

MÓZER PÉTER – TAUSZ KATALIN – VARGA ATTILA

A SEGÉLYEZÉSI RENDSZER VÁLTOZÁSAI

A szociális törvény megszületése óta számos, az ellátórendszer átalakításáról szóló átfogó szakmai javaslat¹ látott napvilágot. Igaz, rendre az asztalfiókban maradtak.

Bár a munkaalapú társadalom eszményéből logikusan következett, mégis némiképpen váratlanul, 2014-ben a kormány átszabta a magyar segélyrendszert, és 2015. március 1-jétől egy jelentősen átalakult támogatási struktúra lépett életbe. Az új rendszer egyik legnagyobb léptékű változása a decentralizált igazgatási rendszer, a széles körű önkormányzati felelősségi viszonyok további gyengítése a támogatások egy részének központosításával és a finanszírozás ehhez igazodó átalakításával.

A tanulmány két oldalról értékeli az új helyzetet. Egyfelől arra keresi a választ, hogy a változások mennyire szolgálják a szegénység enyhítését, másfelől arra, hogy mennyire szüntették meg az eddigi diszfunkciókat.

Előzmények

A magyar segélyezési rendszer alapjait a szociális és a gyermekvédelmi törvény rakta le, ám azóta a szabályozást száznál is több alkalommal módosították. A 2010-es kormányváltás után is számos módosítás történt a szociális támogatások rendszerében. A legutóbbi jelentős változás 2015. március elsejétől lépett hatályba. Az átalakításokat heves vitákkal fogadta a szakmai közvélemény. Tanulmányunkban nem az átalakulás várható hatásainak felvázolására helyezzzük elsősorban a hangsúlyt,² hanem a történések értelmezésére.

Mielőtt áttérnénk a változások ismertetésére, röviden szólnunk kell az „alpokról”, azaz arról, hogy a biztosítási jellegű munkanélküli-ellátásoknál milyen változások történtek. Az álláskeresési járadék ideje és mértéke csökkent. A korábbi járadék legfeljebb kilenc hónapig volt folyósítható, ami két szakaszra tagolódott: az első három hónapban a járulékalap 60 százaléka volt az ellátás mértéke (legalább a minimálbér 60%-a, de legfeljebb annak 120%-a lehetett), utána pedig egységesen a minimálbér 60 százalékát folyósították. 2011 szeptemberétől már csak három hónapig járhat az ellátás, aminek mértéke megegyezik a korábbi első

¹ Semjén 1996, Tóth 1998, SZMM 2014, Mózer 2007, Mózer–Tausz 2010, Czibere et al. 2011, Darvas et al. 2013.

² A gyermekes családokat érintő kormányzati intézkedésekről (is), köztük a segélyeket érintő változásokról, kiváló áttekintést tartalmaz a Gyerek Esély Közhasznú Egyesület „Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2012–2013” című tanulmánykötete (Ferge–Darvas 2014).

szakasz szerinti szinttel, ám maximuma csak a minimálbér összege lehet. Korábban öt nap jogosultsági idő adott egy nap járadékfolyósítási időt, ma már tíz nap kell hozzá. Ráadásul már nem négy éven belül kell rendelkezni 365 nappal, hanem három éven belül kell 360 nap jogosultsági időt „összeszedni”.

A szociális törvényben ma is létező aktív korúak ellátásainak rendszere még 2009-ben, az „Út a munkához” program során alakult ki. Ekkor a tartósan munka nélküli szegények két ellátási formában részesülhettek: *rendszeres szociális segélyben és rendelkezésre állási támogatásban*. Fontos különbség, hogy az előbbire jogosultak mentesültek a közfoglalkoztatás kötelezettsége alól, az utóbbit viszont csak azok kaphatták, akik éppen nem vettek részt a közfoglalkoztatás rendszerében, ám munkára foghatóaknak minősültek. A két ellátás összegének meghatározása is eltérő volt. Az előbbi függött a család jövedelmi helyzetétől (a korábban létezett családi segély mintájára), az utóbbi viszont fix összegű volt. Egy családban már ekkor is csak akkor lehetett legfeljebb két segélyezett, ha az egyik rendszeres szociális segélyre volt jogosult, a másik pedig a közmunkára várók ellátását kapta.

A kormányváltás után, 2011-ben a rendelkezésre állási támogatást átkeresztelték bérpótló juttatásra, majd még ugyanebben az évben *foglalkoztatást helyettesítő támogatásra*. Mindehhez hozzá kell tenni, hogy 2011-ben létrehoztak egy önálló közfoglalkoztatásról szóló törvényt,³ aminek révén – többek között – elszakították a közfoglalkoztatásért kapható bért a minimálbértől, s így mértéke nagyjából 20 százalékkal csökkent. Sőt, az érintettek akár lakóhelyüktől távol is kénytelenek lettek munkát végezni. Sokatmondó változás, hogy a közfoglalkoztatás irányítása, felügyelete átkerült a Belügyminisztériumhoz.

2012-től az addig a nyugdíjminimum összegével megegyező foglalkoztatást helyettesítő támogatást is csökkentették 20 százalékkal. Fontos változás volt az is ekkortól, hogy csak az vált jogosulttá foglalkoztatást helyettesítő támogatásra, aki az előző évben 30 nap munkaviszonyt szerzett.⁴ A segélyre jogosultság munkavégzéshez kötése ezzel új fordulatot vett. Korábban is el kellett fogadni a felajánlott közfoglalkoztatást⁵, azonban nem volt ennyire közvetlen az összefüggés a segély és a közmunka között.

2012-től a rendszeres szociális segély összege már nem a minimálbér, hanem a nettó közfoglalkoztatási bér mindenkor kötelező legkisebb összegének 90 százaléka lehetett legfeljebb, azaz csökkent a maximálisan adható segély összege. Bevezettek egy másik, korábban nem létező plafont is: ha egy családban rendszeres szociális segélyre és foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult is van, a segély összege az előbb említett új plafon és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás közötti összeg lehet.

³ 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról

⁴ Ezt már az előző évben bevezették, de 2012-től lett éles a rendszer.

⁵ A közfoglalkoztatás 2011-ben történt újraszabályozásával megszűnt a közcélú munka, a közhasznú munka és a közmunka megkülönböztetése; az átalakítás után már csak a közmunka kifejezés él tovább.

Mindezek révén megvalósult az a kormányzati elképzelés, hogy „kellő távolság legyen” a segély, a közmunkáért kapott és a munkával szerezhető jövedelem között. Így lett a régebben még „segély helyett munkát” jelszóval indított programból a „segélyért közmunkát” program.

A feltételhez kötött támogatás elvét erősítette az is, hogy 2011-től bevezették az akkor éppen bérpótló juttatásnak nevezett (ma foglalkoztatást helyettesítő támogatás) ellátás jogosultsági feltételeként a lakókörnyezet rendben tartását. A törvény szerint az önkormányzat rendeletben előírhatta, hogy a juttatásban részesülő a lakókörnyezetét miként tartsa rendben. Lényegében szinte személyre szabottan lehetett előírni, hogy melyik családnak miként kell élnie ahhoz, hogy „érdemes” legyen a támogatás megítélésére.⁶ Ezt később kiterjesztették a rendszeres szociális segélyre, majd a lakásfenntartási támogatásra is.

Apró, de nem jelentéktelen módosítás volt, hogy a rendszeres szociális segély esetében lehetővé tették, hogy az ellátás egy részét utalványban adják; a rendszeres gyermekvédelmi támogatásnál pedig kötelezővé tették az utalvány használatát. Az már korábban is szerepelt a szabályozásban, hogy amennyiben védelembe vett gyerek él a családban, akkor a rendszeres szociális segély és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás természetben is nyújtható: védelembe vett gyermekeként az ellátás megállapított összegének 20 százaléka, de összesen legfeljebb 60 százaléka. Ezt a szabályt egészítették ki 2012 nyaratól azzal, hogy az önkormányzat előírhatja: a tízezer forintot elérő összegben folyósított rendszeres szociális segély összegéből ötezer forintot természetben, fogyasztásra kész étel vásárlására felhasználható Erzsébet-utalvány formájában kell adni.

Meglepő módosítás volt, hogy 2012-től hatályon kívül helyezték azt a 2009-ben bevezetett lehetőséget, miszerint előleget vehettek fel a segély terhére a jogosultak.

A jövedelempótló ellátások közül az *ápolási díj* is változott az elmúlt években. 2011-től ezer forinttal emelkedett az alapösszeg, valamint 2014-től jelentősen nőtt a fokozott ápolást igénylők után járó emelt összegű ellátás mértéke (az alapösszeg 150%-ára). Bevezették a kiemelt ápolási díjat is (az alapösszeg 180%-a), ami azoknak jár, akik jelentősen egészségkárosodott és önellátásra nem vagy csak segítséggel képes személy,⁷ vagy olyan személy gondozását, ápolását végzik, aki után súlyos betegsége vagy fogyatékosága miatt magasabb összegű családi pótlékot folyósítanak. Ennek mértéke a nyugdíjminimum 180 százaléka.

A kiadáskompenzáló ellátások közül, 2011 szeptemberétől, jelentősen bővült a *lakásfenntartási támogatásra* jogosultak köre azzal, hogy megemelték a jogosultsági küszöböt (a nyugdíjminimum 150%-áról annak 250%-ára). Igaz, az új rendszer áttért a fogyasztási egységekkel számolt jövedelemre, ami tompította az

⁶ Ennek egyik megvalósulása az ún. érpataki modell, lásd http://index.hu/belfold/2011/08/17/robbanashoz_vezethet_az_erpataki_modell/ (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

⁷ Pontosabban a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 3. § (2) bekezdés b) pont bd) alpontja szerinti minősítési kategóriába sorolt személy.

előbbi változás hatását. Eltörölték azt a feltételt, hogy a lakásfenntartás elismert havi költsége a háztartás havi összjövedelmének 20 százalékát haladja meg, de bevezették a vagyonzvizsgálat lehetőségét. Minderre azzal összefüggésben került sor, hogy a gáz- és távhőtámogatás rendszere ebben az évben megszűnt.⁸ Az ellátás helyben adható típusát azonban 2012-től megszüntették, mondván, az érintettek nagy része be tud kerülni az egyébként jelentősen kibővült normatív ellátásba. Ez volt az első lépés a méltányossági ellátások szűkítése terén a vizsgált időszakban. Az ellátás összegének alapját adó egy négyzetméterre jutó elismert lakásköltség 2008 óta nem emelkedett.

2012-ben szigorították az *adósságcsökkentési támogatás* feltételeit is: az ellátás megszűnése utáni újbóli megállapításra 6 hónap helyett már csak 24 hónap eltelével volt lehetőség.⁹

A krízissegélyek (átmeneti segély, rendkívüli gyermekvédelmi támogatás) és a temetési segély összevonásából jött létre 2014-től az *önkormányzati segély*. Itt ugyan inkább egyszerűsítést valósítottak meg, de a feltételek némileg változtak. A jogosultsághoz előírható jövedelemhatárt a korábbiakhoz képest magasabban húzták meg a törvényben (az egy főre eső jövedelem nem lehet alacsonyabb a nyugdíjminimum 100%-a helyett annak 130%-ánál); ez az a küszöb, ami alá nem mehetett az önkormányzati szabályozás. Így akár bővíthetett is az ellátottak köre, amennyiben egy település a minimumfeltételek szerint szabályozta a régebbi ellátásokat. Igaz, az egyedül élőkre vonatkozóan ez csökkenést jelentett, mivel esetükben korábban a nyugdíjminimum 150 százaléka volt a jövedelemhatár.

A *rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt* 2012-től már csak Erzsébet-utalványban kaphatják a jogosultak, és a 100 százalékos kedvezményben részesülő gyermekek körét kiterjesztették 2011-től a 8. osztályosokra is.

Az Alaptörvény 2012-es hatálybalépésével megteremtődött a szociális ellátások átalakításának az alkotmányos alapja, amennyiben a szociális jogok államcélként való meghatározása csökkentette azok számon kérhetőségét (Juhász 2015). A munkáért segély elvét erősítette az a rendelkezés, miszerint „Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.”¹⁰

⁸ A megszűnt energia-ártámogatás és a kiterjesztett segély, valamint az ezek után bevezetett „rezsicsökkentés” hatásai külön vizsgálatot érdemelnének.

⁹ Mindehhez a következő cinikus indoklás szerepel a javaslatban: „A jelenlegi szabályozás arra motiválja az egyéneket, hogy berendezkedjenek erre a támogatási formára, hiszen félévente módjában áll igénybe venni. A módosítással kellően preventívek lesznek a feltételek.” <http://www.parlament.hu/irom39/04656/04656.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

¹⁰ Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdés

Az átalakítás célja, iránya

A segélyezési rendszer átalakításának szükségességével már a Széll Kálmán Terv 2.0 is foglalkozott. Megfogalmazta: szükséges a méltányossági ellátások központi támogatásának megszüntetése.

„A hazai segélyezési rendszer egyik szemléletes jellegzetessége, hogy az ún. »normatív« (törvény alapján mindenkinek járó) segélyek mellett számos ún. »méltányossági« segély létezik. Ez a gyakorlatban azt eredményezte, hogy a tehetősebb önkormányzatok nagy százalékban nyújtanak ilyen ellátásokat, amire »szegényebbek« nem képesek. Ezen igazságtalan gyakorlat felszámolása érdekében már 2012-ben is megszűnt a méltányossági segélyek egy típusa, és az állam jelentősen (10 milliárd forinttal) csökkentette az ezekhez való hozzájárulást is. Tovább lépésként, 2013-tól – a kormányzati elképzelések szerint – mindössze egyetlen krízissegélyezés maradna az önkormányzatok saját hatáskörében.

A rászorulókat ellátásában jelentős az állami szerepvállalás. és háttérbe szorul a hozzátartozók felelőssége (azaz az állam ott is helyt áll, ahol egyébként ez például a rászoruló gyermekeiktől is elvárható lenne). Ennek megszüntetése, a hozzátartozói felelősség növelése a Kormány kifejezett célja.”¹¹

Miközben a megállapítás helytálló, a következtetések és a belőlük fakadó intézkedések már kevésbé.

A 2015. évi költségvetést megalapozó törvényjavaslat is szól a segélyezési rendszer átalakításának céljairól. Az előterjesztésben olvasható szöveges indoklás szerint a változásra azért van szükség, hogy az új támogatási rendszer igazságosabbá és átláthatóbbá váljon, valamint előzze meg a korábban gyakran tapasztalt, segélyekkel való visszaéléseket. „*Magyarország senkit sem hagy az út szélén – nyilvánította ki Varga Mihály nemzetgazdasági miniszter –, az állam a továbbiakban is támogatja azokat, akik nem képesek munkavégzésre, vagy nem kapnak munkát (még a közfoglalkoztatás keretében sem)*” (T/2141. sz. törvényjavaslat, 2014: 159)¹²

Ám az új segélyezési rendszer mélyén meghúzódhatnak más nem – vagy csak a politikai retorikában – megfogalmazott értékek, illetve a jó kormányzással kapcsolatban kialakult elképzelésekből következő jellemzők is. Csak négyet emelünk ki ezek közül.

1. A munkaalapú társadalom víziójából eredeztethető „*segély helyett munka*” pontosabban „*munkáért segély*” elv nem most fogalmazódott meg, gyökerei az „Út a munkához” programig nyúlnak vissza. Az elvnek a nemzetközi

¹¹ <http://2010-2014.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/elkeszult-a-szell-kalman-terv-2-0> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

¹² <http://www.parlament.hu/irom40/02141/02141.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

- gyakorlattól elütő és egyre erősödő megvalósulási formái téves premiszszán alapulnak: azt feltételezik, hogy a munka nélkül lévők esetében választási helyzet áll elő, vagy a segélyt, vagy a munkát választják. A munkagazdasági, szociológiai és szociálpolitikai kutatások, de a nemzetközi és hazai tapasztalatok sem támasztják alá ezt a feltételezést. (Atkinson 1999, Atkinson–Micklewright 1991, Barr 2012, Blundell 2000, Gallie 2002, Häusermann–Palier 2012, Simonyi 2012, Csoba 2010, Köllő 2009). A közgazdasági elméletek szerint is a munkavállalási hajlandóság olyan többletényezős folyamat, amelyben nemcsak az elérhető munka (már ha van) és ennek bére számít, hanem egy sor objektív (közlekedési lehetőségek, közszolgáltatások léte, minősége, munkába állás költsége stb.) és szubjektív (pl. egészségügyi állapot, családi körülmények) tényezők együtt járása is.
2. 2010 óta az addig erősen decentralizált közszolgáltatási rendszer *közpon-tositása* zajlik (oktatás, egészségügy, részben szociális közszolgáltatások). Ebbe a sorba illeszthető a segélyezés igazgatási keretének megváltoztatása, az állam dekoncentrált szerveiként működő járási hivatalok (melyek a megyei kormányhivatalok szervezeti egységei) új szerepe egyes segélyfaj-ták működtetésében.
 3. Csökkent a pénzbeli ellátások természetbeni juttatásra váltásának az esélye azzal, hogy megszűnt az aktív korúak támogatása természetben való nyújtásának lehetősége.
 4. Az érdemesség vizsgálatát a környezettanulmány készítésének lehetősége már a szociális törvény megszületése óta lehetővé tette. Ám az *érdemesség feltételül szabása, a nyíltan vállalt magatartásteszt* új keletű „innovációnak” tekinthető. Bár a „tisza udvar, rendes ház” kritérium kikerült a járási szinten megítélt segélyek jogosultsági feltételei közül 2011. április elsejével, de a helyi segélyezésben megmaradhatott. A települési önkormányzatoknak a maguk segélyrendeleteit már februárban meg kellett alkotniuk.

Mielőtt rátérnénk a szabályok részletes ismertetésére és értékelésére, érdemes egy kis kitérőt tenni. 2011 tavaszán jelent meg nyilvánosan a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció (a továbbiakban NSZK) (Czibere et al. 2011). A koncepció a szociális és gyermekjóléti rendszerben megjelenő támogatások és szolgáltatások, valamint a hozzájuk kapcsolódó intézményrendszer átalakításáról szóló szakértői javaslat, ami tízéves időtávban vázolja fel egy új rendszer bevezetését.

Az NSZK a pénzbeli ellátások területén két fő irányt jelöl meg: a pénzbeli ellátások és a szolgáltatások nagyobb összhangjának a megteremtését és egy új logikára épülő segélyezési rendszer bevezetését, melynek alapja egyfajta szociális minimum. Az utóbbira kétféle elképzelés is született. Az egyik egyéni szinten javasolja a garantált minimumjövedelem bevezetését, ami együttműködési feltétel nélkül járna az egyénnek. Ezt egészítenék ki az élethelyzethez kapcsolódó támogatások, illetve a kiegészítő elemek. A másik javaslat a korábban létezett családi segélyhez hasonlóan családi szinten biztosítaná a garantált minimális jövedelmet.

Ez azonban, szemben az első csomaggal, együttműködési feltételt is elvár. Ehhez kiadáskompenzáló ellátások és krízissegélyek járnának (Varga 2012).

Minderre nem csupán azért térünk ki, mert a jelenlegi kormányznak ez az egyetlen, igaz, nem elfogadott, de koherens szakmai szociálpolitikai programja, hanem azért is, mert a jelenlegi változások egyes elemei felfedezhetők a koncepcióban. Az NSZK szerint a jövedelemkompenzáló, valamint az élethelyzethez kapcsolódó kiadáskompenzáló támogatások a központi kormányzat felelőssége (dekoncentrált igazgatási mód), és így ez inkább a normatív szabályozást jelent, míg a diszkrecionális jogkörök mentén kialakított támogatások a települési önkormányzatok illetékességében maradnak. Az elfogadott új rendszer ettől csak részben tér el.

Az egyik lényegi különbség, hogy az új segélyezési rendszer önmagában az alacsony jövedelmet vagy a jövedelemhiányt nem ismeri el a segélyre jogosultságot teremtő tényezőnek. (Ez lenne a minimumjövedelem intézménye).

További eltérés, hogy a normatív módon szabályozott ellátások köre szűkebb, mert a kiadáskompenzáló támogatások egy része települési szinten maradt, és a helyi szinten dől el, hogy ezek mennyire lesznek normatív vagy keretjelleggel, illetve egyéni szinten szabályozott diszkrecionális juttatások. Ennek egyik hosszú távú hatása az lehet, hogy a központi állami (járási) segélyezés és a helyi szintű (önkormányzati) támogatási rendszerek egymásra épülése – ahogy ezt az NSZK kívánatosnak tartotta volna – töredezett lesz, az eljárási szabályok érvényesítése, az információk közvetítése akadályokba ütközhet.

Az NSZK a szükségleteket tekintette a segélyre jogosultság kiindulópontjának. A megvalósult segélyezési rendszerben a forráshiányos településeken élők többsége alacsony jövedelmű, azaz a potenciális igényjogosultak relatív száma várhatólag nagy lesz. Így reális az esély arra, hogy a települések vezetői a források, nem pedig a szükségletek oldaláról közelítik majd meg a kérdést. Azaz – mivel a központi pályázati forrásokra vannak utalva – a kérelmezőket a központi szint felé (járás, munkaügy) „nyomják”, ezzel szűkítve a „saját” segélyezeti körüket. Például nincs akadálya annak, hogy a települési önkormányzat a méltányosságból kért ápolási díjat, a települési támogatás részeként, azzal a feltétellel ítéli meg: előbb a kérelmező igazolja, hogy nem jogosult a normatív és járási szinten megállapított ápolási díjra. Vagyis a települések abban lesznek érdekeltek, hogy először ne a települési támogatást vegyék igénybe az emberek, hanem a központi állami rendszer támogatásait. Ez nagy ellátási kockázat, mert az igénylés folyamata időben elnyúlhat, és ezen időszakban ellátás nélkül maradhat a kérelmező/jogosult.

Majd az eljárási rutinok kialakulása és a felgyülemelő tapasztalatok levonása után válik világossá, mik az új rendszer előnyei és hátrányai, de az már most látszik, hogy számos további szabályozási, hozzáférési bizonytalansággal kell számolni.

A 2015-ben érvénybe lépett változások

A mostani módosítások bizonyos értelemben az utóbbi években történt folyamatok betetőződését is jelentik: fordulponthoz érkezett a szociális segélyezés rendszere.

1. táblázat: Az új segélyezési rendszer alapsémája

A régi ellátás neve	Új ellátás	Megállapító hatóság
<i>Szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások (segélyek)</i>		
Időskorúak járadéka		járás
Ápolási díj		
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás		
Rendszeres szociális segély	Egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás	települési önkormányzat
Lakásfenntartási támogatás	<i>helyett</i> Települési támogatás	
Adósságcsökkentési támogatás, adósságkezelési szolgáltatás		
Méltányossági közgyógyellátás		
Méltányossági ápolási díj		
Önkormányzati segély	Rendkívüli települési támogatás	
Óvodáztatási támogatás	–*	
<i>Természetben nyújtott szociális ellátások</i>		
Köztemetés		
Közgyógyellátás		járás
Egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság		

* 2015. szeptember 1-jétől megszűnik.

Az egyes ellátásokról szólva az *időskorúak járadéka* nevű segély és a normatív *ápolási díj* jogosultsági kritériumaiban 2011. április elsejével nem történtek változások, csupán az igazgatási keretrendszerben.

Az aktívkorúak két támogatási formája közül a jelentősebb, a *foglalkoztatást helyettesítő támogatás* megőrizte fegyvelmező eszköz jellegét. A munkaképesnek ítélt embereket a segélyezés-közfoglalkoztatás-segélyezés körforgásba kényszeríti, ahol a régi érdemes (munkaképtelen) – érdemtelen (munkaképes) dilemma válik meghatározóvá, méghozzá úgy, hogy eközben a program által kínált megoldás-

módoknak a munkaerő-piaci reintegráció szempontjából vett hatásai csekélyek (Cseres-Gergely–Molnár 2014).

Megmaradt az előzetes együttműködési kötelezettség még azon csoportok esetében is, például gyesen, gyeten lévők, özvegyek, amelyek esetében ez meg lehetőségen életszerűtlen.

Továbbra is egy családban egyidejűleg csak egy személy jogosult foglalkoztatást helyettesítő támogatásra, míg a másik felnőtt legfeljebb egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatást kaphat. Előfordulhat, hogy két foglalkoztatást helyettesítő támogatást igénylő lenne egy családban. Ez azonban nem megengedett, tehát ellátás nélkül maradnak ezek az érintettek. Egy, az ebben a problémában érintettekkel kapcsolatos írásbeli képviselői kérdésre az EMMI államtitkára, Rétvári Bence így válaszolt:

„Tekintettel arra, hogy a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2013. december 31-én mindössze 2675 olyan család volt, ahol az egyik családtag foglalkoztatást helyettesítő támogatásra, míg a másik rendszeres szociális segélyre volt jogosult, az egy család–egy segély szabály az átalakítással érintett személyek töredékét érinthette. Ezekben a családokban is lehetőség van arra, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban nem részesülő családtag is álláskeresőként regisztráljon, és ekként közfoglalkoztatásban vegyen részt, hiszen az álláskeresői vagy szociális ellátásban nem részesülő álláskereső a közfoglalkoztatás egyik célcsoportját jelentik.”¹³

Mindez azokat érinti hátrányosan, akik egyébként éppen azért voltak eddig felmentve a közmunka kényszere alól, mert nem számítottak „munkaképesnek”, így a munkaerőpiacra való visszatérésük sem volt elvárt – tegyük hozzá, elképzelhető se nagyon.

A korábbi rendszeres szociális segély új nevet kapott, *egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás* lett belőle. Megjegyezzük, a segély kifejezést, megnevezést teljesen kiirtották a segélyezési rendszerből.

Még mindig a családi jövedelemhatár segítségével számolják ki a támogatás havi összegét, ami továbbra sem lehet magasabb, mint a nettó közfoglalkoztatási bér 90 százaléka. A családi jövedelemhatár azonban nem a fogyasztási egység és a nyugdíjminimum szorzatának 90 százaléka már, hanem 92 százaléka. Az előbb említett írásbeli válaszban a tárca azt válaszolta, hogy ez a két százalékpontos emelkedés „*a költségvetési lehetőségekre figyelemmel került meghatározásra, tekintetbe véve a nyugellátások 2015. január 1-jei emelésének mértékét is*”.

Változás még, hogy megszűnt a beilleszkedést segítő program is a rendszeres szociális segély alakváltozásával. Így a jövőben az érintetteknek már nem kell részt venniük többek között az egyéni képességeket fejlesztő vagy az életmódot formáló foglalkozáson, tanácsadáson, illetőleg a munkavégzésre történő felkészü-

¹³ <http://www.parlament.hu/irom40/04070/04070-0001.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

lést segítő programban. Ez azokat érintette korábban, akiket lényegében munkaképesnek nyilvánított az új rendszer, úgy tűnik – érthetetlen módon –, a jogalkotó szerint a munkaképeseknek nincs szükségük ilyen szolgáltatásokra.

Az új segélyfajta a korábbi négy jogosultsági típusból kettőre „ad megoldást”. A másik két kategória, a nyugdíj előtt állóknak (kb. 17 ezer ember), valamint a korábban a helyi rendelet alapján segélyezettetteknek (kb. 7 ezer ember) eddig azt mondták, hogyha vállalják az együttműködést, akkor jogosultak lehetnek foglalkoztatást helyettesítő támogatásra, és így közmunkára is. A változás következménye tehát az, hogy a közel 25 ezer érintett esetében a támogatás nem automatikus, viszont bekerülhetnek a közmunkára kényszerítettek táborába, de akár ellátás nélkül is maradhatnak.

Nehéz koherens logikát felfedezni a járási és a települési szintű feladatmegosztásban. A jövedelem pótló programok a méltányossági ápolási díj kivételével járási szintre kerültek, a kiadáskompenzáló segélyek többsége pedig az önkormányzatokhoz, két kivétellel. Ha a szükségletek logikáját követné a rendszer, akkor az amúgy a régi rendszerben normatív *lakásfenntartási támogatásnak* is a járási szinten volna a helye, hiszen a lakhatás biztonsága a jövedelemszerzéshez és az egészség megőrzéséhez kapcsolódó szükségletekhez hasonlóan alapvető szükséglet.

Csupán elvben a járási szinten megítélhető támogatások normatív jellegűek, míg a települési szinten diszkrecionálisak. Csupán elvben, írtuk, hiszen a környeztanulmány készítésének lehetőségét nem szüntette meg a törvény módosítása.

A kötelező segélyek körén kívül további ellátások nyújtásáról és a jogosultsági feltételekről az önkormányzatok szabadon dönthetnek. A módosítások révén létrehozták a megszűnő ellátások „pótlására” hivatott *települési támogatást*.

A települési támogatás a következő „élethelyzetekre” nyújthat segítséget:

- a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez,
- a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának az ápolását, gondozását végző személy részére,
- a gyógyszerkiadások kompenzálására,
- a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére.

Emellett azt is meghatározza a szabályozás, hogy a település a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére *rendkívüli települési támogatást* köteles nyújtani. Elsősorban azok számára,

„...akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni, vagy alkalmanként jelentkező többletkiadások – így különösen betegséghez, halálesethez, elemi kár elhárításához, a válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartásához, iskoláztatáshoz, a gyermek fogadásának előkészítéséhez, a nevelésbe vett gyermek családjával való kapcsolattartásához, a gyermek családba való visszakerülésének

elősegítéséhez kapcsolódó kiadások – vagy a gyermek hátrányos helyzete miatt anyagi segítségre szorulnak.”¹⁴

Így a kiadáskompenzáló ellátásokat – leszámítva a közgyógyellátást és a köztemetést –, valamint a méltányosságból vagy krízisellátásként nyújtott segélyeket a helyi szinten megoldandó feladatok közé sorolják, még hozzá anélkül, hogy a törvény a továbbiakban meghatározná bármilyen alsó korlátot e helyben megállapítható ellátásokra vonatkozóan, ezzel bizonytalanná téve az ellátásokhoz való hozzáférést, azok színvonalát és gyakoriságát.

Ezzel az intézkedéssel – mivel nem tudjuk még a tényleges hatásokat számba venni – megint csak elvben mondhatjuk azt, hogy az alulról ennyire nyitott segélyezési rendszerben, mint lehetőség, egyszerre van benne a helyi igények minél szélesebb spektrumú kielégítése, illetve a nyomor fokozása. Ami biztos, hogy a segélyezettek kiszolgáltatottak a helyi politikának, valamint a társadalom jelenlegi állapota¹⁵ és a politikai légkör nagy eséllyel olyan kedvezőtlen szcenárió felé sodorja a rendszert – főként ott, ahol nagy számban élnek alacsony jövedelemből a családok, illetve a település szolgáltatáshiányos –, ami a társadalom további szétszakadását, a reménytelen helyzetben élők számának emelkedését vonja maga után.

Hangsúlyozzuk, hogy ez nem az átmenet törvényszerű nehézségeinek tulajdonítható, és csak részben írható az ellátási rendszer felépítésének számlájára. A rendszer felépítése ugyan követ valamiféle logikát, hiszen bizonyos kockázatok kezelése esetében az egyenlő hozzáférés elvét biztosítja (járási szintű ellátások köre), valamint elsősorban a speciális élethelyzetekre reagáló juttatások tekintetében helyi szintű kezelést irányoz elő. Ugyanakkor a helyi döntési jogkör számára beépített egyetlen küszöb (rendkívüli települési támogatás) olyan gyenge és megfoghatatlan, hogy semmiféle megélhetési garanciát nem szavatol.

Nem mondunk újat azzal, ha kijelentjük: az átmenet mindig nehézségekkel jár. Különösen így van, ha a jogosultság megállapításának jogköre átkerül egy másik szakigazgatási szervezethez, hiszen az addigi eljárásrendek, rutinok, tudások és tapasztalatok „elvesznek”. Igaz, a rossz beidegződések is. A kormány e kérdést úgy próbálta megoldani, hogy azokban az esetekben, ahol 2015 előtt már jogosulttá váltak az ellátásra, ott a juttatások kifutó ellátások, azaz a segélyek a jogosultság megkezdésétől számított egy évig – ha a segélyezett életkörülményei nem változnak pozitív értelemben – fennállnak. Ehhez az addigi forrásokat a központi költségvetés biztosítja. Az új feltételrendszer csak az új belépők számára kötelező, így biztosítja a fokozatos átmenetet.

Ehhez a rendszerhez olyan forrásallokációt társított a törvényalkotó, amely differenciált tehervállalást jelenít meg. Az egész országra kiterjedő egységes ellátási kört teljes egészében a központi költségvetés biztosítja, míg a települési önkor-

¹⁴ Sztv 45. § (4) bekezdés

¹⁵ Lásd pl.: <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b338.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

mányzat döntési körében tartozó támogatások forrásait oly módon differenciálja, hogy a tehetősebb (nagyobb adóerő-képességű) önkormányzatoknak saját forrásból kell kigazdálkodniuk az ellátások fedezetét. A többi települési önkormányzat azonban számíthat egyéb központi forrásokra is. A finanszírozás részleteivel a következő fejezetben foglalkozunk.

Finanszírozási rendszer

Nincs könnyű helyzetben az, aki pontos képet szeretne kapni a segélyrendszer finanszírozási hátteréről. Már az is komoly kapacitásokat igénylő feladat, ha le akarjuk írni az új finanszírozási rendszer szerkezetét. A vonatkozó költségvetési törvény mögött meghúzódó számítások nyilvánosságának hiánya (pl. az adóerő-képesség) nehezíti az eligazodást abban, hogy mely önkormányzatokat, és így közvetve mely lehetséges igényjogosultakat hogyan érinti a finanszírozási rend változása.

A nehézségek sokasosnak, ha valamilyen évek közötti összehasonlítást szeretnénk készíteni. Pontos adatok híján inkább becsléseket tudunk adni arról, hogy az elmúlt időszakban miként alakult a segélyezésre szánt források mértéke. A rendelkezésre álló hozzáférések három módszertan (ESSPROS, államháztartás, KSH-adatgyűjtés) alapján is lehetővé teszik az adatok elemzését, de ez a „bőség” csak látszólagos, mert pontos és mélyre ható elemzést egyik módszertan sem tesz lehetővé.

Amikor pedig a segélyezetttek létszámának alakulását szeretnénk szemügyre venni, az eddigiekhez képest még nehezebbé válik az elemző munka, mivel csak a KSH OSAP rendszerén keresztül kapott, sok esetben csak segélyfajták szerinti esetszámot és nem jogosultakat tartalmazó adatgyűjtés áll a rendelkezésünkre, vagyis nem tudható, hogy összességében hány segélyezett van.

Ezen akadályok ellenére kísérletet tettünk a lehető legpontosabb elemzésre. Először röviden áttekintjük azt elmúlt néhány év finanszírozási változásait, majd az új rendszer forrásallokációs mechanizmusát írjuk le. Végül becslést adunk a források nagyságáról és a segélyezetttek létszámáról.

A finanszírozás változása (2010–2014)

Ebben az időszakban is a segélyekre fordított kiadások nagyobb részét a költségvetés finanszírozta, míg az önkormányzat (ún. „önrész” formájában) az egyre kisebb hányadát. Az önrészhez azonban szintén adott bizonyos nagyságú támogatást a költségvetés. Ez utóbbi a szabad felhasználású normatíva. Szakszerűbben ez a következőket jelenti: korábban a települési önkormányzati segélyezési feladatok ellátásához a költségvetés két „csatornán” keresztül biztosított támogatást: a jövedelempótló támogatások kötött felhasználású előirányzatával, valamint a pénzbeli szociális juttatásokhoz kapcsolódó szabad felhasználású normatív hoz-

zájáruással. A támogatást – igénylés alapján – előlegként megkapták az önkormányzatok a költségvetésből (Varga 2011).

A 2. táblázatban látható, hogy miként változott az elmúlt években a különböző segélyekhez adott összes költségvetési támogatás mértéke. Az értelmezését megnehezíti, hogy szinte minden évben más néven és helyenként más céllal szerepeltek ezek az előirányzatok (melyek kibontásától most eltekintünk). A táblázat adataiból jól látható, hogy hat év alatt 124 milliárd forinttal csökkent a segélyekre felhasználható források összege. (Igaz, ehhez hozzá kell tenni, hogy a 2014-re és 2015-re nem a tényleges adatok állnak rendelkezésre, hanem a törvényi előirányzatok, márpedig 2014-ben is voltak év közbeni módosítások.) Különösen a pénzbeli ellátások (ezen belül is az egyes jövedelempótló támogatások kiegészítései) ráfordításai mérséklődtek számottevő mértékben, míg a természetbeni juttatások központi forrásai alig változtak. Azt mindenképpen érdemes kiemelni, hogy e számszerű csökkenés mögött jelentős reálérték-vesztéség húzódik meg.

2. táblázat: A segélyekre fordított költségvetési kiadások alakulása (milliárd Ft)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Egyes jövedelempótló támogatások kiegészítés	172,4	108,9	99,2	81,0	93,2	25,9
Pénzbeli szociális juttatások	69,4	60,6	58,4	39,0	39,1	30,1
Járási szociális feladatok ellátása	–	–	–	19,6	22,4	61,9
<i>Pénzbeli segélyek összesen</i>	<i>241,8</i>	<i>169,5</i>	<i>157,6</i>	<i>139,6</i>	<i>154,7</i>	<i>117,9</i>
Közgyógyellátás	19,8	20,6	18,9	19,0	18,9	18,3
Pénzbeli és természetbeni gyermekvédelmi támogatások	7,1	7,0	6,7	6,5	6,3	6,1
<i>Pénzbeli és természetbeni támogatások összesen</i>	<i>268,7</i>	<i>88,2</i>	<i>183,2</i>	<i>165,1</i>	<i>140,8</i>	<i>142,3</i>
A jóléti ráfordítások* %-ában	3,2	2,2	2,1	1,8	1,9	1,5
A GDP %-ában	0,9	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4

* Jóléti ráfordítások: az államháztartás konszolidált kiadási (pénzforgalmi szemléletben), ide nem sorolva: „Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások”, valamint „Szórakoztató, kulturális, és vallási tevékenységek és szolgáltatások” funkciókat.

Forrás: 2010–2013 zárszámadási törvények, 2014–2015 költségvetési törvények előirányzatai.

Ha az összes jóléti ráfordításhoz és a GDP-hez viszonyítjuk a változásokat, a trend egyértelmű: a segélyre szánt források e mutatók alapján is egyre apadnak; az összes jóléti kiadáson belül a segélyekre szánt források 2010 és 2015 között a felére csökkentek. Ugyanez mondható el a GDP-hez viszonyított arányukról is.

Látható, hogy amíg 2010-ben majdnem a GDP 1 százalékát tették ki a segélyek, addig ez az érték 2015-re 0,4 százalékra csökkent. A forráskivonás abban az időszakban következett be, amikor a szegények száma a rendszerváltás óta soha nem látott mértékben megnőtt, valamint a válság után a gazdaság – igaz ugyan, hogy nagyon lassan – bővülésnek indult. Azaz nem az államháztartás forráshiánya okozta a csökkenést, hanem a politikai szándék, a munkaalapú társadalom forintosítása, hiszen a segélyforrások zsugorodásával párhuzamosan a közmunkára szánt források¹⁶ jelentősen bővültek.

2012-ben a benyújtott költségvetési törvényjavaslatban¹⁷ egy új segélyezési koncepció körvonalai látszódtak, ám végül ebből semmi nem lett, mert a korai benyújtás (nyár eleje) után ősszel jelentős átalakításokon esett át az egész tervezet. Ennek ellenére érdemes megemlíteni, hogy akkor úgy tűnt, 2013-tól egyes segélyek kikerülnek a jegyző hatásköréből: a normatív ápolási díjról, az időskorúak járadékáról és az óvodáztatási támogatásról a járási kormányhivatalok döntöttek volna (az előbbi kettő, illetve a közgyógyellátás valóban át is került). A többi segély pedig „létalapként” egyesült volna. A járások azóta egyre több feladatot vettek át, de a „létalapból” semmi nem lett.

A 2012-es javaslat nem érintette a támogatások finanszírozását, hiszen az eredeti tervezet is kétszaternás forrásallokációt írt elő. Ebben az esetben is vissza kell utalnunk a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepcióra, hiszen ezek az elemek a koncepcióban is fellelhetők voltak.

A finanszírozás változása 2015-től

A 2015. évi költségvetés szerint a segélyezési rendszer forrásallokációja három csatornán keresztül valósul meg. Ezt az allokációs rendszert a jobb érthetőség kedvéért – három kérdés mentén – táblázatba foglaljuk (*3. táblázat*).

A három nagy allokációs csatorna – elvben – három másik forrással is kiegészülhet. Az egyik lehetőség a települési önkormányzatok korábban segélyekre fordított saját forrásai, melyeket – ugyancsak elvben – idén is betervezhetnek a települési támogatás forrásaira. (Emlékeztetőül: 2014-ig a jövedelempótló segélyek és a lakásfenntartási támogatás 90%-át a központi állam, 10%-át a települési önkormányzat biztosította.) A másik: a költségvetés is lehetőséget teremt alternatív források bevonására.¹⁸ A harmadik – elméleti, de a legtöbb településen nem életszerű – lehetőség, hogy a helyi bevételeket helyi adók kivetésével növelik, és ebből fedezik a szociális kiadások egy részét. Az adótörvények módosításának következtében ugyanis a települési önkormányzatok adóztatási mozgástere jelen-

¹⁶ Közfoglalkoztatásra 2010-ben 101,1 milliárd Ft-ot fordítottak (Cseres-Gergely–Molnár 2014: 208), míg a 2015. évi költségvetés előirányzata már 270 milliárd Ft-tal számol.

¹⁷ http://www.parlament.hu/irom39/07655/adatok/2013_tvjav_0615.pdf (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

¹⁸ A törvény 2. mellékletének I. fejezet 1. c) pontja („Egyéb önkormányzati feladatok támogatása”) az önkormányzati törvényre hivatkozva (Mötv 13. §) lehetőséget teremt – egyéb feladatellátás mellett – szociális ellátások támogatására (is).

tősen bővült; az önkormányzatok települési adót vezethetnek be bármely adótárgyra, ha az nem képezi törvényben szabályozott közteher tárgyát. Mindezek ellenére azért tekinthetjük ezt elméleti, nem használható finanszírozási elemnek, mert ahol sok a segélyezett, ott biztos, hogy egyfelől a népesség többsége alacsony jövedelmű családokból áll, akik nem igazán tudnak többletadóforrásokat biztosítani az önkormányzatoknak, másfelől a területen működő vállalkozásoknak (ha vannak) sem számottevő az adóerő-képessége.

3. táblázat: A segélyezési rendszer forrásallokációs sémája

Kié a feladat?	Mi a feladat?	Mennyi forrás áll rendelkezésre? (Mrd Ft)
I. Központi kormányzat	Járások szociális feladatai	61,9
	Közgyógyellátás	18,3
	Egészségügyi feladatok ellátásával kapcsolatos hozzájárulás	7,1
II. Települési önkormányzatok normatív támogatása	Pénzbeli szociális ellátások kiegészítés (átmeneti finanszírozása)	25,9
	Szociális feladatok egyéb támogatása	30,1
III. Települési önkormányzatok diszkrecionális támogatása (pályázat)	Fejezeti tartalék terhére	? *
<i>Összesen</i>		<i>143,3–148,3</i>

* Sajtóhírek szerint kimondottan erre a feladatra nagyságrendileg 5 milliárd Ft-ot terveztek be, de erről semmiféle hivatalos és nyilvános dokumentum nincs. (Egyébként e fejezeti tartalék előirányzata összesen 38,2 milliárd Ft.)¹⁹

Forrás: 2015. évi költségvetési törvény.

Mindehhez érdemes hozzáfűzni azt is, hogy az önkormányzatok működésének támogatása, a beszámítás és kiegészítés rendszere is változik; az önkormányzatokat megillető kiegészítő támogatások a korábbiaktól eltérő elosztás alapján jutnak majd el az egyes településekhez.

¹⁹ Ha feltételezzük, hogy a fejezeti tartalék mind segélyezésre megy majd, és mindent összeadunk, akkor nagyjából meglenne a tavalyi összes forrás. De ezt nem lehet feltételezni, hiszen az előirányzat számos kiadás fedezetéhez igényelhető. Nem tudni tehát, hogy mekkora része fogja a segélyezési rendszer kipótlását szolgálni. Ráadásul ez a pályázati úton adott lehetőség nem ugyanaz, mint ha törvényben biztosított módon kapnák meg a jogosultak az ellátást és utána a pénzt a települések. Továbbá ezt nem mindenki fogja igénybe venni, ahogyan más pályáztatás révén működő támogatásoknál sem jut el mindenki a segítség, ahova kellene, mivel nem minden település pályázik. („Jó” példa erre a nyári étkeztetés, amire szintén sok önkormányzat nem pályázott, nem szervezték meg akkor sem, ha kaptak volna pénzt.)

„A beszámítás mellett az alacsony gazdasági potenciállal rendelkező települések felzárkózása érdekében kiegészül a rendszer a pozitív »kiegyenlítés-sel«. Az alacsony helyi adóbevétellel rendelkező települések (8500 forint/fő alatt) a beszámításban érintett támogatások összegére vetített, meghatározott százalékos kiegészítő támogatásban részesülnek az alapfeladataik ellátása érdekében.”²⁰

Visszatérve a táblázathoz látható, hogy a források többsége, 59 százaléka a központi állam intézményrendszerén keresztül kerül felhasználásra; a források normatív alapon a járási szinten működő kormányhivatalok által segélyekre fordítódnak. A járásokhoz került ellátások „felül nyitott előirányzatok”, tehát azok törvény-módosítás nélkül túlléphetők. Az önkormányzatoknak nyújtott célzott kiegészítő támogatás azonban nem.

A települési önkormányzatok költségvetésén keresztüli finanszírozásának döntő része normatív szabályok szerint alakul. Ezen belül az egyik eleme – az ún. pénzbeli szociális ellátások kiegészítése²¹ – a 2014-ben megállapított és még nem lezárult támogatások továbbfinanszírozást szolgálja, azaz e keret (25,9 milliárd Ft) gyakorlatilag a kifutó jelleggel megszüntetett korábbi ellátások fedezetéül szolgál. A másik elem – települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása²² – azon települési önkormányzatok pénzügyi támogatását jelenti, ahol az önkormányzatok nem képesek saját forrásból finanszírozni az ellátásokat. Ez az allokációs rendszer viszonylag bonyolultan számolja ki, hogy melyik önkormányzat mennyi forráshoz juthat a központi büdzből. Az elosztás kulcsa egyfelől a támogatás mértékének meghatározása, másfelől a település adóerő-képessége. Előbbi azt jelenti, hogy a támogatás két részből tevődik össze: *a*) a korábbi ellátások (rendszeres szociális segély és foglalkoztatást helyettesítő támogatás) „önrésze” (ami a teljes támogatás 60%-a); *b*) a település lakosságának alapján (ami teljes támogatás 40%-a).

²⁰ <http://www.parlament.hu/irom40/01794/01794.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

²¹ Lásd 2. melléklet a 2014. évi C. törvényhez, III. fejezet a települési önkormányzatok szociális, gyermekjóléti és gyermekéktetési feladatainak támogatásáról, 1. alcíme a pénzbeli szociális ellátások kiegészítéséről

²² Uo., 2. alcíme a települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatásáról

Az így kiszámolt támogatás azon településeket illeti meg, ahol „egy lakosra jutó adóerő-képesség”²³ 18 ezer Ft/fő alatti. A további kategóriák: ha az adóerő-képesség 18–24 ezer Ft közé esik, akkor a támogatás mértéke 50 százalék; 24–32 ezer Ft között 25 százalék. Ha az egy lakosra jutó adóerő-képesség 32 ezer Ft feletti, akkor nem jár központi támogatás a települési önkormányzatnak. Az előzetes kalkuláció szerint ilyen „gazdag” 261 település lesz²⁴ (ezek városok, illetve budapesti kerületek), azaz az összes települési önkormányzat 8 százaléka, függetlenül attól, hogy a szóban forgó település szociális helyzete milyen (gondoljunk csak a VIII. vagy a IX. kerület szociális problémáira).

Az is kérdés, hogy mi történik akkor, ha év közben csökken az adó nagysága, mivel az addig iparüzési adót fizető vállalat jövedelmezősége – gazdasági nehézségek miatt – csökken. A jelenlegi szabályok nem teszik lehetővé, hogy a rendszerbe ilyen fokú korrekcióra való képesség (rugalmasság) épüljön be. Ami rendelkezésre áll – feltéve, ha egész évben lehet pályázni – a táblázatban jelölt III. forrásallokációs csatorna. De ez csak feltételezés, mivel e konstrukció – egyelőre! – csak papíron létezik. 2015 áprilisában csak annyit lehet tudni róla, hogy rendelkezésre áll az a 38,1 milliárdos önkormányzati fejezeti tartalék, ami egy országgyűlési képviselői írásbeli kérdésre adott válasz szerint többletet ad „*azoknak az önkormányzatoknak, amelyek a rászorulókat ellátását nem tudják megfelelően biztosítani*”. Ám azt is írták, hogy mindez még várat magára:

„A támogatások odaítéléséről a nemzetgazdasági miniszter és a belügyminiszter közösen dönt. Az igényléshez szükséges pályázat kiírása jelenleg előkészítés alatt áll, a támogatási pályázat részletes szabályai, eljárásrendje a kiírásból lesz megismerhető a közeljövőben.”²⁵

Ezzel tehát nem tudtak tervezni a települések, amikor el kellett fogadniuk a szociális ellátásokról szóló rendeletüket 2015. február 28-ig, illetve azt sem lehet tudni, hogy a már említett év közbeni adóerő-képesség mérsékléséből fakadó esetleges hiányokat, alultervezéseket a települési önkormányzatok milyen forrásból fogják fedezni. Kérdés az is, hogy a kialakított szabályozás miként tudja majd

²³ Az adóerő-képesség meghatározást a 2. melléklet kiegészítő szabályok 1.e) alpontja a következőképpen írja le. „A 2013. július 1-jén hatályos iparüzési adórendelettel rendelkező települési önkormányzat a 2014. II. negyedéves költségvetési jelentés keretében szolgáltatott adatot a 2013. évi iparüzési adóalap összegéről. A 2014. II. negyedéves költségvetési jelentés keretében adatot nem szolgáltató községi, nagyközségi önkormányzat esetében az egy lakosra jutó elvárt iparüzési adó megegyezik az adatot szolgáltató községi, nagyközségi önkormányzatok egy lakosra jutó iparüzési adóalapja – a legalacsonyabb és legmagasabb egy lakosra jutó iparüzési adóalapú községi, nagyközségi önkormányzatok egy-egy tizede figyelmen kívül hagyásával – számított átlagával.

2014. évben, a Mőtv. 98. §-a szerint, megalakult önálló község önkormányzatának (...) egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képessége megegyezik azon települési önkormányzat egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képességével, amelyből megalakult (...). A kiválással érintett önkormányzat iparüzési adóalapját az érintett önkormányzatok között lakosság szám szerint kell megosztani.”

²⁴ http://www.hetek.hu/belfold/201502/megszunt_a_segely (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

²⁵ <http://www.parlament.hu/irom40/02946/02946-0001.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

kezelni a kifutó ellátások utáni ellátási igényeket, és ez milyen mértékben borítja fel a helyi büdzsétet.

Segélyezési adatok

Mint már írtuk, a segélyezés költségeire többféle módszertan alapján is becsléseket lehet tenni. Az Európai Unió által használt módszertan (ESSPROS) szerint a jövedelmi/vagyoni helyzethez kötött juttatások 2012-ben összesen az összes társadalmi juttatások 4,2 százalékát tették ki Magyarországon (KSH 2014c). Összehasonlításképpen ugyanezen érték 2000-ben majdnem 7, 2010-ben 5 százalék körül alakult, azaz ebben a metszetben is csökkenő trend figyelhető meg. Olyannyira, hogy e juttatásokra fordított kiadások 2012-ben 2000-hez képest (2 év alatt!) 18 százalékkal csökkentek. Az ESSPROS-módszertan szerint e kategória a pénzbeli támogatásokat, valamint a természetbeni juttatásokat is tartalmazza. Ha csak a „means test” alapján folyósított pénzbeli ellátásokat nézzük, ennek értéke 115,3 milliárd Ft, az összes társadalmi juttatás nem egészen 2, az összes pénzbeli ellátás nem egészen 3 százaléka. Az előző – csökkenő – tendencia látható akkor is, ha a segélyekre szánt források nagyságát az összes pénzbeli ellátáshoz viszonyítjuk (a bázisévek itt is 2000, ill. 2010).

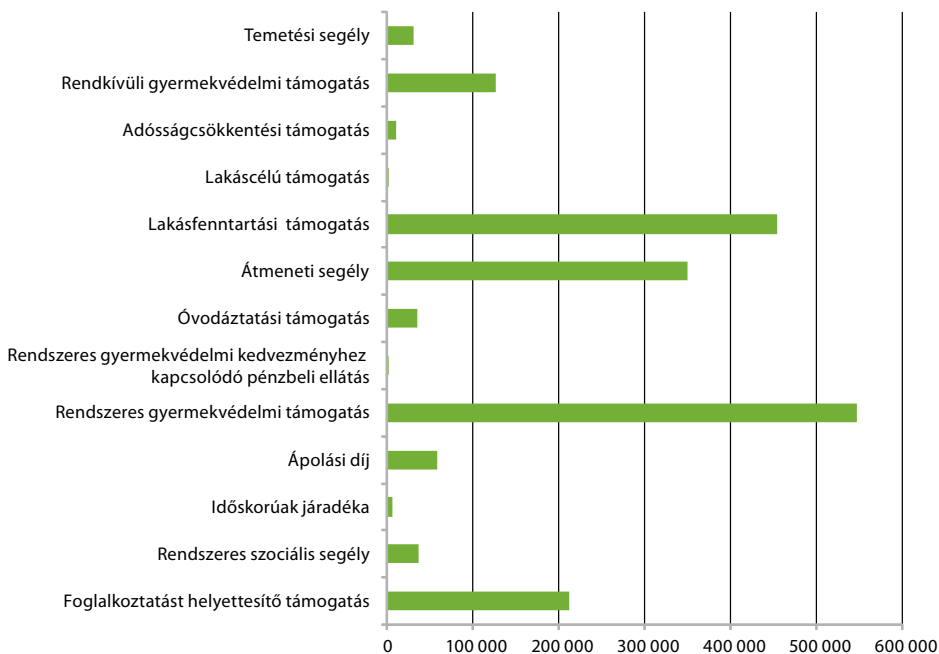
A KSH (2014) kiadványa szerint 2013-ban összesen 126,4 milliárd forintot költött a magyar állam pénzbeli segélyekre. Ennek az összegnek majdnem 73 százaléka a járáshoz kerülő négy jövedelempótló ellátás – foglalkoztatást helyettesítő támogatás (45%), ápolási díj (17%), rendszeres szociális segély (9%), időskorúak járadéka (2%) – fedezete. Emellett a lakásfenntartási támogatás részesedése volt jelentős (17%). A többi, itt nem említett ellátás részesedése nem éri el az 5 százalékot. A szükségletek kielégítése szempontjából azt mondhatjuk, hogy a segélyrendszer a lakásfenntartás kompenzálása mellett a munka nélkül lévő aktívok ellátását, valamint a családtag ápolását (ami egyszerre jelentheti a munkanélküliség kezelését, a szolgáltatáshiány pótlását, valamint ápolás-gondoskodáshoz való hozzájárulást) segíti. A támogatás összege – mint ahogy már írtuk – igen szerény, a legtöbbet (átlagban 30 787 Ft/hó) az ápolási díjban részesülők kapják.

A KSH szerint tehát a segélyek összes ráfordítása 126,4 milliárd Ft, a költségvetési adatsorokból számolt kiadás 139,6 milliárd Ft volt (a 2. táblázat adataiból számolva), míg az ESSPROS-módszertan alapján számolt összeg 115,3 milliárd Ft (igaz, ez 2012-es adat). Három módszertan, három különböző szám, ami nem meglepő, de az adatok közötti eltérés – ha nem is lényegtelen, de – elhanyagolható nagyságrendű. Kijelenthető, hogy az adatok megbízhatóak, így az ebből levont következtetések statisztikai értelemben relevánsak. A legfontosabb következtetést pedig egy mondatban össze lehet foglalni: bármely módszertan szerinti értéket nézünk is, szembevetve, hogy *a segélyezésre fordított források alacsonyak, és erről az alacsony színtről – főként 2010 után – tovább mérséklődött a segélyre szánt források nagysága.*

A segélyre fordítandó források számbevétele során azt találtuk, hogy az adatok megbízhatóak. A létszám adatok esetében ez nem mondható el, módszertani értelemben sokkal bizonytalanabbak, mint a pénzbeli ellátások forrásaira vonatkozó adatok. Ennek oka, hogy ezek a számok csak azt mutatják meg, hogy mennyien részesültek a statisztikailag hozzáférhető egyes pénzbeli szociális támogatásokból. Ám az nem deríthető ki, hány fő kapott *összesen* támogatást, mivel egy személy egyszerre több helyről is kaphat ellátást. A bizonytalanságot tovább növeli, hogy az ellátások időhossza is különböző. Van olyan ellátás, ami eseti (pl. átmeneti segély), van, amelyik időszakos (pl. rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény pénzbeli támogatása), de a többségük egyéves időszakra (pl. foglalkoztatást helyettesítő támogatás) vehető igénybe. Ráadásul néha az elemszám nem személy, hanem esetszám (pl. temetési segély). A segélyek igénybevétele tehát nem egyenlő a jogosultak létszámával, mivel az igénybevétel csak azt mutatja, hogy egy adott ellátásban hányan részesültek, és mivel egy személy egyszerre több támogatást is kaphat, így ez a mutató nem tudja kiszűrni a halmozódásokat.

E felvezetés után a következőben azt nézzük meg, hogy hányan veszik igénybe a pénzbeli ellátásokat. Ha gyors mérleget készítünk, azt mondhatjuk, hogy 2013-ban összesen mintegy 1,8 millió igénybevétel történt.

1. ábra: Az önkormányzati pénzbeli segélyre igényjogosultak száma, 2013



Forrás: KSH (2014).

Legtöbben jövedelemkiegészítő ellátásban, ezen belül is rendszeres és rendkívüli gyermekvédelmi támogatásban, lakásfenntartási támogatásban, átmeneti segélyben részesültek. Az egy támogatottra jutó összeg átlagosan 4–10 ezer Ft közé esik. A halmozódásokat azonban nem tudjuk kiszűrni, azt nem tudjuk pontosan megmondani, hogy ma Magyarországon mennyi ember részesül segélyben, és annak milyen a halmozódása. Amit tudunk, hogy vannak olyan jövedelempótló ellátások, amelyek együtt járását a jogszabályok kizárják. Ezek létszámadatai 2013-ban a következőképpen alakultak (zárójelben, hogy kik a megállapítók):

- foglalkoztatást helyettesítő támogatás – 210 ezer ellátott (járáshoz került);
- rendszeres szociális segély – 37 ezer ellátott (más néven a járáshoz került);
- időskorúak járadéka – 6 ezer ellátott (járáshoz került);
- ápolási díj – 58 ezer ellátott (járáshoz került).

Az összes támogatott nagyjából 310 ezer fő. Amit még tudunk, hogy azoknak a segélyeknek az átlagos egy főre jutó havi összege, amelyekről van statisztikai adat – és nem jövedelempótló pénzbeli juttatások –, durván megbecsülve 10–15 ezer Ft körül alakult 2013-ban. Ezt azért fontos megemlíteni, mert ezen ellátások az új rendszerben települési támogatássá váltak, melynek felső értéke a mindenkori öregségi nyugdíjminimumnál nem lehet nagyobb, azaz a 2013-as érték közel duplája. Ebből a szempontból nem tekinthetjük alacsonynak, de egyrészt ezek az átlagok az önkormányzati segélyek csak egy (igaz, nagyobb) részét tartalmazzák, másrészt e források a megélhetés biztosításához egyre kevésbé járulnak hozzá.

Ezekből az adatokból arra lehet kikövetkeztetni, hogy várhatóan a járási hivataloknak az elkövetkező hónapokban 300–320 ezer pénzbeli ellátásra való igénytel kell számolniuk (ehhez adódik a természetbeni juttatások igénylése is (közgyógyellátás – 280–290 ezer fő, valamint egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság). Ráadásul az igénylések sem időben, sem földrajzi értelemben nem egyenletesen terülnek szét, pedig az adott időszakokban számítani lehet – főként a szeptember és január közötti hónapokban – „boomokra”, területi értelemben pedig az északi megyékben, valamint a délnyugati országrészekben.

A települési önkormányzatok várhatóan eltérő segélyezési rezsimejében, még ha a törvényi keretek maximumát kihasználják is, tovább fog gyengülni a segélyezett megélhetési biztonsága és az ellátások kiszámíthatósága.

Összegzés

A kötelezően létrehozott új helyi szabályozások áttekintésére itt nincs módunk. A tárca területért felelős államtitkára, Czibere Károly 2015. március 25-én, a parlament Népjelölti Bizottságának ülésén azt mondta, hogy „bekérte az összes rendeletet”,²⁶ amelyeket végignéznek, a tapasztalatokat végigelemezzik, és „ha szükség van rá”, ősszel korrigálnak.

Néhány „hibát” már a jogalkotó is észrevett. A módosítások hatálybalépése idején nyújtotta be a kormány azt a törvényjavaslatot²⁷ a parlamentnek, amelyik tartalmazza a rendelkezést, hogy megszűnjön az aktívkorúak ellátásában a lakó-környezet rendezettségére vonatkozó szabályozás. Ez logikusan következik abból, hogy ezen ellátásokat a jövőben a járási hivatal fogja megállapítani.

Egy másik korrekció, szintén az előbbi törvény által, a méltányossági ápolási díjjal kapcsolatban hozott módosítás. Ez az ellátás 2015. márciustól megszűnt, de a települési támogatás megállapítható ugyanezen célból, így pótolhatja a korábbi ellátást is (igaz, a jogosultságra vonatkozó minimális feltételek (pl. az összegére vonatkozóan) már nincsenek előírva). A probléma abból adódott, hogy aki ilyen „ápolási díjban” (települési támogatásban) részesül, az nem jogosult azokra a kapcsolódó jogosultságokra, mint a „rendes” ápolási díjban részesülők. A módosítás szerint a települési támogatás keretében ellátottak is jogosultak lesznek például egészségügyi szolgáltatásra. De a törvényjavaslat csak azoknak adja meg ezt a korábban is létező jogosultságot, akik legalább a korábbi minimumösszegben kapják az új ellátást. Ez azt jelenti, hogy – mivel már nincs megszabva, hogy méltányosságból legalább mekkora összegű ellátást állapítson meg az önkormányzat – aki ennél kisebb összegű támogatást kap, az nem lesz jogosult például szolgálati időt szerezni.

Úgy véljük, az új segélyrendszer nem lesz képes a szegénység enyhítésére és a szegénységben élők további lecsúszásának megakadályozására. A jóléti források alultervezettek, hiányoznak a közpolitikai prioritások, nem működnek megfelelően a mobilitást biztosító intézmények (oktatás, egészségügy, munkaerő-piaci ellátórendszer). A szegénységet, ha egyáltalán a kormányzat szándékában áll, a jelenlegi feltételrendszerben működő társadalompolitikai intézményrendszer képtelen kezelni. Mint bemutattuk, nem az államháztartás forráshiánya okozza szociális támogatásokra szánt kiadások csökkenését.

Az új segélyrendszer strukturális problémái közül a túlzott diszkrecionalitás veszélyeit emeljük ki elsősorban. Az alapvető szükségletek közé tartozó lakhatást támogató eszközszerrendszer hiányzik a normatív és biztonságosan finanszírozott támogatások közül. Rendkívül alacsonyok a segélyezési összegek, és a segély mértékének alapjául szolgáló segélyezési küszöbérték (öregségi nyugdíjmini-

²⁶ http://www.parlament.hu/web/nepjelolti-bizottsag/a-bizottsag-ulesei#biz_ules (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

²⁷ Lásd a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvényt.

mum) 2008 óta változatlan. Sem az újonnan létrehozott települési támogatás maximális összege (havi 28 500 Ft), sem az aktív korúak fő ellátásának (foglalkoztatást helyettesítő támogatás) havi átlagos összege (22 800 Ft/hó) semmiféle biztonságot nem szavatol. Ennek alátámasztására két adat: az előző két ellátás a 2013-as nettó átlagkereset felének²⁸ 38, illetve 30 százaléka, míg a 2013. évi létminimumnak²⁹ 36, illetve 45 százaléka. Könnyű belátni, hogy ezek a szociális támogatások az elemi szintű megélhetést még elvileg sem tudják biztosítani. A bonyolult és az önkormányzati szinten bizonytalanná vált finanszírozási rendszer is súlyos akadályozó tényező.

A legfrissebb felmérések szerint a szegénységgel és kirekesztettséggel kapcsolatos egyes mutatók ugyan javulást mutatnak (KSH 2014a, Szivós–Tóth 2015), de ez inkább egyéb intézkedések hatásának köszönhető (rezsicsökkentés, családi kedvezmény kiterjesztése, közmunkaprogramok, üdülés támogatása utalványnyal), mintsem a szociális támogatások színvonalának. Hozzá kell tenni, hogy a jövedelmi szegénység nem csökkent. A súlyos anyagi nélkülözés és a munkaintenzitást mérő mutatók kedvező változása mögötti intézkedések a legszegényebeket csak részben vagy csak egyes elemeikben érik el. Érdemes ehhez a Tárki kutatásának egy megállapítását is hozzátenni: „amennyiben egy munkanélküli háztartásban valaki közmunkás lesz, javulás történik a munkaintenzitásban, ám a pótlólagos jövedelem nem elegendő arra, hogy a háztartás kikerüljön a szegénységből” (Szivós–Tóth 2015: 8). Ezért is lehet azt mondani, hogy a segélyezés átalakítása a legszegényebek számára lesz a leginkább „húsbavágó”.

Irodalom

- Atkinson, A. B. (1999): Munkaösztönzők. In Csaba Iván – Tóth István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana* Budapest: Osiris – Láthatatlan Kollégium, 165–194.
- Atkinson, A. B. – Micklewright, J. (1991): Unemployment Compensation and Labour Market Transitions. A critical review. *Journal of Economic Literature*, (29), 4, 1679–1727. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/230305/Vodopivec2.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- Barr, Nicholas (2012): *Economics of the Welfare State*. 5th ed. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Blundell, Richard (2000): Work incentives an 'in-work' benefit reform: a review *Oxford Review of Economic*, (16), 1, 27–44.

²⁸ Ez a mérték az egyik gyakran használt szegénységi küszöbérték (KSH, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli050a.html), utolsó letöltés: 2015. 04. 24.).

²⁹ Ez esetben a 2 felnőtt + 2 gyerek háztartástípus egy főre jutó létminimumértékét vettük alapul (KSH 2014b).

- Czibere Károly – Sziklai István – Mester Dániel – Vörös Gyula – Sidlovics Ferenc – Skultéti József – Beszterczey András (2011): *Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió 2011–2020*. http://szozsak.hu/adat/dokumentumtar/hu32_NSZK_2011_10.pdf (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- Csoba Judit (2010): *A tisztas munka*. Budapest: L'Harmattan.
- Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György (2014): *Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac*. In Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi riport 2014*. Budapest: TÁRKI, 204–225. <http://www.tarki.hu/adat-bank-h/kutjel/pdf/b331.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Győri Péter – Kósa Eszter – Mózer Péter – Zolnay János (2013): A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. *Esély*, (24), 6, 3–19. http://www.esely.org/kiadvanyok/2013_6/esely201306.pdf (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- Ferge Zsuzsa és Darvas Ágnes (vál., szerk.) (2014): *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2012–2013*. Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület. http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2012-2013.pdf (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- 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: Oxford University Press.
- Häusermann, Silja – Palier, Bruno (2012): Foglalkoztatás-barát jóléti reformpolitikák a posztindusztriális gazdaságokban. In Nyilas Mihály (vál. és szerk.): *Nemzetközi kitekintés a foglalkoztatási- és jóléti politikák alakulásáról*. Budapest: ELTE TáTK, 62–85. http://tat.elte.hu/file/NEMZETKOZI_KITEKINTES_A_FOGLALK.pdf (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- Juhász Gábor (2015): Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. *Esély*, (26), 1, 3–31.
- Köllő János (2009): *A pálya szélén*. Budapest: Osiris Kiadó.
- KSH (2014a): *A háztartások életszínvonala*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/hazteletszinv/hazteletszinv.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- KSH (2014b): Létminimum, 2013. *Statisztikai Tükör*, 2014/53. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin13.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- KSH (2014c): *Szociális Statisztikai Évkönyv 2013*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Mózer Péter (2007): „Jót s jól! Ebből áll a nagy titok...” A jövedelem- és vagyontesztelésen alapuló pénzügyi támogatások bemutatása, valamint alternatívák megfogalmazása. Budapest: MEH ÁRB. <http://www.slideserve.com/shaun/j-t-s-j-l-ebben-ll-a-nagy-titok> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- Mózer Péter – Tausz Katalin (2010): Javaslatok a segélyezési rendszer korszerűsítésére In Mózer Péter – Tausz Katalin (szerk.): *A szociális segélyezés szerepe a segélyezett életminőségének alakulásában*. Budapest: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 183–203. www.employmentpolicy.hu/resource.aspx?resourceID=252_szocialis (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

- Semjén András (1996): *A szociális ellátórendszer átalakítása* (alternatív munkanyag). Budapest: Népjóléti Minisztérium.
- Simonyi Ágnes (2012): Aktiválás – foglalkoztatás – és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban. *Esély*, (24), 2, 66–99. http://www.esely.org/kiadvanyok/2012_2/simonyi.pdf (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- Szívós Péter – Tóth István György (szerk.) (2015): Jól nézünk ki (...?!). Háztartások helyzete a válság után 2014. *TÁRKI Monitor Jelentések 2014*. Budapest: TÁRKI, http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2014_teljes.pdf (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- SZMM (2014): *Szolid program 2002–2003*. SZOLID tanulmányok, dokumentumok. Budapest: Szociális és Munkaügyi Minisztérium. <http://szmm.gov.hu/main.php?folderID=872&articleID=6206&ctag=articlelist&iid=1> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- Tóth István György (1998): *Háttér tanulmányok a középtávú szociálpolitikai koncepcióhoz*. Zárótanulmány. I. köt.: Gazdasági aktivitás vagy szociális támogatások? A jóléti újraelosztás megváltozott keretfeltételei. Budapest: TÁRKI. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a237.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- Varga Attila (2011): A szociális támogatások finanszírozása. In Mester Dániel (szerk.): *Támogatások és ellátások változása 2001–2008 között*. Budapest: NCSSZI. http://ncsszi.hu/download.php?file_id=736 (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)
- Varga Attila (2012): Új receptek – régi hozzávalókkal. A Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció segélyezési rendszerei. *Esély*, (24), 1, 50–76. http://www.esely.org/kiadvanyok/2012_1/varga.pdf (utolsó letöltés: 2015. 04. 24.)

Kérjük kedves Olvasóinkat, hogy adjuk 1%-ával támogassák az Esély társadalom- és szociálpolitikai folyóirat kiadását!

Hilscher Rezső Alapítvány
Adószámunk: 19650988-2-43

Köszönjük!