



Magyarország

Minimumjövedelem-rendszerek

A nemzeti szakpolitikák vizsgálata

Albert Fruzsina

Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai
Kutatóintézet, Zsigmond Király Főiskola

*Fontos jogi nyilatkozat: A jelentés nem feltétlenül tükrözi az
Európai Bizottság vagy a tagállamok nézeteit.*

2009. április



On behalf of the
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



Tartalomjegyzék

1. Összefoglaló	3
2. A helyzet elemzése a magyarországi minimumjövedelem-rendszerek kapcsán	5
2.1. Rövid kitekintés	5
Jogosultsági feltételek	8
Kapcsolódás más szociális ellátásokkal	10
Az újbóli munkába állás kezelése	15
A különböző egyének és háztartástípusok ellátási összegei	15
Időtartam	17
A feltételekre vonatkozó szabályok	17
Irányítási intézkedések	17
2.2. A minimumjövedelem-rendszerek felmérése	18
Lefedettségi és igénybevétel	19
Megfelelőség	21
Hatékonyság	25
2.3. Kapcsolat a minimumjövedelem-rendszerek és az aktív integrációs stratégia másik két pillére között	26
A minimumjövedelmi segélyezettek támogatása (személyre szabott) foglalkoztatási és képzési programok útján	26
Minimumjövedelem-rendszerek támogatása a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés szempontjából	27

1. Összefoglaló

A minimumjövedelem-rendszer magyarországi létezését korábban vitatták, kijelentve, hogy „általános rendszer nincs”. Ugyanakkor, ha a minimumjövedelem definícióját megnézzük a Bizottság COM(2006)/44. sz. közleményének megfogalmazásában, azt kell mondanunk, hogy Magyarországon VAN minimumjövedelem-rendszer: a rendszeres szociális segély nemrégiben megváltozott rendszere – új nevén aktív korúak ellátása – minimumjövedelmi rendszernek nevezhető.

A rendszeres szociális segély korábbi rendszerének az „Út a munkához” program keretében nemrégiben végbement, meglehetősen alapvető módosítása differenciálja az aktív korúak és a hátrányos munkaerő-piaci helyzetűek rendszerét. Az új szabály szerint az aktív korúak közül két csoport jogosult az ellátásra. (1) Munkavégzésre alkalmas személyek, akik közmunkába bevonhatóak, illetve munka hiányában rendelkezésre állási támogatásra jogosultak. (2) Munkavégzésre alkalmatlan személyek, akik ennél fogva nem kötelezhetők munkavégzésre, szociális helyzetük miatt szociális segélyre jogosultak.

A szociális törvény 2009-től életbe lépett módosítása kiemelt célként határozza meg, hogy a munkára képes, tartósan munkanélküli, szociális segélyben részesülők a korábbinál fokozottabb mértékben vegyenek részt valamely közfoglalkoztatási formában, hogy rendszeres munkajövedelemhez juthassanak, és közelebb kerüljenek a munka világához. Ugyanakkor vitatható, hogy a közmunkában való részvétel valóban a fokozottabb munkaerő-piaci integrációhoz vezet-e.¹

A rendszeres szociális segély kritikájaként említhető az alacsony jogosultsági határ és segélyösszeg. A magyar rendszerben a legtöbb ellátás a nyugdíjminimumhoz (jelenleg 28 500 forint, pillanatnyilag kb. 95 euró) van kötve a létminimum helyett. A nyugdíjminimum már bevezetésekor is a Központi Statisztikai Hivatal relatív létminimum mutatója alatt volt, és ettől azóta is egyre távolodik. Így erősen kétséges, hogy ilyen összeg milyen mértékben képes „minimális életszínvonal melletti alapvető igények biztosítását” garantálni. A 2006-os jogszabály-módosítás jelentősen növelte az ellátás összegét a nagy családtagszámú – például sokgyermekes – háztartásokra vonatkozóan. Az új szabályok szerint azonban ilyen alapon számítva az igénybe vevőknek csak az egyik csoportja kap segélyt, a rendelkezésre állási támogatásban részesülők a család összetételétől függetlenül csupán a nyugdíjminimum összegében részesülnek. Az ő esetükben a legalább 90 napos közfoglalkoztatás alatt fizetendő minimálbér növelné a havi átlagösszeget, de erősen kétséges, hogy az önkormányzatok valóban tudnak-e majd annyi munkalehetőséget biztosítani, mint amennyire a törvény alapján szükség lenne. Ez utóbbi kétely ahhoz is kapcsolódik, hogy a mostani program munkát ösztönző eleme nagyon hangsúlyos, de gyakorlati megvalósíthatósága csak később derül ki, különösen a jelenlegi globális helyzetet is figyelembe véve.

Azzal, hogy 2009. január 1 előtt a jogosultság megállapításának és a közmunka megszervezésének feladata a helyi önkormányzatokra hárult, a helyi szervezeti és eljárási eltérések miatt megkérdőjeleződött az egységes és egyenlő elbánás, ami pedig a törvényhozók

¹ Lásd többek között Scharle Ágota: Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitikai In: Társadalmi riport 2008 szerk: Kolosi Tamás-Tóth István György P.: 257-290. valamint Köllő János munkaerő-piaci szakértővel készített interjú, HVG 2009.01.21

Letölthető: http://hvg.hu/hetilap/200904_Kollo_Janos_munkaeropiaci_szakerto_A_szakmu/page2.aspx

célja volt. Kockázatot jelentett az is, hogy a helyi önkormányzatok saját maguk határozhatták meg a jogosultság egyes feltételeit. A jelenleg hatályos törvény nem tartalmaz az önkormányzatok részére olyan felhatalmazást, amely az ellátásra való jogosultságot érintené, azonban a média gyakran beszámol hasonló helyi tervekről.

A rendszer töredezett, és ennek megfelelően kevésbé átlátható. Ez a „jogosultsági hálóból” való kiesés kockázatát vonja maga után és fokozza is egyben.

Az aktív integrációs stratégia másik két pillére – nevezetesen a (személyre szabott) foglalkoztatási és képzési programok biztosítása, valamint a minőségi szolgáltatások hozzáférhetősége – szempontjából több régióban és kistélepusésen hiányos az intézményi és szakmai háttér, különösen azokon a helyeken, ahol a legsúlyosabb a helyzet.

2. A helyzet elemzése a magyarországi minimumjövedelem-rendszerek kapcsán

Van ilyen Magyarországon? A minimumjövedelem-rendszer magyarországi létezését korábban vitatták² kijelentve, hogy általános rendszerként nincs ilyen. A 2008-as MISSOC adatbázisban nem található információ a magyar minimumjövedelem rendszerre vonatkozóan, csupán egy megjegyzés, miszerint „nincs általános rendszer”³. Ugyanakkor, ha a minimumjövedelem definícióját megnézzük a Bizottság COM(2006)/44. sz. közleményének megfogalmazásában, a rendszereknek a következő közös jellemzőik vannak:

- egyéb pénzügyi támogatás hiányában a kedvezményezetteknek és eltartottaiknak nyújtott támogatással biztosítják a minimális életszínvonal fenntartásához szükséges alapvető szükségleteket;
- nem járulékalapúak, adóból finanszírozottak;
- a legtöbb rendszerben nincs időkorlát, noha ideiglenes jellegűnek szánják őket;
- e rendszerek előírják, hogy az arra képes kedvezményezettek munkavégzésre igénybe vehetők legyenek;
- rászorultsági alapon működnek, és bizonyos beleszólási lehetőséget engednek a hatóságoknak;
- a jogosultság az életkortól, és egy minimális időtartamú az adott országban való tartózkodástól függ;
- az ellátások rendszerint a család anyagi helyzetétől függnak, és gyakran kombinálhatók egyéb szociális ellátásokkal (lakhatás, fűtés, gyermekek után járó juttatások).

ebben az esetben azt kell mondanunk, hogy Magyarországon VALÓBAN VAN minimumjövedelem-rendszer: a rendszeres szociális segély – jelenlegi nevén aktív korúak ellátása – minimumjövedelem-rendszernek nevezhető.

2.1 Rövid kitekintés

A minimumjövedelem-rendszer 2009. január 1-től jelentős mértékben megváltozott a szociális és foglalkoztatási törvények (2008. évi CVII. törvény) 2008. december 15-i, az „Út a munkához” program keretében történő módosításával. A 341/2008. (XII.30.) kormányrendelet *garantálja a társadalombiztonságra való jogosultságot, miközben megerősíti az öngondoskodás elvét,*

² „The role of minimum income for social inclusion in the European Union” [A minimumjövedelem szerepe a szociális integrációban az Európai Unióban] 3. oldal. www.donatagottardi.net/documentazione/min_income.pdf; *Minimum social standards across Europe* [Minimális szociális szintek Európa-szerte] – www.eapn.ie/pdfs/216_Minimum%20Income.pdf 1. oldal. Minden, a témába vágó vizsgálat, például az idézett források szerint – Magyarország nem rendelkezik minimumjövedelmi rendszerrel, amikor azonban a jelentések azt sugallták, hogy Magyarországnak kellene rendelkeznie vele, a kormányzat tisztségviselői azt állították, hogy VAN ilyen rendszer.

³ http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do;jsessionid=KL4pmrJv0LjZWxvVNIsTyJhXT4QpJTM73bQhQnwLtfS8Tpn42nJl-1114019048

valamint kísérletet tesz a foglalkoztathatóság akadályainak kiküszöbölésére. Az „Út a munkához” program értelmében kiemelt célként jelenik meg, hogy a munkára képes, tartósan munkanélküli, szociális segélyben részesülők a korábbinál fokozottabb mértékben vegyenek részt valamely közfoglalkoztatási formában, hogy rendszeres munkajövedelemhez juthassanak, és közelebb kerüljenek a munka világához.

A szociális törvények 2009-es módosítása differenciálja az aktív korúak és a hátrányos munkaerő-piaci helyzetűek rendszerét. A rendszeres szociális segély már csak egyik formája az önkormányzati ellátásoknak. Az új szabályok a várakozások szerint jobban figyelembe veszik az egyéni élethelyzetet, képességeket, a munkára való ösztönzést.

A program értelmében a munkaerőpiacon aktív korú személyek a rendszeres szociális segély helyett az **aktív korúak ellátására** szerezhethetnek jogosultságot. Az új szabály szerint az aktív korúak közül két csoport lesz jogosult az aktív korúak ellátására.

1. Munkavégzésre alkalmas személyek, akik közmunkába bevonhatóak, illetve munka hiányában **rendelkezésre állási támogatásra** jogosultak. Az ebbe a körbe tartozók kötelesek az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál (a továbbiakban ÁFSZ) nyilvántartásba vételre jelentkezni, az ÁFSZ-szel együttműködve állaskeresési megállapodást kötni, valamint közfoglalkoztatásban részt venni. A 35 év alatti, az általános iskola 8. osztályát be nem fejezett fiatalokra különleges együttműködési szabály érvényes. Az ő esetükben, tekintettel a segélyre szoruló életforma tartóssá válásának elkerülésére, az együttműködési kötelezettség teljesítésének fő formája nem a közfoglalkoztatásban, hanem a képzésben való részvétel. A rendelkezésre állási támogatás összege rögzített, mértéke függetlenül a családtagok számától és a család összetételétől, a jelenlegi legalacsonyabb öregségi nyugdíjjal egyező.
2. Munkavégzésre alkalmatlan személyek, akik ennél fogva nem kötelezhetők munkavégzésre, szociális helyzetük miatt **szociális segélyre** jogosultak. A program ebbe a csoportba sorolja be azokat a személyeket, akik csökkent munkaképességűnek minősülnek egészségügyi szakintézmény szakvéleménye által igazolt egészségi állapotuk alapján, vagy vakok személyi járadékában, fogyatékosági támogatásban részesülnek, és emiatt munkavégzésre alkalmatlanok, valamint aki 14 év alatti gyermeket nevelnek, és a gyermek intézményi ellátását nem tudják biztosítani. Emellett a helyi önkormányzat további mentességi feltételeket határozhat meg helyi rendeletben. A rendszeres szociális segély számítása nem változik: megállapítása továbbra is a család összetétele és jövedelme alapján történik, havi mértéke nem haladhatja meg a nettó minimálbér összegét.

A közfoglalkoztatás megszervezése a megfelelő önkormányzat feladata, ezt a feladatot az önkormányzatok társulás vagy más, e célra alapított szervezet útján is elláthatják. A közfoglalkoztatás biztosítása céljából az önkormányzatok a foglalkoztatási szervekkel egyeztetett közfoglalkoztatási tervet készítenek. A közfoglalkoztatási terv tartalmazza a közmunka alapján járó támogatásra jogosultak képzettség szerinti összetételét, azoknak a közfeladatoknak a megjelölését és ütemezését, amelyeket részben vagy egészben a közfoglalkoztatás révén kívánnak ellátni, továbbá az ellátásukhoz szükséges létszámot és a finanszírozáshoz rendelkezésre álló forrásokat.

Feketemunka végzése mindkét csoport esetében az ellátás megszűnését vonja magával. A program további eleme a foglalkoztathatóságra vonatkozó szakvélemény felülvizsgálhatósága. Amennyiben az aktív korúak ellátására jogosult személyt a foglalkoztatás-egészségügyi szolgálat nem jogosultnak nyilvánítja, a rendelet lehetőséget ad a munkáltató számára a szakvélemény

felülvizsgálatának kezdeményezésére a foglalkozás-egészségügyi szakszolgáltatást nyújtó szervnél.

A rendszer átalakítása a rendelkezésre álló erőforrások átcsoportosításával történik. A közfoglalkoztatási rendszerekbe illesztendő ösztönzőként a program értelmében megváltozik a központi és az önkormányzati erőforrások aránya. A szociális segélyben részesülő, a törvény által mentesített személyek szempontjából a finanszírozási rendszer nem változik (a központi források aránya továbbra is 90% marad). A közmunkában való részvétel alól a megfelelő önkormányzat által felmentett, szociális segélyben részesülő személyekre vonatkozóan, illetve a bevezetendő rendelkezésre állási támogatás esetében a központi források aránya 80%. A közmunka tényleges költségek tekintetében eddig meglévő finanszírozási rendszere megváltozik: az önkormányzatok a foglalkoztatással összefüggő személyi kiadások (munkabér és közterhek) 95%-át igényelhetik a központi költségvetésből.

Történeti áttekintés:

Az aktív korúak ellátásának bevezetése előtt a minimumjövedelem szerepét a rendszeres szociális segély (RSZS) játszotta, amelyet a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szabályozott. A törvényt többször is módosították, 2000 májusa óta azok az aktív személyek voltak jogosultak a rendszeres szociális segélyre, akik egészségileg károsodottak vagy munkanélküliek, és megélhetésük más módon nem biztosított.

A 2004-5-ben módosított rendszer elsősorban az ellátási összeg számításában és a hatóságokkal előírt együttműködés tekintetében tért el a korábbtól. 2005-től kezdve részletesebb előírások születtek az együttműködésről, amely szerepelt ugyan a korábbi jogszabályokban, de az önkormányzatok voltak kijelölve szabályozóként. A 2005-ös módosítás összetett együttműködési rendszert vezetett be, amelyben szerepeltek az aktív munkaerő-piaci eszközök, a szociális munka elemei, illetve a közhasznú és közcélú munkavégzés. Az új szabályozásnak megfelelően az ügyfél aktív részvételének feladatával megbízott hatóságnak egyénre szabott reintegrációs tervet kellett készítenie. A tervnek írásos formában tartalmaznia kellett az együttműködési elemet, a nyújtott szolgáltatásokat, valamint az ügyfél feladatait.

A megélhetés a 2006. áprilisáig érvényben lévő szabályozás szerint akkor volt nem biztosítottnak tekinthető, ha az aktív korú nem foglalkoztatott személy:

- havi jövedelme nem haladta meg a nyugdíjminimum 70%-át (2003-ban 15 260 forintot);
- családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladta meg a nyugdíjminimum 80%-át (2003-ban 17 740 Ft-ot);
- vagyona sem neki, sem családjának nem volt.

Az RSZS összege a kérelmező személyes jövedelmét egészítette ki az öregségi nyugdíjminimum 70%-ára. Ha nem volt jövedelme a segélyezettnek, akkor az öregségi nyugdíjminimum 70%-át, ha volt, akkor az öregségi nyugdíj 70%-ának és jövedelmének különbségét kapta.

Ez a szabályozás 2006. április 1-jével megváltozott. 2006. július 1-jével jelentős változások történtek az ellátás jogosultsági feltételeiben és az összeg számítási módszerében. A kettős (családi és személyes) jövedelemfeltétel megszűnt, és a segély átalakult családi támogatássá. Az ellátás összegének meghatározása a kérelmező háztartásának egy főre jutó jövedelme

alapján történt. A nem foglalkoztatott aktív korú személy akkor volt jogosult a segélyre, ha családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem érte el a nyugdíjminimum 90%-át (a korábbi 80%-kal szemben). A segély összege változó volt, a családi jövedelmet egészítette ki a jogosultsági határig (a nyugdíjjövedelem 90%-áig, 2008-ban 26 500 forintig); ilyen módon a szegényebb családok nagyobb összegű segélyre voltak jogosultak.

A rendszeres szociális segély azoknak járt, akik nem dolgoznak, aktívan kerestek munkát, és már nem voltak jogosultak a biztosítási alapú munkanélküli járadékra. Csakúgy, mint a többi munkanélküli ellátás esetében, a jogosultsághoz itt is bizonyítani kellett az aktív munkapiaci státuszt. Akkor kaphatott valaki segélyt, ha a kérelmet megelőzően 1 évig és a segély folyósításának teljes ideje alatt együttműködött az illetékes munkaügyi központtal. Egy 2005-ös törvénymódosítás annyiban könnyített a korábbi feltételeken, hogy akik ápolási díj, gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás, rendszeres szociális járadék vagy egyéb szociális támogatás folyósítása után kérelmezik a rendszeres szociális segélyt, azoknak nem 1 év, hanem 3 hónapnyi együttműködést kellett bizonyítaniuk.

Jogosultsági feltételek

Az aktív korú csoportban lévő, munka és egyéb jövedelem nélküliek esetében a korábbi egy (rendszeres szociális járadék) helyett 2 kategória jött létre.

1. Rendszeres szociális segélyre jogosult:
 - aki egészségi okokból nem dolgozhat;
 - 55 évnél idősebb;
 - 14 éven aluli gyermekének (vagy gyermekeinek) napközbeni ellátását a helyi önkormányzat nem tudja biztosítani.
2. Rendelkezésre állási támogatásra jogosult:
 - aki a rendszeres szociális segélyre nem jogosult;
 - aki részt vesz a közmunka-, képzési vagy munkaerő-piaci programokban;
 - illetve a fenti kettő hiányában kapja a rendelkezésre állási támogatást.

A szabályok a nem magyar állampolgárookra is vonatkoznak, „amennyiben nem testesítenek meg jelentős terhet a rendszerre nézve”.

A rendszer egy csoportot nem fed le: a pályakezdőknek, amennyiben nem illenek bele egyetlen másik rendszerbe sem, a jogosulttá váláshoz a hatóságokkal való egy évi együttműködést kell igazolniuk.

Az ellátásra jogosultak közül munka jellegű tevékenységekben részt vehetnek:

- akik közfoglalkoztatásban részt vesznek, és különböző munkaerő-piaci és szociális ellátásokra jogosultak;
- pénzügyi ellátásként rendelkezésre állási támogatásra jogosultak, amennyiben önhibájukon kívül nem tudnak részt venni a közfoglalkoztatásban;
- képzésbe bevonhatók: a szociális ellátások egyik előfeltétele 35 éves életkor és általános iskolai végzettség nélküli személyes esetében a képzésben való részvétel a szakképzés megkezdéséhez szükséges általános iskolai záróbizonyítvány vagy képesítés

megszerzése céljából. Amennyiben a képzés során jövedelempótló támogatást nem kapnak, rendelkezésre állást támogatás jár.

A rendszeres szociális segélyben részesülők csoportjának tagjai, bár nem kötelesek a közcélú munkavégzésben részt venni, dönthetnek így, amennyiben az önkormányzattal megállapodást kötnek a közmunkában való részvételre vonatkozóan. Ilyen esetben a rendelkezésre állási támogatás szabályait kell alkalmazni rájuk.

Az „Út a munkához” program célcsoportjaiként a Minisztérium webhelye a következőket nevesíti: a regisztrált álláskereső (442 300 ember), ebből a csoportból rendszeres szociális segélyben részesül 147 500 fő, valamint további 60 000 nem regisztrált álláskereső, akik rendszeres szociális segélyt kap.

Az önkormányzatoknak 2009. március 31-ig kellett felülvizsgálniuk a rendszerben az összes ügyfél helyzetét, hogy jogosult-e az illető az aktív korúak ellátására. A Minisztérium webhelyén⁴ található információk szerint a rendszeres szociális segélyben részesülők között csekély a 14 éven aluli gyermeket gondozók száma, mivel a legtöbb esetben a gyermekek napközbeni ellátása megoldott. A korábbi igénybe vevők körülbelül 10%-a nem jelent meg a felülvizsgálati eljárásban, vagy nyilatkozott, hogy nem kívánja kapni az ellátást.

Amennyiben egy személy jogosult a rendszeres szociális segélyre, nyilvántartásba kell vetetnie magát az önkormányzat által kijelölt szervnél – nevezetesen a családsegítő központnál –, és teljesítenie kell a rá vonatkozó tervben az integráció elősegítése céljából előírtakat. Az ilyen együttműködés célja a készségfejlesztés és az életstílus formálása.

Amennyiben az ügyfélnek rendelkezésre állási támogatást kell kapnia, a munkaügyi központ helyi kirendeltségével kell együttműködnie, és regisztrált álláskeresőként teljesítenie kell az álláskeresői megállapodásban foglaltakat. Így a rendelkezésre állási támogatásban részesülők kötelesek az együttműködésre a közmunkában való részvétellel; a munkaügyi központ kirendeltsége által felkínált megfelelő munkalehetőségek elfogadásával; a munkaerő-piaci szolgáltatások és képzés elfogadásával és igénybe vételével, valamint a munkaügyi kirendeltség által kínált munkaerő-piaci programokban való részvétellel. Amennyiben a személy 35 év alatti, és nem fejezte be az általános iskolai tanulmányait, köteles általános iskolai végzettséget vagy a szakképzés megkezdéséhez szükséges képesítést adó képzésben részt venni.

Korábban a rendszeres szociális járadékra való jogosultságot és az ellátás összegét az önkormányzatok döntötték el. A szabályozás lehetővé tette az önkormányzatok számára, hogy felfelé eltérjenek a törvényben meghatározott összegtől. A rendszeres szociális segélyezettek száma tükrözi a 2000 májusától érvénybe lépett szabályozásváltozást. Ekkortól a munkanélküli járadékra való jogosultságukat kimerítők csak rendszeres szociális segélyért folyamodhattak. A támogatottak száma – bár már 2000-ben is nagyot nőtt – 2001 és 2002-ben ugrott meg igazán, ahogy a jövedelempótló támogatás időtartama az utolsó támogatottaknál is lejár.

⁴ <http://www.szmm.gov.hu>

Kapcsolódás más szociális ellátásokhoz

A szociális segély⁵ a helyi önkormányzatok adják, amelyek egyes jogosultsági feltételeket szabadon saját maguk határozhatnak meg. Az ilyen ellátási formák 90%-át a központi költségvetés finanszírozza, a fennmaradó részt az önkormányzatnak kell biztosítania. Alapjában véve ezek két kategóriába tartoznak: jövedelemtámogatás és kiegészítő segély.

A **jövedelemtámogatás** jelenleg az aktív korúak ellátását (rendszeres szociális segély vagy rendelkezésre állási támogatás), az ápolási díjat és az időskorúak járadékát foglalja magába.

- Az *aktív korúak ellátása* az a fajta szociális segély, amelynek célja egy minimális életszínvonal biztosítása az egyéb jövedelemmel nem rendelkezők számára: két formája a fentiekben részletesen ismertetett rendszeres szociális segély és a rendelkezésre állási támogatás;
- Az *ápolási díj* azoknak fizetendő, akik fogyatékos, illetve 18 év alatti és tartósan beteg családtag számára tartósan gondozást nyújtanak. A súlyosan fogyatékos személyek esetében az ellátás a nyugdíjminimum 100%-a, míg a fokozott ápolást igénylő súlyosan fogyatékos személyek esetében 130%-a. Az önkormányzat a 18 életévét betöltött, tartósan beteg családtag gondozását végző személyeknek is fizethet ápolási díjat. Az ellátás összegét ebben az esetben a helyi önkormányzat állapítja meg az öregségi nyugdíj minimális összegének 80%-ában vagy magasabb összegben. Az ápolás időszaka foglalkoztatásban töltött időnek minősül;
- Az *időskorúak járadéka* a minimumjövedelmet idős korban biztosító támogatási forma, amennyiben a kérelmező nem jogosult semmilyen nyugdíjra, és az egy főre eső jövedelem – beleszámítva a házastárs vagy élettárs jövedelmét is – nem haladja meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 80%-át, egyedül élő, 75 év alatti személy esetében 95%-át, illetve egyedül élő, 75 év feletti személy esetében 130%-át. Az ellátás összege biztosítja a mindenkori jövedelem kiegészítését az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 80, 95, illetve 130 százalékára (értelemszerűen).

A **kiegészítő segély** két kategóriába sorolható: egyfelől bizonyos alapvető igényekhez kapcsolódnak, és felhasználásuk korlátozott, az úgynevezett költségkompenzációs támogatások (ilyen például a lakásfenntartási támogatás, a közgyógyellátás, a temetési segély), másfelől az eseti támogatások, amelyek különleges élethelyzetekben adhatók (ilyen például az átmeneti segély).

Költségkompenzációs támogatások:

- *Lakásfenntartási támogatás* – ez a korábban az önkormányzatok illetékességi körébe tartozó ellátási forma 2004 óta normatív alapon is bevezetésre került, amennyiben a háztartásban az egy főre jutó jövedelem nem éri el az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-át, feltéve, hogy a lakásfenntartás elismert havi költsége a

⁵ <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=848> Lásd: Tájékoztató füzetek/Tájékoztató a szociális ellátásokról/Szociális ellátások 2009 és Táblázatok 2009 fájlnévek: 2009_szocialis_fuzet_090316.pdf és 2009_szocialis_fuzet_tablak_090220.pdf

háztartás havi összjövedelmének 20%-át meghaladja. Emellett jogosultak azok a személyek is, akik adósságkezelési eljárásban vesznek részt. A támogatás minimális összege 2500 Ft, de az önkormányzat kedvezőbb feltételeket is meghatározhat. Ilyen támogatásban 2004-ben 197 ezer, 2005-ben 303 ezer fő részesült;

- Jelenleg körülbelül félmillió hátrányos helyzetű személy veheti igénybe a *közgyógyellátási igazolvány rendszerét*. Ezek a személyek közgyógyellátási igazolványt kapnak, amely bizonyos gyógyszerekre és gyógyászati segédeszközökre ingyenesen jogosítja őket. 2006-ban jelentős változás volt az egyéni gyógyszerkeret bevezetése, amely a kedvezményezett számára legfeljebb havi 12 ezer Ft összegig ingyenesen biztosítja a gyógyszereket a közfinanszírozás alapjául elismert ár mértékéig.

Alkalmi segítségnyújtás:

- Az alkalmi segítségnyújtás kategóriájában a legtipikusabb az önkormányzatok által nyújtott *átmeneti segély*. Az önkormányzatok 2004-ben 942 ezer, 2005-ben 934 ezer főnek nyújtottak átmeneti segélyt;
- Az *adósságkezelési szolgáltatásban* azok részesülnek, akiknek adóssága meghaladja az 50 000 forintot vagy 6 hónapnál régebben fennálló közüzemi vagy egyéb lakhatáshoz kapcsolódó tartozása van, feltéve, hogy a kedvezményezett vállalja az adósságkezelési tanácsadón való részvételt. Az összeg nem haladhatja meg az adósság 75%-át, illetve 400 000 forintot⁶. Adható egy összegben vagy havi részletekben is;
- Az 1997-ben a gyermeknevelés támogatására bevezetett, rászorultsági alapú *rendszeres gyermekvédelmi támogatást* 2005-ben körülbelül 660 ezer gyermek kapta kedvezményezettként. 2006-tól kezdve ez a támogatás beépült az általános családi pótlékba. A korábban az erre a természetben (például ingyenes étkezések és tankönyvek formájában) nyújtott ellátásra való jogosultság azonban megmaradt *rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény* néven. Az erre a kedvezményre jogosultak évente kétszer jogosultak pénzübeli támogatásra, alkalmanként 8 ezer forint összegben⁷;
- A *kiegészítő gyermekvédelmi támogatásra* jogosult hozzátartozók – rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő gyermekek kijelölt gondviselői (tipikusan nagyszülők) – kötelesek a gyermek tartására, és nyugellátásban vagy baleseti nyugellátásban, nyugdíjrendszerű szociális pénzellátásban vagy időskorúak járadékában részesülnek. Ennek a támogatásnak a havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 22%-a. Emellett évente két alkalommal 8400 Ft támogatásban részesülnek;
- Az önkormányzati képviselőtestület a gyermek számára *rendkívüli gyermekvédelmi támogatást* nyújt, amennyiben a gyermeket gondozó család időszakosan létfenntartási gondokkal küszködik, vagy a létfenntartását veszélyeztető rendkívüli helyzetbe kerül. Évente körülbelül 240 ezer gyermek részesül ebben a támogatásban, a teljes összege 2004-ben 2 milliárd forint volt. Az önkormányzat természetben is adhatja ezt a

⁶ A szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 55/A. § (2) alapján

⁷ A 2008. CII. 57. § (3) alapján.

támogatást, például tankönyv, oktatási segédeszközök, élelmiszer stb. formájában. Évente körülbelül 80-100 ezer gyermek részesül természetbeni ellátásban;

- A gyámhivatal a *tartásdíj megelőlegezését* ítélni meg, amennyiben a fizetésre kötelezett (a legtöbb esetben az apa) időszakosan nem képes a megfizetésére, és ennek eredményeképpen a gyermeket nevelő szülő nem képes a gyermek megfelelő tartására. A 2002-es évben körülbelül 7500 gyermek, míg 2005-ben körülbelül 9320 gyermek részesült az államtól ilyen módon megelőlegezett tartásdíjban;
- Az *otthonteremtési támogatás* az átmeneti vagy a tartós nevelésből (nevelőszülőktől vagy gyermekotthonból) kikerült fiatal felnőtteknek nyújt segítséget a lakáshoz jutásban, illetve tartós lakhatásuk megoldásában. Az ebben a támogatásban részesülők száma dinamikusan nőtt, 1998-ban 106 fiatal felnőtt kapta meg ezt a támogatást, körülbelül 50 millió forint értékben, 2005-ben összesen 918-an részesültek benne összesen körülbelül 959 millió Ft összeggel;
- *Gyermekétkeztetés és tankönyvtámogatás*: A kormány rászorultsági alapon a *gyermekétkeztetés* térítési díjainak fokozatos csökkentését vezette be. 2003. január 1-jétől az intézmény számára szükséges térítési díj 50%-át kell biztosítani normatív támogatásként a 3 vagy többgyermekes családokban nevelt gyermekek, tartósan beteg vagy fogyatékos tanulók után, továbbá a fenti rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők számára (amelynek nyújtása jelenleg rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény formájában történik). Emellett a kollégiumban lakók támogatásként az intézmény által igényelt díjak 30%-át kapják. 2003. szeptember 1-je óta ingyenes étkezéseket kell biztosítani az óvodákban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek számára, majd 2004. január 1-jétől a bölcsődébe járó és rendszeres gyermekvédelmi támogatásban (amelynek nyújtása jelenleg rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény formájában történik) részesülő gyermekek számára. 2006. január 1-jétől az ingyenes étkeztetés kiterjed az általános iskola 1-4. osztályába járó és rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekekre is;
- 2009-ben került bevezetésre az *óvodáztatási támogatás*, amely olyan szülők számára nyújtható, aki rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül, és 3 vagy 4 éves gyermekét beíratta az óvodába, a gyermek pedig rendszeresen látogatja az óvodát. Akik ezt már 2009. I. 1. előtt megtették, 2009 júniusában 10 000 forintot kapnak, míg a gyermeküket 2009. I. 1. után beíratók az első alkalommal 20 000 forintot, a második alkalommal 10 000 forintot kapnak;
- A *temetési segély* azoknak szól, akik nem közeli rokonukat temettetik el, vagy amennyiben a temetési költségek veszélyeztetik a család létfenntartását.

A családtámogatási rendszer

Magyarország bonyolult családtámogatási rendszert működtet, amelyben a különböző ellátások lehetnek általánosak, járulékfizetéshez kötöttek vagy jövedelemtől függőek. Itt azért szerepelnek, mert gyakran a leghátrányosabb helyzetű gyermekek számára igen jelentős jövedelemforrást jelentenek.

- A *családi pótlék* az állami költségvetésből finanszírozott általános támogatás. A szülő a támogatásra a gyermek születésétől az iskolaköteles kor végéig (0-18 év) szerez jogosultságot, majd a középiskolai vagy szakképzés során (23 éves korig). Az összeg differenciált a gyermekek számától függően, valamint attól, hogy a gyermeket (vagy gyermekeket) egyetlen szülő neveli-e, illetve fogyatékos-e a gyermek. 2006. január 1-je óta a családi pótlék, a családi adókedvezmény és a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény családi juttatás néven egybevonásra került. Ezzel a családi juttatás átlagosan 84%-kal nőtt. Azok a kedvezményezettek, akik korábban alacsony jövedelmük miatt nem tudták kihasználni az adókedvezményeket, most viszonylag nagyobb összegű támogatásban részesülnek. A három vagy többgyermekes családok bizonyos jövedelmi határig továbbra is jogosultak családi adókedvezményre;
- A gyermeknevelés pénzügyi terheinek ellensúlyozására azok a gyermeket szülő nők, akik legalább négy alkalommal részt vettek terhesgondozáson, egyösszegű *anyasági támogatásra* jogosultak, amely a nyugdíjminimum 225%-a, illetve ikrek esetében 300%-a;
- A *gyermekgondozási segély* (gyes) átalányösszegű ellátás, amelyben a munkaerőpiactól távol maradó szülő a gyermek 3 éves (tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek esetében 10 éves) koráig, illetve az unokáikat 1 és 3 éves koruk között a szülők háztartásában gondozó nagyszülők részesülnek. Ikrek esetében a támogatás folyósítása a gyermekek iskolás koráig (általában 6 éves életkorig) történik. Az ellátás összege a nyugdíjminimummal egyező, illetve ikrek esetében annak kétszerese. 2005-ben 161,4 ezer személy részesült ebben az ellátásban, a központi költségvetés 50,458 milliárd forintot fizetett ki gyermekgondozási segélyre. 2006-tól ez a fajta ellátás a teljes munkaidőben foglalkoztatott szülők számára is elérhetővé vált az egy és három éves életkor közötti gyermekekre vonatkozóan;
- Amennyiben a gyermeket szülő nő a szülést megelőző két évben legalább 180 nap biztosítási időt szerzett, jogosulttá válik a *terhességi-gyermekágyi segélyre*. Ez az ellátás a szülési szabadsággal azonos ideig (24 hét) nyújtható, ebből 4 hét már a gyermek várható születése előtt kivehető. Az ellátás összege az előző évi átlagfizetés 70%-a. 2004-ben 28 ezer nő vette igénybe ezt az ellátást, 2005-ben a költségvetési előirányzat 27,1 milliárd forint volt;
- A terhességi-gyermekágyi segély lejártá után a korábban alkalmazásban álló szülők *gyermekgondozási díjra* (gyed) jogosultak, amíg a gyermek el nem éri a kétéves életkort, amennyiben nem kezdetnek el újra dolgozni. Ehhez az ellátáshoz a gyermek születését megelőző két évben szerzett legalább 180 napos biztosítási idő szükséges. Összege az előző év átlagfizetéseinek 70%-a, de 2009-ben nem haladhatja meg a havi 100,1 ezer forintot.⁸ A gyermekgondozási díjra jogosult szülők nem részesülhetnek egyidejűleg gyermekgondozási segélyben, a gyermekgondozási díj lejártá után azonban a gyermek hároméves koráig jogosultak a gyermekgondozási segélyre. 2005-ben 87 ezer ember kapta a gyermekgondozási díjat, ennek a költsége 61,2 milliárd forint volt;
- A három vagy több gyermeket (amennyiben a legfiatalabb gyermek 3 és 8 év közötti) saját otthonukban nevelő és legfeljebb napi négy órát dolgozó szülők *gyermeknevelési támogatásra* (gyet) jogosultak. Ennek az ellátásnak a havi összege a gyermekek

⁸ A maximális összeg a minimálbér kétszeresének 70 %-a, így évről évre változik.

számától függetlenül megegyezik a nyugdíjminimummal. 2005-ben 47 ezren részesültek benne 13,9 milliárd forintos teljes költség mellett;

- A foglalkoztatásban lévő szülők gyermekük gondozásakor a következő *táppénzre* jogosultak:
 - korlátlan táppénz a gyermek egyéves koráig,
 - 1-3 éves korú gyermekenként 84 nap,
 - 3-6 éves korú gyermekenként 42 nap, gyermekét egyedül nevelő szülő esetében 84 nap,
 - 6-12 éves korú gyermekenként 14 nap, gyermekét egyedül nevelő szülő esetében 28 nap.

A közbeszédben sokféle történet terjed arról, hogy a sokgyermekes, szociális segélyből élő családok munka nélkül mennyivel nagyobb pénzhez juthatnak, mint mások, akik minden nap keményen dolgoznak, és az elmúlt év során Magyarországon ez nagyon heves vitákat váltott ki, és a lakosság egy részében a szociális segélyben részesülők ellen ellenérzéseket, haragot váltott ki. Emellett a 2006-ban bevezetett jogszabályok kifejezett célja volt, hogy mivel a RSZS a család meglévő jövedelmét egészíti ki, ne legyen lehetséges, hogy az ilyen család pénzügyi helyzete kedvezőbb legyen a jogosultsági szintet minimálisan túllépő fizetésből élő családnál. Az alábbi példák illusztrálják, hogyan valósulhat meg ez a valós életben.

1. példa

Egy öttagú családot tekintünk, amelyben sem az apának, sem az anyának nincs munkaviszonya. Összes bevételük a három gyermek után járó családi pótlék, azaz 48 000 forint. A családi jövedelemhatár esetükben 107 730 forint, így szociális segélyként 59 730 forintot kaphatnának. Ehelyett felső határként belép a minimálbér nettó összege: 56 190 forint. Ez a család szociális rászorultsága miatt jogosult lakásfenntartási támogatásra, aminek összege 7900 forint havonta, és egy évre kell megállapítani. Gyermekük jogosultak rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre. Emellett a gyermekek ötödik osztályos korukig ingyenes étkezésben részesülnek, továbbá évi kétszeri pénzbeli támogatásra, valamint az iskolásoknak ingyen járnak a tankönyvek. Az étkezés összege napközis ellátás esetén körülbelül 152 forint/gyerek/nap, ami havonta hozzávetőlegesen 9120 forint (áfa nélkül). A rendszeres szociális segélyben részesülő egészségügyi szolgáltatásra jogosult, de jövedelemmel nem rendelkező házastársa nem jogosult, ezért kérelmére megállapítható havi 4350 forint természetbeni ellátás. Összegezve a rendszeres szociális ellátások együttes havi összege a következő: $56\,190 + 7900 + 9120 + 4350 = 77\,560$ forint + 48 000 forint családi pótlék. Ezért a családnak semmit sem kell tennie, azon kívül, hogy igényét a támogatások iránt benyújtja a helyi polgármesteri hivatal ügyintézőjéhez, és alkalmanként megjelenik a munkaügyi központ kirendeltségén, valamint a családsegítő szolgálatnál, amennyiben erre kötelezett.⁹ A 77 560 forint jóval több, mint a minimálbér, ezért ez munkára nem ösztönöz. Ráadásul a munkavégzés legálisan is megengedett. Az eseti támogatások (tankönyvtámogatás, évente kétszeri gyermekvédelmi juttatás júliusban és novemberben) további mintegy évi 78 000 forintot tesznek ki, aminek havi átlaga 6600 forint. Ha az egyik családtag minimálbérrel elhelyezkedne, úgy szociális segélyként már csak havi 3540 forint járna a házastársnak.

⁹ Frey Mária: A munkaerőpiac jogszabályi és intézményi környezete. In Munkaerőpiaci tükrök 2008 <http://econ.core.hu/file/download/mt2008/frey.pdf>, 148-149. oldal.

2. példa: A szociális segély hatását olyan családban mutatjuk be, amely két felnőttből áll, akik közül egyiknek sincs jövedelme. A családi jövedelem határa esetükben 48 735 forint, s mivel nem rendelkeznek más bevétellel, a segély összege is ennyi. Ez a család is jogosult lakásfenntartási támogatásra, melynek összege 4700 forint, valamint egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot igényelhet a házastárs, ami havi 4350 forint természetbeni ellátás. Ez összességében 57 785 forintot jelent. Ha a család egyik tagja minimálbérrel elhelyezkedne, szociális segélyre nem lennének jogosultak.¹⁰

Az újbóli munkába állás kezelése

A rendszeres szociális segély egyik célja az újbóli munkába állás ösztönzése. Ennek az ún. beilleszkedési programnak a munkaügyi kirendeltséggel való folyamatos együttműködésen kívül az is része, hogy a segélyezettnek részt kell vennie egy az önkormányzat által szervezett 90 napos közmunka programban. Ezzel a kötelezettséggel kettős célja volt a jogalkotónak: egyrészt, hogy kiszűrje a csak hivatalosan munkanélkülieket, azaz akik vagy nem akarnak/képesek dolgozni vagy a segély mellett feketén dolgoznak, másrészt, hogy segítse a segélyezett visszailleszkedését a rendszeres munkának megfelelő életvitelbe, illetve mérsékelje a munkavégző képesség csökkenését.

A szociális segélyre vonatkozó új szabályok a társadalmi igazságosság fenntartását és a munkára ösztönzést célozták. 2006-ban átalakult a szociális segély, ettől kezdve egyének helyett családokon alapult. A 2007-es módosítások szintén a segélyezetteknek további munkára való ösztönzését erősítik:

- az egy családnak megadott teljes rendszeres szociális segély nem haladhatta/haladhatja meg a nettó minimálbért;
- lehetségesé vált a váltás a segély és a közmunka között, azaz ha a helyi hatóság a segélyezettet foglalkoztatta, az ellátás összegét lehívhatta az állami költségvetésből, és munkabérré alakíthatta;
- a közmunkában részt vevők a munkabérük és a korábbi segély közötti különbséget megkaphatják, amennyiben az utóbbi összeg alacsonyabb.

2006-tól kezdve 2 fő intézkedés bevezetése ösztönzi a rendszeres szociális segélyben részesülők munkába állását.

- alkalmi munka esetén a segélyt is ki kell fizetni, teljes egészében;
- amennyiben a szociális segélyben részesülő személy munkát talál, egy ideig egyre csökkenő összeggel megkapja a segélyt: a foglalkoztatás első 3 hónapjában a segély 50%-a jár, újabb 3 hónapon át a 25%-a. Ez a szabály abban az esetben nem érvényes, ha a segélyezett állami támogatású foglalkoztatási formában jut munkához.

A különböző egyének és háztartástípusok támogatásainak összegei

A rendszeres szociális segély esetében az addig alkalmazott szabályokat kell tovább alkalmazni, tekintetbe véve tehát a család összetételét, a család jövedelme nem haladhatja meg a

¹⁰ l.m.f.

nyugdíjminimum 90%-át (azaz a nettó nyugdíjminimum a maximum). Fogyasztási egység alapú számítással a családfő súlyozása 1, figyelembe véve, hogy a kiadások (például közüzemi számlák) nem közvetlenül arányosak a családtagok számával. A magyar szabályozásban a házastárshoz vagy élettárshoz rendelt szorzó 0,9, az első és második gyermek esetében 0,8, és minden további gyermek esetében 0,7. A fogyasztási egység 2006. április 1-jétől történő alkalmazása a magyar szociális segélyezési rendszerben új elemként jelent meg, célja az igényfelmérés igazságosabb megvalósítása.

A rendelkezésre állási támogatás a család méretétől/összetételétől függetlenül a nyugdíjminimum összegében rögzített (azaz 28 500 forint). A 35 év alattiak képzése esetén nem adható keresetpótló juttatás, hanem azok rendelkezésre állási támogatásban, az utazási költségek megtérítésében és ingyenes képzésben részesülnek. Amennyiben a rendelkezésre állási támogatásban részesülő személy közmunkában vesz részt, munkabért kap.

A rendszeres szociális segély odaítélésénél a rászorultságot 2006-ig a személyes és a családi jövedelem alapján mérték. A kettős jövedelemkorlát együttes alkalmazása külföldön nem túl gyakori, a családi jövedelmet több országban alkalmazzák. A családnak a magyar szociális törvényben használt definíciója viszont a nemzetközi gyakorlathoz képest szűk. A legtöbb országban a család a rokonai szállal vagy élettársi viszonyal összekapcsolható háztartástagokat jelenti. Az RSZS szabályozása viszont családnak csak a „nukleáris” családot tekinti, pontosabban a családfőt, annak házas- vagy élettársát és az önálló keresettel nem rendelkező 20 év alatti gyermekét.¹¹ Ezáltal minden, szüleivel egy háztartásban élő 18 év feletti egyén jogosultsága függetlenné válik szülei jövedelmétől. Azaz, a 2006-ban bevezetett új szabályozás szerint a segélyre egyaránt jogosult lesz a nyugdíjas édesanyjával, vagy a jómódú szülőkkel együtt élő munkanélküli egyén. Ehhez hasonlóan a felnőtt gyermekével és annak családjával egy háztartásban élő aktív korú munkanélküli szülő is jogosulttá válik a segélyre, függetlenül a háztartás egészének anyagi helyzetétől. Morális szempontból indokolt lehet ez a család-meghatározás, azon az alapon, hogy egy nagykorú emberért sem szülei, sem gyermekei nem tartoznak eltartási felelősséggel. Elosztási szempontból ugyanakkor igazságosabb lenne a rászorultságot úgy meghatározni, hogy az egy háztartásban élő összes háztartástag jövedelme beleszámítson. Itt háztartáson annak statisztikai fogalmát értjük, vagyis azt a legnagyobb egységet, melyben a jövedelmek és a létfenntartás költségei jelentős részben vagy egészben összegződnek és újraosztódnak. A háztartáson alapuló jogosultság figyelembe veszi a jövedelmek háztartáson belüli újraelosztását, és így pontosabban tükrözi a tényleges rászorultságot.¹²

¹¹ Ez a korhatár 23 év a középiskolai tanulmányokat, és 25 év a felsőfokú tanulmányokat folytató gyermekek esetében.

¹² Firle Réka és Szabó Péter András: A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakinálatti hatása. Közpénzügyi füzetek 18.

Időtartam

Az ellátás időtartama nem korlátozott.

A feltételekre vonatkozó szabályok

A rendszeres szociális segély esetében a segély megszüntethető, ha a segélyezett megszegi az együttműködési megállapodást (2 éven belül ismételt), illetve jogellenes munkavégzés esetén – az első esetben felismerve 1 hónap felfüggesztést, a második alkalommal az ellátás megszűnését jelenti.

A rendelkezésre állási támogatás esetében az ellátási jogosultság megszűnik, ha a személyt saját hibájából törlik a munkakeresők nyilvántartásából, ha visszautasít egy felkínált munkalehetőséget, feketemunka esetén (a rendszeres szociális segélyben részesülőkkel azonos módon).

Feltételek a rendelkezésre állási támogatásban részesülők számára:

- Részvétel közmunkában vagy képzésben (speciális szabály a 35 év alatti, általános iskolai végzettség nélküliek számára);
- Együttműködés az országos foglalkoztatási szolgálat kirendeltségével (nyilvántartásba vétel és álláskeresői megállapodás);
- Évente legalább 90 napi közfoglalkoztatás.

Irányítási mechanizmusok

Az önkormányzatoknak vagy társulásaiknak minden évben közfoglalkoztatási tervet kell készíteniük, hogy hatékonyan tudják megoldani a közfoglalkoztatást, és biztosítani tudják az álláskeresői megállapodásban foglaltakkal való összhangot. Az ilyen tervnek tartalmaznia kell a rendelkezésre állási támogatásra jogosultak képzettség/szakma szerinti várható összetételét, azoknak a közfeladatoknak a megjelölését és ütemezését, amelyeket részben vagy egészben a közfoglalkoztatás keretében kívánnak ellátni, a feladatokhoz szükséges létszámot, továbbá a közfoglalkoztatás finanszírozására rendelkezésre álló forrásokat. A közfoglalkoztatási terv az év során módosítható. A tervek végső határideje az idén április 15, de általánosságban február 15-e lesz. A terveket egyeztetés céljából meg kell küldeni az állami foglalkoztatási szolgálatnak, illetve 2000 lakos feletti méretű települések esetében a helyi szociálpolitikai kerekasztalnak.

Az önkormányzatok és a munkaügyi kirendeltségek egyeztetik a rendelkezésre állási támogatásban részesülők és 35 év alattiak számát. A képzés várhatóan körülbelül 10 000 embert érint majd, számukra a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Központ készíti el a tantervet.

Ez egy jelenleg bevezetés alatt álló új rendszer. Az önkormányzatok és a munkaügyi központok számára különböző szakmai irányelvek és eljárásrendek készültek az év első két hónapjában. A jegyzők számára külön útmutató készült. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat webhelyén kiemelt

helyet ad a program számára (www.afsz.hu „Út a munkához”), a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal számára pedig telefonos ügyfélszolgálatot hozott létre.

Az önkormányzatok és a munkaügyi központok dolgozói számára tanfolyamok voltak, elvben március végére a 120 önkormányzati oktató 2400 szociális ügyintézőnek nyújtott képzést.

A korábban rendszeres szociális járadékban részesülők átsorolása folyamatban van, a kormányzat számításai szerint 75-80%-uk lesz a rendelkezésre állási támogatás kedvezményezettje.

Vannak egyéb programok is, amelyek az új rendszer sikeres bevezetését igyekeznek támogatni. A kormányzat szerint ezek a következők:

- Az Országos Foglalkoztatási Paktum;
- Egyesített Foglalkoztatási és Szociális Adatbázis létrehozása – a tesztelés március elején kezdődött;
- A közfoglalkoztatási tervek elkészítése;
- Start Régió program, amely járulékfizetési mentességet ad azoknak a munkáltatóknak, akik az ország leghátrányosabb helyzetű kistérségeiben vagy településein rendelkezésre állási támogatásban részesülőket alkalmaznak;
- A KKV+ program, amelynek keretében azok a vállalkozások, amelyek legalább 3 hónapja regisztrált álláskeresőt vagy legalább egy éve kereső tevékenységet nem folytató személyt vagy létszámleépítéssel érintett munkavállalót vesznek fel, egy évi járulékmentességet kapnak, amennyiben a foglalkoztatás 1+1 évig fennmarad;
- Szociális szövetkezetek támogatása;
- Foglalkoztatási paktum kistérségi szinten;
- Transzit foglalkoztatási programok.

2.2 A minimumjövedelem-rendszerek értékelése

Mivel az új rendszer bevezetése jelenleg van folyamatban, hatását még nem lehet felmérni. Mivel azonban számos eleme hasonló a korábbi rendszeréhez, érdemes a korábbi rendszerhez kapcsolódó bizonyos tényeket megállapítani.

Röviden szeretném megjegyezni, hogy miért is olyan nehéz módszertani szempontból a pénzellátások kiértékelése. A közigazgatási és statisztikai adatforrások csupán az adott kategória segélyezettjeinek számát tartják nyilván, de azt nem tüntetik fel, hogy a támogatás egyénhez vagy családhoz kapcsolódik. A részletes személyes és családi nyilvántartások országos szinten nincsenek összesítve, nincsen összegyűjtött információ a folyamatos igénybevételről (több évre visszamenően), bizonyos ellátási formák rendszeresek, mások eseti jellegűek, ismeretlenek az átfedések, az ellátást nyújtó intézmények eltérő adatszolgáltatási rutinokat alkalmaznak, bizonyos ellátások kombinálhatók, a családok többféle alapon is részesülhetnek támogatásban, és ezek rendszere egyetlen adatforrásban sincs nyilvántartva.

A szociológiai felmérések képesek lehetnek az ilyen együttes jelenségek észlelésére, de ez is problémás. A gyakran változó jogi előírások miatt a családok gyakran nem tudják a kapott ellátás pontos nevét (és gyakran összegét sem). Így a válaszok érvényessége is bizonyos fókig korlátozott. Ezenkívül nagyon alacsony a szociális segélyben részesülő háztartások száma a reprezentatív országos mintákban (például a TÁRKI kutatóintézet felmérései¹³).

Lefedettség és igénybevétel

A rendszeres szociális segélyről szóló szabályozás célja az volt, hogy a népesség legszegényebb, mindenféle munkajövedelem nélküli szegmensének helyzetét javítsa. A jogszabály szigorú jövedelmi és vagyoni korlátozások alkalmazásával próbálta korlátozni a segély elérhetőségét a célcsoport számára.

König (2003) aggregált statisztikán alapuló számítása szerint a jogosultsági határ (2003-ban a minimálnyugdíj 80%-a) a relatív szegénységi határnál 30-35%-kal alacsonyabb, ezért legalább 100-120 ezer állástalan szegényhez nem jut el a segély.¹⁴

Egy másik, Galasi Péter által vezetett kutatási projekt a 2003-as adatok elemzésével szintén azt állapította meg, hogy a rendszeres szociális segélyre jogosultak legalább 40%-a nem kapja meg a juttatást.¹⁵

Egy másik, a 2003-as adatokat elemző tanulmány szerint az ebben az időszakban érvényes rendszeres szociális segélyezési szabályok következtében a szegény háztartások legalább 63%-a kimaradt a segélyből. Ennek a fő oka az, hogy a szabályozás a szegénységi küszöbnél (havi 26 300 forint) 33%-kal alacsonyabb jövedelemhez (2003-ban havi 17 400 forinthez) köti a jogosultságot. A jövedelmi kritériumoknak megfelelő háztartások esetében a munkapiaci státusz jelent egy további korlátot, ennek következtében mintegy 50 000 háztartás válik jogosulatlanná a segély felvételére. Megállapítható tehát, hogy a szegény háztartások segélyezését az RSZS (túl) alacsony jövedelmi és munkapiaci státuszhoz kötődő törvényi feltétele erősen korlátozza.¹⁶

A 2006-os szabályozás enyhített ezen a problémán: a fogyasztási egység bevezetésével ugyan kb. 3700 háztartás elvesztette a jogosultságát, de a személyes jövedelmi korlát eltörlése, ill. a családi jövedelmi korlát emelése következtében mintegy 5000 szegény háztartás került be a jogosulti körbe. A várakozásoknak megfelelően a magasabb (középfokú) iskolai végzettséggel rendelkezők kisebb aránya figyelhető meg a segélyezettek között, ami vélhetően a segély stigmatizáló hatásának tulajdonítható. A jogosulatlanul segélyezett aránya nem jelentős, bár van a rendszerben túlfizetés, amit az ellenőrzés javításával, az önkormányzatok ezirányú ösztönzésével mérsékelni lehetne.

Maga a jogosultság szabályozása is tartalmaz azonban olyan elemeket, amelyek túlfizetést vagy rossz célzást eredményeznek. 2006-ban a korábbi kettős jövedelem feltétel megszűnt, és az RSZS átalakult családi segéllyé, azaz a jogosultság megállapításánál az önkormányzatok ezentúl csak az fogyasztási egységre jutó családi jövedelmet nézik, és a segély összege is ezt egészíti ki a nyugdíjminimum 90%-ára. A szegénységet és a rászorultságot azonban pontosabban tükrözné,

¹³ www.tarki.hu

¹⁴ König, É. (2004): A segélyezés Bermuda-háromszöge, Esély, 2004 (1), 49-64. oldal

¹⁵ Önkormányzati szociális segélyezés. http://econ.core.hu/file/download/ktik10/ktik10_3_onkormanyzat.pdf

¹⁶ Firlé Réka és Szabó Péter András: A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakinálatti hatása. Közpénzügyi füzetek 18. 2007. április
http://tatk.elte.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=805

és így javítaná a segély célzását, ha nem a szociális törvényben definiált családi jövedelmet, hanem a háztartás jövedelmét vennék a jogosultság alapjául. A rászorultságot ugyanis nem a rokonsági fok, hanem a kiadások háztartáson belüli megosztása befolyásolja, és igazságosabb lenne a rászorultságot úgy meghatározni, hogy az egy háztartásban élő összes háztartástag jövedelme beleszámítson. Ez a meghatározás figyelembe veszi a jövedelmek háztartáson belüli újraelosztását, és így pontosabban tükrözi a tényleges rászorultságot.¹⁷ Javítja a célzást a fogyasztási egység bevezetése az egy főre jutó jövedelem helyett, mivel az utóbbi indokolatlanul kedvezett a nagyobb létszámú háztartásoknak. A fogyasztási egység meghatározásában viszont a nagyobb családoknak tett engedményt a jogalkotó, mivel a nemzetközi gyakorlatban szokásosnál jóval nagyobb súlyt adott a gyermekeknek. A háztartási jövedelem választása és a fogyasztási egység arányszámainak korrekciója együttesen mintegy 30%-kal csökkentené az átlagos segélyösszeget, ami forrást teremtene a jövedelemkorlát emelésére.

A Munkaerő-felmérés 2001-2004-es negyedéves adatainak elemzésével Firle és Szabó megállapította, hogy mind a rendszeres szociális segélyben részesülő munkanélküliek, mind a közmunkát végzők kisebb valószínűséggel lépnek nem támogatott állásba, mint a többi munkanélküli és inaktív. Kiszűrve egyéb megfigyelt tényezők hatását azt találták, hogy a segélyezett férfiak esélyei az egy negyedévvvel későbbi munkavállalásra 35%-kal kisebbek nem segélyezett társaikhoz képest, míg ugyanez a nők esetében 30%. Az egyéb tényezők között a munkanélküliség időtartama (minden hónap 4-6%-kal) és a régió munkanélküliségi rátája (százalékpontonként 8%-kal) is csökkenti a munkába állás esélyét. A kisebb munkavállalási valószínűséből következően a segélyezettek két évvel tovább maradnak munkanélküliek, mint a nem segélyezettek. Ezt azonban a segélyezetteknek a vizsgálatban nem megfigyelt tulajdonságai is magyarázhatják.

Franciaország, Görögország, Spanyolország, Németország, Hollandia és Magyarország 2005-ben készült összehasonlító elemzése szerint „a hozzáférhetőséggel kapcsolatos statisztikai adatok azt mutatják, hogy jelentős regionális problémák vannak, de a hozzáférést torzító egyik fő tényező az etnikai probléma: a romák jelentik az egyik legszegényebb csoportot, és számos olyan szolgáltatásból ki vannak rekesztve, amelyek javítanák életesélyeiket és életminőségüket. Emellett hatalmas hiányosságok vannak a mérésekben és a rendelkezésre álló adatokban. A (legalábbis a magyar) tapasztalatok alapján úgy tűnik, hogy a hozzáféréssel, igénybevétellel, elutasítási arányszámokkal és az igénybe nem vétellel kapcsolatos információkat leginkább a szegényekre összpontosító felméréssel lehet biztosítani. A nagy adathalmazok ezeket a kérdéseket elégtelenül kezelték, és előfordulhat, hogy az országos minták nem elég nagyok a szegények által megélt helyzetek vizsgálatához.”¹⁸

A „Legyen jobb a gyermekeknek” országos program¹⁹ keretében nemrégiben készült vizsgálat bizonyos szempontból meglepő eredményeket hozott a szociális segély nyújtásával kapcsolatban. 2007-es felmérési adatok elemzésével azt állapították meg, hogy a rendszeres szociális segélyezés nem ösztönöz a munkavállalás ellen, sőt az ilyen segélyben részesülők

¹⁷ Firle Réka és Szabó Péter András: A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakinálatti hatása. Közpénzügyi füzetek 18. 2007. április

http://tatk.elte.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=805

¹⁸ Exit from and non-take up of public services A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Közzolgáltatásokból való kilépés és a szolgáltatások igénybe nem vétele. Összehasonlító vizsgálat: Franciaország, Görögország, Spanyolország, Németország, Hollandia, Magyarország] http://www.exnota.org/pdf/measurement/hungarian_measurement.pdf

¹⁹ A gyermekszegénység elleni küzdelem állása 2008-ban – Bass László, Darvas Ágnes, Farkas Zsombor, Ferge Zsuzsa <http://mta.hu/fileadmin/2008/11/01-gyermeksz.pdf>

csoportjában nagyobb a munkavállalási hajlandóság, mint azoknak a szegényeknek az esetében, akik nem kapnak szociális segílyt, talán azért, mert az előbbi csoport legalábbis kapcsolatban van a közösségi ellátásokkal és információkkal a segílyezési procedúra révén. Nagyobb valószínűséggel részesülnek az egyéb segílyezési formákhoz – például a gyermeknevelést támogató segílyekhez – is, szélesebb körben jutnak el az intézményekhez, és bizakodóbbak is a jövőbeli kilátásaikkal kapcsolatban.

A kimaradók indokainak elemzésére tett kísérlet eredményeként azt állapították meg, hogy a rendszeres szociális segílyben nem részesülők jelentős mértékben kevésbé tájékozottak, mint a segílyezett, bár csupán 10%-uk nem hallott még korábban a rendszeres szociális segílyről. A rendszeres szociális segílyben nem részesülők 81%-a nem kérelmezte, ennek oka többnyire a szégyen vagy a pozitív elbírálás reménytelensége. A kérelmezőknek csupán 9%-át utasították el.

Megfelelőség

A rendszeres szociális segíly kritikájaként említhető az alacsony jogosultsági határ és segílyösszeg. A magyar rendszerben a legtöbb ellátás a nyugdíjminimumhoz (jelenleg 28 500 forint, pillanatnyilag kb. 95 euró) van kötve a létminimum helyett. Az összes szociális ellátás alapját jelentő nyugdíjminimum már bevezetésekor is a Központi Statisztikai Hivatal relatív létminimum mutatója alatt volt, és ettől azóta is egyre távolodik. A nyugdíjminimum reálértéke 1990-hez képest csupán 65,8%.²⁰ Az egy fogyasztási egységre számított létminimum átlagos értéke 2007-ben 66 271 forint volt. 2007-ben a tipikus, két felnőttből és két gyermekből álló háztartás létminimuma havi $2,90 \times 66\,271 \text{ Ft} = 192\,186 \text{ Ft}$, egyedül élő nyugdíjas esetében 59 644 Ft.²¹

Így erősen kétséges, hogy a jelenlegi minimumellátás összege milyen mértékben képes „minimális életszínvonal melletti alapvető igények biztosítását” garantálni. Egy másik nagyon fontos probléma Magyarországon, valamint az utóbbi idők közbeszédében a szociális támogatások kérdésében jelentős feszültségek egyik komoly forrása, hogy sok magyar számára a munkajövedelem sem képes általánosságban garantálni a minimális életszínvonalat.

A 2006-os jogszabály-módosítás jelentősen növelte az ellátás összegét a nagy családtagszámú – például sokgyermekes – háztartásokra vonatkozóan. Az új szabályok szerint azonban ilyen alapon számítva az igénybe vevőknek csupán egyik csoportja kap segílyt, a rendelkezésre állási támogatásban részesülők a család összetételétől függetlenül csupán a nyugdíjminimum összegében részesülnek. Az ő esetükben a legalább 90 napos közfoglalkoztatás alatt fizetendő minimálbér növelné a havi átlagösszeget, de erősen kétséges, hogy az önkormányzatok valóban tudnak majd annyi munkalehetőséget biztosítani, mint amennyire a törvény alapján szükség lenne.

Azzal, hogy a jogosultság megállapítása és a közmunka megszervezése az önkormányzatok feladata, a kérvények elbírálása a rászorulókat közelébe került, azonban a szervezés és az eljárás helyi különbségei miatt a törvényalkotó által szándékolt egységes és egyenlő elbánás kérdésessé válik. Erre jutott a rendszeres szociális segíly szabályozásának 2000. évi változásait vizsgálva Fazekas (2002) is, aki szerint az önkormányzatok segílyezési gyakorlatában egyre nagyobbaká

²⁰ Nyugdíjasok, nyugdíjak 2008, <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/orsz/nyugdij08.pdf>, 23. oldal

²¹ Létminimum 2007. KSH-kiadvány. 5. oldal

váltak az eltérések, melyek elsősorban az önkormányzatok méretével és anyagi helyzetével állnak összefüggésben.²²

Kockázatot jelentett az is, hogy 2009. január 1-ig a helyi önkormányzatok saját maguk határozhatták meg a jogosultság egyes feltételeit, habár e téren csak meglehetősen szűk játéktér állt rendelkezésükre a jogosultsági kritériumok meghatározásában. Ezek leginkább a helyi sajátosságokhoz köthetők, pl. a rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségének tartalmára vonatkozóan. A törvényben megszabott jogosultsági feltételeket az önkormányzatok nem szigoríthatták, és nem írhattak elvben elő további követelményeket. Nemrégiben azonban botrány²³ tört ki, mert egy 140 lakosú kistelepülés önkormányzata úgy döntött, hogy szociális segélyt csak az kaphat, „aki önhibáján kívül került a létfenntartását veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe”. „Önhiba” lehet, ha valaki a házához tartozó kertet nem műveli, vagy ha a segélyt kérelmező, illetve családtagjai rendszeresen kávé, cigarettát vagy alkoholt fogyasztanak. Az egyik kérelmező pert indított, a Somogy Megyei Bíróság pedig az Alkotmánybírósághoz fordult, és kezdeményezte az önkormányzati határozat megfelelő paragrafusainak megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság így is tett, mivel az önkormányzati rendeletek nem lehetnek ellentétesek a magasabb szintű jogszabályokkal, valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény nem tartalmaz semmilyen utalást, amely előírná a segély folyósításának feltételei között az „önhibán kívüliséget”. A probléma az, hogy az évek során több alkalommal jelentek meg hasonló történetek, és ebben a faluban évek óta ez volt a gyakorlat – míg valaki bírósághoz nem fordult a törvényellenes eljárás miatt. Noha 2009 óta az önkormányzatoknak nincs lehetősége további jogosultsági kritériumok meghatározására, a média gyakran beszámol ilyen helyi szándékokról.

Általánosságban a minimumjövedelem-rendszer gyenge pontjai és kockázati tényezői inkább az intézkedések gyakorlati végrehajtásához köthetők, mint magukhoz az intézkedésekhez, ahogyan azokat a törvények vagy egyéb jogszabályok meghatározzák. Jelen esetben Magyarországon szinte semmiféle információ nem áll rendelkezésre arra vonatkozóan, hogyan fog működni ez az új rendszer – úgy tűnik, sok csapdát rejt, de még megvalósulásának annyira korai szakaszában tart, hogy ezt lehetetlen megmondani.

Ugyanakkor a nem megfelelő lefedettség – különösen a rendelkezésre állási támogatás esetében – komoly probléma lehet, könnyen előfordulhat, hogy a kifizetések szintje nem garantál elegendő jövedelmet a tisztességes megélhetéshez.

A jelenlegi program munkára ösztönző eleme elméletben nagyon erős, így különösen a rendelkezésre állási támogatásban részesülők esetében elkerülhető a szegénységi csapda. Erősen kétséges azonban, hogy az önkormányzatok hogyan lesznek képesek megszervezni 90 napi közmunkát az összes rendelkezésre állási támogatásban részesülő számára. Valószínűleg gyakran csak részmunkaidőben alkalmazzák az embereket, napi 6 órában, ezzel csökkenhet a megkereshető munkabér. Az új rendszert kritizálók jelentős problémát látnak abban, hogy hiábavaló feladatokba vonnak be esetleg nagyszámú embert. Erősen kétséges, hogy az önkormányzatok képesek lesznek-e arra, hogy a rászorulóknak számára elegendő és értelmes munkalehetőséget szervezzenek.²⁴ Amennyiben a munkalehetőségek nem valóságosak, az csekély hatékonysághoz vezet, a résztvevők pedig még inkább elveszítik motivációjukat. Még

²² Fazekas, K. (2002): A tartós munkanélküliek rendszeres szociális segélyezése és önkormányzati közfoglalkoztatása Magyarországon, 2000-2001, BWP 2002/6)

²³ <http://www.nol.hu/belfold/lap-20090428-20090428-30>

²⁴ Köllő János munkaerő-piaci szakértővel készített interjú, HVG 2009.01.21. Letölthető: http://hvg.hu/hetilap/200904_Kollo_Janos_munkaeropiaci_szakerto_A_szakmu/page2.aspx

nagyobb fontosságot ad ennek a kérdésnek, hogy jelenleg nincsenek új foglalkoztatási lehetőségek, sőt a meglévők jelentős mértékben zsugorodnak.

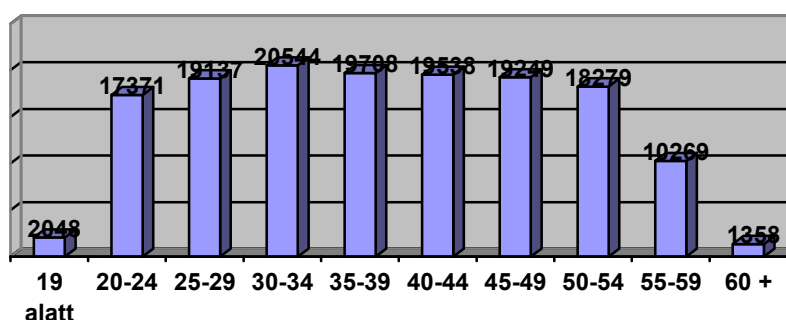
Több szakember ilyen kérdéseket vetett fel az „Út a munkához” program végrehajtásával kapcsolatban. Ki kínál majd az aktívra tételre irányuló programokat kínálni, ki és hogyan fogja megszervezni az önkormányzatok számára a közfoglalkoztatási programokat? Honnan lesz finanszírozás a helyi közmunkák megkönnyítése céljából legalább a legszükségesebb eszközök/anyagok megvásárlásához? A hírek szerint a későbbiekben lesznek erre elérhető források, de jelenleg erről nincs információ. Sok önkormányzatnál semmiféle eszköz (sem emberi, sem pénzügyi erőforrás) nem áll rendelkezésre a feladat megoldására, különösen a hátrányosabb helyzetű régiókban, a kis önkormányzatoknál, illetve ahol nagy számú segélyezett van. (szociális munkások hiányzó hatáskörei és kompetenciái – Magyarország esetében a munkaügyi központok alkalmazottai) Kételyek vannak az aktív munkakeresési tervek személyre szabott kidolgozásával és végrehajtásával kapcsolatban is.

A bizonyos esetekben a végrehajtási módok tekintetében az önkormányzatoknak meghagyott hatáskörök hasonló esetek eltérő kezelését teszik lehetővé. Kit alkalmazzanak a közfoglalkoztatási programokban? Nagy eséllyel nem lesz elég munka mindenki számára – valószínűleg a „könnyű esetekkel” fognak dolgozni, akikkel már amúgy is jó kapcsolatban állnak.

Együttműködési nehézségek léphetnek fel intézményi szinten is: önkormányzatok – állam – munkaerőpiac között.

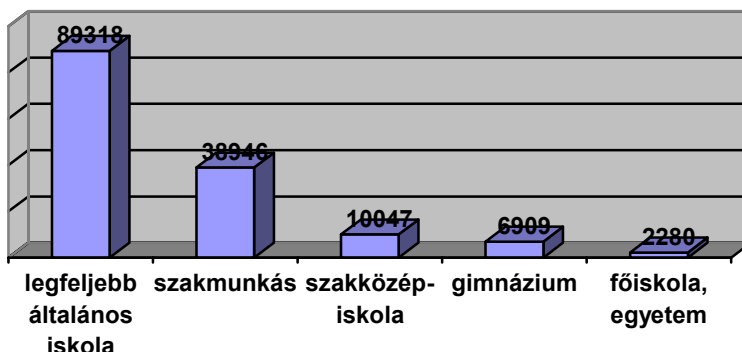
Röviden szeretnék bemutatni néhány mutatót a 2008-ban rendszeres szociális segélyben részesült népesség társadalmi-demográfiai profiljára vonatkozóan. Először is szeretnék rávilágítani arra, hogy a közhiedelemmel ellentétben, miszerint a szociális segély átlagos kedvezményezettje sokgyermekes roma, az ellátásban részesülők több mint fele egyedül él és gyermektelen. Az életkor szempontjából többnyire fiatalok vagy középkorúak, a 20-54 év közötti korcsoport hasonló nagyságrendben van képviselve.

1. ábra – A 2008-ban rendszeres szociális segélyben részesült regisztrált álláskereső életkor szerinti megoszlása, átlagosan (N=147 500)



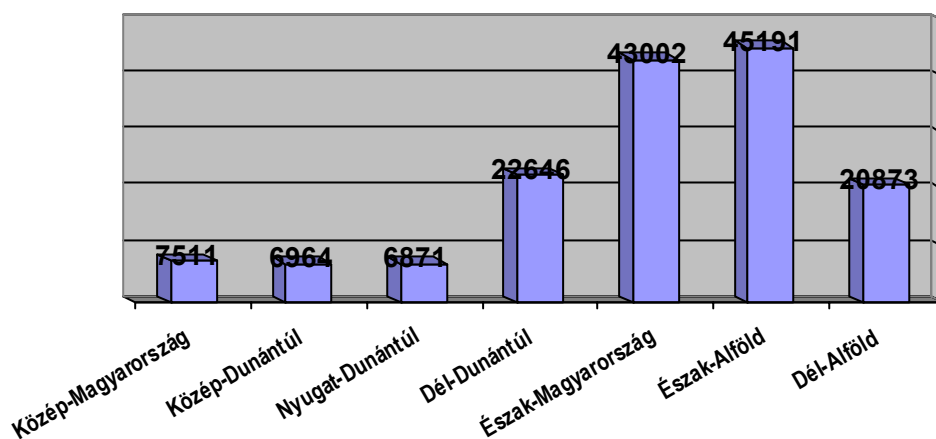
Ugyanakkor az iskolai végzettségi szerinti megoszlás világosan mutatja, hogy a szociális segélyezettek döntő többségében nagyon alacsony oktatási végzettségűek. (2. ábra) Amúgy is jól ismert tény, hogy a magyarországi foglalkoztatási szint különösen kedvezőtlen az alacsony végzettségűek esetében, az ilyen emberek közül 10-ből kevesebb mint 4-nek van munkája, ez messze alulmúlja az EU-átlagot.

2. ábra – 2008-ban rendszeres szociális segélyben részesült regisztrált álláskereső végzettsége, átlag (N=147 500)



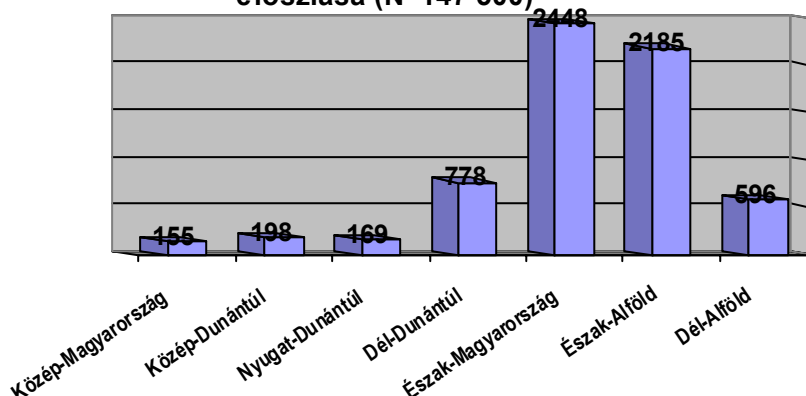
A Magyarországon különösen jelentős regionális egyenlőtlenségeket mutatja a szociális segélyezettek regionális eloszlása is. A segélyezettek nagymértékben az ország északkeleti térségében koncentrálódnak. A munkanélküliségi ráta és a szociális segélyezettek aránya között egyértelmű lineáris trend figyelhető meg.

3. ábra – a 2008-ban rendszeres szociális segélyben részesült regisztrált álláskereső térség szerinti megoszlása, átlag (N=147 500)



Az új rendszer különös hangsúlyt fektet az alacsony végzettségűek foglalkoztathatóságának fejlesztésére, 35 éves életkorig képzést biztosít a számukra. Mivel az érintettek leginkább az ország északkeleti részére koncentrálódnak, ez különösen megnehezíti a térség oktatási intézményei számára, hogy a feladattal meg tudjanak birkózni.

4. ábra – a 2008-ban rendszeres szociális segélyben részesülő 35 alatti, általános iskolai végzettségűek térség szerinti eloszlása (N=147 500)



Hatékonyság

A szabályozó szándéka szerint a rendszeres szociális segély – átvéve a korábbi jövedelempótló támogatás szerepét – a tartós munkanélkülieket hivatott segíteni, megpróbálja őket „felszínen tartani és visszavezetni a foglalkoztatásba”. Ellenben a Firle és társai által készített tanulmány²⁵ eredményei azt mutatják, hogy ez a segély a gyakorlatban inkább a tartós munkanélküliek jövedelempótló ellátásaként működik, azaz foglalkoztatási céljait nem éri el. Megállapításaik szerint a rendszeres szociális segélynek erős negatív hatása volt az elhelyezkedés valószínűségére. Tágabb körben a nőknél is és a férfiaknál is kb. 20%-kal csökkentette az egy negyedévvel későbbi munkavállalás esélyét. A járadékot kimerítők körében ez a hatás még erősebb volt. Ennek megfelelően a szerzők célszerűnek tartanák megvizsgálni annak lehetőségét, hogy az RSZS folyósításának ne legyen munkateszt jellegű feltétele. A munkavállalás ösztönzése érdekében ugyanakkor szükség lenne megvizsgálni a közmunka programok működési problémáit, illetve felmérni, hogy milyen – más országokban sikerrel alkalmazott – munkavállalást ösztönző eszközöket lehetne bevezetni.

A 2009-ben bevezetett új rendszerben a foglalkoztathatóság még hangsúlyosabb, de a közfoglalkoztatási programokat továbbra is a munkaerőpiacra visszavezető eszközként kezeli. Mint az a korábbiakban is szerepelt, ezt sok kritika éri, mivel számos szakember azt állítja, hogy a közfoglalkoztatás – különösen ilyen tömeges méretek mellett (a tavalyi évben közmunkában részt vevő 17 000 főtől a várható 60-70 ezer főig) – a szegénység csökkentése szempontjából pozitív lehet, de nem növeli a versenyképességet, ugyanakkor fokozza a szociális rendszertől való függőséget.

A jelenlegi rendszer minimális, szinte túlélési szintet biztosít a segélyezettek számára, de volumene nem elégséges a társadalomban való teljes körű részvételhez, és a rendszer nem feltétel nélküli biztonsági háló, hanem számos kritériumhoz kötött.

²⁵ Firle Réka és Szabó Péter András: A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakinálatti hatása. Közpénzügyi füzetek 18. 2007. április
http://tat.k.elte.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=805

2.3 Kapcsolat a minimumjövedelem-rendszerek és az aktív integrációs stratégia másik két pillére között

A minimumjövedelmi segélyezettek támogatása (személyre szabott) foglalkoztatási és képzési programok útján

A szociális segélyezetteket 1997 óta törvény kötelezi a hatóságokkal való együttműködésre. Az akkori szabályozás is felismerte már a problémák összetett voltát, és meglátta az igényt olyan támogató szolgáltatásokra, amelyek a problémák forrását a szociális munka eszközeivel és aktív munkaerő-piaci eszközökkel kezelik. Ennek megfelelően az együttműködés célja az egyén aktivizálása saját helyzetének javítása érdekében. Kezdetben azonban az önkormányzatok az ellátás nyújtását csak a családsegítő vagy a munkaügyi szolgálattal való együttműködéshez köthették – részben azért, mert számos településen nem volt meg ehhez a megfelelő intézményi és szakmai háttér.

Mint az a korábbiakban is szerepelt, a rendszernek 2005 óta része az ügyfél és a hatóságok közötti összetett együttműködési rendszer. A helyi rendeleteknek az országos előírásokkal összhangban meg kellett nevezniük az intézményt, amelyikkel együtt kell működni, és meg kellett határozniuk az együttműködés eljárásrendjét, a különböző reintegrációs programok típusait, valamint az együttműködési kötelezettség megszegéséhez kapcsolódó szankciókat.

Az önkormányzatok 2000 óta 30 napos minimális időtartammal közcélú foglalkoztatási projekteket szervezhetnek kommunális feladatok végrehajtására, közterületek megtisztítására, illetve szociális területen, elsősorban az idősek segítése céljából. A közmunka és a közhasznú munkavégzés finanszírozására az önkormányzatoknak pályázniuk kellett, de a közcélú munkákra a központi költségvetés egy 500 000 forintos alapösszeget, valamint a munkában részt vevők számától függő kiegészítő finanszírozást biztosított. Az alábbi táblázat bemutatja a szociális segélyezettek részvételi arányát a közmunkaprojektekben. 2001-ről 2005-re a rendszeres szociális segélyben részesülők több mint 40%-os növekedését mutatja. 2005-ben a legtöbben (55,4%) közcélú munkában vettek részt, 32,8% százalék közhasznú munkában, 6,8% közmunkában, és 6,1% egynél több fajta közfoglalkoztatásban volt érintett. Úgy tűnik ugyanakkor, hogy az önkormányzatok nem tudnak megbirkózni a munkalehetőségek egyre növekvő számban való megteremtésével és a megnövekedett szervezési feladatokkal.²⁶ Ez megint csak alátámasztja az idén bevezetett jelenlegi rendszer tényleges megvalósíthatóságával kapcsolatos kételyeket.

²⁶Dr. Szegedi Tamásné A „Segély helyett munkát” elv érvényesülése a gyakorlatban <http://www.employmentpolicy.hu/engine.aspx?page=kutatasi-anyagok>, 10-11. oldal

1. táblázat – a közmunkában részt vevő szociális segélyezettek száma és aránya régióként

	Szociális segélyezettek száma (fő)		Részvétel a közfoglalkoztatásban			
			szám (fő)		A segélyezetteken belüli arány (%)	
	2001	2005	2001	2005	2001	2005
Dél-Alföld	10 751	19 052	8 164	10 900	75,9	57,2
Dél-Dunántúl	12 569	23 181	7 860	12 644	62,5	54,5
Észak-Alföld	28 046	48 365	21 430	27 307	76,4	56,5
Észak-Magyarország	29 987	46 384	21 063	27 252	70,2	58,8
Közép-Dunántúl	4 484	7 342	4 308	4 781	96,1	65,1
Közép-Magyarország	6 440	9 042	1 560	4 402	24,2	48,7
Nyugat-Dunántúl	2 502	5 109	1 473	2 794	58,9	54,7
Összesen	94 779	158 565	65 858	90 080	69,5	56,8

A foglalkoztatás időtartama az összes forma esetében nőtt 2001 és 2005 között, átlagosan évi 3,4 hónapról évi 4,4 hónapra.²⁷

2. táblázat – a szociális segélyezettek részvétele a közfoglalkoztatásban 2005-ben

Foglalkoztatási forma	Foglalkoztatás tartama (nap)			Foglalkoztatottak teljes száma (fő)
	- 30	31 - 90	91 -	
Közcélú munka	14 388	18 161	17 337	49 886
Közhasznú munka	4 233	12 155	13 138	29 526
Közmunka	1 192	1 550	2 372	5 114
Egynél több forma	759	1 586	3 209	5 554
Összesen	20 572	33 452	36 056	90 080
Foglalkoztatási ráta (%)	22,8	37,1	40,0	100,0
Foglalkoztatás átlagos tartama (hónap)				4,4

Minimumjövedelem-rendszerek támogatása a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés szempontjából

A különböző közfoglalkoztatási formákban való részvételi kötelezettséggel együttesen nőtt az egyéb együttműködési kötelezettségek szerepe is, és a szociális munka eszközközpontú szerepe egyre növekvő szerepet játszik a családi problémák kezelésében és megoldásában. Az együttműködésre vonatkozó új szabályok 2005. szeptemberi bevezetésekor meglehetősen nagy volt az ellenállás bizonyos intézményekben. Az egyik probléma a megfelelő számú szakember hiánya volt, ugyanakkor néhányan azzal is érveltek, hogy az együttműködési kötelezettség sérti az önkéntes együttműködés elvét, mivel egyes szakemberek véleménye szerint az alapvető létfenntartás támogatását feltételek nélkül kell biztosítani. Emellett ellenzik azt az elképzelést, hogy a folyamatban a szociális munkások vegyenek részt. Közel másfél évi vita késleltette az új intézkedések gyakorlati bevezetését. Továbbra is széles körben jelen lévő probléma, hogy a kisebb településeken, különösen a hátrányosabb helyzetű térségekben a szociális szolgáltatásokat gyakran kistérségi társulások együttesen nyújtják, de elégtelen mennyiségben,

²⁷ l.m.f., 12-13. oldal

és ez rejtve marad a legtöbb statisztikában, amelyek csupán az ilyen szolgáltatások meglétét elemzik.

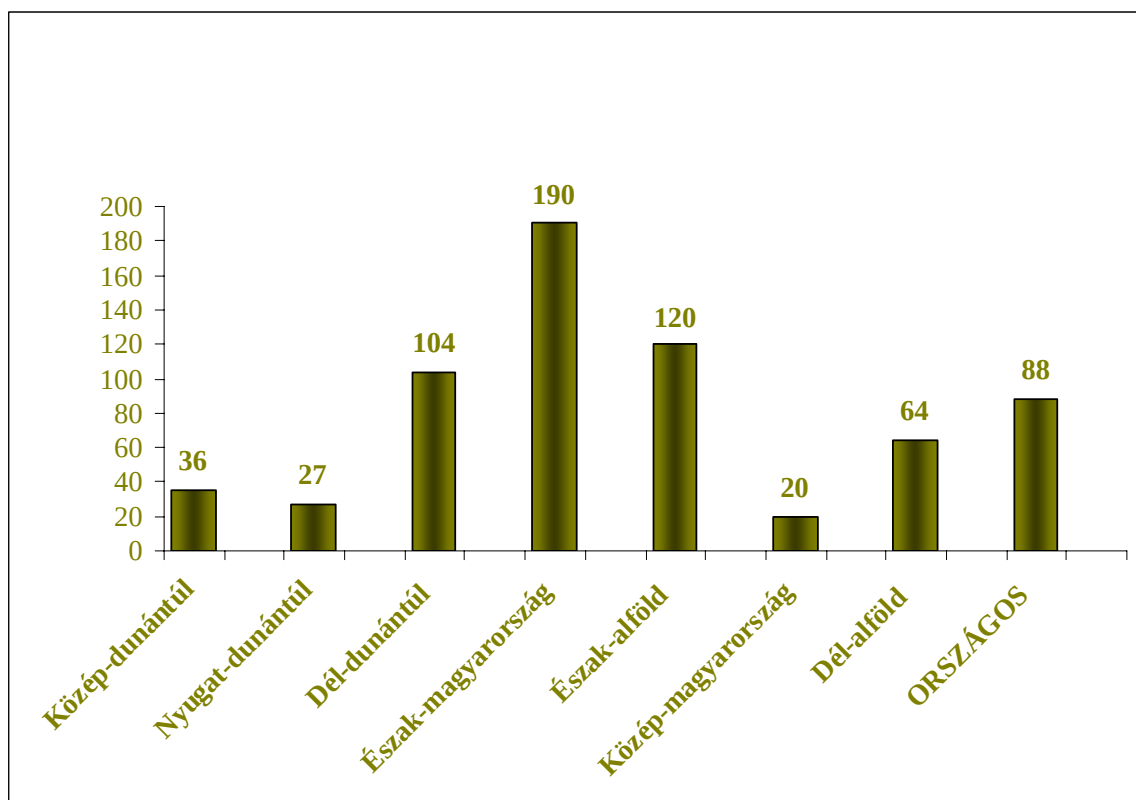
2007-ben a települések több mint 80%-a biztosított családtámogatási szolgáltatásokat, és ezek közül több mint 66%-nál vannak reintegrációs programok. Minél kisebb a település, annál kevésbé valószínű, hogy megfelelő családtámogatási szolgáltatásokkal rendelkezik. A legkisebb, 2000 lakos alatti településeknél az esetek 30%-ában nem a családsegítő szolgálat van kijelölve az együttműködéshez hatóságként, valószínűleg mert nem alkalmas a szükséges szolgáltatások nyújtására.

3. táblázat - Családsegítő szolgáltatásokat és reintegrációs programokat nyújtó önkormányzatok (2007. április)

Település mérete (fő)	A térségből adatot szolgáltató önkormányzatok száma	Ebből a családsegítő szolgáltatásokat nyújtó önkormányzatok száma	Reintegrációs programokat biztosító önkormányzatok száma	Ebből az együttműködésre hatóságként kijelölt családsegítő szolgálatok száma
2000 alatt	2 111	1 758	1 087	779
2 001-5 000	384	279	206	167
5 001-10 000	103	93	93	70
10 001-50 000	94	84	68	61
50 001-100 000	21	20	18	18
100 001 felett	10	10	10	10
Összesen	2 723	2 244	1 482	1 105

A reintegrációs programok szakmai feltételeit a szociális esetmunkások átlagos esetterhelése tükrözi. Az esetterhelés országos átlaga általában nagyon magas, 88 szociális segélyezett, de egyes térségekben (a leghátrányosabb helyzetű térségekben, például Észak-Magyarországon) az ügyszám elfogadhatatlanul magas.

5. ábra – Az egy családi esetmunkásra jutó szociális segélyezettek száma térségek szerint (fő)



A 2004-2006-os Nemzeti Fejlesztési Terv HEFOP 2.2. intézkedése képzést nyújtott a szociális munkások számára, hogy jobban tudják ügyfeleik foglalkoztathatóságát elősegíteni. Az, hogy az új (2009-es) szabályozás a rendelkezésre állási támogatásban részesülők számára kötelezővé teszi a munkaügyi szolgálattal való együttműködést, ezt láthatólag erőforrás-pazarlássá teszi.