozóan a következő – az új lakhatási támogatási rendszerrel megegyező – alapelveken alapuló, egységes logikájú számítási módot javasoljuk:⁷⁶

Ápolási-gondozási támogatás összege =
Elismert ápolási-gondozási költség – Elvárt ápolás-gondozásra fordítandó jövedelemhányad

Konkrét paraméterezésre nem teszünk javaslatot, az a mindenkori költségvetés és a kifizetett célok függvényében a modell alapján modellszámításokkal beállítható. Mivel ma is használnak – az itt javasolttól eltérő számítási mód alapján – az érintett ellátások egy részénél bizonyos jövedelemhányadokat (önrész-maximumként), a házi segítségnyújtásnál 30%, az átmeneti elhelyezésnél 60%, a tartós bentlakásos teljes ellátásnál 80%. Ezért további meggondolandó kérdés, hogy

⁷⁶ A támogatás összege: $T = K - J \times h$

ahol:

T: a támogatás összege

K: az elismert ápolási-gondozási költség (az elismert ápolási-gondozási szükséglet mértékétől és egységárártól függő elismert költség)

J: a fizetésre kötelezett(ek) havi összjövedelme

h: az ápolás-gondozásra fordítandó – az egy főre jutó jövedelem nagyságától függő – jövedelemhányad

Önym: az öregségi nyugdíj legkisebb összege

Az ápolás-gondozásra fordítandó jövedelemhányad (h) kiszámításának módja a célzottság növelése és a jövedelemeltitkolás csökkentése érdekében (a konkrét értékek modellszámítások és egyeztetések mentén módosíthatóak):

Például, ha $J/f\hat{o} \leq \text{Önym}$, akkor $h = 0.1$ és ha $J/f\hat{o} \geq 3 \times \text{Önym}$, akkor $h = 0.35$, akkor

$$h = \frac{0,35 - 0,1}{3 \times \text{Önym} - \text{Önym}} \times (J/f\hat{o} - \text{Önym}) + 0,1$$

ahol $0,1 \leq h \leq 0,35$ és $\text{Önym} \leq J \leq 3 \times \text{Önym}$

- az elismert ápolás-gondozásra fordítandó jövedelemhányad *egységes* vagy az ápolás-gondozás típusától függően *különböző* legyen-e, illetve
- ez az elismert jövedelemhányad az igénybe vevő *egyéni jövedelmére* vagy az együtt élő, *közeli hozzátartozók összjövedelmére* vonatkozzon-e.

Egy igen sematikus számpéldán is bemutatjuk, hogy miképp alakulhat a javasolt ápolási, lakhatási támogatás együtt a tartós bentlakásos intézményekben.

10. táblázat *Tartós bentlakásos intézmények jelenlegi és javasolt támogatása*

Jelenlegi támogatási elv						
Költség (kiadás) K	Fix		Változó (függő)			
	Támogatás T	Jövedelem- hányad h	Jöve- delem J	Fizetendő térítési díj J × h	Bevétel T+J × h	Bevétel – Kiadás (T+J × h)-K
Ft/hó	Ft/hó	max. 80 %	Ft/hó	max.	Ft/hó	Ft/hó
100 000	52 000	60%	40 000	24 000	76 000	-24 000
100 000	52 000	60%	60 000	36 000	88 000	-12 000
100 000	52 000	60%	80 000	48 000	100 000	0
100 000	52 000	60%	100 000	60 000	112 000	12 000
100 000	52 000	60%	120 000	72 000	124 000	24 000
<i>Együtt</i>						
500 000	260 000		400 000	240 000	500 000	0

Javasolt támogatási elv						
Költség (kiadás) K	Fix		Változó (függő)			
	Bevétel /T+J × h/	Bevétel – Kiadás /(T+J × h)-K/	Jöve- delem J	Jövedelem- hányad h	Fizetendő térítési díj J×h	Támogatás T=K-J × h
Ft/hó	Ft/hó	Ft/hó	Ft/hó			Ft/hó
100 000	100 000	0	40 000	35%	14 000	86 000
100 000	100 000	0	60 000	45%	27 000	73 000
100 000	100 000	0	80 000	55%	44 000	56 000
100 000	100 000	0	100 000	65%	65 000	35 000
100 000	100 000	0	120 000	75%	90 000	10 000
<i>Együtt</i>						
500 000	500 000	0	400 000		240 000	260 000

Az egyszerű séma kizárólag a fizetésre kötelezettek jövedelmével és annak változó jövedelemhányadával számol. A sematikus számpélda azt mutatja be, hogy az a javasolt támogatási elv, amely szerint minden egyes igénybe vevő esetében *a jövedelmétől függő támogatás nyújt fedezetet az elismert átlag költségre*, kiküszöböli a jelenlegi intézményi támogatási

elvnek azt az antiszociális elemét, amely szerint az alacsonyabb jövedelmű igénybe vevők „veszteséget” termelnek, ezért nagyobb eséllyel kiszorulnak az ellátásból, miközben a magasabb jövedelműek „termelik a nyereséget” („lefölözési mechanizmus”).

A szematikus számpélda azt a technikai célt is szolgálja, hogy bemutassa: nem érdemes úgy feltenni a kérdést, hogy „mennyibe kerül az új támogatási rendszer”, mert valóban a paraméterek, feltételek konkrét meghatározásától függ, hogy ugyanannyi, több, vagy kevesebb támogatási forrást igényel, miközben számolni kell a paraméterek konkrét hatásai-
val. A szematikus számpélda alapján – reményeink szerint – az is látható, hogy az általunk javasolt átrendezés önmagában

- nem csökkenti (vagy növeli) az egyes szolgáltatók bevételeit;
- nem csökkenti (vagy növeli) a központi költségvetés kiadásait;
- miközben átrendezi a támogatások elosztását és ezzel csökkentheti az alacsonyabb jövedelműek terheit, növelheti a magasabb jövedelműek önrészét.

3.3.3. Az egységes ápolási-gondozási támogatás nyújtásának (eljárásának) logikai vázlata⁷⁷

Első lépésként elvégzik az ápolás-gondozásra való rászorultság vizsgálatát (szükségletfelmérés) – ez a házi orvos, a kezelő orvos, szükség esetén a szakorvos feladata (szerencsére ez a „belépő pont” jelenleg is többé-kevésbé így van szabályozva a különböző érintett ellátásoknál).

Második lépésként az ápolás-gondozásra való rászorultság alapján meghatározzák az elismert ápolási-gondozási szolgáltatás típusát.⁷⁸ Ez lehet garanciálisan jogosultság alapú, mint jelenleg a házi segítségnyújtás, de lehet kapacitásfüggő is, mint jelenleg a többi ellátásnál.

Harmadik lépésként a jövedelemvizsgálat következik, és ennek, valamint az adott ügyfél esetében elismert szolgáltatási típusnak az elismert ápolási-gondozási költsége alapján állapítják meg a konkrét ápolási-gondozási támogatás összegét. Ezt a lépést javaslatunk szerint a jövőben egységes elvekre kell építeni, és szervezetileg is egységes vagy legalább

⁷⁷ Győri Péter (2009/a): Modell-számítások a javasolt – a jövedelemfüggő térítési díjaktól függő – normatív pénzbeli támogatások megvalósíthatóságára vonatkozóan, valamint NCSSZI (2007) és Forgó Györgyné (2007).

⁷⁸ *Egyszerű séma az élethelyzettől függő elismert ápolási-gondozási szolgáltatás típusára:*

Élethelyzet (ápolás-gondozásra jogosult)	Javasolható elismert ápolási-gondozási szolgáltatás típusa
Otthonában ellátható	Házi segítségnyújtás (ápolási díj)
Otthonában ellátható – kiegészítő szolgál- tással	Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, közösségi, támogató szolgálat (ápolási díj)
Otthonában ellátható – szakápolással	Otthoni szakápolás
Otthonában időszakosan nem ellátható	Ápolást-gondozást szolgáló átmeneti bent- lakásos intézmény (gondozóház)
Otthonában időszakosan nem ellátható – állandó eü. felügyelettel	Fekvőbeteg-ellátó ápolási részleg
Otthonában tartósan nem ellátható	Ápolást-gondozást szolgáló tartós bentla- kásos intézmény

összehangolt módon kell megszervezni (jelenleg ehhez hasonló feladatot az intézményvezetők, vagy a jegyzők, vagy a járási hivatal, vagy senki nem lát el).

Negyedik lépésként kiállítják a rendelvényt, amely tartalmazza az ellátásra jogosultság alapját, az elismert, illetve megállapított ápolási-gondozási szükségletet, az ehhez tartozó elismert ápolási-gondozási szolgáltatás típusát, valamint ezek alapján az ápolási-gondozási támogatás összegét.

Ötödik lépésként kiválasztják a szolgáltatót. A szolgáltató kiválasztása többféleképpen is szabályozható:

a) kizárólag önkormányzati, állami fenntartású, vagy velük ellátási szerződést kötött szolgáltató vehető igénybe;

b) kizárólag a finanszírozóval előzetesen szolgáltatói szerződést kötött szolgáltató vehető igénybe;

c) kizárólag a finanszírozó által előzetesen akkreditált szolgáltató vehető igénybe;

d) kizárólag működési engedéllyel rendelkező szolgáltató vehető igénybe.

A házi segítségnyújtás, étkeztetés mai szabályozásához hasonlóan lehet úgy is szabályozni, hogy prioritási sorrendben, ha a) szolgáltatónak nincs kapacitása, akkor b) szolgáltató lép be, és így tovább.

Hatodik lépésként a teljesítés igazolása, értékelés, ellenőrzés és a nyújtott szolgáltatás ellenértékének a kiegyenlítése következik, részben az igénybe vevő részéről, részben a rendelvénynek megfelelő összegben a szolgáltató részére.

Nem állítjuk, hogy a javasolt támogatási megoldásokkal, átalakításokkal egy csapásra megszűnnek a mai szolgáltatási fehér foltok. Azonban állítjuk, hogy jelenleg túl sok ellenérdekeltség akadályozza az arra rászorultak szolgáltatáshoz, támogatáshoz jutását, a legrászorultabbakat segítő szolgáltatások létrejöttét és működtetését. Azt is állítjuk, hogy javaslataink csökkentik ezeket az ellenérdekeltségeket, sőt, érdekeltté tehetnek közhatalmi, nonprofit vagy akár piaci szereplőket is ilyen szolgáltatások működtetésében.

Nem állítjuk, hogy a javasolt eljárási, támogatási rendszerek „önmagukban jók”, megoldják a problémákat. De azt állítjuk, hogy a jelenlegi szabályozási és finanszírozási rendszerek toldozgatása-foltozgatása érdemi, érzékelhető változást már nem képes produkálni sem a lakhatás, sem az ápolás-gondozás területén. Azt is állítjuk, hogy e javaslatok alapján – a mindenkori közmegegyezések függvényében – lehetséges e területek fejlesztése, korrekciója, a támogatások bővítése vagy éppen szűkítése.

Végül azt is állítjuk, hogy a jelenlegi hazai lakhatási és ápolás-gondozási, intézménytámogatási rendszer nem egyszerűen szűkebb és szegényesebb az európai átlagnál, hanem a logikája is máig megmaradt a „régii”, államszocialista logikánál. Ez önmagában is számos ellentmondást, problémát okoz, gátolja a hazai szegénység érdemi felszámolását. Javaslatunk kísérletet tesz arra, hogy az érintett területeken – a hazai viszonyokat figyelembe véve – a szabályozás-finanszírozás logikája köze-

lítsen az európai országok gyakorlatának logikájához.⁷⁹ Az Európai Unió támogatások is csak így épülhetnek be szervesen, fenntartható módon a hazai ellátórendszerbe. Máskülönben e források továbbra is a semmibe hullnak.

3.4. Finanszírozás

Számos javaslatunk a szociális biztonságot erősítő olyan jogszabályi változtatásokra irányul, amelyek központi költségvetési forrásokat nem igényelnek. Az új támogatási rendszerekre irányuló javaslatok többsége – a központi költségvetés aktuális helyzetétől, valamint a társadalompolitikai súlypontok mérlegelésétől függően – szintén megvalósítható, első ütemben érdemi plusz költségvetési források bevonása nélkül. Ebben az esetben is javulhat az érintett területek működése, a források felhasználásának célzottsága. Számolni kell azonban azzal, hogy a jelenlegi támogatások ilyen átalakításának vannak vesztesei, és hogy a szociális biztonság sem növelhető a kívánatos mértékben. Ugyanakkor mindkét új támogatási forma alkalmas arra, hogy a következő lépésben módosítani lehessen a feltételeken, akár a korrekció, akár a kibővítés szándékával. A szabályozási munkálatok közel egy évet igényelnek, azzal a megjegyzéssel, hogy bevezetésükre ideális esetben a jogszabályalkotást követő naptári év elejétől kerülhet sor.⁸⁰ A javasolt forrásátrendezést, illetve a minimális forrásigénynek inkább csak a nagyságrendjét mutatjuk be a következő egyszerű táblázatban:

11. táblázat *Javasolt forrásátrendezés az új lakhatási és ápolási-gondozási támogatásra – a lakhatási támogatás megemelésével és a „pozitív zéró toleranciával” együtt (milliárd Ft/év)*

Szolgáltatás, támogatás	2011. évi költségvetési kiadás	Javasolt	
		új lakhatási támogatás	új ápolási-gondozási támogatás
Normatív lakásfenntartási támogatás	17,0	78,0*	–
Ápolás-gondozás bentlakásos intézményben	142,0	47,0	95,0
Hajléktalanszállások	6,0	2,0	4,0
Ápolási díj	20,5	–	20,5
Szociális étkeztetés és házi segítségnyújtás	24,0	–	24,0

⁷⁹ Valamifajta egységes „Európai Modell”-ről nem beszélhetünk, de pl. az intézmények garantált állami támogatása merőben eltér az európai országok gyakorlatától. Az ügyfél élethelyzetéhez kötődő pénzbeli támogatásra, illetve a szolgáltatások, illetve a lakhatás ezen keresztül érvényesített támogatására számos, évtizedek óta működő példa áll rendelkezésre Európában.

⁸⁰ Egy lehetséges kodifikációs javaslat: Győri Péter (2009/a).

Szolgáltatás, támogatás	2011. évi költségvetési kiadás	Javasolt	
		új lakhatási támogatás	új ápolási- gondozási támogatás
Otthoni szakápolás	1,9	–	1,9
Ápolás fekvőbeteg-ellátás keretében	n.a.	n.a.	n.a.
Pozitív zéró tolerancia	0	6,0**	–
<i>Együtt</i>	<i>211,4</i>	<i>133,0</i>	<i>145,4</i>

* A 3.2.1. alfejezet Számszerű példa (1) variáció szerinti forrásigény.

** Az egyszerűség kedvéért itt is együtt szerepeltetjük a 4,8 milliárd Ft-os lakhatási támogatást és az ehhez kapcsolódó 1,2 milliárd Ft-os gondozási költséget.

4. Javaslato a családtámogatási transzferek és a szolgáltatások fejlesztéséhez

Gyerekesélyek növelése, gyerekszegénység csökkentése

„A szegénység akkor csökkenhet, ha a gazdaság erősödik, a családokon belül a foglalkoztatás és a jövedelmek nőnek, és ezzel egyidejűleg csökkennek a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek. A társadalom jobb integráltsága, a választóvonalak és szegregáltság gyengülése a szegénység csökkentésének előfeltétele is, következménye is. A szegénység csökkentése nem áll szemben a gazdasági növekedési és versenyképességi célokkal, de a csökkenés nem következik be automatikusan a gazdasági helyzet javulásával. Ehhez a jövedelmek, tudás, információk igazságosabb elosztása, az intézményes és személyes szociális szolgáltatások javítása, a jogok erősítése szükséges.

... A mai helyzet javításához és a tendenciák megfordításához jelentős források szükségesek. A szegénység forráshiány. Forráshiányt többletforrások nélkül nem lehet megszüntetni.”

(„Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia, 2007–2032, 2007. május)

A fejezet a gyerekszegénység csökkentésének és a gyerekesélyek növelésének meghatározott körével – a családtámogatáshoz kapcsolódó pénzbeli ellátásokkal, valamint iskoláskor előtti bölcsődei, óvodai szolgáltatásokkal – foglalkozik, szoros összefüggésben az anyag más részeiben bemutatott fejlesztésekkel. A gyerekjólét erősítésének, a gyerekszegénység elleni küzdelemnek és a szegénység újratermelődése megtörését célzó programoknak egyformán részei a jövedelmi és lakhatási biztonságot garantáló javaslatok, a leghátrányosabb helyzetű régiókban, településeken, valamint a gettótelepüléseken élők helyzetének javítását célzó fejlesztések.

Természetesen ezen a területen is meghatározó a foglalkoztatás, s ezzel összefüggésben a szülők rendszeres és megfelelő szintű munkajövedelme. A gyerekszegénység csökkentésében kiemelten fontos foglalkoztatáspolitikai célokat szociálpolitikai eszközrendszerrel igen korlátozott mértékben lehet segíteni.

A javaslatok a gyerekes háztartások anyagi helyzetét jelentősen befolyásoló családtámogatási eszközökkel, valamint a későbbi iskolai pályafutással szorosan összefüggő, esélyegyenlőséget növelő szolgáltatások fejlesztési kérdéseivel foglalkoznak. A javaslatok egy része pragmatikus, abban az értelemben, hogy a vállalt értékekhez és a szakmai szempontokhoz képest kevésbé radikális, rövidebb távon megvalósítható változtatásokat céloz. Javaslataink részben a megfelelő előkészítést követően

azonnal bevezethető módosításokra, fejlesztésekre vonatkoznak, részben középtávú, néhány év távlatában bevezethető reformokra.

Anyagunk minden esetben javaslatokat, néhány esetben pedig vázlatosan ismertetett alternatív javaslatokat is tartalmaz egy-egy ellátás vagy szolgáltatás fejlesztésére, módosítására vonatkozóan. A javaslatok elfogadása, a lehetőségek közötti választás, valamint egy-egy javaslat megvalósítási folyamatának részletes tervezése előzetes hatásvizsgálatokat, egyeztetési folyamatokat, szakmai és közösségi fórumokat, részletes tájékoztatást és teljes körű információn alapuló közmegegyezést igényel.

4.1. Helyzetelemzés

A helyzetelemzésben kizárólag a legfrissebb adatok, tendenciák bemutatására szorítkozunk, a gyerekszegénységgel, illetve gyerekjóléttel kapcsolatára részletes és komplex elemzéssel számos elérhető szakmai anyag foglalkozik. (Legyen jobb ..., 2007; Eurostat 2008; Ferge – Darvas 2010, 2011, 2012; Gábos – Kopasz 2012; Gábos 2010; KSH 2010; MTA GYEP 2006; Nemzeti Felzárkózási Stratégia 2011; OECD 2009; Surányi – Danis 2009; UNICEF 2013) A legfrissebb országos adatok 2012-re vonatkoznak (Háztartás Monitor 2012, Tárci 2013).⁸¹

A jövedelmi egyenlőtlenségek 2009 és 2012 között jelentősen nőttek.

A Tárci legfrissebb adatai alapján országos szinten a legfelső és a legalsó jövedelmi decilisek átlagai közötti arány 7,2-ről 9-re nőtt, az alsó jövedelmi decilis részesedése az összes jövedelemből csökkent (3,1 százalékról 2,6 százalékra). „A Gini-mutató⁸² jelentősen emelkedett (0,29-ről 0,31-re). A társadalmat jellemző polarizációs folyamat során erősödött a jövedelemeloszlás alsó szegmenseinek további elszegényedése, ma körülbelül másfélszer annyian élnek a 2005-ös szinten rögzített, a legalsó decilis felső töréspontjánál kevesebb jövedelemből, mint nyolc évvel ezelőtt”. (Tárci 2013: 22–23)

⁸¹ További adatok általában 2010-re vonatkozóan vannak, az utolsó EU-SILC jövedelmi adatok erre az évre vonatkoznak, a témában megjelent EU-s kiadványok, összehasonlító elemzések szintén 2010-es adatokon alapulnak. Az utolsó hazai, gyerekek helyzetének vizsgálatát célzó adatfelvétel 2012–2013 fordulóján volt (UNICEF-Tárci), de ez csak jelentős korlátokkal (vagy inkább: nem) használható a gyerekszegénység vizsgálata szempontjából. „A kutatási eredmények részletes elemzése előtt fontos tisztázni, hogy a mintavétel módja miatt (telefonos lekérdezés) kutatásunkba olyan gyermekes családok kerültek, akik a kutatás idején vezetékes telefonos előfizetéssel rendelkeztek. A magyar viszonyok között ez azt is jelentette, hogy döntően a magasabb társadalmi státuszú háztartásokat értük el a vizsgálatnál. A megkérdezetteknek mindössze 2 százaléka értékelte úgy a saját helyzetét, hogy nélkülözések között él. A válaszadók 38 százaléka alapvetően megfelelőnek értékelte saját anyagi helyzetét.” (Te hogy vagy? Az UNICEF Magyar Bizottság Gyermekjóléti Jelentése, Kutatási zárójelentés, 15. old.)

⁸² A jövedelmek eloszlásának mérésére szolgál, 0 és 1 közötti értéket vehet fel. Minél nagyobbak az egyenlőtlenségek az adott társadalomban, annál nagyobb a Gini-együttható értéke.

A 2009–2012 közötti időszakot a szegénységi ráta szignifikáns növekedése jellemzi.

A Tárki adatai alapján a teljes népesség körében a 2009-re jellemző 14 százalékról 17 százalékra emelkedett a szegénységi ráta⁸³, a 0–17 éves népesség esetében pedig 21-ről 26 százalékra. A gyerekes háztartások közül nagymértékben nőtt a három és több gyermeket nevelők (21, illetve 41%), az egy gyerekesek (12, illetve 17%), és az ún. egyéb gyerekes háztartások (23, illetve 29%) szegénységi kockázata. Ugyanebben az időszakban a két gyermeket nevelő háztartások, valamint az egyszülős háztartások szegénységi rátája csökkent.⁸⁴

„... tíz szegénységben élő személy közül négy a gyermekkorát vagy fiatalságát éli, a tíz személyből mindössze egy nyugdíjas korú. Tíz szegényből három roma, és maximum egyikük fővárosi. A szegénységben élők közel fele községben él, majdnem ugyanennyien pedig vidéki városokban. A szegénységben élők fele olyan háztartásban él, ahol a háztartásfő inaktív vagy munkanélküli.” (Tárki 2013: 46)

„Különösen jelentős volt a szegénységi kockázat növekedése a gyermekek és a fiatalok, az alacsony iskolázottságú és a roma háztartásfővel élők körében, valamint azok között, akik olyan háztartásban élnek, ahol a háztartásfő munkanélküli vagy inaktív. E jellemzők szoros kapcsolatát a szegénység előfordulásával a többváltozós regressziós eredmények is megerősítik. Az átlagosnál nagyobb erőfeszítésre lenne szüksége a szegénységből való kilépésre az egyedülálló szülők és gyermekeik, a három vagy többgyermekes családok, a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők és a romák számára.” (Tárki 2013: 49)

A jövedelmi adatok és más deprivációs indexek alakulása a családok helyzetének romlására utalnak.

A Tárki adatai alapján 2012-ben a népesség 56 százaléka volt anyagilag deprivált, 37 százaléka pedig anyagilag súlyosan deprivált.⁸⁵ Ez mindkét esetben kismértékű növekedést jelent a 2009-es adatokhoz képest. A pénzügyi nehézségeket mutató indikátorok – így a fűtés, vagy a rezsi-költségek finanszírozása, vagy a rendszeres húsfogyasztás lehetősége – és a tartalékokra vonatkozó indikátorok – például a váratlan kiadások vagy nyaralások finanszírozása – esetében következett be jelentősebb romlás. (Tárki 2013: 47)

Az EU 2020 stratégiában alkalmazott mutatók alapján a 0–17 évesek 44 százalékának helyzetét jellemezte 2012-ben súlyos anyagi depriváció

⁸³ OECD2-es ekvivalencia skálát alkalmazva

⁸⁴ A Tárki elemzés felhívja a figyelmet arra, hogy az esetenként kis elemszámok (pl. egyszülős háztartások), valamint az elmúlt évtizedekhez képest ellentétes irányú elmozdulások (egy gyermeket nevelők) értelmezése csak a következő felvétel után lehet majd megalapozott (mennyiben van szó tendenciáról, illetve mennyiben magyarázhatóak az eredmények rövidebb időtartamú átrendeződéssel).

⁸⁵ „Az Európai Bizottság és az EUROSTAT az anyagi depriváció kompozit-indikátorát használja fő mutatószámként ezen a területen, amely összesen kilenc elemi indikátorból áll elő. Anyagilag depriváltak tekinthető valaki akkor, ha az alábbi – a háztartás pénzügyi nehézségeinek percepcióját és tartós fogyasztási cikkekkel való ellátottságát felölölő – kilenc tétel közül legalább három esetében depriváltként azonosítható, illetve súlyosan anyagi depriváltként, ha legalább négy esetben állapítható meg a depriváltság.” (Tárki 2013: 46)

(2009: 37%), 52 százalékát pedig szegénység és társadalmi kirekesztettség (2009: 49%). Az alacsony munkaintenzitású háztartásokban élő gyermekek aránya csökkent: 2012-ben 18 százalékra, a 2009-es 21 százalékhoz képest⁸⁶. (Tárki 2013: 60)

A szociális transzferek célzottsága nőtt, szegénységcsökkentő hatásuk azonban csökkent az elmúlt években.

A szociális transzferek elértéktelenedése, egyes ellátások folyósítási időtartamának rövidítése, jogosultsági feltételeinek korlátozása, szigorítása, valamint a pénzbeli transzferek egy részének természetbeni támogatással való helyettesítése egyaránt szerepet játszik abban, hogy bár a célzottság javul, a transzferek szegénységcsökkentő hatása folyamatosan csökken.

„Az anyasági támogatások és a családi pótlék rétegeloszlási változása részben szintén a szabályozás változásaival függhet össze, részben pedig az adott támogatásokra jogosult társadalmi csoportok relatív jövedelmi pozíciójának változásával. Az anyasági támogatások legalsó jövedelmi ötödhöz jutó részaránya lényegében 35% körül fluktuált az utóbbi tíz évben. A családi pótléké is, bár az utóbbi ellátás az elmúlt 18 évben az 1998–1999-es éveket leszámítva egyre növekvő mértékben koncentrálódott a legalsó jövedelmi ötödhöz.” (Tárki 2013: 19)

2012-ben a családi pótlék 42,3 százaléka jutott a népesség legalacsonyabb jövedelmű ötödének. (Tárki 2013: 33) Ennek hátterében egyrészt a gyermekek jövedelmi ötödek közötti kedvezőtlen megoszlása áll, részben pedig a családi pótlék szegénységi kockázatokkal összefüggő differenciáltsága (nagyobb összegű ellátások a többgyerekes, egyszülős stb. családok esetén). Mindenesetre a családi pótlék kvintilisek szerinti megoszlásának változása a gyermekek jövedelmi pozíciójának jelentős romlására utal (a támogatásból 2005-ben 35%, 2009-ben 40% volt az alsó jövedelmi ötöd részesedése – Tárki 2013:33). Az anyasági támogatások esetében a Tárki adatok nem különítik el a gyese, illetve az előzetes munkaviszonyhoz kötődő gyed igénybevételét. Az ellátások jelentős egyenlőtlenségeire utal, hogy a gyese a hátrányos helyzetű régiókban koncentrálódik, a gyed pedig a fővárosban és Nyugat-Magyarországon. (KSH 2012. október: 25)

A készpénzes jövedelmi transzferek nélkül a szegénységi ráta 2012-ben, a teljes népességben 47,3% lett volna, ez megfelel a 2005-ös szintnek. A transzferek szegénységcsökkentő hatása (transzferek nélkül és transzferekkel számított ráták aránya) azonban jelentősen csökkent az elmúlt években (2005, 2007: 3,61; 2009: 3,27; 2012: 2,64). (Tárki 2013: 51)

A napközbeni gyerekellátások elérhetőségében és a hozzáférésben meglévő területi-települési egyenlőtlenségeknek változatlan a szintje.

A napközbeni ellátást biztosító szolgáltatások évek óta három kiemelt problémával küzdenek: az egyenlő esélyű igénybevétel, a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint a hatékonyságot növelő intézményi, szolgáltatási együttműködések hiányával.

⁸⁶ Kérdés, hogy ez mennyiben valós tendencia, illetve mennyiben magyarázható a közmunka statisztikai kezelésével.

„Bár a legszegényebbeknek és a legkiszolgáltatottabbaknak van szükségük a legmagasabb szakértelemre, a legjobb minőségű szolgáltatásokra, ehelyett sokszor a minimumforrásokból létező, félmegoldást jelentő szolgáltatási lehetőségek, kvázi-szakmai segítségek jutnak nekik.” (Legyen jobb a gyermekeknek! Nemzeti Stratégia, 2007–2032)

A napközbeni gyerekellátások terén alapvető probléma a *férőhelyhiány*. Adminisztratív intézkedések, például a bölcsődei csoportok létszámának tízről tizenkettőre növelése, illetve uniós fejlesztések, pályázatok kisebb mérvű javulást hoztak.

„A bölcsődék kihasználtsága még a 2010-ben végrehajtott 20 százalékos férőhelybővítés ellenére is több mint 100 százalékos. Évente átlagosan 4000 kisgyermeket utasítanak el férőhelyhiányra hivatkozva az ellátók. A területi különbségekre a legjellemzőbb példa, hogy minden 4. intézmény Budapesten található. Minden harmadik pedig Közép-Magyarország régiójában. A települések népességnagysága alapján megállapítható, hogy a bölcsődék kétharmada a 10 000 főnél népesebb településeken működött, ami összefügg a gyermekvédelmi törvény előírásaival, illetve kifejezi az intézményfenntartás anyagi és egyéb nehézségeit is, vagyis ahol nem kötelező a bölcsődei ellátás megszervezése, ott csak nagyon csekély számú szolgáltató vállalkozik ilyen ellátás biztosítására.” (KSH 2013)

A családi napköziben biztosított férőhelyek száma jelentősen megnőtt az elmúlt öt évben, az elérhetőség és hozzáférés egyenlőtlenségeit azonban ez a napközbeni ellátási forma nem csökkentette. A férőhelyek jelentős része a városokban található, a hozzáférést pedig korlátozzák a viszonylag magas költségtérítési díjak. 2009-től arra is van mód, hogy a 2000 főnél kisebb lélekszámú településeken az óvodákban lehessen fogadni a kétéves gyerekeket. Az óvodai ún. minicsoportok azonban lassan terjednek, elsősorban az érintett települések meghatározó részére jellemző óvodai zsúfoltság miatt.

A szolgáltatások minősége egyenetlen, a szabályozás eltérő, a családi napközik esetében lényegében a szolgáltatás megnyitásához kapcsolódó képzés az egyetlen kötelező jellegű, szakmai támogatást biztosító garanciális elem.

4.2. A gyerekszegénység csökkentésének általános keretei

A gyerekszegénység csökkentése, a gyerekesélyek növelése komplex, egymással szinergiában megvalósított, hosszú távú beavatkozásokat igényel. A kiindulópont a Gyerekszegénység elleni rövid program⁸⁷, illetve az ezen alapuló *„Legyen jobb a gyermekeknek!” 2007–2032 Nemzeti Stratégia*. Az ezekben megfogalmazott vertikális és horizontális célkitűzések, illetve beavatkozási területek a jelenlegi helyzetre is adekvát szakmai választ adnak. Az EU 2020, az Európai beruházási csomag, valamint az EUROCHILD kapcsolódó ajánlásai egyaránt megerősítik a hazai stratégia irányvonalának helyességét. (EUROCHILD 2013)

⁸⁷ A Gyerekszegénység elleni rövid program dokumentumai elérhetők a http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=6&Itemid=8 linken

5. ábra: A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia 2007–2032 vertikális és horizontális beavatkozási területei

	Szülők munkája	Gyerekek fejlesztése, képzése	Szociális ellátások és szolgáltatások	Gyerekek jobb egészsége	Lakhatás javítása
Roma gyerekek prioritása	Szegénység arányának és mélységének csökkentése				
Fogyatékossgal élő gyerekek prioritása					
Települési lejtő csökkentése					
Működő nagy ellátórendszerek fejlesztése					
Gyermeki jogok erősítése	Szegénység arányának csökkentése, jogok és részvétel erősítése				
Együtműködés szektorok, intézmények, ágazatok között					
Állampolgárok, gyerekek részvétele					
Információterjesztés, hozzáférés					

A hazai program eddigi hatékonyságát a megvalósulást akadályozó tényezők miatt⁸⁸ adatokkal csak részben lehet alátámasztani, de a brit gyerekszegénység elleni program eredményeinek elemzése (Judge 2012) legalább részben megerősíti, hogy egy ilyen jellegű beavatkozás, kellő kormányzati elköteleződés és támogatás mellett, sikerrel meg is valósítható. A fejlesztések célzásának, a szolgáltatások lokális szervezésének, bővítésének a további munkát meghatározó hazai tapasztalatai is vannak. (Darvas – Ferge 2013, Bass 2013) A gyerekszegénység csökkentését célzó Nemzeti Stratégia a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia részeként jelenleg is érvényben van, legalábbis a deklarációk, valamint néhány uniós projekt szintjén.

4.3. Családtámogatások, valamint segélyek és kapcsolódó természetbeni ellátások

Indokoltnak látszik egy csomagban kezelni azokat a jövedelmi transzfereket – így például a családi pótlékot, a családi adókedvezményt és a

⁸⁸ Az országos stratégia megvalósítását 2008-tól folyamatosan és jelentősen hátráltatja a költségvetési források hiánya, valamint az elmúlt évek jogszabályi változásai (pl. a tanfelvételségi szabályokban a büntető, szankcionáló jelleg felerősödése; az oktatáspolitikai esélyegyenlőségre egyre kevésbé koncentrált jellege). A stratégiához szorosan kapcsolódó ún. kistérségi programok alapjául szolgáló első lokális gyerekesély program (Szécsényi kistérség) 2011-es félbeszakadása, valamint a 2009 óta megkezdett további programok (jelenleg már 23 kistérségben folyik ilyen program) első értékeléseinek csak a közeli hónapokban várható elkészülése miatt a folyamatok és a projektek eredményei csak korlátozott mértékben állnak rendelkezésre.

segélyeket –, amelyeknek az a céljuk, hogy hozzájáruljanak a gyereknevelés költségeihez.⁸⁹ A teljes csomag reformjának hosszú távú célkitűzése a jelenlegi „perverz elosztás” megszüntetése. Rövid és középtávon a javaslatok az elosztási igazságosság javítását célozzák.

A konkrét megoldások sokfélék lehetnek. Az egyik, hosszabb távon megvalósítható lehetőség a mindenki számára kötelező adóbevallás és az ehhez kötődő, negatív jövedelemadó fokozatos bevezetése, valamint ezzel párhuzamosan a foglalkoztatott státust kisebb mértékben előnyben részesítő, de a jövedelem növekedésével fokozatosan csökkenő adó- vagy adóalap-kedvezmény, a családi pótlék univerzális jellegének megtartásával, a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény „passport” jellegének⁹⁰ kiszélesítésével.

12. táblázat Családtámogatások, 2012-es helyzet⁹¹

	Költségvetési kiadás Mrd Ft (2012)	Igénybevétel (ezer fő, havi átlag) (2012)	Átlagos ellátás (egy ellátott/ egy nap/1 hó, Ft) (2012)	Javasolt módosítás lényege	Javasolt módosítás hatása a gyerekes családokra általában	
					gyerekes családok	gyerekes szegény családok
Terhességi-gyermekágyi segély (tgyás)	38,1	25,2 ¹	4105	–		
Apai szabadság	2,0	22,3 ²		–		
Babakötvény (életkezdési támogatás)	5,8	92,5		–		
Anyasági támogatás	5,5	86,2		–		
Családi pótlék	335,6	1891,4	24 528 ³	differenciált emelés minden 0–2 éves gyerek	+	+
0–2 évesek kiegészítő csp –2.						
Családi adókedvezmény	(180,0)	1107,1		differenciált csökkentés	–	0

⁸⁹ A 2006-os reform nem szándékolt következményeként a családi pótlék „magára maradt”, elértéktelenedésének kompenzálása ellehetlenült, a mélyszegénységben élő családok fokozott támogatásának csak nagyon kevés eszköze maradt, lényegében csak a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény.

⁹⁰ A támogatáshoz kapcsolódó természetbeni juttatások és szolgáltatások körének bővítésével.

⁹¹ Nem költségvetési, hanem statisztikai adatok alapján, kiemeléssel jelölve azokat az ellátásokat, amelyekre vonatkozóan az anyag javaslatokat fogalmaz meg.

	Költségvetési kiadás Mrd Ft (2012)	Igénybevétel (ezer fő, havi átlag) (2012)	Átlagos ellátás (egy ellátott/ egy nap/1 hó, Ft) (2012)	Javasolt módosítás lényege	Javasolt módosítás hatása a gyerekes családokra általában	
					gyerekes családok	gyerekes szegény családok
Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (rgyk)	(7)	598,5 ⁴	/5763/ ⁵	évente 3 alkalommal pénzbeli támogatás + bővülő és minőségében javuló természetbeni ellátások	0	+
Gyermekgondozási segély (gyes)	60,1	168,0	30 000 ⁶	az ellátás színvonalának emelése	+	+
Gyermekgondozási díj (gyed)	89,4	81,9	85 000	–	+–	0
Gyes-gyed kompenzáció	2,6			–		
Gyermeknevelési támogatás (gyet)	12,9	38,3	30 000	az ellátás színvonalának emelése	+	+
Gyermekápolási táppénz	2,2	184,3 ⁷	2821	–		
Óvodáztatási támogatás ⁸	0,25	1200–1500	20 000 ⁹	ellátás nyújtásában a gyakoriság és az évenkénti összeg növelése	0	+
<i>Összesen</i>	<i>741,45</i>	<i>–</i>	<i>–</i>			

¹ Havi átlag

² 2011

³ 2011, egy családra jutó átlag

⁴ 2010-es KSH adat

⁵ KSH, 2010, az évente kétszer nyújtott pénzbeli támogatás összegének átlaga

⁶ 2011, átlagos összeg havonta

⁷ Éves összesen (2011-ről áthúzódó esetekkel együtt)

⁸ A javaslat a 2009-ben bevezetett beövodáztatási támogatást módosítaná az eddigi tapasztalatok alapján, részben a szülők nagyobb ösztönzése, részben a feltételül szabott szolgáltatás elérhetősége és minőségének javítása érdekében. „Az óvodáztatási támogatás átalakítása: évi 2×10 ezer forint helyett évi 4×6 ezer forint, készpénzben, a korábbi egy helyett két feltétellel: (a) a gyerekek rendszeresen járjanak óvodába, és (b) szüleik rendszeresen vegyenek részt a kéthetente megtartott óvodai szülő-gyerek foglalkozásokon. Az óvoda alsó korhatárának fokozatos csökkentése 2 évre (nem kötelező, csak megengedő jelleggel), a 2 évesek csoportjában a maximális és az ajánlott csoportlétszám is kisebb, a normatíva összege nagyobb, mint a 3 évesek csoportjában.” Medgyesi M., Scharle Á. (szerk.) (2012). Felemelkedés közös erővel: a tartós mélyszegénység csökkentése célhoz kötött támogatások révén” c. zárójelentés is. Budapest: Társi, Budapest Intézet. http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/elso_tanulmany/tanulmany.pdf, 40. old.

⁹ Évente 2×10 ezer Ft.

4.3.1. Családi adókedvezmény

Cél: Hosszabb távon egyértelműen a jelenlegi „perverz újraelosztás” megszüntetése indokolt. Rövidebb távon, *első lépésben* javasoljuk a családi adókedvezménynél egy *igénybevételi plafon* beépítését, illetve a kedvezmény mértékének a csökkentését a három és több gyerekesek esetében, valamint *adóalap-kedvezmény helyett adókedvezmény* alkalmazását. Ezzel mérsékelhető a jelenlegi fordított (perverz) újraelosztási hatás. *Néhány év távlatában* megfontolandó a támogatás adórendszeren kívüli, a családi pótlék rendszerhez kapcsolódó folyósítása is, ami lényegében a két támogatás forrásainak összevonásával a családi pótlék jelentős mértékű emelését jelenthetné.

A jelenlegi helyzet: A családi kedvezményt – jellegénél fogva – a gyerekes családoknak csak az része tudja igénybe venni, ahol van személyi jövelemadó-köteles bevétel, ami általában a rendszeres munkajövedelem. Jelenleg a gyerekek megközelítőleg 15–17 százaléka azonban olyan háztartásban él, ahol nincs foglalkoztatott, munkajövedelemmel rendelkező felnőtt. A támogatáshoz való hozzáférésnek az adó alapját meghatározó jövedelem nagysága is korlátokat szabhat. „Családi kedvezmény címén 2011-ben összesen 1017,1 ezer fő, azaz az összevont jövedelmet realizáló magánszemélyek 23,7 százaléka tudta csökkenteni adóalapját. Az átlagosan igénybe vett kedvezmény 1107 ezer Ft/főt, és így az összes csökkentő tétel 1126,2 milliárd Ft-ot tett ki. A 16 százalékos adómértékkel számítva ez 180,2 milliárd Ft adókedvezményt jelent. Megjegyezzük, hogy ez a ténylegesen érvényesített kedvezményt jelenti, vagyis azt az összeget, melyre a jogszabályi feltételek teljesülése mellett az adózó jövedelme fedezetet nyújtott.”⁹²

A javaslat főbb elemei: Az adóalapkedvezmény helyett *gyerekszámától függő, fix összegű adókedvezmény* bevezetését javasoljuk, méghozzá az egy és két gyermeket nevelő családok esetében változatlan, a három és több gyerekeseknél pedig a jelenlegihez képest csökkentett összeggel (ami meg-

⁹² Társasági adó, szja és eva bevallások tapasztalatai. NAV sajtótájékoztató háttéranyag. Budapest, 2012. szeptember, 9. old.

egyezne az átlagjövedelem másfélszeresével-kétszeresével rendelkezők által most igénybe vehető összeggel). A rendszernek ez a fajta átalakítása lehetővé tenné a folyamatos reformot, tehát hosszabb távon a negatív jövedelemadó (az állam kifizetné a családi adókedvezmény rájuk eső mértékét azoknak, akik azt az alacsony jövedelmük miatt nem tudják igénybe venni), a gyerekszám szerinti differenciálás módosítását, és az alacsony jövedelmű munkavállalók esetében nagyobb mértékű kedvezmény bevezetését.

Finanszírozás: Ha 2011-ben minden gyerekes adózó teljes mértékben igénybe tudta volna venni a családi adókedvezmény címén elérhető támogatást, az 280 Mrd Ft bevételkiesést, illetve költségvetési kiadást jelentett volna. A 2011-es NAV adatok alapján a költségvetést terhelő tényleges összeg 180 Mrd Ft volt. Azok között, akiket a kedvezmény valamilyen mértékben egyáltalán érintett, a legnagyobb vesztesek a három és több gyermeket nevelő családok voltak.⁹³ A javasolt változtatások bevezetése első lépcsőben 40–50 Mrd Ft megtakarítást jelenthet, tehát ennyivel több szja befizetése várható.

4.3.2. A családi pótlék továbbfejlesztése

Cél: A 0–17 évesek teljes körére, tehát csaknem kétmillió gyerekre kiterjedő ellátás reálértékvesztésének a megállítása, valamint a támogatás szegénységcsökkentő hatásának növelése érdekében javasoljuk a *családi pótlék összegének emelését és a jelenleginél erőteljesebb belső differenciálását*. A támogatás 2009–2013 években bekövetkezett jelentős reálértékvesztése miatt átlagosan minimum 20 százalékos családi pótlék emelésre teszünk javaslatot. Az átlagosnál nagyobb mértékű, 25 százalékos emelést javasolunk a szegénységi kockázatnak jobban kitett, három és több gyermeket nevelő, az egyszülős családokban élő, valamint a tartós beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyerekek esetében.

A hazai és nemzetközi elemzések egybehangzó megállapításai alapján a pénzügyi és természetbeni gyermekellátások közül a gyermekszegénység csökkentésének leghatékonyabb eszköze az országonként változó elnevezésű univerzális családi pótlék. A gyermekek száma, a családstruktúra jellemzői, valamint a gyermek tartós betegsége, fogyatékosága növelik a szegénységi kockázatot, így a családi pótlék *megfelelő differenciálásával* viszonylag jól el lehet érni a szegény háztartásokat.

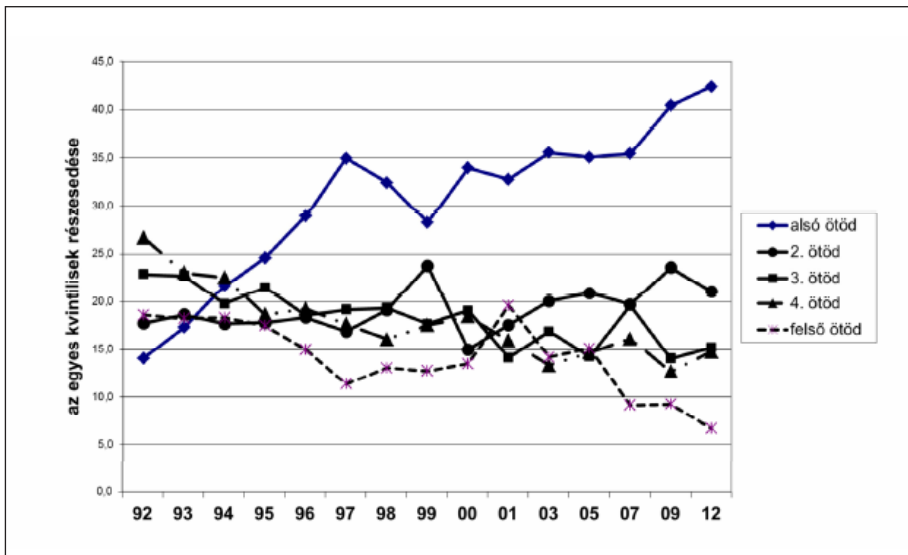
A jelenlegi helyzet: Magyarországon a családi pótlék rendszere általánosan elfogadott, adminisztrációja korrekt és átlátható, a hozzáférés teljesnek tekinthető. A MEDIÁN 2010-es vizsgálata alapján a lakosság háromnegyede – a gyereknevelést közérdeknek minősítve – egyetért a családi pótléknak azzal a funkciójával, hogy mérsékelje a gyerekes és a nem gye-

⁹³ A 2013 novemberében elfogadott új adózási szabályok értelmében növekedni fog az igénybevételi arány és az igénybe vett összeg is, kormányzati becslések alapján 50–55 Mrd Ft-tal.

rekes családok közötti jövedelmi különbségeket.⁹⁴ A családi pótlék kifizetések megközelítőleg kétharmada jelenleg az alsó két jövedelmi ötödben koncentrálódik (6. ábra).

Az ellátás legnagyobb problémája az alacsony színvonal és a kötelező indexálás hiánya okozta folyamatos értékvesztés. Jelenleg megközelítőleg 2 millió gyerek, 1,2 millió család részesül az ellátásban, amely a szegénységi kockázat függvényében kisebb mértékben differenciált. A családi pótlék 2008-ban elvégzett utolsó emelése óta az ellátás összege változatlan, így a reálértékének csökkenése meghaladja a 20 százalékot. Ezzel együtt a szegénységcsökkentő hatása, amely ugyan elmarad az elmúlt időszak legkedvezőbb, 2006-ra jellemző szintjétől, még mindig jelentős.

6. ábra Az egyes jövedelmi ötödek részesedése az összes családi pótlékból, 1992–2012



Forrás: Társi Monitor Jelentések, 2012, 21. old.

A javaslat főbb elemei:

a) Javasoljuk a támogatási összegek differenciált emelését. Ennek javasolt mértéke: legalább az egy és két gyereket nevelő, kétszülős háztartások esetében 20 százalék, a szegénységi kockázat figyelembevételével 25 százalékos emelés a három és több gyereket nevelő, az egyszülős családokban élő, valamint a tartós beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyerekek esetében; valamint kiegészítő családi pótlék nyújtása a 0–2 éves korú gyerekeket nevelő családoknak (13. táblázat).

b) Jogszabály-módosítással kell garantálni a családi pótlék *évenkénti indexálását*.

⁹⁴ http://hvg.hu/velemenypublicisztika/20100402_csaladi_potlek_median

c) Helyre kell állítani a családi pótlék demogrant jellegét⁹⁵ és meg kell szüntetni azokat az igénybevételt korlátozó szabályokat, amelyek a védelembe vételhez, valamint az iskolai hiányzásokhoz kapcsolódnak.

13. táblázat A családi pótlék differenciált emelése⁹⁶

	Gyerekek száma	Jelenlegi ellátás Ft/hó/gyerek	Emelés mértéke	Emelt összeg Ft/hó/gyerek	Éves összkiadás
2 szülő – 1 gyerek	397 760	12 200	20%	14 640	69 878 476 800
2 szülő – 2 gyerek	627 973	13 300	20%	15 960	120 269 388 960
2 szülő – 3 gyerek	434 571	16 000	25%	20 000	104 297 040 000
1 szülő – 1 gyerek	197 380	13 700	25%	17 125	40 561 590 000
1 szülő – 2 gyerek	160 678	14 800	25%	18 500	35 670 516 000
1 szülő – 3 gyerek	123 084	17 000	25%	21 250	31 386 420 000
(Az összes gyerek közül emeltszintű támogatásban részesülők)	(128 000*)	23 300	25%	29 125	19 968 000 000
		25 900	25%	32 375	
0–2 éves korú gyerekek kiegészítő családi pótlék juttatása	(190 000**)	0	0	5000	11 400 000 000
Összesen					433 431 431 760

* Nem KSH adat, családszerkezet szerinti bontásban nem áll rendelkezésre, a számításnál a két érték átlagának az alapellátástól való eltérésének átlagát vettük figyelembe (tehát a betegség vagy fogyatékosság miatt magasabb összegű családi pótlékban részesülő gyerekek számának – 128 000 fő – megfelelő különbözetet tartalmazza az összkiadásra vonatkozó számítás, mivel ugyanezek a gyerekek a KSH statisztikában a családszerkezeti bontásban benne vannak).

** Becsült szám.

Finanszírozás: A költségvetés családi pótlékre fordított kiadása 2012-ben 346 Mrd forint volt. (KSH 2013: 28). A 2008 és 2012 közötti időszak-

⁹⁵ Az ellátásra való jogosultság kizárólag a demográfiai ismérveken alapul, a családi pótlék esetében a 0–17 évesek részesülnek támogatásban.

⁹⁶ A KSH 2011-es adatai alapján számítja a családi pótlékban részesülő gyerekek számát családtípusonként, 2011-ben a családi pótlék összkiadás 350 Mrd Ft volt.

ban megközelítőleg 30 milliárd forinttal csökkentették a kiadásokat. Az ellátás 2013-mas előirányzata 349 Mrd Ft, az ellátás 2011 óta minden évben felültervezett.

A javasolt 25 százalékos, illetve a kétszülős, egy vagy két gyereket nevelő családokban élő gyerekek esetében 20 százalékos családi pótlék emelése megközelítőleg 75 Mrd Ft költségvetési kiadásnövekedést jelent. A javaslatok között szereplő, 0–2 éves gyerekek után folyósított kiegészítő támogatás (5000 Ft/gyerek/hó) költsége 11,4 Mrd Ft.

4.3.3. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény

Cél: A szelektív, jövedelemhez kötött rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény megtartását a jelenlegi egyenlőtlenségi helyzet indokolja. A gyerekek többsége az alsó jövedelmi csoportokban koncentrálódik. Ma megközelítőleg 600 ezer 0–24 éves gyerek és fiatal él olyan családban, amelynek jövedelmi helyzete erre az ellátásra jogosít. Jelenleg – forráshiány miatt – minden, arra rászoruló gyerek részére nem biztosíthatóak a szükséges természetbeni juttatások, de ezeket legalább a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerekek számára a jövőben is biztosítani szükséges. A támogatás továbbfejlesztése több célt szolgál. Először is növeli a meghatározott küszöb alatti jövedelemmel rendelkező gyermekes családok támogatásán belül a szabadon felhasználható juttatások arányát. Emellett csökkenti a szegénység és az alapvető szükségleteket érintő depriváció mértékét, valamint biztosítja a rendszeres étkeztetés civilizált feltételeit és a szükséges tanszereket.

A jelenlegi helyzet: Csaknem 600 ezer gyerek részesül jelenleg az ellátásban. A támogatás reálértéke kisebb mértékben csökkent az elmúlt években, az évente kétszer járó, alkalmanként 5700 Ft összegű támogatást pedig 2013-tól kizárólag természetben lehet folyósítani.

Az ellátáshoz jelenleg is több természetbeni támogatás kapcsolódik – például étkeztetés, tankönyvtámogatás, ez adja az ún. „passport” jellegét. Ezeknek meghatározó jelentőségük van abban, hogy a szegénységben élő gyerekek fizikai szükségleteit – mindenekelőtt a napi háromszori étkezést az óvodai, iskolai év időszakában – részben biztosítja a rendszer. A legfrissebb helyzetképet az intézményes étkeztetésről egy 2012-es ombudsmani jelentés adja (AJB 2012). Az összes gyerekintézményre kiterjedő, pontos és az étkezés körülményeire, minőségére is utaló adatbázis azonban nem áll rendelkezésre. Ugyanakkor a célzott, egy-egy térségre, településre irányuló kutatásokból, felmérésekből ismert, hogy a napi háromszori étkezés sok esetben nem biztosított, mert ha pl. a gyerek nem napközis, akkor az uzsonna kimarad. Vannak olyan gyerekintézmények, ahol a napi egyszeri meleg étkezés feltételei sem adóttak; a gyerekintézmények egy részében nincs, vagy a legalapvetőbb elvárásoknak sem felel meg az étkező, ebédlő. A gyermekétkeztetés keretében biztosított ellátás minőségi szempontokból sem illeszkedik a gyerekek szükségleteihez.

A nyári étkeztetés jelenlegi szabályozásban a magasabb fajlagos költségek elismerése, a kötelező meleg étkeztetés javította a biztosított étkezés

minőségét. A központi támogatási rendszer azonban olyan ismérvek alapján részesíti előnyben a pályázó településeket, amelyek teljesítése a hátrányos helyzetű önkormányzatok esetében nehezen biztosítható. A legrosszabb helyzetű kistelepülések számára a feltételek nehezen teljesíthetők, például a kistermelőtől kötelezően beszerzett alapanyag felhasználása helybeni főzést igényelne. Nyári étkeztetést 2010-ben 2443, 2011-ben 1430, 2012-ben már csak 1050 település biztosított, tehát *ebben az időszakban 380 kistelepüléssel csökkent a pályázó önkormányzatok száma. Közel 500 ezer rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyerek maradt ki a nyári étkeztetésből 2012-ben.* Ugyancsak megoldatlan a nyári étkeztetés értelmes szabadidős foglalkozással való összekötése, a gyerekek nyári napközbeni ellátásának legalább részleges biztosítása.

A javaslat főbb elemei:

a) a Javasoljuk a jelenlegi kétszeri fix összegű támogatás helyett évente három alkalommal folyósított, alkalmanként kicsivel magasabb összegű, 6000 forintos támogatás *kézpénzes folyósítását.*

b) Javítani kell az ellátáshoz kapcsolódó *természetbeni juttatások* színvonalát, és bővíteni kell azok körét. Nagyon fontos a nyári intézményes étkeztetés feltételeinek megteremtése, javítása, illetve az ellátás támogatási rendszerének átalakítása. Ugyancsak lényeges az étkeztetés és a napközbeni ellátás összekapcsolása, valamint a gyerekek óvodai, iskolai pályafutását segítő egyéb természetbeni vagy utalványhoz kötött ellátások bevezetése. Például biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a tanulók részt vehessenek tanórákon kívüli foglalkozásokon.

Finanszírozás: Jelenleg kb. 7 Mrd Ft költségvetési forrást igényel az RGYK-hoz kapcsolódó pénzbeli támogatás, az egyszeri összeg 6 ezer Ft-ra emelése, az évenkénti eddigi kettő helyett, három alkalommal történő folyósítása további 4 Mrd Ft plusz költségvetési forrást igényel. További, megközelítőleg 8–10 Mrd Ft kiadást jelent a nyári étkezés biztosítása minden RGYK-ban részesülő gyerek számára. A természetbeni szolgáltatások fejlesztése, illetve bővítése uniós forrásokból finanszírozható, költségigényük a célzástól függően alakulhat. A természetbeni ellátások esetében a szegény településekre és intézményekre irányuló csoportos célzás alkalmazása, valamint a *'kifejezett, de nem kizárólagos'* (explicit but not exclusive) célzás együttes alkalmazása esetén biztosítható, hogy a jelentős szegénységi arányokkal jellemezhető településeken, településrészekben, intézményekben minden gyermeket elérjen az ellátás.

4.4. Gyereknevelési szabadságok

Célok: Hosszú távon a legkisebbek otthoni nevelését támogató ellátások (gyes-gyed) egységesítése a cél, mivel a jelenlegi támogatások leképezik és egyben *erősítik a kisgyereket nevelő családok közötti társadalmi egyenlőtlenségeket.* A kisgyerekes szülők foglalkoztatási helyzetének javítása és a kisgyerekek szükségleteihez igazodó minőségi intézményes ellátások biztosítása egyaránt cél. Az ellátások módosításával célzott munkaösz-

tönzés önmagában természetesen nem elég. A szülők foglalkoztatásának tényleges javítását csak más társadalompolitikai, foglalkoztatáspolitikai intézkedésekkel, munkahelyteremtéssel lehet elérni. A szakszerű képességgondozás igénybevételének ösztönzése sem valósítható meg intenzív szolgáltatásfejlesztés nélkül. A javaslatcsomag a gyerek 0 és 2 éves kora között az otthoni nevelést támogatja, kétéves kor után a szakszerű, színvonalas, *de nem feltétlenül egész napos intézményes formákat*. Az alábbi javaslat jelentős mértékben épít néhány, az elmúlt években elkészült szakmai anyagra (Bálint – Köllő 2008; Surányi – Danis 2009; Simonyi 2010).

A jelenlegi helyzet:

„A jelenlegi magyar rendszerben továbbra sincs konszenzus a gyermekgondozási szabadság funkciójáról: vajon a korai gyermekfejlődést, a nők munkaerő-piaci helyzetét, vagy esélyegyenlőségi szempontokat kellene szem előtt tartani? Egyrészt létezik egy univerzális ellátás (gyes) azok számára, akiknek nincs megfelelő időtartamú előzetes munkaviszonyuk, másrészt egy biztosításhoz kötött magasabb szintű ellátás (a tgyást követő gyed) is. A különböző ellátások a gyermek hároméves koráig vehetőek igénybe. Az apáknak mindemellett csak öt nap fizetett szabadság jár.” (Simonyi 2010:77)

A gyes összege 2008 óta nem emelkedett, reálértéke kb. 20 százalékkal csökkent az elmúlt 5 év során, a gyed reálértéke lényegében változatlan az elmúlt években. A két ellátás (gyes és gyed) igénybevétele – a munkaerő-piaci helyzettel párhuzamosan – területileg jelentős egyenlőtlenségeket mutat. A gyereknevelési szabadságok és a kisgyermeket nevelő nők európai összehasonlításban kiugróan magas inaktivitása közötti összefüggések hosszú évek óta *alapkérdései* a családtámogatási rendszer átalakításának. *„A jelenlegi rendszer a dolgozó nőket hosszú (gyermekjóléti szempontból feleslegesen hosszú) távollétre ösztönzi, illetve kényszeríti, a rossz munkapiaci helyzetben lévőket pedig nem, vagy nem jól segíti abban, hogy visszatérhessenek a munkába, vagy beléphessenek a piacra.”* (Bálint – Köllő 2008: 24–25) A gyes és a gyed egyaránt több évtized óta részei az ellátórendszernek, a gyermekes családok kalkulálnak ezekkel a támogatásokkal. Ebből következően a gyes és a gyed összehangolásának igénye nehezen kommunikálható változtatási irány.

A gyes színvonalának növelése és az igénybevételi időszak differenciált támogatása a jelenlegi igénybevételi adatok alapján elsősorban a kedvezőtlen munkaerő-piaci helyzetű, vidéki, illetve kisebb településeken élő családokat fogja érinteni. A módosítás támogatja az első másfél-két évben az otthoni nevelést.⁹⁷ A támogatási időszak során a differenciált, folyamatosan csökkenő ellátás a munkaerő-piaci elhelyezkedést célozza. Blaskó (2010) adatai szerint, attól függően, hogy a döntés háttérében karrier-szempontok, családi okok vagy anyagi kényszerek állnak, az anyák 20–85 százaléka gondolja úgy, hogy a gyerek 1, még inkább 2 éves korában az anya munkát vállalhat.

A javaslat főbb elemei:

⁹⁷ KSH adatok alapján a 11 hónaposnál fiatalabb gyerekek aránya a bölcsődékben évek óta 1% alatt marad, a 12–23 hónaposok aránya kb. 10%, a 24–35 hónaposok aránya 56%.

4.4.1. A gyēs és a napközbeni ellátás igénybevételét segítő szabályozás, illetve szülői támogatás

- Javasoljuk az ellátás színvonalának – a gyerek életkorához igazodva differenciált – emelését (2008 óta változatlanul 28 500 Ft a havi ellátás összege). Az emelés egyrészt az értékvesztést kompenzálja, másrészt reagál a kisgyerekes családok fokozott szegénységi kockázatára.

- Az életkori differenciáláshoz hozzájárul az előzőekben már ismertetett, a 0–24 hónapos gyerekeket univerzálisan célzó kiegészítő családi pótlék – havonként 5000 Ft – folyósítása is.

- A munkaerőpiactól való távolmaradás hatásainak csökkentését, illetve a kisgyerekes nők foglalkoztatási rátájának növelését egyaránt célozza az a javaslat, hogy a gyerek életkorától és a munkavégzés időtartamától függetlenül, meghatározott munkajövedelem eléréséig nem korlátozott a szülő munkavállalása; e szint felett a gyēs szünetel, illetve megszűnik.

- Javasoljuk a gyēs évenkénti indexálását.

A(z egységes) gyēsen belül:

A) verzió: a gyerek életkorával párhuzamosan csökkenő ellátás, az intézményes megoldások preferálása kétéves kor után:

- a gyerek 0–18 hónapos korában magasabb színvonalú ellátás (jelenlegi szint 30 százalékos növelése, kb. 40 ezer Ft/hó), valamint választható formában napközbeni ellátás finanszírozásához hozzájáruló utalvány;

- 18–24 hónapos kor között csökkentett összeg (jelenlegi ellátás kb. 20 százalékos csökkentésével kb. 25 ezer Ft/hó), valamint választható formában napközbeni ellátás finanszírozásához hozzájáruló utalvány;

- 24 hónapos kor után utalvány a gyerekszolgáltatások igénybevételéhez.

B) verzió: ua., de a családi munkamegosztás alakítását is célozva:

- a gyerek 0–18 hónapos korában magasabb színvonalú ellátás (jelenlegi szint 30%-os növelése, kb. 40 ezer Ft/hó), valamint választható formában napközbeni ellátás finanszírozásához hozzájáruló utalvány;

- 18–24 hónapos kor között ugyanez a színvonal, amennyiben hat hónapot az első két év folyamán a másik szülő vesz igénybe, valamint választható formában napközbeni ellátás finanszírozásához hozzájáruló utalvány;

- 24 hónapos kor után utalvány a gyerekszolgáltatások igénybevételéhez.

C) verzió: nagyobb szülői szabadság biztosítása a család adottságaihoz, jellegzetességeihez, szükségleteihez igazodó választásban – a gyēs fix összegének (24 hónapra számított teljes összeg = TÖ) időarányos kifizetése – előzetes szülői döntés alapján az igénybevétel időtartamától függő ellátás – a napközbeni ellátás finanszírozásához hozzájáruló utalvány előzőekben vázolt biztosítása mellett

- 0–12 hónapos korig (havonta TÖ/12)

- 0–24 hónapos korig (havonta TÖ/24)

- 36 hónapos korig (havonta TÖ/36)
- további lehetőség lehet az ellátás részidős igénybevétele – pl. 0–72 hónapos korig (havonta TÖ/76)

A gyēs reformjához kapcsolódóan javasoljuk a 0–3 éves gyerekek megfelelő napközbeni ellátását segítő módosítások bevezetését, amelynek két formáját vázoljuk fel.

A) A napközbeni ellátás finanszírozása úgy alakul át, hogy az intézmény a – mennyiségi és minőségi paraméterek szerint meghatározott – kötelező feladat száz százalékos állami finanszírozását megkapja, az ellátottak utáni fejkvóta szerint, RGYK-s gyerekek után emelt szinten. A javaslat része a bölcsődei, családi napközis és óvodai ún. minicsoportos normatíva közelítése, erősebb szakmai kontrollal párosítva, a családi napközi felé.

B) Készpénzben vagy utalvány formájában nyújtott hozzájárulás a napközbeni ellátásokhoz kapcsolódó kiadásokhoz. A napközbeni ellátások finanszírozásához hozzájáruló utalvány átlagosan kb. 30 ezer Ft értékű szolgáltatásvásárlásra ad lehetőséget, s az értéke differenciálható a gyerek helyzete alapján. A jogosultság megállapítása központi és járási szinten valósítható meg, a szolgáltatásszervezés járási szinten, a szolgáltatás települési, településcsoport szinten biztosított.

A megvalósítás során megfontolandó kérdések:

- A támogatás a gyerek másfél éves korának betöltését megelőzően abban az esetben vehető igénybe, ha mindkét szülő legalább heti 30 órában alkalmazott.

- A készpénzben vagy utalványban nyújtott támogatás napközbeni ellátást biztosító intézmények és szolgáltatások térítési díjának és étkezési költségeinek fedezésén túl baby-sitter szolgáltatás igénybevételére is felhasználható.

- A támogatás felhasználása szektorsemleges, de szakmai akkreditációhoz kötődik. Meg kell felelni a baby-sitter, családi napközi, bölcsőde, óvodai minicsoport szolgáltatás indítási feltételeinek, valamint tartalmi, szakmai sztenderdjeinek.

- Magasabb színvonalú támogatást szükséges nyújtani az RGYK-ban részesülő gyerekeknek.

- A támogatás felhasználását első körben a saját településen szükségessé megszervezni. A készpénzes vagy utalványban nyújtott támogatás biztosíthatja a jelenleg is szükséges szülői hozzájárulások fedezetét, valamint kisebb mértékben csökkentheti az önkormányzati források felhasználását.

4.4.2. A gyedre vonatkozó koncepció

Rövid távon nem javasolunk változásokat az előzetes munkaviszonyhoz kötődő gyermeknevelési díj (gyed) esetében.

- Javasoljuk a jelenlegi (2012-ben érvényes) jogosultsági szabályok és

színvonal megtartását, az ellátási plafon inflációnak megfelelő évenkénti korrigálásával.

- Javasoljuk az ellátás célzott járulékfizetéshez kötését, valamint az OEP által finanszírozott ellátásokból történő kiemelését, a gyed jellegéhez jobban igazodó finanszírozóhoz való áthelyezését.

- A gyed folyósítása alatt költségvetési normatívákból működtetett intézményes napközbeni ellátás igénybevételére – a gyedre jogosító gyerek esetében – nincs lehetőség.

- A gyed lejárt, tehát a gyerek két éves kora után a lehetőségek meggyeznek a gyed harmadik évében biztosított lehetőségekkel.

- Az előzetes munkaviszonnyal rendelkezők természetesen választhatják a gyest is, amennyiben az jobban illeszkedik a helyzetükhöz.

4.4.3. A gyetre vonatkozó javaslatok

- Javasoljuk az ellátás színvonalának jelentős, legalább 30 százalékos emelését (az ellátás havi összege 2008 óta változatlanul 28 500 Ft) az értékvesztés kompenzálása, valamint a 3 és több gyereket nevelő családok fokozott szegénységi kockázatának – kisebb mértékű – enyhítése érdekében;

- Javasoljuk a gyet – integrációt segítő együttműködési kötelezettség nélküli – bevonását a minimumjövedelem-rendszerbe, ami egyben a gyet melletti munkajövedelem-szerzést is szabályozza.

Finanszírozás: A gyed 166 ezer igénybe vevővel számolva éves szinten 60 Mrd Ft kiadást jelent a költségvetésnek. A gyed esetében évről-évre folyamatosan nő az igénybe vehető támogatás összege, reálértéke így nem csökkent. Átlagosan 85 ezer igénybe vevő mellett 88 Mrd forintot fordítanak az ellátás finanszírozására.

A gyed átlagos összege 2012-ben 30 ezer Ft volt. A tervezett emelés forrásigénye, 50–50 ezer ellátottal kalkulálva az első két évben, illetve 60–70 ezer ellátottal a 3. évben, megközelítőleg 15 Mrd Ft kiadásnövekedést eredményez.

A gyed összegének növelése megközelítőleg 5 Mrd Ft-tal növeli a költségvetés kiadásait.

A javaslatok a gyed előirányzatát nem módosítják.

További lényeges kiadásnövekedést a szülői támogatás bevezetése és a napközbeni ellátások finanszírozása jelent. Ennek várható nagyságrendjét a „szolgáltatások” alfejezetben, a napközbeni ellátásokra vonatkozó leírásban részletezzük.

4.5. Szolgáltatások

Általános célok:

„... bár minden gyermekre érvényes szabály természetesen nem létezik – bizonyos feltételek teljesülése esetén betöltött egy–másfél éves kor után a közösségi gondozásból adódó hátrányok kockázata fokozatosan csökkenni kezd, majd hároméves korra egyre inkább

előnyökkel is lehet számolni. A feltételek azonban szigorúak: mindenki számára elérhető, magas színvonalú ellátó intézményekre, a család és a munka összeegyeztetését biztosító munkapiacra, és arra van szükség, hogy a munkavégzést választó anyák ne éljenek át büntudatot döntésük miatt.” (Blaskó 2010: 89)

Fontosnak tartjuk a minél korábbi életkortól elérhető, korszerű koragyermekkorai képességgondozás-nevelés, a szegregációmentes, befogadó oktatás-nevelés és az azt segítő szolgáltatások biztosítását. A legkiseb-beket célzó Biztos Kezdet program országos hálózatának kiépítése, a 0–3 éves gyerekeket nevelő családok szükségleteinek megfelelő számú napközbeni ellátási férőhelyet biztosító ellátórendszer; a szülői választási szabadságot lehetővé tevő, alternatív napközbeni ellátások megfelelő körének működése; a négyéves kortól minden gyermek számára elérhető, jó minőségű, korszerű pedagógiai eszközöket alkalmazó óvodai férőhely biztosítása egyaránt részei a fejlesztésnek.⁹⁸

A fejlesztés céljai:

1. Minőségi szolgáltatások egyenlő esélyű hozzáféréseinek biztosítása. A megfelelő fejlődést segítő szolgáltatási lehetőségekhez való hozzáférés az iskolai pályafutás és későbbi életpálya-lehetőségek meghatározó tényezője. A jelenlegi trend a *hátrányos helyzetű gyerekek kiszorulása az intézményrendszerből*. Ennek hátterében a jelentős, területi és települési, kapacitásban és minőségben egyaránt megmutatkozó szolgáltatási egyenlőtlenségek állnak.

2. Fontos a női foglalkoztatottság növelése a kisgyerekesek körében, és általában is szükség lenne szemléleti változásra a szülői, ezen belül a női szerepekkel kapcsolatban. A munkavállalás akadálya a munkahiány mellett a gyerekinévtémények hiánya. Erre utal az a tény is, hogy a gyed időszakos megszűnését nem követte a nők nagyarányú munkavállalása a gyerek kétéves korának betöltése után. Végül, de nem utolsósorban, a gyerekszegénység csökkentésének leghatékonyabb eszköze a szülők megfelelő bérekkel való foglalkoztatása.

4.5.1. A társadalmi integráció erősítése minél korábban kezdődik, annál hatékonyabb

Javasolt eszközök:

- Fontosnak tartjuk a hozzáférhető és minőségi szempontok szerint is megfelelő állami-önkormányzati, illetve központosított szabályozott és finanszírozott szolgáltatások, a bölcsőde, az óvoda, BK gyerekház, családi napközi biztosítását. A fejlesztések során az 1000 főnél több lakossal rendelkező településeken mindenképpen helyben lenne célszerű a kapacitásbővítés biztosítása a 2–5 éves gyerekek számára. Az intézményi férőhe-

⁹⁸ „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia (2007) és az Oktatási és Gyerekesély Kerekasztal munkáját összefoglaló Zöld könyv (2008) egybehangzó célkitűzései.

lyek bővítésénél a településjellemzőkhöz igazodó és egyben a hátrányos helyzetű családokat célzó férőhelybővítés igénye meghatározható.^{99, 100}

- Fontosnak tarjuk a Biztos Kezdet program kiterjesztését, nem kizárólagosan gyerekház formájában, de mindenképpen a gyerek-szülő együttes fogadásával és bevonásával, korai életkorban.¹⁰¹

- Fontosnak tartjuk az intézmények munkáját segítő szakszolgáltatások kapacitásbővítését a jelenleg szolgáltatáshiányos térségekben.¹⁰²

- Hosszabb távon indokolt az iskoláskor előtti nagy intézmények, tehát a bölcsőde-óvoda közös működtetése (pre-school).

- A szabályozást olyan módon szükséges átalakítani, hogy az érintett szülők bevonásával és megfelelő informálásával ösztönözze a helyi megoldások optimális alakulását. A cél az, hogy legyen a helyi szükségleteknek megfelelő választási lehetőség. Ehhez járul hozzá a gyerekek napközbeni ellátásához igénybe vehető *szülői támogatás* bevezetése is.

- Fontosnak tartjuk szakmailag akkreditált szolgáltatások működtetését – családi napközi, bölcsőde, óvodában működő bölcsődei vagy minicsoport –, ahol az akkreditáció egyik meghatározó eleme az integráció szintje, másik alapfeltétele a szolgáltatás megkezdésétől számított meghatározott időn (például a 3 éven belüli) felkészülés a képességgondozási feladatokra.

- A gyermekvédelmi törvény jelenleg nem szabályozza a kötelezően megszervezendő napközbeni ellátásokat és azok nagyságrendjét, kivéve a bölcsődék esetében, ahol a 10 ezer főnél nagyobb településeken előírja a működtetést. Ez mindenképpen módosítást igényel, éspedig a 0–3 éves népesség meghatározott százalékára számára kötelezően biztosítandó ellátási kötelezettség meghatározásával.

- A szolgáltatások fejlesztése jelentős mértékben megnöveli a szakképzett munkaerő, a folyamatos szakmai támogatás, képzés, továbbképzés, szupervízió iránti szükségletet a korai képességgondozást biztosító szolgáltatásokban és intézményekben, valamint a napközbeni ellátásokban. A szektorsemleges szolgáltatási kínálat minőségi minimumsz tenderdjének kidolgozásához, az erre felkészítő képzések tartalmi tervezéséhez, valamint a szakmai támogatás kereteinek biztosításához országos módszertani intézményt szükséges létrehozni.

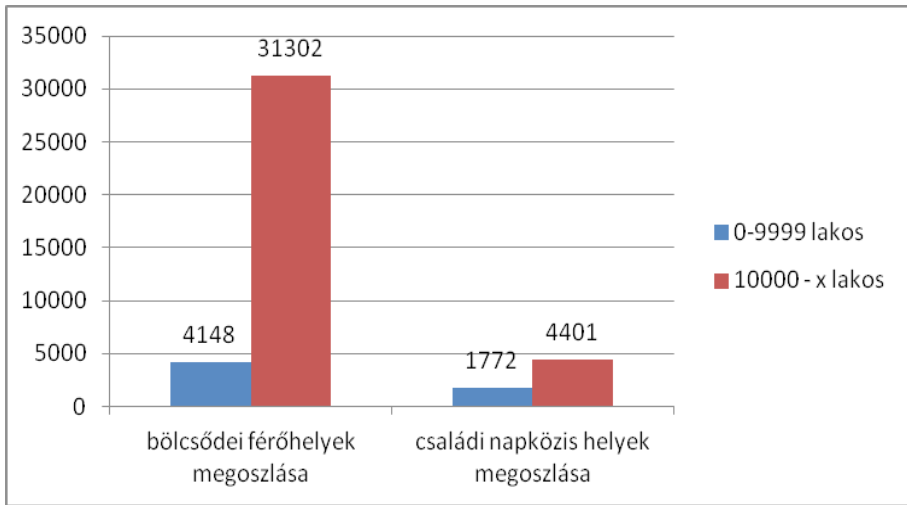
⁹⁹ Erre vonatkozóan konkrét számítások találhatóak a Budapest Intézet (2009): Az 1–3 éves gyerekek napközbeni ellátásának bővítése: költségvetési ráfordítás és várható társadalmi hatások című anyagban, http://budapestinstitute.eu/index.php/projektek/adatlap/impact_analysis_of_increasing_day_care_capacity_for_children_aged_1_3/hu

¹⁰⁰ A Budapest Intézet egy másik, 2010-es anyaga a napközbeni ellátások férőhelyigényének meghatározásával foglalkozik, részletes számításokkal alátámasztva a javasolt indikátorokat – http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_SZMI_kghaszon_101022.pdf.

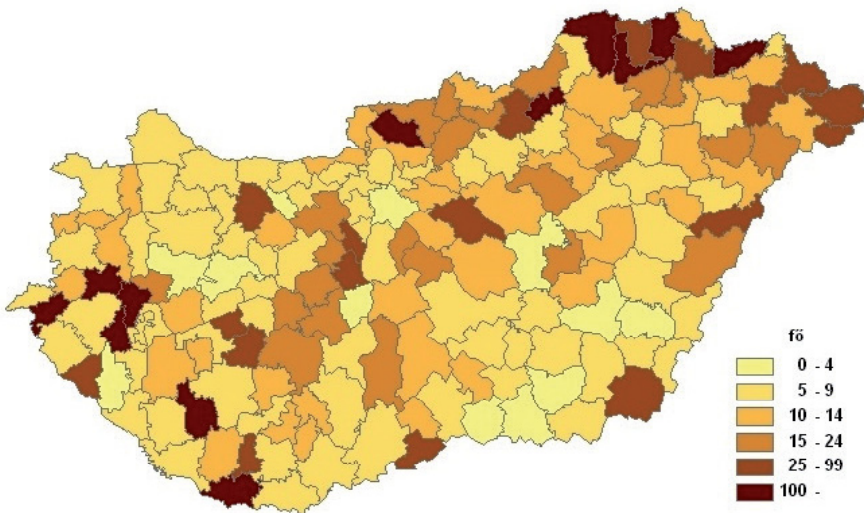
¹⁰¹ A Biztos Kezdet szolgáltatásokra vonatkozó javaslatainkat lásd a következő fejezetben.

¹⁰² A pedagógiai szakszolgálatok munkájának kiterjesztésére vonatkozó javaslatunkat lásd a következő fejezetben.

7. ábra A férőhelyek száma és megoszlása településnagyság szerint, 2011¹⁰³



8. ábra A férőhelyek megoszlása kistérségi összehasonlításban (egy helyre jutó 0-2 évesek száma), 2011¹⁰⁴



¹⁰³ Forrás: KSH 2012

¹⁰⁴ Forrás: KSH 2012

14. táblázat (Kora) gyermekkori szolgáltatások jelenlegi helyzete¹⁰⁵

	Működő szolgáltatás/ csoport száma	Férőhelyek száma	Beíratott gyerekek száma
Bölcsőde	691	35450	36685
Családi napközi	881	6173	4941*
Óvoda	4321	374870	341190
<i>Az óvodákban működő egységes óvodai-bölcsődei csoport</i>	135		500**

* Megközelítőleg 85 százalékuk 4 éven aluli

** 3 éven aluli gyerekek

4.5.2. Bölcsődei, családi napközis férőhelyek 1–3 éveseknek, óvodai férőhelyek kétéves koron felülieknek

Cél: az elérhetőség jelenlegi területi és települési egyenlőtlenségeinek csökkentése és minőségi kora gyermekkori ellátásokhoz való hozzáférés egyenlő esélyű biztosítása.

A jelenlegi helyzet:

„Magyarországon sokáig elsősorban a szülők (anya) munkavállalását segítő intézményként tekintett a jog – sőt a közvélemény is – a kisgyermek bölcsődei, óvodai ellátására, és általában a napközbeni ellátásokra. Ha volt szolgáltatás és elég férőhely, akkor elsősorban a munkavállalásukat igazolni tudó szülők juthattak hozzá az ellátáshoz. Csak a legutóbbi években kezd változni ez a szemlélet – valószínűleg épp a gyermekszegénység csökkentésének előtérbe kerülése kapcsán. Egyre hangsúlyosabb a gyermekintézmények munkavállalást segítő szerepe mellett a gyermekek szocializációjában, képességeik fejlesztésében betölthető funkciója. Ez a funkció kiemelten fontos a hátrányos helyzetű, illetve deprivált családokban élő gyerekek számára.” (Bass és mts-i 2008: 22)

Budapesten a 0–3 évesek kb. 20–25 százaléka, Borsodban kb. 2–3 százaléka jut hozzá az ellátáshoz, és ugyancsak jelentősek a települések nagyságához köthető hozzáférési egyenlőtlenségek. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek többségében általában egyetlen bölcsődei csoport működik, 12–15 fővel, a kistérség összes 1–3 éves gyereke számára.¹⁰⁶

A változtatás főbb elemei:

- Fontosnak tartjuk bölcsődék létrehozását, illetve a bölcsődei férőhelyek bővítését.

- Fontosnak tartjuk a családi napközis finanszírozási rendszerének átalakítását, a bölcsődei és a családi napközis normatívák közelítését¹⁰⁷.

¹⁰⁵ KSH 2012-es adatai alapján

¹⁰⁶ Lásd a kistérségi komplex gyerekesély programokhoz készített Kistérségi tükrök vonatkozó adatait (<https://sites.google.com/site/523help/kistersegek-tamogatasa/kistersegi-tuekoer>)

¹⁰⁷ Figyelembe véve, hogy a két ellátási forma azonos minőségi sztenderdeknek megfelelő

• Fontosnak tartjuk a családi napköziben dolgozók folyamatos továbbképzését, változatlan formában megtartva az előzetes képzést, továbbá a kötelező részvételt a működés első évében, a szolgáltatás megkezdését követő, 30–50 órás képzésben. Ugyanígy szükséges a továbbképzési rendszerbe való bekapcsolás és a képességgondozási feladatokra való folyamatos felkészülés. Ugyancsak lényeges a szakmai kontroll kiépítése, módszertani intézmény irányításával, a pedagógiai szakszolgálat bevonásával.

Finanszírozás: A férőhely és kapacitásbővítés uniós forrásokból finanszírozható. A költségvetési kiadásokat az igénybevételi arányok célzott növekedése, valamint a 0–3 éves gyerekek napközbeni ellátásához felhasználható szülői támogatás differenciálása jelenti, a gyerekek helyzete (RGYK-ra jogosultság) szerint.

A ténylegesen várható költségek csak nagy vonalakban becsülhetőek. Jelenleg a négy éven aluli gyerekek megközelítőleg egyharmada – megközelítőleg 120 ezer gyerek – részesül valamilyen napközbeni szolgáltatásban.¹⁰⁸

A javasolt, készpénzben vagy utalványban nyújtott szülői támogatás költségvetési vonzata – a számításokhoz használt alapösszegét havonta 30 ezer Ft-nak, az emelt összegét 35 és 40 ezer Ft közöttinek véve – az ő esetükben éves szinten megközelítené a 45 Mrd Ft-ot.

Amennyiben a teljes 12–47 hónapos korosztályra kiterjedne a napközbeni ellátás igénybevételének lehetősége, akkor a költségvetési összkiadás megközelítené a 100 Mrd Ft-ot, ha a preferált 24–47 hónapos korosztályra, akkor 65 Mrd Ft-ot. Ahhoz, hogy az RGYK-ban részesülő 24–47 hónapos gyerekek körében (átlagosan a gyerekek 30 százaléka jogosult RGYK-ra) a kisgyerekkori napközbeni ellátások igénybevétele elérje a jelenleg az összes gyerek körében jellemző 66 százalékos arányt, megközelítőleg 10 ezer (6 ezer a 24–35 hónaposok körében, 4000 a 36–47 hónaposok körében) új férőhely szükséges. Ez a jelenlegi igénybevételhez kötődő megközelítőleg 45 Mrd Ft-ra becsült összeg felül 3,6 Mrd Ft költségvetési forrást igényel az emelt összegű szülői támogatás biztosításához.

A férőhelyek bővítése érinti a normatívákra fordított költségvetési

működtetése esetén a szolgáltatások fenntartásának, működtetésének költségei jelentősen nem különböznek (Budapest Intézet 2010).

¹⁰⁸ A rendelkezésre álló adatok (oktatási statisztikai kiadványok, részben szociális statisztikák, valamint a KSH tematikus anyagok alapján, a 2011-es évre, illetve a 2011/2012-es tanévre vonatkozóan) szerint:

- Jelenleg a 12 hónaposnál fiatalabb gyerekek 1 százaléka van bölcsődében (kb. 800–900 gyerek), további 200–250 gyerek pedig családi napköziben. Ebben a körben az igénybevétel bővítését nem célozzák a reformok. (Összesen kb. 1200 gyerek.)
- A 12–23 hónapos gyerekek közül kb. 3200–3400 gyerek van jelenleg beíratva bölcsődébe, megközelítőleg 500 ilyen korú gyerek jár családi napközibe. (Összesen kb. 4000 gyerek.)
- A 24–35 hónaposok közül megközelítőleg 7000-en járnak óvodai minicsoportba, bölcsődébe kb. 20 ezer ilyen korú gyereket íratnak be, családi napközibe kb. 2–2,5 ezret. (Összesen kb. 30 000 gyereket.)
- Óvodába, illetve bölcsődébe a 36–47 hónaposok többsége jelenleg is be van íratva, közülük megközelítőleg 12 ezren bölcsődések, kb. ezren családi napközibe járnak, további 74 ezer gyerek óvodás. (Összesen kb. 87 ezer gyerek.)

kiadásokat is. 100 új bölcsődei férőhely megközelítőleg 50 millió, 100 családi napközis férőhely 27 millió, 100 minicsoportos óvodai férőhely 40 millió Ft növekedést jelent a költségvetési kiadásokban, a jelenlegi normatívákkal számolva.

Óvoda

Az óvodára mint közoktatási intézményre vonatkozó fejlesztési tervek általában oktatási anyagokban szerepelnek. Ez a javaslatcsomag annyiban foglalkozik a kérdéssel, amennyiben álláspontunk szerint az elérhető és jó minőségű iskola előtti nevelés biztosítása meghatározó jelentőségű a későbbi esélyek szempontjából. A férőhelylétesítés és -bővítés alapvető feladat, de ugyanilyen hangsúlyos az óvodai ellátás minőségi szempontjainak érvényesítése (pl. csoportlétszám, szakszolgáltatások: logopédia, gyógytorna, fejlesztés).

A jelenlegi helyzetet a kedvezőtlen szociális helyzetű gyerekek későbbi óvodakezdése, zsúfolt óvodai csoportok és jelentős területi egyenlőtlenségek jellemzik. A 2011/2012-es tanévben az óvodai csoportok 36 százalékában 26–33 gyerek nevelkedett (lásd pl. a zsúfoltságról képet adó interaktív térképet¹⁰⁹).

Javaslataink lényegében megegyeznek a Gyerekszegénység Elleni Nemzeti Program (2006), illetve az Oktatási és Gyerekesély Kerekasztal (2008) javaslataival.

A gyerekszegénység elleni program javaslatai szerint azokon a településeken, ahol minimum 20 óvodáskorú gyermek van, három-öt éven belül helyben elérhetővé kell tenni a szolgáltatást. Az óvodafejlesztést igénylő településeket kiemelten kell támogatni, a település hátrányainak súlyosságához igazodó sorrendben. Az óvodai csoportok létszáma fokozatosan csökkentendő. Három éven belül el kell érni, hogy ne működjön 25 főnél nagyobb óvodai csoport. A távlati célként az átlaglétszám csoportonként 15–20 főben határozható meg – a jelenlegi szabályozás 33 fős csoportokat is megenged. Az óvodába járás kötelezettségét a mai ötéves kor helyett¹¹⁰ fokozatosan négyéves kortól kellene meghatározni. Első lépésben a legrosszabb helyzetű 100–120 településen biztosítani kell, hogy a gyerekek négyéves kortól részesülhessenek óvodai ellátásban. (MTA GYEP 2006:25–26)

Az Oktatási és Gyerekesélyek Kerekasztal két évvel később megfogalmazott javaslatai az előzőekkel összhangban, a következőkben foglalkozhatók össze. Az óvodai zsúfoltságot férőhelyek létrehozásával kell csökkenteni, az óvoda nélküli településeken intézményt kell létesíteni (a gyerekszám függvényében), a szolgáltatásfejlesztésnek az óvodáskorú gyerekek teljes körű nyilvántartására kell épülnie. Javítani kell az óvoda és a családok közötti kapcsolatot (a 0–6 évesekkel foglalkozó társzakszmák együttműködésével), segíteni kell az óvodai beilleszkedést, az óvodai programnak rugalmasan kell reagálnia a gyerekek szükségleteire,

¹⁰⁹ 100 óvodai férőhelyre beiratott gyerek – település – térkép
<http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/oktat.html?mapid=ZOI001>

¹¹⁰ 2006-ban születtek a javaslatok, 5 éves korban volt kötelező az óvodakezdés.

a korai fejlesztés lehetőségét és feltételeit minden gyerek számára biztosítani kell. (Zöld könyv 2008: 135)

E javaslatok többsége a közelmúltban, a Tárki – Budapest Intézet „Mélyszegénység” anyagában, illetve a Haza és Haladás Oktatási fehér könyvében is megfogalmazódik.

Megfontolandónak tartjuk a kötelező óvodáztatás helyett a 3(-4) évesek képességgondozáshoz, fejlesztéshez való hozzáféréseinek biztosítását, heti meghatározott óraszámban (9–12 órás időtartamban), a szülővel együtt, délelőtt, a napközbeni ellátás kötelező igénybevétele nélkül, és az erre a feladatra akkreditált, kora gyermekkori intézményben vagy szolgáltatás keretében¹¹¹. Ez a fejlesztés garantálhatná a kora gyerekkori szolgáltatások és a napközbeni ellátások korszerű és egységes szemléletű szakmai munkáját. Alternatív lehetőséget biztosítana a jelenlegi szabályozás szerinti kötelező, a férőhelyek hiányában színvonalasan nem biztosítható, hároméves korhoz kötött óvodakezdéshez képest.

¹¹¹ Az angol példa haszonnal tanulmányozható ebben a kérdésben, ott jelenleg a kétéves kornál tartanak – 3–4 évesekkel kezdték –, folyamatos kiterjesztéssel, jelenleg a szegénységben élő kétévesek folyamatos bevonása folyik, jogosultság megállapítása az ingyenes étkeztetésre való jogosultság. Az igénybevételi adatok azt mutatják, hogy az érintettek élnek a lehetőséggel. Statutory Guidance for Local Authorities on the Delivery of Free Early Education for Three and Four Year Olds and Securing Sufficient Childcare <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130401151715/https://www.education.gov.uk/publications/standard/EarlyYearseducationandchildcare/Page1/DFE-00066-2012>

5. Javaslatok a területi egyenlőtlenségek és a mélyszegénység egyes dimenzióinak kezelésére

„Egy az ország”? Avagy meddig bírják még a „végeken”?

„Állításom az, hogy a magyar egyenlőtlenségek mértéke olyan nagy, hogy sokakat társadalmi okok miatt túl korán megfoszt az élettől, és sokak számára lehetetlenné teszi, hogy valóban szabadok legyenek.”

„Noha nincs elég összehasonlító adat, annyi bizonyos, hogy a jobb és rosszabb helyzetű kistérségek vagy budapesti kerületek között 8–10 évnyi különbség van. Ehhez hasonló nagyságrendű a halál előtti egyenlőtlenség romák és nem-romák között. Az olló különösen nagy iskolai végzettség szerint.”

(Ferge Zsuzsa)

A társadalmi, jövedelmi és a területi-települési egyenlőtlenségek csökkentése terén csak akkor érhetőek el valós és tartós eredmények, ha a beavatkozások és eszközök együttesen kezelik a problémákat. Ez a javaslatcsoomag – ismerve a korlátait – a szociálpolitikának, azon belül az egyenlőtlenségek és a szegénység kérdéskörének is csak egy vékony szeletét érinti. *A területi és települési egyenlőtlenségek, valamint a mélyszegénység egyes dimenzióinak kezelésére vet föl – közel sem kizárólagos, sőt, mindenképpen továbbgondolandó, megvitatandó – javaslatokat. Mindezek csak akkor lehetnek érvényesek és eredményesek, ha kapcsolódnak a szociálpolitika más, nemcsak a szegényeket, illetve a rossz helyzetű térségeket érintő alrendszeréhez.*

(1) Kapcsolódnak a munkacsoport által kidolgozott *beavatkozási területekhez*. Ezek részletes javaslatokat fogalmaznak meg a szociális ellátórendszer egyes elemeinek és a pénzügyi ellátások rendszerének átalakítására (a szociális biztonság megerősítésére), valamint a gyerekek életésélyeinek javítására, a gyerekszegénység csökkentésére. Az univerzális, de integrációt segítő együttműködési kötelezettséghez kötött *minimumjövedelem* (2. fejezet) – más ellátásokkal összevonva – egyrészt az ellátatlanok jelentős részét bevonja a rendszerbe, másrészt a szegénységi küszöb alatt élők egy részének jövedelmét a küszöb fölé emelheti. A *gondozás és a lakhatás biztonságának megerősítése* (3. fejezet) – egyebek közt – válaszokat ad a kiterjedt vidéki lakásszegénységre, a lakással kapcsolatban eladósodásra is. A *gyerekesélyek növelésére, a gyerekszegénység újratemelésének megakadályozására irányuló beavatkozások* (4. fejezet) a hátrányos helyzetű térségekben élő gyerekes családok nagy részét érintik. (Az utóbbiakra vonatkozóak közül itt azokat a javaslatokat ismertetjük, amelyek területi alapon céloznak.)

A komplex javaslatok a társadalmi egyenlőtlenségekkel párhuzamosan a területi különbségeket is képesek lehetnek enyhíteni. Sőt, együttes

hatásuk éppen a leszakadó térségekben, a szegénységben élő csoportok körében érvényesülhet hatványozottan.

(2.) *A képzettség és a foglalkoztatás szintjének emelése, a gazdaság és a közlekedés, az infrastruktúra fejlesztése nélkül szinte reménytelennek tűnik a területi hátrányok enyhítése, a hátrányos helyzetű térségekben, településeken élő emberek helyzetének tényleges javítása.* Ez a tanulmány mégsem vállalkozhatott ezeknek a komplex és mélyen gyökerező problémáknak az átgondolására, amelyek kezelése – tudjuk – létkérdés a területi hátrányok csökkentése szempontjából. (A kistélepülések és mikrotérségek oktatási helyzetével, az ott élő iskolások szükségleteivel összehangolt iskolabusz-rendszer országos kiépítését, működtetését kiemelkedő fontosságúnak tartjuk.¹¹²)

A javaslatok első része (5.2.) főként a *szociális és gyermekjóléti szolgáltatások területi különbségeire, a szolgáltatáshiányos térségek és települések problémáira* igyekszik válaszokat adni. A második rész (5.3.) a *gettó (vagy gettósodó) településeken, mélyszegénységben élő emberek kirekesztettségének enyhítésére* fogalmaz meg javaslatokat. (Mindezek a fejlesztések csak abban az esetben lehetnek relevánsak és valóban eredményesek, ha – ezeket erősítve – lezajlanak más beavatkozások is.) A javaslatok többségének célja, hogy a központilag szabályozott, de helyi szinten nagyon egyenlőtlen mennyiségű és minőségű szolgáltatások – kapacitásbővítésük, szakmai fejlesztésük révén – reagáljanak a leszakadó térségekben koncentrálódó hátrányok legalább egy részére. A szolgáltatások „kiegyenlítésén” túl, legalábbis a kezdeti időszakban, a hiányok csökkentéséhez a *szolgáltatások torlódására van szükség.* Az érintett térségek és települések körében jelentős átfedések lehetnek, így *fontos kérdés a különböző típusú (és finanszírozású) fejlesztési tevékenységek helyi szintű összehangolása.* Ennek egységei járási (kistérségi) szinten képzelhetők el.

Ahogy a tanulmány bevezető része kifejti, *a területi célzás során alapvetően a fokozatos univerzalizmusból indultunk ki, és jellemzően az LHH kistérségi lehatárolást vettük alapul.*

Ez nem jelenti azt, hogy ne volna időszerű az LHH kistérségek besorolásának újragondolása, illetve bizonyos fejlesztések, programok esetén egyéb célzási módszerek és területi egységek alkalmazásának megfontolása.¹¹³ *A javaslatok egy része a központi költségvetést terheli, másik részük*

¹¹² Ennek célja kell hogy legyen az iskolahálózat optimális kialakítása, a szegregációs trendek megállítása, vagy mérséklése, a standard szolgáltatást nyújtó iskolabuszrendszer révén. „Az iskolacentrumok a kistépülésektől 10–30 kilométeres sugarú körben találhatóak. A kistépüléseken élő, gépkocsival rendelkező – és autójukat napi rendszerességgel munkába járásra és gyerekeik iskolába hordására használni tudó – közép- és alsóközéprétegek képesek kijelölni az általuk bejárható térben az oktatási, szolgáltatási, sőt kereskedelmi piacot és bízhatnak abban, hogy mások – kisebb mobilitási képességük okán – kizáródnak az általuk előnyben részesített szolgáltatásokból. Mindez funkcionális gettósodáshoz vezet, tehát a gettósodás nagyobb mérvű, mint amit a hátrányokat hordozó rétegek lakóhelyi térbeni koncentrációja önmagában indokolna.” (Zolnay 2013, Kézirat).

¹¹³ Kovács Katalin (2013) vizsgálja a vidéki szegénység és hátrányok jellemzőit, térbeli koncentrálódásukat, illetve ezzel összefüggésben a beavatkozások területi célzásának egységeit, módszereit, dilemmáit. Az MTA KRTK kutatása (Vidékkutatás 2012–2013, 2013) 68 „a szegénység és/vagy kirekesztettség által kimutathatóan érintett” kistérséget azonosít be, valamint javaslatot fogalmaz meg a területi lehatárolásra (a kistérségi és települési célzás

uniós finanszírozású. A felosztás azt az elvet követi, hogy az Európai Unió – a prioritásoknak megfelelően – „fejlesztési” projekteket támogat. Uniós pénzből a lokális programok kiterjesztése is finanszírozható, így az ilyen „projektesített” beavatkozásokhoz rendeltünk uniós finanszírozást. Ezek későbbi fenntartását – a tapasztalatok, eredmények függvényében – azonban az államnak, az önkormányzatoknak kellene átvállalniuk. Világos persze az is, hogy a központi költségvetés terhelése (főként az alsóbb társadalmi csoportok javára) mindig érzékeny pont. (De ennek nem feltétlenül kellene így lennie.)

5.1. „Pillanatfelvételek” a helyzetről

(1) *Okok, következmények és tendenciák*

A perifériák aprófalvas térségeiben a tartós mélyszegénység legfőbb oka a munkahelyek számának drasztikus csökkenése a rendszerváltás után. Ennek hosszú távú következményei a falusiakat, illetve a leszakadó térségekben élő alacsony képzettségűeket érintik legsúlyosabban. A megváltozott munkaerő-piaci kereslet és kínálat miatt a képzetlen munkaerő elértéktelenedett, tömegesen szűntek meg munkahelyek. A kistelepülések gazdasági ereje, adóztatási potenciálja általában is gyenge, a hátrányos helyzetű térségekben pedig szinte nem létezik. További megoldatlan probléma az elérhetőség, a megközelíthetőség (akár munkahelyekről, akár közszolgáltatásokról van szó). A perifériákon rossz a tömegközlekedés, és a helyzeten a falugondnoki szolgálat is csak esetlegesen képes segíteni. Ahol valamennyire működik a közlekedés, az ingázás megemelkedett költségei ott is gátolják az alacsony képzettségűek munkába állását. Ezekben a térségekben a városokba irányuló migráció sem lehet kitörési pont, mert a kistérségi, mikrotérségi központok gazdasági ereje gyenge, munkaerő-felszívó kapacitásuk szinte nincs. A perifériákra zöldmezős beruházások sem mennek a fejletlen infrastruktúra, a megközelíthetőség nehézségei miatt. Mindezek következményeként egyrészt „különösen nagy mértékű volt az elmúlt évtizedekben az északi, északkeleti, délnyugati aprófalvakban élők, közülük is a romák elnyomordása”, másrészt „fennmarad, erősödik a nagyon alacsony képzettségű, egyre nehezebben foglalkoztatható munkaerő torlódása a perifériákon”. (Kovács és mts-i 2008:11–12) A legfőbb okokat a *társadalmi-gazdasági környezet tartós válsága, a munkaerőpiacról (végleg) kiszorult társadalmi csoportok mélyszegénysége és mikrotérségi dominanciája, s ezek mellett a térségekre irányuló komplex szociálpolitikai intézkedések hiánya, a szakpolitikai intézkedések differenciálatlansága és a fejlesztéspolitika tehetetlensége* jelentik. (Kovács és mts-i 2008)

kombinációjával). A tanulmány azt írja, „... nagy felelősség a lehatárolás, különösképpen akkor, ha javak elosztásának alapját képezi. Ezért egyik lehatárolást sem szabad kizárólagosnak tekinteni, meg kell hagyni a kiegészítő és/vagy finomító, az egyes szakpolitikákhoz igazított besorolások felhasználásának, más szóval a települési, igazgatási vagy a területfejlesztési határoktól függetlenül, a probléma „helyére” vagy „terére” fókuszáló, tér-érzékeny szakpolitikák kialakulásának esélyét”. (MTA KRTK 2013:19, Kézirat)

(2) A területi egyenlőtlenségek néhány dimenziója

A Magyarországra különösen jellemező regionális egyenlőtlenségek számos dimenzió mentén értelmezhetőek. A regionális egyenlőtlenségek terén semmilyen javulás nem tapasztalható, sőt, bizonyos dimenziókat tekintve egyes régiók leszakadása egyre súlyosabb. A régiók között a jövedelmi helyzetet meghatározó, illetve az annak következményét jelző mutatók terén a legszélesebb az olló. (Farkas 2012:71–72)

Gyerekek szegénysége. A Tárki adatai alapján 2012-ben a 0–17 évesek negyede (26%) élt szegénységben. (Gábos és mts-i 2013) A 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség közül négyre kiterjedő, az ott élő gyerekes háztartásokra érvényes survey-adatok alapján 2009 és 2011 között a relatív szegénységi ráta 46-ról 55 százalékra nőtt a 0–17 évesek körében. A cigány és a foglalkoztatott nélküli háztartásban élő kistérségi gyerekeknek mintegy 80 százaléka volt szegény. A vizsgálat szerint a háztartások jövedelemcsökkenése „elsősorban a munkalehetőségek szűkülésével, az elérhető munkajövedelmek, illetve a transzferjövedelmek reálértékének csökkenésével magyarázható”. (Bass – Darvas 2012:108) Az UNICEF által számított deprivációs index (UNICEF 2012) alapján a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élő gyerekek több mint 40 százaléka deprivált (az országos arány 32%).

Foglalkoztatás. A foglalkoztatott nélküli háztartásban élők aránya 2010-ben az észak-magyarországi régióban 30, az észak-alföldiben 28, a közép-magyarországi és a nyugat-dunántúli 20 százalék volt. (Farkas 2012) 2011-ben a két legrosszabb helyzetű régióban – az észak-magyarországi és az észak-alföldiben – a 15–74 évesek foglalkoztatási rátája (43–45%) mintegy 10–12 százalékponttal volt alacsonyabb a három nem hátrányos helyzetű régió mutatóinál (53–54%). (Az országos ráta 50% volt.) (KSH 2012/b) „A dél-alföldi, dél-dunántúli, illetve a legmagasabb munkanélküliségű észak-alföldi és észak-magyarországi régióban a munkanélküliségi ráta trendszerű emelkedése már a kétezres évek közepén megkezdődött, a válság kitörése erre csak ráerősített. 2010-től a közmunkaprogramok elsősorban ezekben a régiókban koncentráltak, a nagyobb aktivitás mellett azonban a munkanélküliségi ráta nem tudott csökkenni, sőt Észak-Magyarországon és a Dél-Dunántúlon tovább növekedett.” (Cseres-Gergely és mts-i 2012:34)

Segélyezés. Az aktív korúak munkanélküli ellátásának főbb adatai egyértelműen jelzik a regionális egyenlőtlenségeket, valamint a településméretből adódó különbségeket. A négy hátrányos helyzetű régióban 200–400 foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő jut tízezer főre (2011). A jobb helyzetű régiókban a mutató ennél jóval alacsonyabb (67–126 fő), az országos átlag 211 fő. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő 0–17 éves gyerekek aránya az észak-magyarországi és észak-alföldi régiókban 51–53 százalék, szemben a közép-magyarországi és a nyugat-dunántúli régiók 16–19 százalékos arányaival (2010). (Köztár adatbázis)¹¹⁴

¹¹⁴ Letöltés: 2013. május 30.

A cigány népesség. A Tárki 2012-ben a roma háztartások mintegy 70 százalékos szegénységi arányát mérte (a szegények harmada cigány). Az EU 2020 indikátor alapján a roma háztartások 92 százaléka szegénységben és társadalmi kirekesztettségben él (ez az arány a nem roma háztartások körében 42%). (Gábos és mts-i 2013) „A szegénység és a kirekesztett léthelyzetek legnagyobb mértékben az etnicitással járnak együtt, másképpen szólva a legnagyobb szegénységi és kirekesztődési kockázatot az jelenti, ha valaki romának születik, ám nem a bőrszín, hanem a vidéken élő romákra tömegesen jellemző alacsony képzettség, magas munkanélküliség, jövedelemhiány, kirekesztettség és a gettósodással automatikusan együtt járó kirekesztődés okán.” (MTA KRTK 2013:23)

Szolgáltatások. A gyermekjóléti szolgálatok és a szolgálatot működtető települések száma az évek során folyamatosan csökken, ugyanakkor a bevont települések száma nő. A hivatalos statisztika szerint így az összes település 98 százaléka ellátott. 2011-ben 782 gyermekjóléti szolgálat működött az országban. A szolgáltatást igénybe vevő gyerekek és családok száma folyamatosan emelkedik. 2007-ben 121 ezer gyerek – és 64 ezer család –, 2011-ben már 151 ezer gyerek – és 84 ezer család – vette igénybe a szolgáltatást. Az észak-alföldi és az észak-magyarországi régióban a 0–17 éves gyerekek több mint tizede, a nyugat-dunántúli régióban 5,8 százaléka kerül kapcsolatba a gyermekjóléti szolgáltatással. (KSH 2012/c) A családsegítő szolgáltatást biztosító települések aránya országosan 93 százalékos. (Az észak-alföldi régióban 88%, az észak-magyarországiban 93%, a dél-alföldiben 89%.) Az ellátásba bevont települések száma 1998 óta emelkedik, a gyakorlatban azonban problémát jelentenek az „egyszemélyes” családsegítők. A kistelepüléseken általános, hogy heti néhány (gyakran egy-két) órában biztosítják a szolgáltatást, ami az adminisztrációra (sem) elegendő.

Életesélyek. A koraszülöttek és a fiatalkori terhességek regionális arányai, illetve a régiók csecsemőhalandósági rátái között megdöbbentőek a különbségek. A koraszülöttek aránya az észak-magyarországi régióban 11, a közép-magyarországiban 7,1 százalékos volt 2010-ben. Az ezer fő alatti (11%) és 50 ezer fő feletti (8%) települések mutatói között 3 százalékpont a különbség. A fiatalkori terhességek aránya a Nyugat-Dunántúlon 13 ezrelékes, Észak-Magyarországon 35 ezrelékes. (2010) (Farkas 2012) A közép-magyarországi régióban élő férfiak születéskor várható átlagos élettartama 3 évvel több, mint az Észak-Magyarországon élőké. (2012) (KSH Stadat¹¹⁵)

Szegregátumok, telepek. Az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 2011-es felmérése szerint az ország 823 településén és 10 budapesti kerületben összesen mintegy 1600 szegény, illetve cigány telep vagy szegregátum található. A magyarországi népesség 3 százaléka, megközelítőleg 300 ezer ember él szegregált lakókörnyezetben. „A 47 leghátrányosabb helyzetű kistérség négy régióban (...) található, az elemzés eredményei azt mutatják, hogy ezekben a régiókban a leggyakoribb a lakóhelyi elkülönülés mértéke: 1633 szegregátumból

¹¹⁵ Letöltés: 2013. november 22.

1187-et (72,7%) itt találunk. A településtípusok szerinti elemzés szerint 972 szegregátum (59,5%) községben, nagyközségben, 520 városban (31,8%), 109 (6,7%) megyei jogú városban, 32 (2,0%) pedig a főváros valamely kerületében található.” (Domokos 2011 7-8)¹¹⁶

(3) A vidéki szegénység kiterjedtsége és mélysége

Magyarországon (és Kelet-Európában) – szemben Nyugat-Európával – a szegénység jellemzően rurális probléma, a mélyszegénység kirívó mértékben szorult a falvakba, illetve egyes vidéki országrészekre. A szegénységi kockázatot jelentősen növelő tényező a községi, falusi lakóhely. A Tárki kutatása alapján 2012-ben a relatív jövedelmi szegénység aránya a falusi népesség körében 23, a városban élők között 17, míg a fővárosban 6 százalék volt. (Gábos és mts-i 2013) A KSH adatai szerint Magyarország népességének harmada, közel 3,3 millió ember él községekben. Ők adják a hazai szegények majdnem felét (48%, 660 ezer fő). (KSH 2013). A súlyos anyagi deprivációban élők¹¹⁷ aránya az ország „sűrűn lakott” területein 20, a „ritkán lakott” vidékeken 26 százalék volt 2011-ben. (Eurostat¹¹⁸) A már hivatkozott (4 LHH kistérségre kiterjedő) kutatás szerint 2011-ben a gyerekek több mint fele (55%, az országos átlag mintegy kétszerese), a cigány gyerekek 82 százaléka élt jövedelmi szegénységben. (Bass – Darvas 2012)

(4) Települési lejtő

Az MTA Regionális Kutató Központ által számított komplex mutató (2007)¹¹⁹ alapján jelentős különbségek vannak a fejlett és a fejletlen régiók településeinek szegénységi kockázata között. A „szegénységbe süllyedt települések” száma 442, ami a településállomány 14 százaléka; ezeken a településeken összesen 385 ezer ember él. Az összes település 24 százaléka (szám szerint 764) „szegénység által veszélyeztetett”; ezek lakossága 838 ezer fő. (15. táblázat)

Minél kisebb és minél keletebbre fekszik egy település, annál nagyobb az ott élők között a képzetlenek, az aktív foglalkoztatott nélküli és a csak szociális transferekből élő háztartások aránya. Az 500 fő alatti kistelepülések esetében a földrajzi fekvés felülírja a méretet. A legszegényebb észak-alföldi régióban nincs nagyon kedvező vagy kedvező helyzetű település. A segélyezés, amely az észak-alföldi régióban a legmagasabb arányú (16%) a kiadások között, szorosan összefügg a szegénységi kockázattal. Mindezeket túl a közszolgáltatási ellátást is döntően meghatározza a településméret. (Kovács és mts-i 2008) A lejtő alján lévő települések területi koncentrációjával kapcsolatban Kovács (2013) kimutatja, hogy „... azon települések bő 40 százaléka, ahol a mélyszegénységben élők az átlagos mértéket jóval meghaladó mértékben vannak jelen, a 33 LHH kistérség határain kívül helyezkedik el”. (Kovács 2013:44) Az MTA KRTK 2011-es lehatárolása szerint (kistérségi és települési deprivációs

¹¹⁶ Lásd még erről: Domokos – Herczeg (2010)

¹¹⁷ Lásd erről pl. KSH (2012/a)

¹¹⁸ Letöltés: 2013. május 30.

¹¹⁹ Lásd még erről pl. Kovács (2013)

indexek alapján) 25 kistérség 552 települése tartozik a legrosszabb kategóriába (halmozott depriváció, szegénység/kirekesztés által leginkább érintettek), többségük a két leszakadó régióban található. (MTA KRTK 2013) „A politikai cselekvésre vonatkozó következtetések – hogy nagyobb erőfeszítésekre van szükség a települési lejtő romlásának megakadályozására, majd a tendencia megfordítására – könnyen beláthatók.” (Ferge – Darvas 2010:11)

15. táblázat A nagyon kedvező társadalmi összetételű településektől a szegénységbe süllyedtekig, 2007

Településkategóriák	Települések száma (db)	Állandó népesség (fő)	Települések aránya (%)	Népesség aránya (%)
Nagyon kedvező társadalmi összetételű	426	3 845 940	14	45
Kedvező társadalmi összetételű	690	1 853 150	22	22
Átlagos társadalmi összetételű	802	1 537 799	26	18
Szegénység által veszélyeztetett	764	838 505	24	10
Szegénységbe süllyedt	442	385 067	14	5

Forrás: Kovács, 2007. A táblázat Budapest adatait nem tartalmazza. (Hivatkozva: Kovács K., Lados M., Somlyódy P. E. (2008))

(5) Gettósodó települések, térségek

A területi egyenlőtlenségek mellett súlyos probléma egyes térségek, települések, településbokrok gettósodása, teljes izoláltsága.

„Ezeket a területeket a térbeli, szociális és etnikai hátrányoknak olyan erős kombinációja jött létre, ami a jelenlegi viszonyok között csaknem lehetetlenné tesz mindenfajta kitörést.” (Virág 2009:38)

Több városi és falusi közegben a szegregációs folyamat a végére ért a települési környezet gettósodása miatt, valamint azért, mert nem voltak beavatkozások a folyamat kezdeti szakaszában. (Kovács és mts-i 2008). Az államszocializmus erőszakosan iparosított területein és bányavidékein már az 1960–70-es években megindult a gettósodás. Az 1970-es évektől megjelent a migrációs folyamatok egy másik iránya: a szegények egyre inkább kiszorultak a perifériák aprófalvaiba, ahol a „másodlagos lakáspiacra” olcsó házhoz jutottak. A körzeti, mikro-térségi kis centrumok teljesen kiestek a rendszerből, munkaerő-felszívó kapacitásuk minimálissá vált.

„Nagyjából száz olyan település van az országban, amely már végérvényesen szegény-cigány gettóvá vált, és további kétszáz, amely pillanatnyilag feltartóztathatatlannak tűnő módon halad e felé az állapot felé. A gettóvá vált és gettósodó települések túlnyomó többsége az ország északkeleti és délnyugati leszakadó, depressziós térségeiben van, és ezért az érintett kistérségek egy részében már erőteljesen tetten érhető az ilyen típusú települések halmozódásából összeálló, térségi szintű gettósodás is. Hasonló koncentrációs folya-

matoknak lehetünk tanúi a nagyobb települések külterületein (volt munkáskolóniákon, állami gazdasági telepeken stb.), az alföldi tanyavilág egy részén, valamint a nagyvárosok szlamosodó záróványaiban is.” (Havas 2008: 123)¹²⁰

A jelzett problémákat súlyosbítja az ún. *funkcionális gettósodás*.

„Azok a települések, amelyeknek tehetősebb lakói más településeken veszik igénybe a szolgáltatásokat, kifejezetten ellenérdekeltté válnak a helyi közoktatási és jóléti szolgáltatások finanszírozásában. Ez a 'funkcionális gettósodás' pedig gyorsítja és súlyosbítja az alapfolyamatokat is.” (Zolnay 2012:72)

5.2. A területi egyenlőtlenségek csökkentését célzó intézkedések

A javaslatcsomag első része a központi költségvetésből finanszírozott szolgáltatások létrehozására, bővítésére, fejlesztésére irányul, az egyetlen pénzbeli támogatás, a mobilitási támogatás kivételével. Ezek alapvetően, de nem kizárólagosan a legrosszabb helyzetű térségekre, településekre céloznak abból a megfontolásból, hogy leszakadásuk, az ott élők szegénységének mélyülése és újratermelődése a szolgáltatáshiányok kiegyenlítésével enyhíthető. Más szóval: a megfelelő minőségű és elérhető szolgáltatások szükséges, de nem elégséges alapfeltételei annak, hogy a területi különbségek csökkenjenek.

5.2.1. Alapszolgáltatások megerősítése a legrosszabb helyzetű, szolgáltatáshiányos térségekben

Cél: A gyermekjóléti alapellátások közé tartozó *gyermekjóléti szolgálat-szolgáltatás és a területi védőnői ellátás megerősítése a leghátrányosabb helyzetű, szolgáltatáshiányos kistérségekben.* Cél, hogy a területi egyenlőtlenségek szempontjából jelenleg nem differenciált rendszer reagáljon a rossz helyzetű térségekben koncentrálódó szociális problémákra, és kezelni tudja a gyerekszegénységből, a rossz társadalmi-gazdasági helyzetből adódó hátrányok egy részét.

Jelenlegi helyzet: A gyermekjóléti szolgáltatás normatívájának fajlagos összege 2009-ben (250 Ft/fő) az előző évi felére csökkent (500 Ft/fő), és azóta nem változott. A 2012-es költségvetési törvény szerint a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatások általános feladataira jutó fajlagos összeg 250 Ft/fő (2000 főnél kisebb lakosságú települések esetében).

„A szakmai előírások betartása az önkormányzatok számára igen jelentős terhet rótt, hiszen a szabályozók nem differenciálnak településméret szerint, a gyermekjóléti szolgáltatás elvárt tartalmának viszonylatában (...) A fenti probléma eredményeként, számos névlegesen biztosított ellátás, formális társulásban működő szolgáltató, gyenge szakmai minőséget nyújtó gyermekjóléti szolgálat jelent meg. Jellemző megnyilvánulásai mindennek a tényleges feladatellátást nem biztosító, egyszemélyes szolgáltatók, akik egy személyben gyakran több, egymással nem összeegyeztethető funkciót látnak el.” (Módszertani Gyermekjóléti... 2007)

¹²⁰ Lásd még erről: Havas – Zolnay (2011)

„A szakmai tevékenységek eltérő mutatói nem elsősorban a szolgáltatók személyi-tárgyi feltételeiből, vagy ténylegesen ellátott gondozási tevékenységéből adódnak, hanem abból az eltérő szolgáltatási környezetből, ahol működnek. Az egyéb gyermekjóléti és szociális szolgáltatások hiányával küzdő térségekben (pl. észak-magyarországi régió) a gyermekjóléti szolgáltatók szervező, közvetítő tevékenysége gyakorlatilag ellehetetlenedik, míg például Budapesten a gyermekjóléti szolgáltatók számára arányaiban kevesebb feladatot jelent ez a tevékenység. Erőforrásaitak a megelőző funkcióra tudják összpontosítani, számos preventív programot valósíthatnak meg.” (NCSSZI 2011:4–5)

„... a gyermekjóléti szolgáltatók esetében egy szociális munkás hetente, kéthetente jut el egy-egy kisebb településre (...) nem valósul meg a törvény azon célja, miszerint a szolgáltatást folyamatosan kell biztosítani, mindenkor, mindenki számára elérhetően (...) nehéz azt feltételezni, hogy a gyermekjóléti szolgáltatások, még ha valóban működnek is, eredményesen tudnak közreműködni a gyermekszegénységből eredő hátrányok mérséklésében.” (Pataki – Somorjai 2006:31)

Védőnői körzetenként az egy védőnő által ellátottak (várandós anyák, gyerekek) száma 250 fő lehet, illetve legfeljebb 1000 pontnak megfelelő feladat látható el.¹²¹ A védőnői tevékenységre az adott körzet társadalmi-gazdasági helyzetétől függetlenül vonatkozik az előírás.

„A védőnő teljes munkaidejű foglalkoztatásához gyakran 3–6 vagy annál több településről van annyi gondozott, hogy biztosított legyen a szükséges finanszírozási díj a települési önkormányzatok számára. Ilyen körülmények között még »túlzott« munka sem végezhető. Az idő jelentős része utazással telik. Gyakran olyan településeket érint, ahol a leginkább hátrányos helyzetű családok élnek.” (Odor A. 2007:2)

„A kis- és hátrányos helyzetű településeken egyre több szegény él, viszont – az azonos ellátási normák miatt – éppen ide jut a legkevesebb tényleges szolgáltatás az utazási és egyéb terhek miatt.” (MTA GYEP Iroda 2009:4)

A javaslat főbb elemei: (Legalább) a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérségben mind a gyermekjóléti szolgáltatást¹²², mind a védőnői ellátást¹²³ erősíteni kell annak érdekében, hogy a legszegényebb gyerekek és családok is hatékony szolgáltatáshoz jussanak. A Tárki és a Budapest Intézet tanulmánya (2012) szerint a „hátrányos helyzetű körzetekben dolgozó védőnők túlterheltségének enyhítése, a motiváltságuk növelése érdekében a védőnői körzeteket differenciáltan kell kialakítani – úgy, hogy a hátrányos helyzetű kistérségekben az ellátandó gyerekek maximális száma legfeljebb 70 százaléka az országosan érvényes maximumnak (ez most 250 gyerek). A kisebb körzetekre is legalább az átlagos szerinti normatíva jár.” (Medgyesi – Scharle 2012:37)

Javaslatunk szerint az LHH kistérségekben a jogszabályban rögzített, egy szakemberre jutó ellátandók számát csökkenteni, illetve a megfelelő képzettségű szakemberek számát növelni kellene annak érdekében, hogy az egy-egy településre, illetve településrészre jutó gondozási idő jelentősen emelkedjen. „Mindennapi hozzáféréssel kellene biztosítani a védőnőt a halmozottan hátrányos településeken és/vagy ahol magas a fokozott gondozottak száma (30% vagy annál magasabb) és/vagy ahol nem biztosított

¹²¹ Lásd erről: 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet a területi védőnői ellátásról.

¹²² Lásd erről: korábbi részletesen kidolgozott javaslat: A Módszertani Gyermekjóléti Szolgáltatók Országos Egyesületének Koncepciója (2007).

¹²³ Lásd erről: korábbi részletesen kidolgozott javaslatok: Odor (2007), illetve MTA GYEP Iroda (2009).

a gyermek háziiorvosi ellátás, illetve ahol még a felnőtt háziiorvosi ellátás is többnyire csak helyettesítéssel oldható meg. Ezekben a településeken különösen fontos a meglévő védőnői állások megerősítése, megtartása (magasabb bér), szolgálati lakás, a gyors közlekedési lehetőség biztosítása, illetve szükség esetén új állások fejlesztése.” (Odor 2007:61)

Javasoljuk, hogy a helyi alapszolgáltatásban dolgozó szakemberek *folymatos felkészítésben és szupervízióban* részesüljenek. Ez segítheti egyrészt a (tartós) mélyszegénységben élők körében végzett, szociális munkával kapcsolatos ismereteik, készségeik bővítését, másrészt motivációjuk erősítését, kiegészük megelőzését. Javaslatunk eleme, hogy a jogszabályban előírt speciális (kapcsolódó) szakembereket alapfeltételként ténylegesen biztosítani kell (járási-kistérségi szinten és szervezésben). A minőségi szempontok miatt – különböző ösztönzőkkel – *jól képzett szakemberek* bevonására is szükség van annak érdekében, hogy az LHH kistérségekben tapasztalható szakemberhiányt csökkenteni lehessen. További elem a megfelelő *infrastrukturális feltételek* biztosítása (járási-kistérségi fenntartásban, szervezésben).

Azokon a településeken, ahol működik Biztos Kezdet Gyerekház, megfontolandó a védőnői szolgáltatást (akár a gyermekjóléti szolgáltatás egyes elemeit) azokhoz kapcsolódva megszervezni. Ez valószínűleg javítaná a családok és a szakemberek közötti kapcsolatot. (Ezt több tapasztalat is igazolja.)

Célzás: Területi, illetve csoportos célzás.

Finanszírozás: Központi költségvetésből. A szükséges többletforrások becsült összegei – más szakmai anyagokra támaszkodva – csak hozzávetőlegesek. A Módszertani Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesületének (2007) koncepciója szerint a gyermekjóléti szolgáltatás – az itt javasoltnál mélyrehatóbb – átalakítása „773 millió Ft többletet jelent, melynek fedezete tehát a központok eddigi kiegészítő normatívája (2 millió Ft/központ) lehet, a hiányzó részét viszont többletforrásból kellene finanszírozni”. (Módszertani Gyermekjóléti... 2007:14) Az MTA GYEP anyaga szerint az LHH kistérségekben a védőnői ellátás megerősítése kistérségenként 6–15 millió Ft-ra becsülhető.¹²⁴ A védőnői körzetek átalakításának, kisebb körzetek létrehozásának költségeit a Tárki és a Budapest Intézet négy évre 1,89 Mrd Ft-ra becsüli. Ez kiegészül a védőnők utazási támogatására fordítandó évi 59 millió Ft-tal. (Emellett bérlet-támogatást is javasolnak, amelynek négy évre számított összege 3,2 Mrd Ft.) (Medgyesi – Scharle 2012)

¹²⁴ „A javasolt változtatások kistérségenként 2–5 fővel növelnék a védőnői szolgáltatásban dolgozók számát. Az ezzel járó személyi jellegű juttatások éves szinten és kistérségenként megközelítőleg 6 és 15 millió Ft között becsülhetők.” (MTA GYEP Iroda 2009:5)

5.2.2. Biztos Kezdet szolgáltatások

Cél: A szegénység átörökítése, illetve a deprivációs ciklus megtörésében kiemelt jelentőségű szolgáltatások bővítése, a már működő szolgáltatások szakmai szempontokhoz illeszkedő fenntartása, a szükséges szakmai háttér biztosítása.

A jelenlegi helyzet: A gyerekek képességeinek kibontakozását, képesség-gondozását, érzelmi és szociális fejlődését segítő, a szülőket családi és munkavállalói szerepeikben megerősítő, támogató szolgáltatás, amely célzottan elsősorban a leghátrányosabb helyzetű kistérségek szolgáltatáshiányos településein jött létre az elmúlt években. A gyerekház nem napközbeni ellátás. A gyerekeket szüleikkel együtt fogadja, a nyitva tartás folyamatos, minden munkanapon délelőtt 8 és 13 óra között, napi 4 órában. A TÁMOP programok keretében és a Norvég Finanszírozási Alap támogatásából 2008–2013 között létrejött Biztos Kezdet Gyerekházak száma 100–110. (Ebből megközelítőleg 50 esetben járt le 2013-ig a pályázati támogatás.)

A javaslat főbb elemei: A Biztos Kezdet Gyerekházak további szolgáltatásbővítése a helyi szükségletekhez és adottságokhoz igazodva, célzottan a szolgáltatáshiányos, hátrányos helyzetű településeken és településrészen, elsősorban uniós források felhasználásával.¹²⁵

- A Biztos Kezdet Gyerekházak stabil szabályozási és finanszírozási hátterének biztosítása. A jogszabályi háttérbe illesztés 2013. januártól hatályos (a gyermekvédelmi törvényben gyerekjóléti alapellátási formaként definiált a szolgáltatás), a biztonságos és kalkulálható finanszírozási háttér kialakítása alapvető feltétele a szolgáltatásfejlesztésnek.

- Az ágazatközi együttműködések erősítése, az ezekhez kapcsolódó jogszabályi háttér rendezése. (Az előző függvénye, de külön kormányzati erőfeszítéseket igényel, nem automatizmus.)

- A szolgáltatási standardok fejlesztése, véglegesítése. A szolgáltatás alapelveinek és minimumkövetelményeinek rögzítése különös fontosságú, fenntartása és működtetése jelenleg kevésbé a szakmai, erőteljesebben a helyi önkormányzat döntéseitől és elvárásaitól függ. A standardok garantálhatják a szakmai szempontoknak megfelelő működés biztosítását, segíthetik a gyerekjóléti jogszabályi, igazgatási és költségvetési finanszírozási rendszerbe való beillesztés folyamatát. Jelentős kockázat ennek hiányában, hogy a szolgáltatásokat a hiányzó napközbeni ellátások pótlására biztosítja a fenntartó. Ugyancsak jelentős a veszélye annak, hogy ez az alacsony küszöbű szolgáltatás helyenként kötelezővé, rosszul értelmezett helyi CCT-vé (conditional cash transfer) válik. (A gyerekház rendszeres látogatását az önkormányzat előírja, más helyi támogatás feltételévé teszi.)

- A Biztos Kezdet Gyerekházak és programok hálózatának szakmai háttértámogatása, a szakmai támogató stáb működésének folyamatos biztosítása a következő célok és feladatok érdekében (ez jelenleg részlegesen és

¹²⁵ A célzott fejlesztéshez a TÁMOP 5.2.1 program keretében az MTA GYEP munkatársai részletes településszintű számításokat végeztek 2010-ben, azok aktualizálása szükséges.

TÁMOP keretek között zajlik): *képzés, továbbképzés* (alapismeretek, helyi szükségletekhez igazodó speciális ismeretek és készségek fejlesztése); *mentorálás* (folyamatos szakmai kontroll, a tapasztalatok reflektív feldolgozása); *szupervízió; szülői programok kidolgozása* (különös tekintettel az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező fiatal szülők egyéni fejlesztésére, képzési lehetőségeik bővítésére); *szolgáltatások monitorozása* (a gyerekek fejlődés, a szülőkkel folytatott munka követése); *szükséges módszertan kidolgozása, folyamatos fejlesztése* (a működési jellemzők, gyerekek fejlődési, a szülői részvétel jellemzőire és hatásaira vonatkozó adatok, amelyek alapján a hálózat fejlesztése tervezhető); *hatásvizsgálat* (a gyerekek és szülők követéses, longitudinális vizsgálata, amely hosszabb távon adatokat szolgáltat a szakmapolitika és a politikai döntéshozók számára a szolgáltatás szükségességéről, fejlesztési irányairól). Összességében: *az intézmény – kibővített feladatkörrel – alkalmassá tehető a kora gyerekkori napközbeni ellátást és képességgondozó feladatokat ellátó szolgáltatásrendszer módszertani, képzési, továbbképzési hátterének biztosítására.*

Célzás: területi, illetve csoportos célzás (szolgáltatáshiányos, hátrányos helyzetű települések és településrészek valamennyi kisgyerekes családja).

Finanszírozás: Központi költségvetésből és uniós fejlesztési forrásokból. A célzott szolgáltatásfejlesztés uniós forrásokat, a folyamatos fenntartás és működtetés, valamint a szakmai háttér felállítása költségvetési forrásokat igényel. A mai adatok alapján egy szolgáltatás éves fenntartási költsége 6 millió Ft. A szolgáltatások pályázati támogatása folyamatosan szűnik meg 2014 végéig. 100 szolgáltatás költségvetési forrásokból történő működtetése éves szinten 600 millió Ft központi forrást igényel. A szakmai háttérszolgáltatás és az ahhoz kapcsolt feladatok megvalósítása megközelítőleg 100–150 millió Ft-ból biztosítható évente. A kibővített feladatkör – teljes korai intézmény- és szolgáltatási rendszer – esetében megközelítőleg 300 millió Ft-os éves költségvetésre lenne szükség.

5.2.3. A kora gyerekkori szakszolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása¹²⁶

Cél: A szükségletekhez ténylegesen igazodó szakszolgáltatások – a korai fejlesztés, a logopédiai ellátás, a nevelési tanácsadás, a gyógytorna – biztosítása, a jelenlegi ellátatlanság folyamatos megszüntetése. A szolgáltatások helyi szükségletekhez igazodó kapacitásbővítésének, a mobilszolgáltatások létrehozásának ösztönzése.

A jelenlegi helyzet: A szakszolgáltatások közül a korai fejlesztés helyzetével részletesen foglalkozik a Tárki és a Budapest Intézet tanulmánya.

¹²⁶ A javaslat épít a Tárki és a Budapest Intézet (2012) Felemelkedés közös erővel: A tartós mélyszegénység csökkentése célhoz kötött támogatások révén c. tanulmányának (Medgyesi – Scharle). A korai fejlesztésre vonatkozó javaslataira, de annál szélesebb körre (logopédiai ellátás, gyógytorna, nevelési tanácsadás) terjed ki.

(Medgyesi – Scharle 2012) A többi szakszolgáltatás helyzete, hozzáférési lehetőségei, igénybevétele valamelyest kedvezőbben alakulnak. A logopédiai ellátás a leginkább biztosított, de ennek a szolgáltatásnak a feltételei sem minden esetben megfelelőek. A legnagyobb nehézséget a szolgáltatások elérése jelenti. Jelenleg a pedagógiai szakszolgálatok kistérségenként vagy egyéb lokális egységben működnek, így a szolgáltatások igénybevétele a gyerek lakóhelyén, a gyerek óvodájában sok esetben nem biztosított. Kisebb településeken elterjedt gyakorlat a gyerekek utaztatása, a szolgáltatások helybe vitele helyett.

A javaslat főbb elemei: Eltérően a Tárki és a Budapest Intézet tanulmányának javaslatától, mozgószolgáltatások kialakításával, illetve a szakemberek utazási költségeinek támogatásával a *helyi szolgáltatásnyújtás* feltételeinek megteremtését látjuk szükségesnek. Ezt elsősorban az érintett gyerekek életkora, valamint a kedvezőtlen közlekedési infrastruktúra indokolja. A hátrányos helyzetű kistérségekben, településeken és általában kistélepeüléseken élők esetében rendelvényben nyújtott támogatást javaslunk a gyerekek és a szülők számára a szükséges, tehát szakmai vélemény alapján megállapított szakszolgáltatás igénybevételéhez.

Célzás: Területi célzás: a szolgáltatáshiányos LHH kistérségek és hátrányos helyzetű kistélepeülések.

Finanszírozás: Központi költségvetésből és uniós fejlesztési forrásokból. A hivatkozott tanulmány (Medgyesi – Scharle 2012) költségvetési kiadásokra vonatkozó számításai alapján a korai fejlesztéshez kapcsolódó szolgáltatásfejlesztés évi 53 millió Ft-os költséget jelenthet, egy kistérségben 2–2 új szakember alkalmazásával számolva. Saját számításainkhoz ezt véve alapul, a 33–47 LHH kistérséget célozva megközelítőleg évi 500 millió Ft-ot igényelne a korai fejlesztés, a logopédiai ellátás, a nevelési tanácsadás és a gyógytorna-szolgáltatás kapacitásbővítése. A mozgó, mobil szolgáltatások elterjesztésének további költségei a megoldás módjától függően 300 és 800 millió Ft között kalkulálhatóak. A helyben nyújtandó szolgáltatások feltételeinek kialakítása, valamint a mozgószolgáltatásokhoz szükséges jármű (mikrobusz) beszerzése és megfelelő felszerelése uniós forrásokból finanszírozható. A fenntartás és az utazás költségei azonban a pedagógiai szakszolgálatok működési költségeit növelik.

5.2.4. Falu- és tanyagondnoki szolgáltatás fejlesztése, kiterjesztése

Cél: A *tanya- és falugondnoki szolgáltatás* (Szoc. tv. 60. §) kiterjesztése magasabb lélekszámú településekre (az egész országban egységesen, de a 33 LHH kistérség kistélepeülésein kezdve), illetve a szolgáltatás színvonalának fejlesztése azzal a céllal, hogy a kistélepeülések (mély)szegénységben élő lakosságát (is) elérje. A szolgáltatás fejlesztésének további célja a közlekedési nehézségek – mostaninál hatékonyabb – enyhítése.

A jelenlegi helyzet: A falu- és tanyagondnoki szolgáltatás olyan szociális alapszolgáltatás, amely 70 és 400 fő közötti tanyán (tanyagondnoki szolgáltatás) vagy 600 fő alatti kistelepülésen működtethető. Célja az intézmény- és szolgáltatáshiányból eredő hátrányok kezelése, a hozzáférés segítése. A szolgáltatás alapfeladatai: közreműködés (szállítás stb.) étkeztetésben, házi segítségnyújtásban, az egészségügyi szolgáltatás elérésében (szállítás, gyógyszerkiváltás stb.), óvodás-iskolás gyerekek szállítása, a helyi szociális szükségletek, igények, információk közvetítése az önkormányzat és a lakosság között. (Egyéb kiegészítő feladatokkal, tevékenységekkel.)¹²⁷ „A 2008. és 2009. évben uniós forrásokból lehetősége volt a kistelepüléseknek új szolgáltatás beindítására és a már működő szolgáltatások esetében a gépjárműcsere megoldására. Így tulajdonképpen csaknem megkétszereződött a szolgáltatások száma, de még így is van olyan település, ahol a lakosság szám alapján megszervezhető lenne a szolgáltatás.” (Erdős 2009:159) A 2012. évi költségvetési törvény alapján jelenleg (2013) szolgálatonként 1 996 550 Ft-ot biztosít a központi költségvetés. A normatíva (fajlagos összeg) 2010 óta változatlan, 2009-ben 2 202 300 Ft, 2008-ban és 2007-ben 2 237 300 Ft volt.¹²⁸

2011-ben 874 falugondnok és 390 tanyagondnok látott el szolgálatot. 2010-es adatok alapján a magyarországi települések 38,6 százalékában működik falu- vagy tanyagondnoki szolgáltatás. Eszerint a lakosság 22 százaléka él olyan településen, ahol (elvben) elérhető a szolgáltatás. (Köztár adatbázis)¹²⁹ A gyakorlatban viszont probléma, hogy az alapvetően nem a helyi (mély)szegénységben élők számára fenntartott szolgáltatásról nem tudnak, illetve nem tudják azt igénybe venni a rászorulóknak.

A javaslat főbb elemei: A kistelepüléseken, különösen a hátrányos helyzetű térségekben tapasztalt problémák (elszigeteltség, közlekedési nehézségek, szolgáltatások elérésének nehézségei stb.) egy részének hatékonyabb kezelése érdekében a szolgáltatás biztosításának kiterjesztése a jelenleginél magasabb lélekszámú településekre (az egész országban). Első lépésben a szolgáltatás megszervezését és biztosítását a 33 LHH kistérségben lévő kistelepüléseken szükséges megkezdeni. Később ezt a fokozatos univerzalizmus elve szerint kellene kiterjeszteni az ország összes, jogosult településére. A képzési elemben érdemes nagyobb hangsúlyt fektetni a kistelepüléseken (és szegregátumokban, telepeken) élő szegényekkel, romákkal kapcsolatos ismeretekre, illetve a speciális problémáik kezelésének lehetőségeire¹³⁰. Mindezek mellett további garanciák kellenek ahhoz, hogy a kistelepülések legszegényebbjei ne szoruljanak ki a szolgáltatásból.

¹²⁷ Lásd erről: 1/2000. SZCSM-rendelet, illetve 321/2009. Kormány-rendelet.

¹²⁸ A finanszírozásról lásd: 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről

¹²⁹ Letöltés: 2013.05.30.

¹³⁰ A szolgáltatás jelenleg is engedélyhez kötött, illetve a funkció betöltéséhez képzés, tanúsítvány szükséges. A 260 órás képzésben 30 órás modul szól a „szociális munkáról és a segítő foglalkozásról”.

Célzás: lakosságszám alapján, területi, illetve fokozatos univerzalizmussal.

Finanszírozás: Központi költségvetésből. Az állandó népesség alapján (2011) 1212 600 fős vagy annál alacsonyabb lélekszámú település van Magyarországon (Budapest nélkül), ami az összes település 38 százaléka. A jelenlegi normatívával és a szolgáltatás szervezésére jogosult, összes településsel számolva a központi költségvetés 2,4 Mrd Ft-ot költ a falu- és tanyagondnoki szolgálatok működtetésére. 2011-es adatok alapján a falu- és tanyagondnoki szolgáltatásra fordított összes működési költség 3,48 Mrd Ft volt, a személyi jellegű kiadások 2,1 Mrd Ft-ot tettek ki. A 33 LHH kistérségben a működési költségek 923 millió, a személyi kiadások 522 millió Ft-ba kerültek. (TEIR)

5.2.5. Az adósságkezelési szolgáltatás kiterjesztése

Cél: A természetben nyújtott szociális ellátások körébe tartozó adósságkezelési szolgáltatás (Szoc. tv. 55.§) kiterjesztése az egész országra. (Szűkös források esetén a 33 LHH kistérségben kezdve.) Cél, hogy járási-kistérségi szervezésben, az ország teljes területére kiterjesztve olyan kistelepusékeken is elérhető legyen a szolgáltatás, ahol arra a lakosság jövedelmi helyzete, eladósodottsága miatt nagy szükség van, ugyanakkor az alacsonyabb lakosságszám miatt erre jelenleg nincs önkormányzati kötelezettség.¹³¹

A jelenlegi helyzet: A Szociális törvény szerint jelenleg a 40 ezer főnél népesebb városokban kötelező a szolgáltatás megszervezése, a kisebb lélekszámú települések számára opcionális. 2011-ben 19 892 fő részesült adósságcsökkentési támogatásban. Közel kétharmaduk (60%) 100 ezer főnél népesebb városban, illetve Budapesten él. Mindössze 1,8 százalékuk (374 fő) lakik 2000 főnél kisebb népességű falvakban. (KSH 2012/c) A támogatásban részesítetteknek csak 8,4 százaléka él a 47 leghátrányosabb helyzetű kistérségben. A 47 LHH kistérség közül 16 kistérségben működik a szolgáltatás (főként a kistérségi központokra korlátozódva), miközben tudjuk, hogy az eladósodás a leszakadó térségekben őket különösen érinti.

„Az adósságkezelésnek a szociális ellátások közé való beemelése fontos lépés volt, de a támogatás így is csak korlátozottan képes hozzájárulni a hátralekös háztartások egyensúlyba kerüléséhez. Ennek oka egyfelől a lakásfenntartási költségek háztartási jövedelmeknél jóval meghaladó mértékű növekedése, másfelől a támogatás elérhetőségének területi egyenlőtlenségei, valamint szabályozásának bonyolultsága... Az adósságkezelési rendszer csak a lakásfenntartási támogatási rendszerrel összefüggésben érhet el tényleges hatást, tehát a kétfajta támogatás erősebb összehangolására van szükség, egy olyan rendszer kialakí-

¹³¹ Kapcsolódások: adósságkezelési tanácsadás, adósságcsökkentési támogatás, lakásfenntartási támogatás. (63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól.) Lásd erről: Györi Péter (2013) Javaslatok a gondozás és a lakhatás biztonságának rendszerszerű megerősítésére (3. fejezet).

tására, melyben az adósságok kialakulását egy hatékony lakásfenntartási támogatás előzi meg.” (NCSSZI 2011: 139)

A munkacsoportban Győri Péter hívja fel a figyelmet arra, hogy „(az adósságcsökkentő) támogatással szorosan összekapcsolt adósságkezelési tanácsadás működtetésének a jelenlegi feltételei lényegében az összes kistelepülésen élőket kizárják mind a szolgáltatásból, mind a pénzbeli támogatásból”. (Győri 2013)

A javaslat főbb elemei: A kötelező adósságkezelési szolgáltatás országos kiterjesztése, függetlenül a települések lakosságszámától. (Szükség esetén több lépcsőben, a 33 LHH kistérségben kezdve.) A szolgáltatás megszervezése 175 járási-kistérségi központtal, (szükségletekhez igazodva) lefedve a területi egység összes települését. (Kapcsolódva működő járási-kistérségi szociális alapszolgáltatóhoz, egyéb szociális, illetve gyermekjóléti intézményhez.) A szolgáltatás célja a meglévő adósságok, díjhátralékok kezelésén túl az adósságcsapda kialakulásának megelőzése és alternatív eszközök alkalmazása. „{a} javasolt új lakhatási támogatás, illetve a magáncsőd intézményének a bevezetése esetén természetesen gondoskodni kell ezeknek a már meglévő adósságcsökkentési támogatással való »összeépítéséről«, a támogatások összehangolásáról. Mind a magáncsőd intézményét, mind az ezzel összekapcsolódó adósságcsökkentési támogatást – a település lélekszámától függetlenül – egységesen elérhetővé kell tenni, legalább járási szinten megszervezve mindkét eszközrendszert.”(Győri 2013)

- Az egy járásban, illetve kistérségben dolgozó adósságkezelő-tanácsadó szakemberek száma változhat a települések és a lakosság számától (és egyéb mutatók, pl. lakásfenntartási támogatásban részesülők arányától) függően¹³². (Járásonként-kistérségenként átlagosan két fő adósságkezelési tanácsadó szakemberrel számolunk.)

- A szolgáltatás megszervezését *járási-kistérségi szinten* érdemes biztosítani. Jelenleg a pénzbeli ellátás az önkormányzatokhoz tartozik, a szolgáltatást helyi rendeletben kell szabályozni. Ez – főként a magas településszámú kistérségekben – nehézségeket okoz. „Olyan modellt kell kidolgozni, amelyben az adósságkezelési tanácsadás (adott esetben a pénzbeli támogatások) biztosítása is megoldható kistérségi szinten.” (NCSSZI 2011:151)

- A minőségi szempontok érvényesítése, illetve a szakember-ellátottság hiányai miatt különböző motivációs eszközökkel *képzett szakemberek* bevonása az LHH-szolgáltatáshiányos térségekbe (ösztönzőkkel, támogatásokkal), illetve helyi szakemberek térítésmentes (tovább)képzése.

- Képzés jelenleg is szükséges a szolgáltatás fenntartásához. A 120 órás adósságkezelési tanácsadó képzésben 72 óra az elméleti, 48 óra a gyakorlati modul (további 20 óra az alapozó modul). (SZMM 2008) A képzési anyagnak – a kiterjesztéshez alkalmazkodva – hangsúlyos(abb)an kellene tartalmaznia a *vidéki, falusi szegénység, mélyszegénység speciális problémáit*.

¹³² „Javasolt, hogy az adósságkezelési tanácsadó teljes munkaidőben foglalkoztatva – heti 40 óra – maximum 80–90 háztartás adósságrendezésével foglalkozzon egy időben.” (SZMM (é. n.)) Másrészt: „... az adósságkezelők leterheltsége (40–200 ügyfél) elviselhetetlen mértékűre emelkedik ott, ahol jelenleg működik a szolgáltatás.” (NCSSZI 2011: 151)

Célzás: univerzális (egész országra), illetve fokozatos univerzalizmus.

Finanszírozás: Központi költségvetésből. (A TÁMOP 5.3.5 konstrukcióban a 18–24 hónapos projektekre 40–60 millió Ft támogatással számoltak. Az MTA Gyerekszegénység Elleni Programiroda a pályázati kiírással kapcsolatos véleménye szerint „az elvárt szakmai eredmények legalább 4–5 képzett és gyakorlott szociális munkás főállású alkalmazását teszik szükségessé. A kiírásnak megfelelő projektmenedzsment, szakmai vezető és adósságkezelő és egyéni szociális munkát, illetve közösségi munkát is megvalósító szakemberek alkalmazása így számításaink szerint legalább 40 millió Ft-os forrást igényel.” (MTA GYEP 2009) Adósságcsökkentési támogatásra 2011-ben összesen 1,88 Mrd Ft-ot használtak fel a központi költségvetésből, ennek mindössze 8 százalékát a 47 LHH kistérségben. (KSH 2012/b) 2011-ben – az adósságcsökkentési támogatásban részesültek száma alapján – a 33 LHH kistérség harmadában működött adósságkezelési szolgáltatás. Ennek keretében összesen 1024 fő részesült támogatásban (88,4 millió Ft-ból). (TEIR)

5.2.6. Mobilitási támogatás differenciálása a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élők számára

Cél: A leszakadó térségekből *kifelé irányuló mobilitás előmozdítása* a munkanélküliség csökkentése érdekében. A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élő és egyéb jogosultsági feltételeknek megfelelő munkavállalók számára pénzügyi támogatás biztosítása a távolabbi munkavállalás segítése érdekében. A támogatás lakhatási és utazási költségekre fordítható.

A jelenlegi helyzet: Munkavállalási mobilitást támogató rendszer korábban is volt és jelenleg is létezik. A 2012. október 1-jétől bevezetett lakhatási támogatás olyan álláskereső számára (legfeljebb 18 hónapig) nyújtható, aki legalább három hónapja regisztrált munkanélküli, és legalább 6 hónapos, heti 20 órás munkaviszonyt vagy közalkalmazotti munkaviszonyt létesít, valamint akinek a munkahelye és a lakóhelye között legalább 100 kilométer a távolság, vagy az oda-vissza utazás meghaladja a napi 6 órát. (A támogatás három éven belül nem vehető igénybe kétszer.) Helyközi utazás támogatására – meghatározott feltételek mellett – legfeljebb egy évig van lehetőség.¹³³ A lakhatási támogatás összege az egy háztartásban élő jogosultak számától függően emelkedik. A Nemzetgazdasági Minisztérium szerint a hatályba lépés utáni ötödik hónapban (2013. március) „... több mint 11 ezren érdeklődtek a lehetőség iránt, és 732-en nyújtottak be támogatási kérelmet; a legtöbbet Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod megyéből. A pályázók leginkább – csaknem 400-an – Budapestre, emellett pedig Pest és Győr-Moson-Sopron megyébe mentek dolgozni (...) a szerdán aláírt 500. szerződés jelentős előrelépés, és a feltételek még

¹³³ A Kormány 272/2012. (IX. 28.) Korm. rendelete egyes foglalkoztatási tárgyú kormányrendeletek módosításáról; A munkába járással összefüggő terhek csökkentését célzó támogatásokról, valamint a munkaerő-toborzás támogatásáról szóló 39/1998. (III. 4.) Korm. rendelet módosítása.

rugalmasabbá tételétől azt reméli az NGM, hogy sikerül elérni az 1000 támogatottat¹³⁴.

A javaslat főbb elemei: A lakhatási támogatás jogszabályi differenciálása hátrányos helyzetű lakóhely szerint. A támogatás összegének változatlanul hagyása mellett azon jogosultak számára, akik legalább három éve a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérségben élnek:

- a támogatás folyósítási idejének *meghosszabbítása* 6 hónappal (jelenleg 18 hónapra jár, az első 6 hónapban havi 100 ezer Ft, a második 6 hónapban havi 60 ezer Ft, a harmadik 6 hónapban havi 40 ezer Ft);
- a *jogosultsági feltételek enyhítése* (regisztrált munkanélküliség időtartamának csökkentése, a munkahely és a lakóhely közötti 100 kilométeres távolság csökkentése).

Célzás: területi és csoportos.

Finanszírozás: Központi költségvetésből. A jelenlegi támogatási konstrukcióban alapesetben egy támogatott 18 hónap alatt 1,2 millió Ft támogatásban részesül. Ez – az idézett NGM becsléssel, 1000 fővel számolva – 1,2 Mrd Ft-ba kerül egy évben. Ha az LHH kistérségekben élők esetében további 6 hónapig jár havi 40 ezer Ft (a 19–24. hónapban), akkor ez fejenként 1,44 millió Ft. Amennyiben – nagyon optimistán – feltételezzük, hogy az igénybe vevők száma megkétszereződik, és közülük mindenki LHH kistérségben él, akkor ez összesen 2,88 Mrd Ft költségvetési kiadást jelent.

5.3. A gettósodó települések helyzetét és a mélyszegénység enyhítését szolgáló beavatkozások

A második javaslatcsoport célja, hogy a gettósodó településeken és szegregátumokban, tartós mélyszegénységben és kirekesztettségben élők (sok szempontból megoldhatatlannak tűnő) problémáit *célzott lokális programokkal csökkentse*. A célzás itt egyrészt a legrosszabb helyzetű térségekre és településekre, másrészt (városi és falusi) szegregátumokra, szegény/cigány telepekre koncentrál.¹³⁵ (A javasolt „projektek” fókuszpontjait, elemeit, eszközeit a terepen dolgozó szakemberek tapasztalataira építve mindenképpen tovább kell gondolni és ennek megfelelően alakítani.)

Uniók programokban („projektekben”) gondolkodunk, számolva ezek korlátaival. Figyelembe kell venni azonban, hogy „... a kormányok úgy látják, hogy belső, hazai erő-

¹³⁴ <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/foglalkoztataspolitikaert-elelos-allamtitkarsag/hirek/czomba-sandor-rugalmasabb-lesz-a-lakhatasi-tamogatats-rendszere>

¹³⁵ Az itt javasolt lokális programok, beavatkozások megvalósítása elképzelhető más konstrukciókban is, például komplexebb, kistérségekre, egyéb területi lehatárolás alapján meghatározott „akcióterületekre” célzó programok elemeiként. (Ahogy erre kísérletet tett az LHH program, illetve a jelenleg is folyó kistérségi gyerekesély programok és a TÁMOP 5.1.3. „Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért” program.)

források ilyen célokra nincsenek, vagy csak nagyon szűkösön vannak. Ezért amely célok valahogy belefértek az Európai Szociális Alap keretei közé, azokat a kormányzat jórészt uniós forrásból kívánja fedezni (esetleg, ha szükséges, némi hazai önrésszel)". (Darvas – Ferge 2013:19)

Ezzel együtt nem feltétlenül kell lemondani arról, hogy egyes beavatkozások fokozatosan kiterjeszthetők és fenntarthatók legyenek, akár központi költségvetési finanszírozással. Mindenesetre: „rendkívül fontos lenne a társadalmi beavatkozást jelentő projektek elveinek és módszereinek teljesen új megközelítése". (Darvas – Ferge 2013:23)

5.3.1. Szociális munka megerősítése a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben

Cél: Lokális programok indítása a leghátrányosabb helyzetű kistérségek (vagy egyéb módon lehatárolt területi egységek, településbocrok) egy szűkített csoportjában a szociális munka megerősítése, fejlesztése érdekében. Cél, hogy a leszakadó térségekben, településeken jól képzett szociális munkások elérjék a mélyszegénységben élőket, segítsék a halmozódó szociális problémák kezelését. (A tapasztalatokra építve a fokozatos univerzalizmus jegyében, függetlenül az uniós finanszírozástól, szükséges a projektek több lépcsőben történő kiterjesztése; elsőként a leghátrányosabb helyzetű, szolgáltatáshiányos térségekben.)¹³⁶

Jelenlegi helyzet: A helyi szociális problémákat (elvileg) a szociális alapszolgáltatások körébe tartozó családsegítő szolgálatok, illetve a család-gondozók hivatottak kezelni. A családsegítés megszervezése a 2000 főnél népesebb települések számára kötelező, az ennél kisebb lélekszámú falvakban a szolgáltatáshoz való hozzáférést kell biztosítani. 2011-ben 704 családsegítő „egység” működött az országban, 2928 munkatárssal. (KSH 2012/c) A leghátrányosabb helyzetű kistérségek településein, a gettó vagy gettósodó településeken és a szegregátumokban jellemzően nincsenek jelen a szakemberek. Ráadásul a gyakran nem megfelelő képzettségű szakemberek olyan komplex problémákkal találkoznak, amelyek kezelésébe bele sem fognak. A család-gondozóknak sokszor éppen a települési önkormányzattal (munkáltatójukkal) szemben kellene érvényesíteni ügyfeleik (szegény, cigány emberek) érdekeit. Ez a kistérségeken szinte lehetetlen.

A 2000 főnél kisebb települések esetében a normatív állami támogatás (fajlagos összeg) 2013-ban 250 Ft/fő. A normatíva 2006 és 2008 között 500 Ft/fő volt, 2009 óta változatlan. „A 2010. évben a szolgáltatásból való forráskivonás 500 millió Ft-ra tehető az előző évihez képest.” (NCSSZI 2011:128)

A javaslat főbb elemei: Lokális programok indítása, amelyek keretében a munka sajátosságaira (mélyszegénység, szegény, illetve cigány telepek stb.) felkészített szociális munkások dolgoznak a legrosszabb helyzetű

¹³⁶ A családsegítők kapacitásbővítését, kistérségi szintre emelését érintőlegesen javasolja a Tárci és a Budapest Intézet tanulmánya. Az anyag hangsúlyozza a családsegítők szerepét, de ez alapvetően a segélyezés, az intenzív együttműködés kapcsán jelenik meg (a segély egyik feltételeként). (Medgyesi M. – Scharle Á. 2012)

kistérségekben, településeken. Feladatuk a helyi alapszolgáltatás „kiegészítése, tehermentesítése”. A kistérségen-területi egységen belül azokra a településekre, illetve településrészekre koncentrálnak, ahol a társadalmi problémák halmozódnak.

- A 4–5 évig tartó lokális programokat *uniós forrásból* finanszírozzák. A programok a legrosszabb helyzetű kistérségekben végzett szociális munka, családsegítés megerősítésének, fejlesztésének előkészítését, megvalósítását jelentik.

- A program *járás-kistérségi szinten* (esetleg egyéb területi egységre, településbokra kiterjesztve) szerveződik. Nem(csak) a központi településre, hanem a kistelepülésekre (is) koncentrálnak, figyelembe véve azt, hogy a leszakadó térségeken belül is jelentősek (lehetnek) a települések közötti egyenlőtlenségek.

- A járás, illetve kistérség településszámától és egyéb mutatóktól függően (pl. aktív korú inaktív aránya, foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők aránya) a programban dolgozó *szociális munkások létszámának meghatározása*.

- A program és a munkatársak *függetlenek* a helyi döntéshozóktól, nem a települési önkormányzatok, nem a járási hivatal a foglalkoztatójuk. Ezzel együtt a helyi szakmaközi együttműködés generálása kiemelkedően fontos. (Ahogy az is, hogy a projekt ösztönzésére „problématerképet” és arra reagáló „helyi stratégiát” dolgozzanak ki az érintett szakemberek.)

- A program feladata a helyi rendszerek és programok közötti *együttműködések* megteremtése, a kapcsolódó szakmák, szakemberek bevonása a munkába (ez ma jellemzően hiányzik), valamint a kapcsolatok megteremtése pl. a kiterjesztett adósságkezelési, falugondnoki és egyéb helyben elérhető szolgáltatással (gyerekjólét, Biztos Kezdet, védőnő stb.).

- A minőségi szempontok érvényesítése miatt különböző motivációs eszközökkel szükséges *tapasztalt, jól képzett szakemberek* bevonása az LHH kistérségekbe.

- Képzési elem *a munka sajátosságaira, a speciális problémákra* való felkészítés érdekében.

Célzás: területi. (Első lépésként a 33 LHH kistérségben – egyéb területi lehatárolás mentén a 10–20 legrosszabb helyzetű térségben indítható a program. Megfelelő eredmények, hatások esetén fokozatosan kiterjesztve további kistérségekre – területi egységekre.)

Finanszírozás: Európai uniós fejlesztési forrásokból. (A meghatározott célcsoportokba tartozók száma és aránya, illetve a programban dolgozó szakemberek száma alapján differenciált finanszírozás.)

5.3.2. „Iskolai szociális segítők” alkalmazása a legrosszabb helyzetű településeken

Cél: A hátrányos helyzetű (általános iskolai) tanulók iskolai pályafutásának segítése, folyamatos kísérése, továbbtanulásuk elősegítése „iskolai szociális segítők” alkalmazásával (lokális, egy településre-településrésze célzó programok keretében, fokozatos kiterjesztéssel további településekre, esetleg településbokrokra). Cél, hogy a szakemberek a legrosszabb helyzetű településeken, illetve iskolákban jelenjenek meg (a gyermekjóléti vagy szociális alapszolgáltató intézményekhez kapcsolódva).

A jelenlegi helyzet: A kompetenciamérések átlageredményei között jelentősek a különbségek régiók és településtípusok szerint.

„Az átlageredmények terület szerinti bontását vizsgálva elsősorban a Nyugat-Dunántúl és a Közép-Magyarország régió jó teljesítményét, valamint az Észak-Magyarország és Észak-Alföld régió lemaradását lehet kiemelni (...). E különbségeket nagyrészt a különböző településtípusok eltérő gazdasági és szociális jellemzői magyarázzák.” (Országos kompetenciamérés 2012:16)

Országosan az általános iskolai tanulók 36 százaléka hátrányos helyzetű, 14 százaléka halmozottan hátrányos helyzetű (a 2011/2012-es tanévben). (Közoktatási statisztikai évkönyv 2011/2012).

A célzás alapja lehet a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben (RGYK) részesülők aránya: A tízezer 0–24 éves lakosra jutó rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők száma az országban 2219 fő, a közép-magyarországi régióban 1075 fő, az észak-magyarországiiban 3538 fő, az észak-alföldiben 3668 fő volt 2011-ben. (KSH 2012/c)

A javaslat főbb elemei¹³⁷: Az „iskolai szociális segítők” által nyújtott szolgáltatás azokat a településeket és iskolákat célozza, ahol az RGYK-ban részesülő tanulók-gyerekek aránya kiemelkedően magas. Minthogy a források szűkösek, első lépésként a legmagasabb RGYK-s aránnyal rendelkező települések felső 20 százalékában indulhat el a szolgáltatás. „Bevezetésére a legrosszabb helyzetű, legtöbb hátrányos helyzetű tanulókat oktató intézményekben kerülhetne sor kezdetben, majd a fokozatos univerzalizmus elve mentén kiterjeszhető.” (Szakmapolitikai ajánlások... 2013:6) (Azokra a településekre is koncentrálva, ahol nincs iskola/felső tagozat.) A javaslat szerint a felsőfokú (szociális munkás, szociálpedagógus, pedagógus) végzettséggel rendelkező, mentori feladatokat (is) ellátó „iskolai szociális segítők” meghatározott számú tanuló (10–15 fő) tartozik. A „segítők” számára olyan képzést szükséges szervezni, amely speciális ismereteket nyújt a hátrányos helyzetű (szegény, illetve cigány) tanulók szocio-ökonomiai háttéréről, a mélyszegénység jellemzőiről, következményeiről és a szükséges módszerekről, eszközökről. Szakmai támogatásukat, szupervíziójukat (nem helyi) szakemberek biztosíthatják.

¹³⁷ Alapvetően a magyar ALEN projekt (Magyar Szegénységellenes Hálózat) szakmapolitikai ajánlásai alapján.

Célzás: területi és csoportos, a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerekek-tanulók aránya alapján.

Finanszírozás: Európai uniós fejlesztési forrásokból. Első lépésként uniós forrásból „projektszerű” kezdeményezésként valósítható meg a beavatkozás. Amennyiben az eredmények, a hatások megfelelőek, úgy szükséges lehet a fejlesztések folyamatos fenntartása, központi költségvetésből finanszírozása legalább a legrosszabb helyzetű települések-iskolák egy részében, illetve lépcsőzetes kiterjesztésben gondolkodva.

5.3.3. Telepfelszámolási és teleprehabilitációs programok indítása

Cél: Komplex programok indítása a telepen, teletszerű lakókörnyezetben élők *társadalmi integrációjának növelése, lakáskörülményeik javítása* érdekében. Lokális programok keretében cél egyrészt a telepek felszámolása, az ott élők integrált lakókörnyezetbe költöztetése, másrészt a telepek rehabilitációja, a családok életminőségének javítása. A beavatkozás része a kapcsolódó szolgáltatások intenzív nyújtása, a célcsoportba tartozók képzettségének és foglalkoztathatóságának javítása, közösségeik fejlesztése.

A jelenlegi helyzet: 2005 és 2010 között hazai forrásokból mintegy 50 telepfelszámolási program valósult meg. A 2010. májusi ERFA rendelet¹³⁸ módosítása lehetővé tette uniós források felhasználását erre a célra. 2012-ben került kiírásra az a 4,67 Mrd Ft-os keretösszegű pályázati konstrukció (TÁMOP 5.3.6-11/1 Komplex telepprogram; komplex humán szolgáltatás hozzáférés biztosítása), amely uniós forrásból támogatja a telepeken végzett komplex beavatkozásokat, ugyanakkor a telepek felszámolását, az integrált lakókörnyezetbe költözést nem teszi lehetővé.¹³⁹ Ehhez kapcsolódik az a 1,5 Mrd Ft-os (időközben 2,58 Mrd Ft-ra megemelt költségvetésű) „Lakhatási beruházások támogatása” című (TIOP 3.2.3.) konstrukció, amely a lakhatási körülmények, a lakókörnyezet javítását, a terület rendezését és a lakóingatlanok fenntartási költségeinek optimalizálását tűzi ki célul.¹⁴⁰ A regionális operatív programok keretében a „Lakhatási integrációt modellező szociális célú település-rehabilitációs kísérleti projektek megvalósítása” című konstrukcióban indulnak. Céljuk „a szegregáció további elmélyülésének megakadályozása és a szegregáció oldása”. A rendelkezésre álló keretösszeg 1,36 Mrd Ft, az igényelhető támogatás mértéke 100–300 millió Ft közötti.¹⁴¹ 2012-ben 410 millió Ft-os hazai forrásból indult el a „Bizalom és Munka program”, amely négy

¹³⁸ Lásd erről: Európai Parlament és Tanács 437/2010/EU rendelete.

¹³⁹ A konstrukcióban összesen 30–50 pályázatot terveztek támogatni, projektenként 45–150 millió Ft közötti összegekkel.

¹⁴⁰ <http://www.nfu.hu/doc/4122> (A támogatási összeg projektenként 25–200 millió Ft, a támogatható projektek száma 8–10.)

¹⁴¹ www.nfu.hu/download/.../Palyazati%20felhivas.pdf

helyszínen¹⁴² (néhány hónapos programok keretében) finanszírozta a telepek, szegregátumok „rehabilitációját”.

*A javaslat főbb elemei:*¹⁴³ Városi és falusi telepekre, illetve szegregátumokra kidolgozott, uniós forrásokból finanszírozott¹⁴⁴ lokális programok. Ezek – meghatározott definíciók és kritériumok szerint, a korábbi tapasztalatokat (telepfelszámolás, szociális városrehabilitáció) figyelembe véve – lehetővé teszik *a telepek felszámolását vagy rehabilitációját*. Szakmai tapasztalatok és érvek alapján világossá kell tenni, mely esetekben számolható fel egy telep, és mikor segíthet a szegregátum rehabilitációja.¹⁴⁵ A programok meghatározott számú településen (kidolgozandó szűkítési szempontrendszer alapján) indulhatnak el, lehetőség szerint fokozatos kiterjesztéssel. Javasoljuk, hogy a legalább 4–5 éves komplex programokat *előkészítő szakasszal* és egyéves *utánpótlással*, *utógondozással* valósítsák meg. Központi elem a settlement típusú közösségi ház, amelyre építve biztosíthatók alacsony küszöbű szolgáltatások, mind telepfelszámolás, mind rehabilitáció esetén (a két esetben egészen más, itt nem részletezett szempontok lehetnek érvényesek). A lakhatási elem mellett *meghatározott fejlesztési területeket* (foglalkoztatás, képzés, oktatás, közösségfejlesztés, egészségügy stb.) érintenek a programok, kidolgozott, de a helyi igényekhez igazított módszertan alapján. Javaslatunk szerint a beavatkozást külső (nem helyi) és a helyben elérhető szakemberek közösen tervezik, irányítják (folyamatos külső mentorálás, szakmai kísérés mellett). Szükség esetén biztosítani kell a *külső mediációt* is. Ez a beavatkozás nem szándékolt hatásként generált konfliktusok kezelését szolgálja. A programok részeként megvalósíthatók közösségi megtakarítási modellek, pénzügyi fejlesztési, közösségi-hitelezési programok. Ezekről több hazai példa ismert.¹⁴⁶

Célzás: Területi és csoportos, illetve fokozatos univerzalizmus. 2010-ben 195 települést vizsgáltak meg szakértők azzal a céllal, hogy felmérjék, hol lehet szükség beavatkozásra. Ez (is) lehet az egyik kiindulási alap.

Finanszírozás: Európai uniós fejlesztési forrásokból.

¹⁴² Ózd: Velencetelep és Hétes-telep; 2. Tiszaroff és Szolnok; 3. Komló, Vajszló környéke; 4. Nyíregyháza: Huszár-telep, Keleti lakótelep.

¹⁴³ A telepfelszámolási programok eredményességének szakmai feltételeiről lásd pl. Szendrey O. (2012), Farkas Zs. (2012),

¹⁴⁴ Lásd erről: Petrovác R., Somogyi E., Teller N. (2010).

¹⁴⁵ Lásd erről pl. Farkas Zs. (2012).

¹⁴⁶ Lásd erről pl. Autonomia Alapítvány (2012).

5.3.4. „Settlement-típusú” programok indítása a gettó vagy gettósodó településeken

Cél: A settlement-típusú közösségi házban összpontosuló komplex és kiterjedt szolgáltatások biztosítása a gettó vagy gettósodó településeken, településrészekben. A cél az, hogy a szolgáltatáshiányból (és a település mélyen és visszafordíthatatlanul leszakadó helyzetéből) adódó, halmozottan megjelenő problémákat *a lokális programok valamelyest kezeljék, enyhítsék.*

A jelenlegi helyzet: A gettósodó és a gettótelepülések, településrészek problémái összetettek. A tartós mélyszegénység, a többdimenziós kirekesztettség és izoláltság következményei szinte feloldhatatlanok. Az ilyen településeken már nincsenek kapcsolódási pontok sem a külvilággal, sem a magasabb státusú társadalmi csoportokkal. Sajátos szegénységi kultúra alakul ki, amely *„egyfajta válasz a szegénységre, amelyet azonban döntően strukturális tényezők idéznek elő”.* (Ladányi – Szelényi 2004) (Ha a cigány lakosság településen belüli aránya eléri a 20 százalékot, a szelekció, a gettósodás folyamata megindul, és nagy valószínűséggel teljes gettósodáshoz vezet. (Havas 2004))

A javaslat főbb elemei: Komplex lokális programok indítása a gettótelepülések, településrészek szűkített halmazában. A legalább 5–6 éves komplex programok a fejlesztések, a folyamatos tevékenységek megalapozását jelenthetik. Javaslatunk alapvető eleme a *settlement ház* kialakítása (ha lehet, helyi ingatlanok felújításával, felszerelésével, pl. művelődési ház, tűzoltószertár, IKSZT), valamint a helyi szakemberek és laikus segítők bevonása. Ők külső (nem helyi) szakemberek irányításával, mentorálásával, folyamatos szakmai felkészítés, támogatás mellett működnek. A helyi tervezés során kidolgozott „problématérkép” és fejlesztési területek mellett hangsúlyos elem lehet a *közösségfejlesztés* és (jobb híján) a közfoglalkoztatás. A programok részeként megvalósíthatók közösségi megtakarítási modellek, pénzügyi fejlesztési, közösségi-hitelezési programok.

Célzás: területi és csoportos, illetve fokozatos univerzalizmus. Kiindulási alap lehet a 100 gettótelepülés, illetve első lépésben 20–30 százalékuk.

Finanszírozás: Európai uniós fejlesztési forrásokból.

Irodalom

- Alapvető Jogok Biztosa (2012): *Jelentése az AJB-2028/2012. számú ügyben* (Kapcsolódó ügy: AJB 3894/2012, AJB-7240/2012.)
- Albert Fruzsina (2009): *Magyarország. Minimumjövödelem-rendszerek. A nemzeti szakpolitikák vizsgálata* <http://europa.eu/ey2012/BlobServlet?docId=9031&langId=hu>
- Autonómia Alapítvány (2012): *Mikrofinanszírozás. Szakmai műhely*. <http://autonomia.hu/hu/programok/eu-forrasokkal-a-romak-integraciojaert?page=6>
- Állami Számvevőszék (2008): *Jelentés az önkormányzati kórházak és bentlakásos szociális intézmények ápolásra, gondozásra fordított pénzeszközei felhasználásának ellenőrzéséről*, ÁSZ, 2008., Bp. <http://www.asz.hu/jelentes/0820/jelentes-az-onkormanyzati-korhazak-es-bentlakasos-szocialis-intezmenyek-apolasra-gondozasra-fordított-penzeszkoz-ei-felhasznalasanak-ellenorzeserol/0820j000.pdf>
- Bálint Mónika – Köllő János (2008): *A gyereknevelési támogatások munkaerő-piaci hatásai* Esély 1. szám http://www.esely.org/kiadvanyok/2008_1/BALINT.pdf
- Bass László (szerk.): *Az ötödik év után ... Egy félbeszakadt akciókutatás története 2006–2011* GYERE, Bp., 2012, http://www.gyere.net/downloads/otodik_ev.pdf
- Bass László – Darvas Ágnes (2012): *Gyermekek családjai Magyarországon válságkezelésükben, 2009–2011*. In: Ferge Zs. – Darvas Á. (vál., szerk.) *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2011*. Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület. http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf
- Bass László – Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Ferge Zsuzsa (2008): *A gyermekszegénység elleni küzdelem állása 2008-ban*. In: *Stratégiai kutatások 2007–2008*. Kutatási jelentések, MEH-MTA, 2008, 7–35.
- Bényei Zoltán (2011): *A lakásfenntartást segítő támogatások átalakítása*, *Kapocs* 2. és 4. szám [http://ncssz.hu/kapocs-folyoirat-1_12/kapocs-2011-2_65/kapocs-x-efv-2-szam-\(49\)-4_274](http://ncssz.hu/kapocs-folyoirat-1_12/kapocs-2011-2_65/kapocs-x-efv-2-szam-(49)-4_274), ill. [http://ncssz.hu/kapocs-folyoirat-1_12/kapocs-2011-2_65/kapocs-x-efv-4-szam-\(51\)-4_318](http://ncssz.hu/kapocs-folyoirat-1_12/kapocs-2011-2_65/kapocs-x-efv-4-szam-(51)-4_318)
- Blaskó Zsuzsa (2010): *Meddig maradjon otthon az anya? A gyermekfejlődés szempontjai*. Kutatási tapasztalatok és családpolitikai következtetések. *Esély* 3. szám http://www.esely.org/kiadvanyok/2010_3/05blasko.indd.pdf
- Czibere Károly – Beszterczey András – Mester Dániel – Sidlovics Ferenc – Skultéti József – Sziklai István – Vörös Gyula (2010): *Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió 2011–2020* Schwietzer Albert Szeretettotthon Módszertani Osztálya Bp. http://szoszak.hu/adat/dokumentumtar/hu32_NSZK_2011_10.pdf
- Cseres-Gergely Zs. – Kátay G. – Szörfi B. (2012): *A magyarországi munkapiac 2011–2012-ben*. In: Fazekas K. – Benczúr P. – Telegdy Á. (szerk.) (2012): *Munkaerőpiaci tükrök, 2012*. Budapest: MTA KRTK, Közgazdaságtudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft. http://econ.core.hu/file/download/mt_2012_hun/egyben.pdf
- Darvas Ágnes – Ferge Zsuzsa (2013): *Gyerekesély programok kistérségi alkalmazása. A gyakorlat dilemmái és tanulságai*. Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület. <http://gyere.net/downloads/gyerekes%C3%A9ly.pdf>
- Domokos V. (2011): *Kidolgozott javaslatlappal egy, a marginalizált közösségek lakhatási problémáinak megoldását segítő integrált megközelítésű pályázati konstrukcióhoz*. Kézirat
- Domokos V. – Herczeg B. (2010): *Terra Incognita. Szociológiai Szemle*. 2010/3. 82–99. http://www.szociologia.hu/dynamic/szocszemle_2010_3_all.pdf
- Emberi Erőforrások Minisztériuma (2012): *Közoktatási statisztikai évkönyv 2011/2012*. http://www.kormany.hu/download/8/f9/b0000/Oktat%C3%A1si_%C3%89vk%C3%B6nyv_2011_2012.pdf
- Erdős Zsuzsa (2009): *Gyermekek szegénységét, családokat érintő jogszabályváltozások 2005 és 2009 között*. In: Ferge Zs. – Darvas Á. (vál., szerk.) (2010) *Gyerekesélyek Magyarországon*. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő

- Bizottságának 2009. évi jelentése. Budapest: „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága
- Esping-Andersen, Gosta (2002): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press
- Esping-Andersen, Gosta (2008): *Egy gyermekközpontú társadalmi beruházási stratégia*, Esély 5. szám
- European Commission (é.n.): *Agenda 2020* http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/magyarorszag/country-specific-recommendations/index_en.htm
- Eurostat (2008): *Child Poverty and Well-Being in the EU – Current status and way forward* www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2049&langId=en
- Farkas Zsombor (2012): A magyarországi gyermekek és gyermekes családok helyzetét jellemző indikátorok, 2006–2010. In: Ferge Zs. – Darvas Á. (vál., szerk.) *Civil jelentés a gyerekesélyekről*, 2011. Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület. http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf
- Farkas Zsuzsa (2012): Hidak és sorompók. A telep felszámolásban, a településeken végzett terepmunka tapasztalatai és integrációs hatásai. *Társadalmi Együttélés* 4. szám (e-folyóirat). http://www.tarsadalmiegyuttes.hu/id-69-tarsadalmi-egyuttes_2012_4_szam_farkas.html
- Fazekas K. – Köllő J. – Varga J. (szerk.) (2008): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*, Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal, ECOSTAT, Bp.
- Fehér könyv az oktatásról* (2013): Készült a Haza és Haladás Alapítvány megbízásából http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/20130512_oktatas_feher_konyv_final_v4.pdf
- Ferge Zsuzsa (2005): *Ellenálló egyenlőtlenségek* ELTE TáTK, Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék, Bp.
- Ferge Zsuzsa (2010): *Társadalmi áramlatok és egyéni szerepek. Adalékok a rendszerstruktúra és a társadalmi struktúra átalakulásának dinamikájához*, Napvilág Kiadó, Bp.
- Ferge Zsuzsa (2012): *Vágányok és vakoágányok a társadalompolitikában*, L'Harmattan kiadó, Bp.
- Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (vál., szerk.) (2009): *Gyerekesélyek Magyarországon*. A „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának jelentése 2009, MTA GYEP 2010, www.gyerekesely.hu;
- Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (vál., szerk.) (2010): *Gyerekesélyek Magyarországon*. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2009. évi jelentése. „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága.
- Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (vál., szerk.) (2011): *Civil jelentés a gyerekesélyekről*, 2011. Gyerekesély Közhasznú Egyesület. http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf
- Firle Réka – Szabó Péter András (2007): *A munkanélkülieknek járó rendszeres szociális segély célzottságának és munkapiaci hatásának vizsgálata*, PM Kutatási Füzetek 16. szám, PM., Bp.
- Forgó Györgyné (2007): *Szociális szolgáltatások megújítása*, SzMM szakállamtitkárság www.macsgyoe.hu
- Frazer, Hugh – Marlier, Eric (2009): *Minimum Income Schemes Across EU Member States*. Synthesis Report http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/minimum-income-schemes-across-eu-member-states_october-2009_en.pdf, ill. (magyarul Esély, 2010/5.)
- Gallie, Duncan (2002): *The Quality of Working Life in Welfare Strategy*. In: Esping-Andersen – D., Gallie – A., Hemerijck – J., Myles (eds.) *Why we need a New Welfare State* Oxford University Press
- Gábos András (2010): *Gyermekszegénység az Európai Unióban*. In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.): *Társadalmi Riport 2010*, Társki

- Gábos András – Kopasz Marianna (2012): A gyermekek jólléte Magyarországon európai összehasonlításban, In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Társadalmi Riport 2012*, Tárki 2012;
- Gábos A. – Szivos P. – Tátrai A. (2013): Szegénység és társadalmi kirekesztettség Magyarországon, 2000–2012. In: Szivos P. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban*. Tárki Monitor Jelentések. Budapest: Tárki. http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf
- Gyerekesély programok kistérségi alkalmazása – a gyakorlat dilemmái és tanulságai (2013) GYERE, www.gyere.net
- Győri Péter (2003): *Javaslat a lakhatás biztonságát erősítő egyes szabályozási lépések tematikájára, programjára* <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=872&articleID=6206&ctag=articlelist&iid=1>
- Győri Péter – Mózer Péter (2007a): „Tékozló koldus ruháját szaggatja” A szociális szolgáltatások és támogatások újraépítésének programja <http://www.bmszki.hu/tekozlo-koldus-dosszie>
- Győri Péter (2007b): *Néhány munkaközi észrevétel az „a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosítása” c. belső munkaanyagra vonatkozóan*, NCSSZI, Bp.
- Győri Péter (2007c): *Javaslat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szociális szolgáltatásokról szóló IV. fejezete és a térítési díjról szóló V. fejezet III. címe módosítására*, NCSSZI <http://www.bmszki.hu/tekozlo-koldus-dosszie>
- Győri Péter (2007d): *A szociális szolgáltatások átalakítása programja*. Kiegészítő vázlatpontok a regionális és kistérségi szolgáltatásszervezés és finanszírozás kérdéséhez, MeH ÁRB, <http://www.bmszki.hu/tekozlo-koldus-dosszie>
- Győri Péter (2007e): *Támogatott szociális szolgáltatások*. Szakértői javaslat a szociális törvény módosítására <http://www.bmszki.hu/tekozlo-koldus-dosszie>
- Győri Péter – Maróthy Márta (2007f): *Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei*, SzMM Bp. <http://www.bmszki.hu/tanulmányok>
- Győri Péter (2009a): *A szociális ellátások jelenlegi szabályozási és finanszírozási rendszerének felülvizsgálata* SZMI, Bp. <http://www.bmszki.hu/tekozlo-koldus-dosszie>
- Győri Péter (2009b): *Magáncsőd – „a végső megoldás”* <http://www.bmszki.hu/tanulmányok>
- Győri Péter (2011): *Fővárosi Önkormányzat Hajléktalanügyi koncepciója, 2011. „Közterület helyett emberibb körülmények”*. Javaslat új közszolgáltatási szerződések megkötésére budapesti hajléktalan-ellátó civil szervezetekkel. Egy kis hajléktalanügyi számtan www.budapest.hu
- Győri Péter (2012): *Elszabotált reformok – „Tékozló koldus ruháját szaggatja”*. Dialógus Mózer Péterrel, Esély 2. szám
- Győri Péter (2013): *Javaslatok a gondozás és a lakhatás biztonságának rendszerszerű megerősítésére*. (3. fejezet) kézirat
- Habitat for Humanity (2012): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről – 2012*. (gyorsjelentés) <http://www.habitat.hu/hu/tudaskozpont/>
- Hajdú József (é.n.): *A szociális segélyezés pénzbeli ellátásai az EU tagállamaiban*. SZOLID Program <http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=1771>
- Havas Gábor (2004): *Kistélepek és romák*. In: Glatz F. (szerk.) *Cigányok Magyarországon*. Budapest: MTA Társadalomkutató Központ, Bp.
- Havas Gábor (2008): *Esélyegyenlőség, deszegregáció*. In: Fazekas K., Köllő J., Varga J. (szerk.) *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*, Ecostat, Bp. <http://mek.oszk.hu/08200/08222/08222.pdf>
- Havas Gábor – Zolnay János (2011): *Sziszifusz számvetése*. *Beszélő*, 2011. június 16. évf., 6. sz. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/sziszifusz-szamvetese>
- Hegedüs József – Somogyi Eszter – Teller Nóra (2008): *Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikára* <http://www.mri.hu/publikaciok/lakaspolitika/>

- Hegedüs József – Somogyi Eszter (2013): *Innovatív elemek a szociális lakáspolitikában Magyarországon*. Habitat <http://www.habitat.hu/hu/tudaskozpont/innovativ-elemek-a-szocialis-lakaspolitikaban-magyarorszagon?id=18>
- Help to Buy (2013): *Home ownership schemes* <https://www.gov.uk/affordable-home-ownership-schemes/overview>
- Info-Datax (2007): *Szociális intézmények gazdálkodási adatainak elemzése*. Készült a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából, ÁRB Szociális és Foglalkoztatási Munkacsoportjának keretében, Info-Datax Kft., Bp.
- IRM (2009): *Előterjesztés a természetes személyek adósságrendezési eljárásának bevezetésére vonatkozó szabályozási koncepció társadalmi vitájához*, IRM, 2009., Bp.
- IRM–SzMM–PM (2009): *Előterjesztés A Kormánykabinet részére a természetes személyek adósságrendezési eljárásának bevezetésére vonatkozó szabályozási koncepcióról és egyéb intézkedésekről* IRM, SzMM, PM, 2009., Bp.
- Judge, L. (ed.) (2012): *Ending Child Poverty by 2020, Progress made and lessons learned*, CPAG, 2012, <http://www.cpag.org.uk/content/ending-child-poverty-2020-progress-made-lessons-learned>
- KIM (2011): *Nemzeti Felzárkózási Stratégia 2011–2020*, (1. melléklet. Helyzetelemzés) http://romagov.kormany.hu/download/9/e3/20000/Strat%C3%A9gia_1sz_mell%C3%A9klet_Helyzetelemz%C3%A9s.pdf
- Kovács Katalin (2013): *Területi, társadalmi hátrányok és beavatkozási politikák*. In: Kovács K. – Váradi M. M. (szerk.) *Hátrányban vidéken*. Argumentum, Bp.
- Kovács K. – Lados M. – Somlyódy P. E. (2008): *Közszolgáltatások–szervezési kihívások kistelepülési környezetben*. In: Kovács K., Somlyódy P. E. (szerk.) *Függőben*. Közszolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában. KSZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Bp.
- Köllő János (2009): *A pálya szélén*. Iskolázatlan munkanélküliek a poszt-socialista gazdaságban, Osiris 2009., Bp.
- Krémer Balázs (2013): *Idős? Gondozás? Miről beszélünk?* Esély 3. szám
- KSH (2010): *A jövedelmen kívüli tényezőkben megnyilvánuló gyermekszegénység* <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/gyermekszegenyseg.pdf>
- KSH (2012a): *A társadalmi kirekesztődés nemzetközi összehasonlítására szolgáló indikátorok, 2011*. Statisztikai Tükör <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/laekindikator/laekindikator11.pdf>
- KSH (2012b): *A foglalkoztatottság és a munkanélküliség regionális különbségei*. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regioik/debrecenfogl munk.pdf> KSH, Bp., 2012. június
- KSH (2012c): *Szociális Évkönyv, 2011* KSH, Bp. https://www.teir.hu/szoc_agazat/ksh_evkonyvek/a2011/html/tablak.html
- KSH (2012d): *Kisgyermek napközbeni ellátása* <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kisgyermnapkozbeni.pdf> KSH, Bp. 2012. november
- KSH (2012e): *A gyermekvállalás társadalmi-gazdasági hátterének területi jellemzői*. KSH, Bp., 2012. október
- KSH (2013a): *A KSH jelenti. Gazdaság és társadalom 2012. I–IV. negyedév*. KSH, Budapest, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel1212.pdf>
- KSH (2013b): *A kisgyermek napközbeni ellátása, Statisztikai Tükör*, VII. évf. 58. szám, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/kisgyermnapkozbeni/kisgyermnapkozbeni12.pdf>
- KSH (2013c): *Szegénység, lakáskörülmények, lakókörnyezet, 2012. Statisztikai Tükör* VII. évf. 33. szám. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/szegenyseg.pdf>
- Ladányi János (2012): *Leselejtezettek*, L'Harmattan kiadó, Bp.
- Ladányi János – Szelényi Iván (2004): *A kirekesztettség változó formái*, Napvilág Kiadó, Bp.
- „*Legyen jobb a gyermekeknek!*” Nemzeti Stratégia, 2007–2032, <https://hirkozpont.magyarorszag.hu/hatteranyagok/gyerekeknek>

- Magyar Szegénységellenes Hálózat (2013): *Szakmapolitikai ajánlások a magyar ALEN projekt tapasztalatai alapján*. http://autonomia.hu/sites/default/files/files/1302/4010/szakmapolitikai_ajanlasok_a_magyar_alen_projekt_tapasztalatai_alapjan.pdf
- Medgyesi Márton – Scharle Ágota (szerk.) (2012): *Felemelkedés közös erővel: a tartós mélyszegénység csökkentése célhoz kötött támogatások révén*. c zárójelentés is. Budapest: Társki, Budapest Intézet. 2012. március http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/elso_tanulmany/tanulmany.pdf
- Messere, Ken – de Kam, Flip – Heady, Christopher (2003): *Tax Policy: Theory and Practice in OECD Countries* Oxford, Oxford University Press
- Mieszkowski, Peter M. – Pechman, Joseph A. –, Tobin, James (1993): Kivitelezhető-e a negatív jövedelemadó? In: Semjén András (szerk.) *Adózás, adórendszerek, adóreformok* Elvek, elméletek, tapasztalatok, *Szociálpolitikai Értesítő* 1993/1 – 2, MTA Szociológiai Intézet, Budapest
- Módszertani Gyermejjóléti Szolgálatok Országos Egyesülete (2007): *Koncepció a gyermekjóléti szolgáltatás szintjeinek átalakítására, továbbá az azokhoz kapcsolódó szakmai tartalomnak és a normatív finanszírozási rendszerének kialakítására*, kézirat Bp.
- Mózer Péter (é.n.): *A szolgáltatásokhoz való hozzáférés. A jogosultsági szabályok újraértékelése* <http://www.bmszki.hu/tekozlo-koldus-dosszie>
- Mózer Péter (2009): *Gyorsjelentés. Mit kellene tennünk? Az ellátórendszer súlyponti problémái, reformjavaslatok*, SzMI, TÁMOP 5.4.1. program <http://modernizacio.hu/old/download.php?id=224>.
- MTA GYEP (2006a): *Gyerekszegénység elleni program. Rövid Program*. Helyzetelemzés. www.gyerekesely.hu
- MTA GYEP (2006b): „Rövid Program” *Meg gondolások a források elosztásáról*. (2. és 4. sz. melléklet) http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=69:meg gondolok-a-források-elosztásról-rovid-program-2-sz.-melleklet&id=6:alapidokumentumok&Itemid=8
- MTA GYEP (2009a): *Javaslat a közszolgáltatások fejlesztését szolgáló modell-programokra*. http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=135:javaslat-közszolgáltatások-fejlesztését-szolgáló-modell-programokra&id=24:allasfoglalások&Itemid=74.
- MTA GYEP (2009b): *Véleménye a TÁMOP 5.3.5 pályázati kiíráshoz (Kísérleti program az adósságcsapda megelőzése érdekében)* 2009. október 19. <http://www.nfu.hu/download/24531/TAMOP%205.3.5%20tervez%C5%91i%20v%C3%A1llozasok.doc>
- MTA KRTK (2013): *Vidékkutatás 2012–2013. Az etnikus és nem etnikus szegénység mérséklését szolgáló szakpolitikai beavatkozások tapasztalatai vidéki térségekben*. (Témavezető: Dr. Váradi Monika Mária) Kézirat
- NCSSZI (2011): *Gyermejjóléti alapellátások és szociális szolgáltatások. Helyzetértékelés, Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, Országos Szolgáltatás-módszertani Koordinációs Központ*, 2011. március. http://ncsszi.hu/download.php?file_id=1162
- Odor Andrea (2007): *A védőnői rendszer működésének bemutatása, a fejlesztésre irányuló javaslatok összefoglalása*. https://www.antsz.hu/data/cms31050/vedonoi_rendszer_tanulmany_20080722.pdf
- OECD (2009): *Doing Better for Children*, OECD, Paris www.oecd.org/els/social/childwellbeing
- Oktatási Hivatal (2012): *Országos kompetenciamérés. Országos jelentés*. http://www.kir.hu/okmfit/files/OKM_2012_Országos_jelentes.pdf
- ÖTM (2007): *Önkormányzati feladat- és hatáskör-felülvizsgálat*. ÖTM, 2007.
- Pataki Éva – Somorjai Ildikó (2006): *Szolgáltatásokkal a gyermekszegénység ellen. Gyerekesély füzetek 1*. Budapest: MTA GYEP. http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=53:1-fzet&id=19:gyerekesely-fuzetek&Itemid=73
- Petrovácz R. – Somogyi E. – Teller N. (2010): *Telepeken és telepszerű lakóköznyezetben élők integrációs programjának értékelése*. Budapest: Városkutatás Kft. (Kézirat)

- Samu Nagy Dániel (2007): *Kutatószolgálati jelentés. A szociális szolgáltatások változásairól*, kézirat
- Shared ownership for council and housing association tenants* (2013): <https://www.gov.uk/shared-ownership-tenants>
- Simonyi Ágnes (szerk.) (2010): *Családpolitikák változóiban*, SZMI, Bp. www.szmi.hu
- Surányi Éva – Danis Ildikó (szerk.) (2009): *Családpolitika más szemmel. Eltérő nézőpontok, változó gyakorlatok*, MTA KTI, http://harmokiralyfi.hu/wp-content/uploads/2010/07/csaladpolitika_mas_szemmel.pdf,
- Szabó Sándorné (é.n.): *A bentlakásos intézmények finanszírozásának átalakítása* ICsSzEM, Bp. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1055&articleID=4183&ctag=articlelist&iid=1>
- Szendrey Orsolya (2012): *Tapasztalatok a telepprogramokról*. In: Ferge Zs. – Darvas Á. (vál., szerk.) *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2011*. Gyerekesély Közhasznú Egyesület., Bp. http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf
- Szivos P. – Tóth I. Gy. (szerk.) (2013): *Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. Tárki Monitor Jelentések*. Budapest, Tárki. http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf
- SZMM (2006): *A hajléktalan ellátórendszer átalakításának koncepciója 2007–2013*. Előterjesztés a Társadalompolitikai Kabinet részére, SzMM, Bp.
- SZMM (2007): *Előterjesztés Az ápolási díj, valamint a hozzátartozóikat otthon ápoló személyeket segítő intézményrendszer továbbfejlesztésének lehetőségéről szóló országgyűlési jelentésről*. SzMM, 2007., Bp.
- SZMM (2008): *Adósságkezelési képzés oktatási program* http://ncsszi.hu/download.php?file_id=866
- SzMM (2009): *Előterjesztés egyes szociális tárgyú törvények módosításáról*, SzMM, 2009., Bp.
- SZMM (é.n.): *Adósságkezelési tanácsadás működtetése* <http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=22153%E2%80%8E>
- Tóth István György (2005): *Jövedelem-eloszlás. A gazdasági rendszerváltástól az Unió csatlakozásig*. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság – Századvég Kiadó, Bp.
- UNICEF (2012): *Measuring child poverty*. New league tables of child poverty in the world's rich countries. Florence, Italy: UNICEF Innocenti Research Centre. http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10_eng.pdf
- UNICEF (2013): *Child well-being in rich countries*. A comparative overview, http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc11_eng.pdf;
- Virág Tünde (2009): *Szegények a kistelepülések fogságában – a szociálpolitika mindennapi gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség településein*. *Esély*, 4. szám http://www.esely.org/kiadvanyok/2009_4/02virag.pdf
- Whiteford, P. – Mendelson, M. – Millar, J. (2004): *Adókedvezmények és a jövedelemváltozásokra adható válaszok* *Esély*, 4. szám
- Wilkinson, Richard G. – Pickett, Kate E. (2009): *Income Inequality and Social Dysfunction*
- Zolnay János (2012) *Katasztrófa politika. Fundamentum*, 2012/1. <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/12-1-06-zolnay.pdf>

Abstract

Ágnes Darvas, Zsombor Farkas, Péter Gyóri, Eszter Kósa, Péter Mózer and János Zolnay: Policy recommendations for certain areas of social policy

Six independent social scientists have drawn up concrete policy recommendations for certain areas of the social sphere. The proposals are driven by their common values like fundamental social rights, dignity, solidarity, discrimination free procedures, social cohesion and equal opportunities. The purpose of the recommendations is triple: (1) minimum social security for all, (2) reduction of social inequalities, and (3) strengthening social integration and assessment of poverty risks. The proposals are concrete – based on detailed financial calculations – and relate to the following areas: (1) financial benefits, (2) safety housing and care for all, (3) reduction of child poverty and more equal opportunities among the youngest generation, and (4) social inclusion of the most disadvantaged regions, ghettos and ghetto-settlements. The authors have made recommendations concerning financial benefits (for supporting integration minimum income based on cooperation and in absence of cooperation condition free social benefit; normative and standardized housing benefit that depends on life and income situation; reformed and simplified nursing and care benefit system; modification of the existing family tax allowances; development of the family and child allowances; transformation of the maternity leave related benefit system; special travel and housing benefits for those living in the most deprived micro-regions). The authors have also made proposals concerning services (special integration supporting services for the poor and long term unemployed; expansion of the social housing sector; reduction and prevention of mass homelessness; efficient treatment of housing crisis situations; enlargement and development of the “Sure Start” program; development of children’s day care services; improvement of special services for early development; strengthening of basic social services in the most deprived micro-regions; local interventions for life improvement of those living in deep poverty and segregated neighborhoods).

esély

2013/6

Social Policy Journal

CONTENTS

**ÁGNES DARVAS, ZSOMBOR FARKAS, PÉTER GYŐRI,
ESZTER KÓSA, PÉTER MÓZER AND JÁNOS ZOLNAY**

Policy recommendations for certain areas of social policy

- 3** Foreword
- 20** Proposal for the introduction of minimum income and a new social benefit system
- 43** Proposal for the systematic strengthening of housing and care safety
- 83** Proposals for the development of family support transfers and services
- 108** Proposals for certain dimensions of territorial inequalities and deep-poverty
- 132** Bibliography
- 138** Abstract