

3. Önkormányzati szociális segélyezés*

Bevezetés

Magyarországon a nyolcvanas évek végén – a tömeges munkanélküliség kialakulásával egy időben – a munkanélküliek ellátására előbb a korlátozott időtartamra bérpótlást nyújtó biztosítási típusú munkanélküli-járadékot vezették be. A tartós munkanélküliség gyors terjedése nyomán azonban az ellátási rendszer már a kilencvenes évek elején kiegészült a járadékjogosultságukat kimerítő munkanélküliek jövedelemhatárhoz kötött segélyezésével, az úgynevezett *jövedelempótló támogatással*. Ezt a nem biztosítási jellegű ellátást a helyi önkormányzatok folyósították. A jövedelempótló támogatást 2000-ben az aktív korú nem foglalkoztatottak szociális segélye váltotta fel, amelyet szintén az önkormányzatoktól lehet igényelni. A jövedelemhatárhoz kötött munkanélküli-támogatás szerepe az ellátásban a kilencvenes évek első felében gyorsan növekedett, és az évtized közepe óta napjainkig már nagyjából ugyanannyi munkanélküli részesül ilyen ellátásban, mint munkanélküli-járadékban.

Kutatásunkban a munkanélküliek szociális segélyezésének 2000-es évekbeli működésével foglalkoztunk, elsősorban a segély célzottságát vizsgálva. A kutatáshoz két különböző típusú adatforrást használtunk: egyrészt országos reprezentatív adatbázisok segítségével (a KSH háztartásfelvétele) elemeztük a segély célba juttatását, másrészt 44 településen saját adatgyűjtést végeztünk, amelyben részletesen vizsgáltuk az önkormányzatok segélyezési gyakorlatát.

A szociális segélyre csak azok a jövedelmi kritériumoknak elegendően tevő munkanélküliek jogosultak, akik családjában a jövedelmek nem haladják meg a rögzített családijövedelm-küszöböt (és – 2006-ig – egyéni jövedelmük is alatta maradt az egyéni küszöbértéknek). A segély jövedelmi célzottságát részletesen megvizsgáljuk a 2003. évi háztartásfelvétel adatai alapján, ezenkívül bemutatjuk, hogy a felkeresett önkormányzatok hogyan végzik el a kérelmezők jövedelmének vizsgálatát.

Az ellátás azonban nem jár minden, a jövedelmi feltételeknek megfelelő rászorulóknak, közülük csak azok az elhelyezkedni kívánó és az elhelyezkedés érdekében erőfeszítéseket is vállaló munkanélküliek jogosultak, akik elegendő tesznek a segély úgynevezett indokolt-sági feltételeinek. E tekintetben azt vizsgálhatjuk, hogy az elhelyezkedni kívánó munkanélküliek milyen arányban jutnak az ellátáshoz, illetve az ellátások milyen arányban kerülnek olyan személyekhez, akik nem tekinthetők munkanélkülinek. Kutatásunkban a segély indokolt-sági célzottságát a megkérdezett önkormányzatoknál vizsgáltuk részletesen, azt tudakolva,

* Témavezető: Galasi Péter. A háttér tanulmányokat készítette: Bódis Lajos, Firlé Réka, Galasi Péter, Nagy Gyula, Szabó Péter András. A háttér tanulmányok listáját a fejezet végén tüntetjük fel.

milyen módokon ellenőrzik a segélyben részesülők elhelyezkedési készségét, és a közmunkaprogramoknak milyen szerepük van az indokoltság vizsgálatában.

Végül a kutatás foglalkozott azzal a kérdéssel is, hogy a különböző passzív ellátásban részesülők – a járadékosok és a szociális segélyezettek – milyen eséllyel kapcsolódnak be egyes aktív munkaerő-piaci programokba: a képzési és bértámogatási programokba, valamint a közhasznú munkába. Ehhez az Állami Foglalkoztatási Szolgálat nyilvántartásait használtuk adatforrásként.

A szociális segélyezés jellemzői a 2000-es években (3.2. háttér tanulmány)

A rendszeres szociális segélyt a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szabályozza. A szabályokból a célzottság szempontjából fontos részeket ismertetjük. A törvény szerint azok az aktív korú nem foglalkoztatottak jogosultak a segélyre, akik megélhetése más módon nem biztosított.¹ 2006 közepéig a jogosultság jövedelmi előfeltétele szerint az igénylő havi jövedelme nem haladhatta meg a nyugdíjminimum 70 százalékát, és családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladhatta meg a nyugdíjminimum 80 százalékát, továbbá sem ő, sem más családtagjai nem rendelkezhetek vagyonnal. A segély összege a kérelmező személyes jövedelmét egészítette ki az öregségi nyugdíjminimum 70 százalékára: ha a segélyezettnek egyáltalán nem volt jövedelme, akkor az öregségi nyugdíjminimum 70 százalékát, ha volt valamennyi jövedelme, akkor az öregségi nyugdíj 70 százalékának és saját jövedelmének különbségét kapta.²

A jövedelemhatárra és a segélyösszegre vonatkozó szabályok 2006 júliusától lényegesen megváltoztak: megszűnt a kettős (családi és személyes) jövedelemkritérium, és a segély átalakult családi támogatássá. Mind a jogosultságot, mind a segély összegét az egy fogyasztási egységre jutó havi családi jövedelemtől tették függővé. A jogosultság új jövedelmi feltétele szerint a kérelmező családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem érheti el a nyugdíjminimum 90 százalékát, és a segély összege a családi jövedelmet egészíti ki a jogosultsági határig, a nyugdíjminimum 90 százalékáig.

A jövedelmi kritériumon felül a szociális segélynek más feltételei is vannak. Segély azoknak jár, akik nem dolgoznak, aktívan keresnek munkát, és nem jogosultak munkanélküli-járadékra (2005 óta álláskereső járadékra). Akkor kaphat valaki segélyt, ha előtte kimerítette a járadékjogosultságot, vagy a kérelmezést megelőzően egy évig elhelyezkedése érdekében együttműködött az önkormányzattal vagy a munkaügyi kirendeltséggel. A segélyben részesülőknek folyamatosan erőfeszítéseket kell tenniük az elhelyezkedés érdekében: munkát kell keresniük, ha megfelelő állásajánlatot kapnak, azt el kell fogadniuk, be kell kapcsolódniuk egy úgynevezett beilleszkedési programba, amelynek legtöbbször része a munkaügyi

¹ Rendszeres szociális segélyben részesülhetnek még az egészségkárosodottak, e csoport segélyezésével a kutatásban nem foglalkoztunk.

² Bár a szabályozás lehetővé tette az önkormányzatoknak, hogy a törvényben meghatározott segélyösszegetől felfelé eltérjenek, ez nemigen fordult elő.

kirendeltséggel történő kapcsolattartás is, továbbá részt kell venniük az önkormányzat által szervezett, legalább 30 napos közmunkában.

Az 1. táblázat a rendszeres szociális segélyezés néhány jellemzőjét mutatja be 2000 és 2006 között. 1992 és 2000 között a járadékot kimerített munkanélküliek jövedelempótló támogatásban részesülhettek, amely a szociális segéllyel azonos jövedelemhatárhoz volt kötve (a nyugdíjminimum 80 százaléka), összege viszont kissé magasabb volt, mint a szociális segély összege (a nyugdíjminimum 80 százaléka). A szociális segély 2000-ben váltotta fel a jövedelempótló támogatást, és a segélyt igénybe vevők létszáma 2000 és 2002 között igen gyors ütemben nőtt (miközben a jövedelempótló támogatásban részesülők száma hasonlóan gyors ütemben csökkent – 2000-tól nem lehetett új igénylőknek jövedelempótló támogatást megállapítani). 2003-tól tovább növekedett a segélyben részesülők száma, de sokkal szerényebb ütemben. A segély vásárlóereje 2000 és 2002 között növekedett, majd 2004–2005-re kismértékben csökkent. 2006-ban, nyilvánvalóan a fogyasztási egységre és a családjövedelem-kiegészítésre való áttérés következtében, a segélyek vásárlóereje jelentős mértékben, 30 százalékkal növekedett.

1. TÁBLÁZAT
A rendszeres szociális segélyben részesülők száma 2000 és 2006 között

| Év | Az év folyamán támogatást kérők száma | A támogatásban részesítettek átlagos létszáma | Felhasznált összeg (millió forint) | Egy főre jutó havi átlagos összeg | |
|------|---------------------------------------|---|------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| | | | | folyó áron (forint) | reálértéken* (2005=100) |
| 2000 | 66 426 | 47 154 | 6 256 | 11 056 | 91,8 |
| 2001 | 126 213 | 94 779 | 14 807 | 13 019 | 98,4 |
| 2002 | 130 181 | 125 894 | 22 131 | 14 650 | 101,4 |
| 2003 | 121 324 | 138 127 | 24 880 | 15 010 | 98,7 |
| 2004 | 127 172 | 144 853 | 27 575 | 15 864 | 99,7 |
| 2005 | 130 995 | 158 565 | 32 329 | 16 991 | 100,0 |
| 2006 | – | 160 426 | – | 23 711 | 130,0 |

* Az átlagos éves fogyasztói árindexekkel számolva.

Forrás: 2001–2005: Szociális statisztikai évkönyv, KSH, Budapest, 2006.

A rendszeres szociális segélyre való jogosultságot és az ellátás összegét a helyi önkormányzatok állapítják meg, és a segélyt is ők folyósítják. A központi költségvetés a segély összegének 90 százalékát (hajléktalan személyek esetében a segély teljes összegét) megtéríti az önkormányzatok részére. Az állam a rendszeres szociális segélynek az önkormányzat által fizetett részéhez normatív támogatással, míg a segélyt kérelmezők foglalkoztatásának költségeihez kötött felhasználású foglalkoztatási támogatással járul hozzá. Tehát az állam és az önkormányzatok az úgynevezett osztott finanszírozással közösen viselik a segélyezés költségeit, de a költségvetés a kiadások nagy többségét megtéríti az önkormányzatok számára. Likviditási problémájuk elkerülése érdekében az önkormányzatokat a segélyki-

2. TÁBLÁZAT

A 2006. évi költségvetési törvény rendszeres szociális segélyt és közcélú munkát finanszírozó előirányzatai

| Költségvetési előirányzat | Tartalma (a szociális segély szempontjából) | Az előirányzat összege (millió forint) |
|--|--|---|
| Pénzbeli szociális juttatások (a törvény 3. számú melléklete) | A rendszeres szociális segély, illetve egyéb, normatív módon szabályozott segélyek önkormányzati része (10 százalék), illetve egyéb, önkormányzati rendeletben szabályozott segélyek, juttatások 100 százaléka | 14 947,8 |
| Egyes jövedelemptóló támogatások kiegészítése (a törvény 8. számú melléklete) | A szociális törvényben normatív módon szabályozott segélyek, juttatások 90 százalékának fedezete, amelyet az önkormányzatok viszáigényelhetnek a költségvetésből | 69 940,7 |
| Önkormányzat által szervezett közfoglalkoztatás támogatása (a törvény 8. számú melléklete) | A rendszeres szociális segélyezettek közcélú foglalkoztatásának, illetve a közmunkaprogramban való önkormányzati részvételnek a fedezete | 15 120,0, ebből – közcélú munka: 12 618,4 – közmunka: 1990,0 – tartalék: 511,6 |

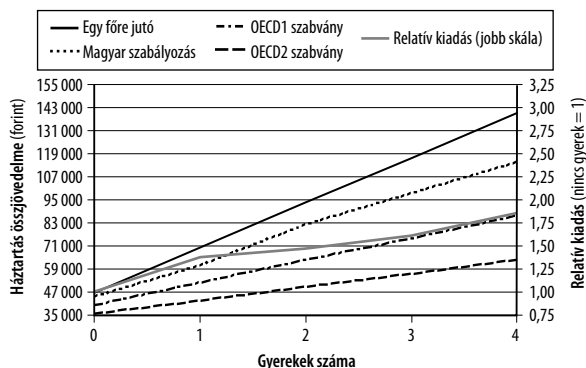
fizetésekre – igénylésük szerint – előleg illeti meg. A szociális segéllyel kapcsolatos 2006. évi költségvetési tételekről a 2. táblázat ad tájékoztatást.

A rendszeres szociális segély odaítélésekor a rászorultságot nem a háztartási, hanem a családi jövedelem alapján állapítják meg (mint láttuk, 2006-ig ehhez társult egy személyes jövedelemkritérium is). A törvényben alkalmazott sajátos családdefiníció szokatlanul szűkre szabja a család határait. Családon általában – a magyar statisztikai gyakorlatban is – a rokonai szállal vagy élettársi viszonyal összekapcsolható háztartástagokat értik. A szociális segély szabályai azonban ennél szűkebben értelmezik a családot: csak a családfőt, annak házasa- vagy élettársát és az önálló keresettel nem rendelkező 20 év alatti gyermekeit értik bele.³ Ennek következtében a szüleivel egy háztartásban élő 20 év felettiek a szülők jövedelmétől függetlenül mind jogosulttá válnak a segélyre. Hasonlóképpen, a szülők jogosultságának vizsgálatakor sem veszik figyelembe a gyermekek esetleges jövedelmét, így a felnőtt gyermekével és annak családjával egy háztartásban élő aktív korú munkanélküli szülő is jogosulttá válik a segélyre, függetlenül a háztartás egészének anyagi helyzetétől. A család kereteinek e szűk meghatározása nyilvánvalóan azzal a következménnyel jár, hogy olyanok is jogosulttá válnak a segélyre, akik életszínvonala ezt egyébként nem tenné indokolttá a segélyszabályokban alkalmazott jövedelemküszöb mellett. Úgy véljük, elosztási szempontból „igazságosabb” lenne a rászorultság meghatározásához az egy háztartásban élők összes jövedelmét figyelembe venni – háztartáson annak statisztikai fogalmát értve, vagyis az együtt élők azon közösségét, amelyen belül a jövedelmek és a létfenntartás költségei jelentős részben vagy egészben összegződnek és újraosztódnak.

A 2006 júliusában életbe léptetett változásokat követően – az, hogy az egy főre jutó jövedelem helyett a fogyasztási egységre jutó jövedelem alapján határozták meg a jogosultságot – a segélyezés jobban megfelel céljainak. A család kiadásai ugyanis nem egyenesen arányosak

³ Nappali oktatásban részt vevő gyermek 23, felsőfokú nappali oktatásban részt vevő gyermek pedig 25 éves korig számít családtagnak.

1. ÁBRA

Jogosultsági küszöbértékek két felnőtt tagból álló családra a gyermekek száma szerint különböző ekvivalenciaskálák alkalmazásával 2006-ban


a család létszámával. Ezért a korábbi, egy főre jutó jövedelmet alapul vevő szabályozás azonos jövedelmi helyzet esetén a nagyobb családoknak kedvezett, míg a fogyasztási egység alkalmazásával a küszöbérték és a segély összege jobban igazodik a tényleges kiadásokhoz. A fogyasztási egységek meghatározásában használt mértékek viszont nagyobbak a nemzetközi gyakorlatban szokásosnál, azaz magasabb szorzóval számítják a többszemélyes családok kiadásait, és így magasabb összegű segélyre teszik őket jogosulttá.⁴ Az 1. ábra azt mutatja, hogy mekkora jövedelemnél lépi át egy házaspár a segélyjogosultság határát (és a segély mekkora összegre egészíti ki a jövedelmet), attól függően, hogy hány gyermekük van, és a fogyasztási egység milyen meghatározását használjuk. Ha az egy főre jutó jövedelem alapján történne a jogosultság meghatározása (azaz minden családtag súlya 1 lenne), egy kétgyermekes pár havi 93 ezer forintos összjövedelemig lenne jogosult. A 2006 júliusától alkalmazott szabályok szerint ugyanez a család akkor kaphat segélyt, ha összjövedelmük nem éri el a 81 ezer forintot, az OECD kétfajta ekvivalenciaskáláját⁵ alkalmazva, már 63 ezer és 48 ezer forintra csökkenne a küszöbérték.

A KSH 2003. évi háztartási költségvetési felvételének adatait használva kiszámítottuk, hogyan változnak a második jövedelmi ötödbe tartozó két felnőtt taggal rendelkező családok kiadásai a gyermekszám függvényében. Az 1. ábrán azt is feltüntettük, hogyan alakul az ilyen családok fogyasztása a gyermekszám változásával a gyermek nélküli családok fogyasztásához viszonyítva („relatív fogyasztás” görbe, jobb oldali skála). Azt láthatjuk, hogy a valós többletkiadások egy gyermek mellett a szociális segély szabályozásában előre jelzett fogyasztástöbblet felé állnak közel, három és négy gyermek mellett viszont ennél jóval ala-

⁴ A szociális segélyezésben Magyarországon 2006. júliustól használt fogyasztási egységek: első nagykorú családtag: 1,0; gyermekét egyedül nevelő szülő: 1,2; házastárs, élettárs: 0,9; első és második gyermek: 0,8; harmadik és további gyermek: 0,7; fogyatékos gyermek: 1,0.

⁵ Az OECD1 és OECD2 ekvivalenciaskálái fogyasztási egységei (zárójelben az OECD2-skálához tartozó érték): első felnőtt: 1,0; második felnőtt 0,7 (0,5); gyermek 0,5 (0,3).

csonyabbak, nagyjából megegyeznek az OECD1-ekvivalenciaskála alkalmazásával kapott értékekkel, két gyermek mellett pedig a két skála alkalmazásával adódó értékek közé esnek. Úgy tűnik, az alkalmazott szabályozás a nemzetközi gyakorlathoz és a tényleges fogyasztástöbbletthez viszonyítva továbbra is viszonylag bőkezű a sokgyermekes családok segélyezésében, és célszerű lenne a törvényben használt fogyasztási egységek módosítása.

A szociális segély jövedelmi célzottsága (3.2. háttér tanulmány)

Egy szociálpolitikai program célzottsága kapcsán három fő kérdést vizsgálhatunk. Először is elemezhetjük és értékelhetjük a szabályozás célcsoportjának meghatározását, azaz hogy a törvényi szabályozás a társadalom által valamilyen okból támogatni kívánt népesség (például szegények) mekkora részét teszi jogosulttá a programra. Másodszor mérhetjük azt, hogy a jogosult célcsoporton belül mekkora arányban veszik fel az adott segélyt. Ezt az igénybevételi arány (*take-up rate*) mutatja meg. Ennek mérése többek között azért is fontos, mert az alacsony igénybevételi arány veszélyezteti az egyenlő bánásmód elvét (van olyan jogosult, aki kap segélyt, van, aki nem), valamint a program szociálpolitikai céljainak elérését. A harmadik szempont a jogosulatlan igénybevétel (túlfizetés) mértéke, ami azért probléma, mert ez az államnak többletköltséget, hatékonyságvesztést jelent, azaz az erőforrások pazarló elosztását eredményezi. E három kérdést vizsgáljuk meg jövedelmi adatok felhasználásával.

Adatok

Az elemzéshez a KSH háztartási költségvetési felvételének (háztartásfelvétel) 2003. évi adatállományát használtuk. Az adatfelvétel önkéntes bevalláson alapul, ezért a felvételben való közreműködés megtagadása, illetve a jövedelmek eltitkolása miatt a minta a valóságosnál kevesebb magas jövedelmű és több alacsonyabb jövedelmű háztartást tartalmaz. Emiatt a valóságosnál kisebbnek mutatja a jövedelem és fogyasztás átlagos adatait, és lényegesen kisebbnek a jövedelmi és fogyasztási különbségeket [*KSH (1997) 23–24. o.*]. A rendszeres szociális segélyről rendelkezésre álló adminisztratív adatokkal való összevetés azonban azt mutatja, hogy a minta kellőképpen reprezentatív.

A mintánkban 241 főt tekintettünk segélyezettnek. Ez a háztartásfelvételben alkalmazott súlyokat használva a teljes népességre vetítve 130 602 főt jelent, ami 0,5 százalékkal nagyobb a Szociális Statisztikai Évkönyvben, és 2 százalékkal kisebb az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium 2003. évi kimutatásában szereplő adatnál (129 890, illetve 132 749 fő).⁶ A segélyezettek regionális elhelyezkedését vizsgálva, a mintabeli megoszlás kismértékben különbözik a KSH által közölt önkormányzati adminisztratív adatoktól.

⁶ A két adat eltérését az okozhatja, hogy az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium a Belügyminisztérium adminisztratív adatait használja, míg a Szociális Statisztikai Évkönyv önkormányzati kérdőívek adataira támaszkodik.

A szegények mekkora része jogosult a rendszeres szociális segélyre?

A rászorultsági alapon odaítélt, jövedelemvizsgálathoz kötött támogatások végső célja a szegénység csökkentése. E tekintetben a rendszeres szociális segély szabályozása akkor megfelelő, ha a törvény szerinti jogosultak felölelik a szegények nagy részét. A háztartásfelvétel adatai alapján megbecsültük, hogy szabályok szerint a szegény háztartások milyen arányban lennének jogosultak a segélyre. Szegénynek azokat a háztartásokat tekintettük, ahol az (OECD1-skála szerinti) ekvivalens háztartási jövedelem nem éri el a medián 50 százalékát. (E számításainkban a háztartási jövedelmet vettük alapul, nem a segélyszabályokban alkalmazott családi jövedelmet.) Segélyre jogosultnak azokat a háztartásokat tekintettük, amelyeknek legalább egy tagja megfelelt a jogosultsági feltételeknek. Eredményeink szerint 2003-ban a szegény háztartások 63 százaléka nem volt jogosult a segélyre. 27 százalék esetében a háztartás jövedelme meghaladta a küszöbértéket, ami azzal függ össze, hogy a jogosultság jövedelmi határa (havi 17 440 forint) 33 százalékkal alacsonyabb, mint az általunk alkalmazott szegénységi küszöb (26 300 forint). 2 százalék az egyéni jövedelmekritérium miatt nem kaphatott volna segélyt, a maradék 34 százalék esetében pedig a háztartástagok munkaerő-piaci státusa jelentette volna az akadályt – az érintettek dolgoztak, vagy más munkanélküli-ellátásban részesültek.

Azt találtuk tehát, hogy a szegény háztartások segélyezését a szociális segély jövedelmi és munkapiaci státushoz kötődő feltétele gyaránt erősen korlátozta 2003-ban.

A segély igénybevétele

A szabályozás szerint a munkapiaci státus, a jövedelmi és vagyoni helyzet, a munkaügyi kirendeltséggel való együttműködés és a közmunkában való részvétel jelentik a jogosultság kritériumait. A háztartásfelvétel e feltételek közül csak a munkapiaci státus közelítő vizsgálatára (azaz, hogy valaki aktív korú nem foglalkoztatott) és a jövedelmi helyzet vizsgálatára alkalmas. Emiatt az általunk meghatározott jogosult kör vélhetően tágabb a tényleges csoportnál.

Munkapiaci státus szerint rendszeres szociális segélyre jogosultnak tekintettük a felmérés időpontjában szociális segélyben részesülőket, és azokat a saját magukat munkanélkülinek besoroló személyeket, akik nem részesültek semmilyen ellátásban. Ide soroltuk továbbá a háztartásvezetőket és a nem nappali tagozaton tanulókat, mert esetükben nincs a jogosultságnak ellentmondó feltétel. (A jogosultság korábbi járadékkimerítésre, illetve a munkaügyi kirendeltséggel való együttműködésre vonatkozó kritériumát nem tudtuk figyelembe venni.)

A háztartásfelvétel a felmérést megelőző egy év jövedelmeit és kiadásait veszi számba éves szinten. Az egyes jövedelmi tételekről azonban csak azt méri fel, hogy az egyének hány hónapon keresztül kapták, hogy mely hónapokban, azt nem. A jogosultság megállapításához azonban ismerni kellene a különféle jövedelemtípusokat havi bontásban is, mert így lehet azt megállapítani, hogy az egyén a felmérés idején rendszeres szociális segélyre jo-

3. TÁBLÁZAT
A segélyezettek és segélyre jogosultak munkapiaci státusa (2003)

| Munkapiaci státus | Mintabeli adatok (fő) | | | Súlyozott adatok (ezer fő) | | |
|-------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|---|----------------------------|--------------------------------------|---|
| | segélyezett | jogosult a családi jövedelem alapján | jogosult a háztartási jövedelem alapján | segélyezett | jogosult a családi jövedelem alapján | jogosult a háztartási jövedelem alapján |
| Szociális segélyben részesülő | 237 | 179 | 152 | 129,4 | 96,2 | 75,8 |
| Ellátás nélküli munkanélküli | 2 | 224 | 151 | 0,4 | 42,2 | 25,5 |
| Háztartásbeli | 2 | 44 | 36 | 0,9 | 16,6 | 13,1 |
| Nem nappali tagozaton tanul | 0 | 14 | 11 | 0,0 | 5,0 | 4,3 |
| Összesen | 241 | 461 | 350 | 130,6 | 160,0 | 118,7 |

Forrás: saját számítások a KSH 2003. évi háztartásfelvétele alapján.

4. TÁBLÁZAT
A segélyezettek és segélyre jogosultak becsült száma (ezer fő)

| | Családi jövedelemmel számolva | | | Háztartási jövedelemmel számolva | | |
|---|-------------------------------|----------|----------|----------------------------------|----------|----------|
| | nem jogosult | jogosult | összesen | nem jogosult | jogosult | összesen |
| Segélyben nem részesülők | 6169,0 | 72,6 | 641,6 | 6191,00 | 50,6 | 6241,60 |
| Segélyben részesülők | 43,2 | 87,4 | 130,6 | 62,5 | 68,1 | 130,6 |
| Összesen | 6212,2 | 160,0 | 6372,20 | 6253,60 | 118,7 | 6372,20 |
| Igénybevételi arány (segélyben részesülők/összesen, százalék) | | 55 | | | 57 | |

Forrás: saját számítások a KSH 2003. évi háztartásfelvétele alapján.

gosult volt-e. Ennek hiányában a jövedelmi kritériumnak való megfelelés vizsgálatához az éves jövedelmeket vettük alapul.

Ez azonban eltér az önkormányzatok által alkalmazott számítási módtól, amelyben a havi rendszerességű jövedelmek esetében legfeljebb három hónapos, egyéb jövedelmek esetén pedig 12 hónapos időszakot vizsgálnak. Ugyanakkor, mivel a segélyre jogosultaknak jellemzően nincs rendszeres jövedelmük, esetükben a személyes jövedelmeknél az eltérés vélhetően nem jelentős. Nagyobb lehet a különbség a háztartási, illetve a családi jövedelem esetében – ezt a kérdést a következő pontban vizsgáljuk meg részletesebben.

A jövedelmi helyzet szerint azt tekintettük jogosultnak, akinek az egy főre jutó családi vagy háztartási, illetve személyes jövedelme nem lépte át a nyugdíjminimum 80, illetve 70 százalékát (17 440 és 15 260 forint). A segélyezettek és a jogosultak munkaerő-piaci státus szerinti megoszlását a 3. táblázatban mutatjuk be. A családi és háztartási jövedelmek között különbség lehet, és ez más-más jogosultsági besoroláshoz vezethet.

A teljes népességet reprezentáló súlyokkal a fenti definíciók alapján közel 119 ezer fő tekinthető jogosultnak a háztartási jövedelem alapján számolva, és 160 ezer fő, ha a családi jövedelem alapján határozzuk meg a jogosultságot. A jogosultak és segélyezettek csoportjának egymáshoz való viszonyát szemlélteti a 4. táblázat.

A háztartási jövedelemmel számolva tehát 57 százalékos, a családi jövedelem alapján pedig 55 százalékos igénybevételi ráta adódik. Ezek az eredmények tehát azt jelzik, hogy a rendszeres szociális segélyre jogosultak legalább 40 százaléka nem jut segélyhez.

Kik részesülnek szociális segélyben?

Ebben a részben azt vizsgáljuk meg, hogy a segélyre jogosultak közül kik jutnak hozzá a segélyhez. A jogosultan segélyezettek és jogosultak főbb jellemzőit az 5. táblázatban mutatjuk be. Azt láthatjuk, hogy a segélyezettek körében magasabb a községben élők aránya, jellemzően magasabb munkanélküliségű térségekben laknak, és nagyobb arányban élnek olyan háztartásokban, ahol legfeljebb egy aktív van. Ugyanakkor a segélyezettek mindössze 2,1 százalékanak nem volt még korábban munkája – ez az arány a jogosultaknál meghaladja a 12 százalékot. A 15–62 év közötti népességhez viszonyítva mind a jogosultak, mind a segélyezettek körében nagyobb a férfiak aránya, az átlagos életkor tekintetében pedig a segélyezettek idősebbek, a jogosultak pedig fiatalabbak, mint a felnőtt népesség.

Az egyszerű átlagok elfedik az összetételhatásokat, ezért egy többváltozós modellel is megvizsgáltuk, hogy milyen jellemzőkben különböznek a rendszeres szociális segélyt felvevő jogosultak a segélyt fel nem vevő jogosultaktól. A modellel azt becsültük meg, hogy az egyén egyes tulajdonságai, más hatásokat kiszűrve, külön-külön hogyan befolyásolják annak valószínűségét, hogy felveszi-e a segélyt, feltéve, hogy jogosult arra. Külön elemezve a nőket és a férfiakat, a háztartási és a családi jövedelem alapján jogosultakat, olyan tényezőket vizsgáltunk, amelyek várakozásaink alapján befolyásolják a segély felvételét. Ilyen a segély becsült összege, az iskolai végzettség, az életkor, a munkatörténet, a háztartásban lévő aktívok száma, a településtípus.⁷ Azt találtuk, hogy a segély felvételére leginkább az hat, ha valaki korábban még sohasem dolgozott. Ez ugyanis minden más tényező változatlansága mellett a férfiak esetében 28, a nők esetében pedig 35 százalékponttal csökkenti a segélyhez jutás valószínűségét (ami a jogosultak átlagát tekintve 55-57 százalék). Erre két magyarázat adható. Egyrészt jelzi a segélyekről való általános informáltságot, hiszen ha valaki még sohasem dolgozott, akkor kisebb eséllyel kapott tájékoztatást a segélyzési lehetőségekről. Másrészt mutatja az adott személy munkaerőpiachoz való kötődését is. Az ilyen jogosultak harmada ugyanis 35 évnél idősebb, náluk vélhetően kevésbé játszik szerepet az informáltság. Esetükben valószínűleg arról van inkább szó, hogy nem akarnak munkát vállalni, és így nem vállalják a segélynek azt a feltételét, hogy együtt kell működni a munkaügyi központtal. A rendelkezésre álló adatok alapján ezt a jogosultsági feltételt nem tudtuk vizsgálni.

⁷ Probit regressziót alkalmaztunk robusztus standard hibákkal, a függő változó a segélyezetti státus volt. A részletes eredmények a 3.2. háttér tanulmányban találhatóak.

5. TÁBLÁZAT
A segélyezett jogosultak és az összes segélyre jogosult jellemzői

| Megnevezés | Segélyezett | Jogosult a családi jövedelem alapján | Jogosult a háztartási jövedelem alapján | 15–62 év közöttiek |
|--|-------------|---|--|-----------------------|
| Életkor | 39,4 | 37,5 | 37,4 | 38,7 |
| A háztartás létszáma | 3,6 | 3,9 | 3,9 | 3,5 |
| A család létszáma | 2,9 | 3,2 | 2,9 | 2,9 |
| Férfiak aránya, százalék | 60,0 | 55,0 | 57,2 | 49,0 |
| Községben élők aránya, százalék | 57,2 | 57,6 | 56,2 | 34,7 |
| Megyei munkanélküliségi ráta, százalék | 8,2 | 8,1 | 7,9 | 6,1 |
| Sohasem dolgozott, százalék | 2,1 | 12,3 | 12,0 | 16,1 |
| Legfeljebb egy aktív személy van a háztartásban, százalék | 80,6 | 79,8 | 76,8 | 73,7 |

Forrás: saját számítások a KSH 2003. évi háztartásfelvétele alapján.

A férfiak és nők közti 7 százalékpontos különbség is hasonlóan magyarázható: a nők esetében jóval magasabb az inaktívak aránya (2003-ban a 15–64 év közöttiek esetében a férfiaknál 32,4, a nőknél pedig 46,1 százalék volt az inaktivitási ráta), így feltehetően gyakrabban megtörténik az, hogy a segély aktív álláskeresői követelményét nem teljesítik.⁸

A segély becsült összege nem befolyásolja érdemben a segély felvételét, ami vélhetően azzal van összefüggésben, hogy a mintánkban a jogosultak 97 százaléka esetében a becsült segélyösszeg a lehető legmagasabb (havi 15 260 forint), így e tekintetben nincs számottevő különbség a segélyezett jogosultak és a segélyt nem kapó jogosultak között.

Azokban a családokban, ahol legfeljebb egy háztartástag aktív, a férfiak esetében 12, nőknél 18 százalékkal nagyobb valószínűséggel jutnak segélyhez, ami a rászorultsági elv érvényesülését jelzi. Ezzel lehet összefüggésben a megyei munkanélküliségi rátának a segély felvételére való pozitív hatása is. A megyei munkanélküliségi ráta 1 százalékpontos emelkedése 6 százalékkal növeli a segélyhez jutási esélyt.

Várákázásainknak megfelelően a magasabb (középfokú) iskolai végzettséggel rendelkezők kisebb aránya figyelhető meg a segélyezetttek között, ami vélhetően a segély stigmatizáló hatásának tulajdonítható. A középfokú végzettség a férfiaknál 24, a nőknél 17 százalékponttal csökkenti a segélyhez jutás valószínűségét az általános iskolai végzettséghez képest. Várákázásunkkal ellentétben pozitív hatása lett a háztartási jövedelemnek. Ezzel a változóval a rászorultság mértékét kívántuk megragadni, és azt találtuk, hogy a jogosultsági határon belül, minél szegényebb egy háztartás, annál kisebb valószínűséggel lesz segélyezett. Ez összefügghet a kérelmezés módjával és költségeivel. A szakirodalomból ismert, hogy a legszegényebb rétegekhez nem jutnak el a szociális segélyek (*Terracol*, 2002). Többet azonban csak további elemzések után tudnánk mondani.

⁸ A valóságban inaktív személyek esetünkben azért lehettek jogosultak, mert az általunk használt jogosult kör tágabb a tényleges csoportnál.

Kik vesznek igénybe jogosulatlanul a segélyt?

Ebben a szakaszban azt a kérdést vizsgáljuk meg, hogy mekkora mértékű lehetett a segély jogosulatlan felvétele 2003-ban. Az önkormányzatoknak nincsen pontos képe az egyének jövedelmi helyzetéről, ezért előfordulhat, hogy a segély elbírálásakor figyelembe vett jövedelmek alulbecslik a tényleges értéket, és ezáltal valójában jogosulatlanokat is jogosultnak határoznak meg. A már ismertetett segélyezett és jogosult meghatározást használva a háztartási jövedelmek alapján 2003-ban a segélyezettek 48 százalékára (62,5/130,6), a törvény szerinti családi jövedelem alapján pedig 33 százalékára (43,2/13,6) becsülhető a segélyt jogosulatlanul igénybe vevők aránya (lásd a 4. táblázat adatait). A jogosulatlanság oka az esetek 95 százalékában a magas jövedelem volt, azaz a segélyezettek egy része a törvényben meghatározott jogosultsági kritériumnál jobb jövedelmi helyzetben volt. Egy többváltozós modellel is megvizsgáltuk, hogy mely jellemzők befolyásolták a jogosulatlan igénybevétel valószínűségét.

Alapvetően két okból következhet be a segély jogosulatlan igénybevétele: 1. ha az egyén valójában túllépi a személyes vagy családi jövedelem törvényi korlátját, de az igényléskor ennél kevesebbet vall be, 2. az önkormányzatok odaítélési gyakorlata nem ragaszkodik pontosan a törvényhez, különböző településeken eltérő megítélést alkalmaznak.

A jövedelem eltitkolásáról közvetlen adatunk nincs, ezt kétféleképpen próbáltuk megragadni. Egyrészt azzal, hogy a segélyezett megfigyelt háztartási jövedelme mennyivel lépte túl a törvényi korlátot, másrészt hogy mekkora volt a háztartás alkalmi munkából származó jövedelme. A segélyezési kérelemhez benyújtott jövedelembevallás esetében az igénylőnek anyagi érdeke fűződik a jövedelem eltitkolásához, a lakossági adatgyűjtéskor viszont nincs ilyen érdek, vagyis a háztartásfelvétel adatai pontosabb képet nyújtanak a valós jövedelmi helyzetről, mint az önkormányzat rendelkezésére álló információk. Így feltehetjük, hogy ha a megfigyelt többletjövedelmek növelik a jogosulatlan igénybevétel esélyét, akkor ez a jövedelmek eltitkolását jelzi.

Az önkormányzatok eltérő segélyezési gyakorlatát a településtípusok és régiók figyelembevételével próbáltuk közelíteni. Az elemzés során kiszűrtük az életkor, a nem, az iskolai végzettség, illetve annak segélyezésre gyakorolt hatását, hogy az adott háztartásban nincs aktív személy. Az előző modellel ellentétben itt együtt elemeztük a férfiakat és a nőket, mert a mintanagyság nem tette lehetővé a különálló vizsgálatot.⁹

Az eredmények igazolják, hogy a jogosulatlan igénybevétel egyik oka a jövedelmek eltitkolása volt. Az egy főre jutó alkalmi munkából származó jövedelem ezerforintos emelkedése 1 százalékkal, a családijövedelmi-küszöbtől való eltérés ezerforintos emelkedése 4 százalékkal növelte a jogosulatlan igénybevétel esélyét. Az alkalmi munkajövedelemre vonatkozó eredmény változatlan marad, ha a jogosulatlan igénybevételt a családi jövedelem alapján vizsgáljuk. Azt találtuk továbbá, hogy a jogosulatlan segélyezésben nincsenek érdemi regionális különbségek, vagyis a régiós átlagok eltérését az összetételhatások magya-

⁹ Probit regressziót alkalmaztunk robusztus standard hibákkal, ahol a függő változó a jogosulatlan státus.

rázzák. A településméretet tekintve, a kisebb városokhoz képest a megyei jogú városokban és a községekben is gyakoribb volt a jogosulatlan igénybevétel – ennek az okaira egyelőre nem találtunk magyarázatot.

Javaslatok

A rászorulóknak jobb eléréséhez újragondolásra javasoljuk a rendszeres szociális segély 2000-ben történt összevonását a munkanélküliek jövedelempótló támogatásával. Az ezzel megszűnő korábbi segély ugyanis egy tisztán szociális jellegű támogatás volt, amelynek szerepét nem vette át semmilyen más támogatás. Eredményeink szerint 2003-ban a nem jogosult szegény háztartások többsége a munkanélküliségre vonatkozó feltétel miatt nem kaphatott segélyt.

A segély jogosultsági határának kisebb emelésével is lehetne javítani az alulfizetést: úgy találtuk, hogy a segélyből kiszoruló szegény háztartások több mint 40 százaléka azért nem jogosult, mert az egy főre jutó háztartási jövedelme a jogosultsági határ felett (de a szegénységi küszöb alatt) van.

Becslésünk szerint a jogosultak között is több mint 40 százalék nem kapja meg a támogatást, feltehetően részben a jogosultak gyenge informáltsága, részben a segély stigmatizáló hatása miatt. A segély hatásosságának növelése céljából tehát a tájékoztatás javítására, illetve a segéllyel kapcsolatos attitűdök feltárására és kezelésére is szükség volna.

A jogosulatlanul segélyezett aránya nem jelentős, bár van a rendszerben túlfizetés, amit az ellenőrzés javításával, az önkormányzatok ösztönzésével mérsékelni lehetne.

Maga a jogosultság szabályozása is tartalmaz azonban olyan elemeket, amelyek túlfizetéshez vagy a jogosulti kör hibás meghatározásához. A rászorultságot pontosabban tükröznék, ha nem a szociális törvényben definiált családi jövedelem, hanem a háztartási jövedelem alapján határoznák meg a jogosultságot. A rászorultságot ugyanis nem a rokonsági fok, hanem a kiadások háztartáson belüli megosztása befolyásolja.

A fogyasztási egység bevezetése javította a segély jövedelmi célzását, mert az egy főre jutó jövedelem alapulvétele 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 százalékkal csökkentené az átlagos segélyösszeget, ami forrást teremtene a jövedelemkorlát emelésére.

A vizsgált önkormányzatok segélyezési gyakorlata (3.4. háttér tanulmány)

Az önkormányzatok segélyezési gyakorlatát 44 településen vizsgáltuk meg részletesen. 2007 májusában és júniusában interjúkat készítettünk az önkormányzatok segélyezéssel foglalkozó tisztviselőivel, és adatokat gyűjtöttünk a segélyezésről, valamint a segélyben részesülők közfoglalkoztatásáról. Megkérdeztünk több munkaügyi kirendeltséget és a segélyben részesülőkkel együttműködő szervezetet is.

Öt kisebb városban vizsgálódtunk, valamint 14 olyan községben, ahol a lakosok száma ezer és ötezer fő közötti, és 25 olyan községben, ahol a lakosok száma ezer főnél kisebb. A vizsgált településeken 2005-ben és 2006-ben összesen 2200-2300 fő részesült szociális segélyben. A települések különböző munkaerő-piaci adottsággal rendelkeztek: a kistérségi munkanélküliségi ráta 2005-ben 14 településen 7 százalék alatt volt, 10 településen 7 és 10 százalék között, 20 településen pedig 14 és 15 százalék között; átlagosan a 18–59 éves népesség 11 százaléka volt regisztrált munkanélküli, és 5 százaléka részesült szociális segélyben. Az egy segélyezettre jutó segélyösszeg átlaga 2006 első félévében 5 százalékkal, 2006 második félévében 7 százalékkal meghaladta az országos átlagot.

Tapasztalatainkat három témakör szerint csoportosítva mutatjuk be. Kitérünk 1. a segélyre jogosultság vizsgálatára, amely elsősorban a kérelmezők jövedelmi és vagyoni helyzetének felmérését jelenti, 2. az indokoltág ellenőrzésére, azaz a segélyben részesülők elhelyezkedési készségének vizsgálatára, az előírt együttműködési kötelezettség tartalmára és betartásának ellenőrzésére, valamint 3. a segélyben részesülők közfoglalkoztatásának gyakorlatára.

A szociális segélyezés jogosultsági vizsgálat

A jogosultsági vizsgálat három fő eleme a jövedelem, a vagyon és a fenntartási költségek vizsgálata. A jövedelem és a vagyon vizsgálatával – a jogszabályi előírásoknak és a kérelem űrlapnak megfelelően – az önkormányzatok részletesen foglalkoznak.

Az önkormányzatok illetékesei maguk is tisztában vannak a jövedelemvizsgálatok pontatlanságaival: egészében véve a kérelmezők 40 százalékára becsülték azok arányát, akik családi jövedelmét nem tudják megbízhatóan felmérni. Leginkább az alkalmi munkából és a vállalkozásokból, más önálló tevékenységekből származó jövedelmek esetében vélelmeznek eltitkolást, de a munkaviszonyból származó jövedelmek felmérését sem tartják mindig megbízhatónak.

A jövedelmi vizsgálat során gyakran előfordul, hogy az ügyfél bevallásában semmilyen gazdasági aktivitásból származó jövedelem nem szerepel, esetleg csak a családi pótlék szerepel. A vállalkozók sok esetben nulla jövedelemről hoznak APEH-igazolást, néhány önkormányzatnál az ő jövedelmüket legalább a minimálbér szintjén veszik számításba. Az alkalmi munkával szerzett jövedelmek kapcsán néhány ügyintéző alkut folytat a kérelmezővel. Az alkalmi munkavállalói könyvvel végzett munka sokkal inkább a magatartási szabályok vizsgálatához nyújthatna támpontot, mint a jövedelem vizsgálatához: sok ügyintéző szerint az ügyfél rendszeresen dolgozik az esetenként közteherjegyet beragasztó munkáltatónál. A gyermeküket egyedül nevelők esetében gyakori, hogy nem számolnak be tartásdíjról. Ilyenkor több önkormányzatnál külön nyilatkozatot, néhol a gyermektartás hatósági megelőlegezését kérik, de akad, ahol elfogadják a néhány ezer forintnyi élelmiszer vagy ruha formájában való gondoskodást is.

A vagyonvizsgálat alapján kizáró tényező bármilyen 542 600 forintnál – a minimumnyugdíj húszszorosánál – értékesebb tétel, kivéve a lakott ingatlant. A vagyonvizsgálat legfontosabb eleme az autó, ami viszonylag sokakat érint, látványos, és kínálja magát az

összehasonlításokra. A használt autó értékbecslése nagyon bizonytalan, az értékesebb gépkocsik pedig egyre gyakrabban lízingeltek, vagyis nincsenek a kérelmező tulajdonában, csak költséggel járnak számára.

A jogosultsági vizsgálat jelenleg a jövedelmi és a vagyoni elemekre összpontosul. Ha az önkormányzatnál azt gyanítják, hogy a kérelmező sokkal jobban él, mint ami a bevételeiben szerepel, és szeretnék biztosabban megalapozni a döntést, akkor lényegében választani kell a jövedelem- és vagyonyilatkozat fokozottabb ellenőrzése és a költségvizsgálat között. Az előbbi külső hatóságok adatainak és szakértői véleményének a bekérését, az utóbbi számlák és nyilatkozatok összegyűjtését és elemzését jelenti, esetenként környezettanulmánnyal támogatva. A jövedelmi és vagyonzvizsgálat a részletes dokumentálás ellenére sem végezhető el megbízhatóan, és a szokásosnál alaposabb eljárás is ritkán lesz a jogosultság megállapításának kritikus tényezője. A megélhetési költségek vizsgálata és a környezettanulmány nem kötelező, és részletesen nem is szabályozott. A költségvizsgálat eredményeként bizonyos feltételekkel a bevallott jövedelemnek legalább másfélszeresét lehet vélelmezett jövedelemként figyelembe venni a segélyjogosultság megállapításakor. Az esetenként költségvizsgálatot végző néhány önkormányzat szerint a legkönnyebben ellenőrizhető néhány közüzemi számla összértéke nemegyszer több, mint a bevallott jövedelem, ami a szabály szerint a bevallás több mint háromszoros korrigálását engedi. A költségvizsgálat az apparátustól szakértelmet és konfliktusvállalást igényel, a jogosultsági vizsgálat kimenetele értelemszerűen bizonytalanabb, és mindez a gyakorlatban nem sok elutasított kérelemhez, hanem az eljárás ritka alkalmazásához vezet.

A magas költségszámlákat és a magasabb státusúaknál előforduló hitelre vett vagy lízingelt autók törlesztését vagy díját a kérelmezők gyakori állítása szerint a rokonaik fizetik, akiknek a jövedelme a jogosultsági vizsgálatban nem vehető figyelembe. Ha azonban a kérelmező ezekről hivatalosan nyilatkozik, az rendszeres ajándékot, vagyis olyan jövedelmi elemet bizonyít, amelyet nem szoktak feltüntetni a jövedelembevallásban, és ritkán bizonyítható. A számlák esetében tehát a költség–jövedelem, az autók esetében pedig a vagyoni–költség–jövedelem átszámítás logikai lehetősége áll fenn, és marad jelenleg kihasználatlanul.

A vagyoni-, jövedelem- és költségvizsgálat helyett a segély megállapítása gyakran az élettársi kapcsolat, illetve a házastársak különélésének megállapításán múlik. Ha a lakásméret és a helyiségek száma alapján vélelmezhető a különélés, és erről a kérelmező nyilatkozatot hoz a házastársától, akkor külön családnak tekintik őket. Van, ahol nincs szükség sem nyilatkozatra, sem több helyiségre, máshol a megélhetési költségekhez való hozzájárulásról is nyilatkoztatják a különélőket. Ritka, hogy a jog szerint házasság esetében a válókereset bemutatását vagy külön lakcímre való bejelentkezést megkövetelik. Előfordul a felnőtt gyermeke lakásába bejelentkező, saját jövedelemmel nem rendelkező szülő és a magát az anyós albérlőjének mondó élettárs. A különélés bizonytalan megítélése következtében vannak példák jogsértő önkormányzati intézkedésekre, és ez az egyik jellemző tárgya az összességében kevés jogorvoslati kérelemnek.

A szociális segélyezésre vonatkozó eljárás fontos szereplője a közigazgatási hivatal megyei szociális és gyámhivatala, amely továbbképzéseket, tájékoztatókat szervez, folyamatos telefonos konzultációs lehetőséget biztosít, valamint az első jogorvoslati fórumként is mű-

ködik. A szociális és gyámhivatal jelentős szerepet játszik a jogszabályok értelmezésének és az önkormányzatok gyakorlatának a közelítésében olyan körülmények között, amikor a döntések sok kis szervezetben születnek, az ügyintézők nem rendelkeznek a bonyolultabb esetek értelmezéséhez szükséges szakértelemmel, több esetben szakirányú képzettséggel sem, a szabályok időnként jelentős változása pedig a jegyzők számára szintén értelmezési bizonytalanságokat szül.

A vagyon-, jövedelem- és költségvizsgálat helyett a segély megállapítása gyakran azon múlik, a kérelmező mennyire tart attól, hogy közcélú munkán kell dolgoznia a tipikusan ilyen munkát végző szegényekkel, sok esetben romákkal együtt. Az önkormányzatok becsapó szerint ez visszatarthatja a segélykérelmezéstől a magasabb státusúakat, például a családjukkal élő fiatal felnőtteket, akiket a szűk családi definíció jövedelem nélküli egyedülállónak minősít. Szintén visszatarthatja a roma vállalkozókat és családtagjaikat, akiket a költségvizsgálat szintén kiszűrhet, de a jövedelem- és vagyonvizsgálat általában nem.

A szociális segélyezés indokoltasági vizsgálata

A rendszeres szociális segély indokoltasági (magatartási) vizsgálata az együttműködési kötelezettség elemeire vonatkozik. A segélyezettnek nyilvántartásba kell vetetnie magát, és kapcsolatot kell tartania az együttműködésre kijelölt szervvel, amely a minta településeinek negyötöde esetében a területileg illetékes munkaügyi kirendeltség, a többenél családsegítő intézmény, egy esetben foglalkoztatási kht. Beilleszkedést segítő programról kell megállapodni, el kell fogadni a felajánlott megfelelő munkalehetőséget, részt kell venni a felajánlott képzésben és fejlesztő, életmódformáló, tanácsadó programokban. Ha nem a munkaügyi kirendeltség a rendszeres együttműködést végző szerv, akkor minden érintett önkormányzat előírása szerint velük szintén együtt kell működni a segélyezetteknek. A gyakorlatban ez álláskereső megállapodás keretében történik a foglalkoztatási törvény előírásai szerinti feltételekkel, amelyek az itt említettekhez hasonlítanak.

Az önkormányzatok egy része eredményesen alkalmazza a munkalehetőség felajánlását a szociális segélyesek együttműködési készségének vizsgálatára. Ahol már a kérelmezéskor nyilatkoznak a közcélú munka vállalásáról, ott ennek hatására előfordul visszalépés. Jellemző a közfoglalkoztatottak önszelektója, illetve az ellenőrző, korlátozó jellegű eljárási elemek szelektív és erősen szubjektív alkalmazása.

A képzettségi szinteknek megfelelő munka kritériumai mellett előfordul, hogy a magasabb képzettségű segélyesek együttműködési készségét ezzel az eszközzel gyakorlatilag nem lehet vizsgálni, illetve hogy a közcélú foglalkoztatást (munkatesztet) szabálytalanul alkalmazzák. A szakképzettséggel rendelkező segélyeseknek a településen nem mindig tudnak munkát biztosítani. Az önkormányzatok gyakorlatilag minden típusú orvosi igazolásra kimentést adnak a felajánlott munka elfogadása alól, és a kirendeltségi eljárás is alig szabályozottabb. A munkaügyi kirendeltségeken felajánlott munka esetén gyakorlatilag mindig elfogadják a nők – tehát nem általában a gyermekesek – gyermekfelügyeleti nehézségekkel kapcsolatos kimentési kérelmét. Nincs szabály, amely szerint szükséges volna mérlegelni és

különbséget tenni például a gyermek életkora, a háztartás szerkezete és a tagjai munkapiaci aktivitása vagy annak a munkahelynek a műszakrendje szerint, ahol az ügyfél korábban munkát tudott vállalni. Az önkormányzatok megbízhatóbban ítélik meg a gyermekesek munkavállalásának akadályait, mint a munkaügyi kirendeltségek.

A mintánkban szereplő egyes falvakból a rendszeres szociális segélyben saját maguk vagy a házastársuk révén részesülő szakképzetlen férfiak csoportosan és rendszeresen ingáznak építőipari segédmunkára, ami a településen és az önkormányzatban ambivalens érzéseket vált ki ugyan, de az ellenintézkedésnek nincs realitása. A munkáltató munkaügyi ellenőrzése során esetenként megállapították a szabálytalanságot, és előfordult, hogy ezután a munkáltató bejelentette a dolgozóit. Az önkormányzat nem valamelyik munkaügyi hatóságtól értesült erről, hanem a munkaszerződést bemutató segélyesektől, akik ezután csökkentett összegű továbbfolyósításban részesültek. Több évig azonos munkáltatónál feketén foglalkoztatott segélyezett esetében előfordult, hogy az önkormányzat pontos adatokkal bejelentést tett a munkaügyi központnál és a munkaügyi felügyelőségnek, ennek ellenére nem történt intézkedés, amit az önkormányzat végül beletörődéssel vett tudomásul.

A munkaviszony résztvevői felvételi szűrés és próbaidő révén tesztelik az összeállást. A munkaszerződés írásba foglalására gyakran akkor kerül sor, amikor a felek már kipróbálták az együttműködést. Nincs éles határ a szerződés írásba foglalásának gyakorlati okból való elhalasztása és a fekete foglalkoztatás között. Az ügyfél érdekelt lehet a kettős státusban, a polgármesteri hivatal érdeke pedig egyrészt az, hogy a sikertelen munkaviszony-létesítés esetén ne kelljen megszüntető és új megállapító határozatot készítenie, másrészt az, hogy ne kerüljön sor jogosulatlan kifizetésre és visszakövetelésre.

A munkaügyi kirendeltségek ügyintézői szerint arra is van példa, hogy valaki rendszeres szociális segélyben (vagy álláskeresői ellátásban) részesül, az előírt időpontokban jelentkezik a kirendeltségen, és mellette bejelentve dolgozik. A kétszeres járulékfizetést a társadalombiztosítás jelezhetné, a gyakorlatban viszont a munkaviszony megszűnése és újabb ellátás igénylése esetén szokott rá fény derülni.

A rendeltetés szerinti segélyezést a jogosultsági és indokoltági vizsgálat alapossága mellett a jogosultak kérelmezési és fellebbezési aktivitása határozza meg. Bárhol előfordulhatnak olyanok, akik nem a munkanélküli-ellátásból kerülnek segélyre, és a segélyezéshez szükséges megelőző együttműködést nem vállalják. Nem magától értetődik, hogy valaki bemegy a városba, jelentkezik a hivatalban, fejből tartja a következő jelentkezés előírt időpontját. Ha kap valahol enni, alkalmi munkákat végez akár természetbeni juttatásért, a rokonai támogatják, akkor elképzelhető, hogy nem fog segélyt kérelmezni. Az adatközlőink beszámoltak olyanokról, akikkel a szociális szolgáltatás keretében foglalkoznak, és igekeznek rábeszélni a kérelmezésre, de az illető nem vállalja az eljárását.

Ugyanakkor előfordul, hogy a fiatalok már egy évvel a segélyjogosult életkor előtt megkezdik a megelőző együttműködést a munkaügyi kirendeltséggel, hogy amikor elérik a korhatárt, akkor rögtön pénzt kapjanak. A családi segélyezés lehetővé teszi, hogy a házastársak közül az kérelmezzen segélyt, aki szívesebben jelenik meg a hatóságok előtt. A kiskorú gyermeket nevelő nők például a munkaügyi kirendeltségek gyakorlata szerint majdnem minden nem kívánt munkára való kiközvetítés alól kimenthetik magukat, míg a férfiak lé-

nyegében mentesülnek a munkaerő-piaci aktivitás vizsgálata alól, csak a jövedelemvizsgálat révén részesei a segély megállapításának és felülvizsgálatának.

Fellebbezés és bírósági eljárás nagyon ritkán fordul elő, főleg a különélés megállapítása és a közfoglalkoztatás elutasítása kapcsán. A jövedelmi és vagyonvizsgálat vitás esetei jellemzően a határozathozatal előtt tisztázódnak, és minden témakörben van arra példa, hogy a jegyző még a jogorvoslati fórum döntése előtt módosítja a határozatát. A jogorvoslati eljárást az önkormányzatok általában nem egy értelmezési és érdekvita harmadik fél általi eldöntésének tekintik, hanem a hivatali munka kritikájának, presztízskérdésnek és fenyegetésnek. Hatására olyan esetben is hajlamosak visszariadni a további eljárástól, amikor a segélyezett nyilvánvalóan megsérti a szabályokat (például rendszeresen feketén dolgozik, és ebből vélhetően a segélyt kizáró nagyságú jövedelme van), azonban az önkormányzat valóban szabálytalan módon próbálkozott a segély megszüntetésével (például olyan munkára akarta kötelezni, amit a segélyezett a végzettségénél fogva nem volt köteles elvállalni).

Az elmúlt években mind a rendszeres szociális segélyezés, mind a biztosítási jellegű munkanélküli-ellátások szabályozásának változásai a szolgáltatás és ellenőrzés fokozottabb személyre szabását és az ellátásban részesülők aktivizálását célozzák. Az álláskeresői megállapodás szabályai viszonylag részletesen kidolgozottak, a munkaügyi kirendeltségeken az alkalmazásuk komoly informatikai támogatást kap, és a dokumentálás jelentős időt vesz igénybe. Ennek ellenére a munkavállalás szempontjából kritikus tényezőket – például az átmeneti és tartós egészségügyi problémákat és a gyermekfelügyeleti nehézségeket – az ügyintéző megítélésétől függően és nem egységes formában rögzítik. Az egymást követő sikertelen álláskeresői kísérletek dokumentálásának, tapasztalatok összesítésének a módja nem garantálja az egyre megalapozottabb támogatást vagy ellenőrzést.

A beilleszkedést segítő program végrehajtásának lépéseit rögzítő esetenapló, a program rendszeres értékelése és szükség szerinti módosítása hasonlít a munkaügyi kirendeltségek eljárási menetrendjére. A szociális intézményekben az informatikai támogatás hiánya, a dokumentálás még kevésbé egységes módja, a munkaerő-piaci szempontok figyelmen kívül hagyása, valamint a formálisnak tartott elemek, főleg az értékelés gyakori elhagyása a jellemző.

Az indokoltsági vizsgálatból az önkormányzatokhoz csak a közfoglalkoztatás felajánlása, illetve a rendszeres együttműködést végző munkaügyi és/vagy szociális intézmény jelzése alapján a szankciók eldöntése tartozik.

A jogosultsági és indokoltsági vizsgálatban részt vevő szervezetek és ügyintézők felelőssége általában jogi szempontból vetődik fel, ellenben célszerűségi, hatékonysági kritériumokat ritkán kérnek rajtuk számon. Az ügyintézők nem kellően felkészültek az ügyfél helyzete szerint jelentősen differenciált, nem egyértelmű esetek mérlegelését igénylő és gyakran érdeksérelemmel járó eljárásra, a szakmai indokok rövid és informatív leírására. A polgármesteri hivatalok és a rendszeres együttműködést végző szervezetek egyre több feladatot kapnak. Az ügyintézők a fontossági sorrend megállapításához kevés iránymutatást kapnak, s ezért sokszor a saját szempontjaik és költségeik szerint döntenek. A munkaügyi kirendeltségek dolgozói szerint is a vezetőik hiányosságának értékelik az ügyfélpanaszt és a jogorvoslat iránti kérelmet, ami önmagában is visszafogja a kezdeményezéseket és a felelősség vállalását.

Egészében véve úgy találtuk, a segélyben részesülőknek ritkán kell attól tartaniuk, hogy a nem megfelelő együttműködés miatt megvonják tőlük az ellátást. 2006-ban és 2007 első négy hónapjában havonta átlagosan a segélyezettek számának fél százaléka alatt maradt azoknak az eseteknek az aránya, amikor a munkaügyi kirendeltség vagy a családsegítő intézmény szankcionálásra tett javaslatot a jegyzőnek a nem megfelelő együttműködés miatt. Ugyanebben az időszakban a jegyzők havonta átlagosan a segélyben részesülők 0,6 százalékát büntették kizárással.

A segélyezettek foglalkoztatása

A mintánkban szereplő önkormányzatok majdnem negyztizede arról számolt be, hogy a közfoglalkoztatásra jellemzően önkéntes alapon toboroz. Ezzel szemben az önkormányzatok közel egynegyede arról adott számot, hogy minden segélyezett számára kötelezően előírnak egy hónap közfoglalkoztatást. Erről egy kivétellel olyan településeken számoltak be, amelyek a minta munkaerő-piaci szempontból kedvezőbb helyzetű felébe tartoznak, ugyanakkor az oda tartozó települések többsége nem kötelez közfoglalkoztatásra. Az önkormányzatok negyedénél arról számoltak be, hogy a közfoglalkoztatás résztvevőit általában önkéntes alapon választják ki, de esetenként kötelezővé teszik a munkát. Így összességében azt mondhatjuk, hogy az önkormányzatok majdnem felénél a segélyezettek egy részének vagy szinte mindenkinek számolnia kell azzal, hogy közfoglalkoztatásra kötelezik.

A minta kedvezőbb munkaerő-piaci helyzetű felének közfoglalkoztatásra nem kötelezett településein sem az önkormányzat, sem a helyi társadalom nem tartja lényegesnek a keményebb eszközökkel való szűrést. Mindegyik esetben az önkormányzati apparátus számára nagyon magas a közfoglalkoztatás kikényszerítésének szubjektív költsége. Ott, ahol kötelező a közfoglalkoztatás, néhány önkormányzat szerint a törvény kötelezi őket erre a gyakorlatra, bár valójában pénzhiányra vagy szervezési nehézségekre hivatkozva másokhoz hasonlóan elháríthatnák a közfoglalkoztatás szervezését, vagy helyt adhatnak az egyéni kimentési kéréseknek.

A következetes önkormányzati gyakorlat próbálkozás és tanulás eredménye is lehet, és évek alatt normává válhatott a helyi társadalomban. A mintánkon belül azoknak a településeknek a nagy többségében, ahol a szociális segélyezés döntően romákat érint, a segélyesek kisebb vagy nagyobb részét – attól függően, hogy az önkormányzat munkaerőigénye számít-e döntőnek, vagy összetettebb célokat követnek – önkéntes alapon foglalkoztatják, a többieket békén hagyják; esetleg van a feketemunkának egy elfogadott mértéke, amely fölött bejelentésre vagy saját kezdeményezésből egyedi esetekben fellép a hivatal. A közcélú foglalkoztatás többletmunkát és konfliktusokat jelent az önkormányzati apparátusnak, és a középosztály be nem jelentett jövedelemmel rendelkező részét is visszatartja a segélytől.

Nincs mindig megfelelő közfeladat a szakképzett segélyezettek számára, a diplomások esetében pedig többnyire lehetetlen ilyen találni. Különösen a falvakban, ahol főleg közterületi fizikai munkákra van igény és lehetőség, miközben a szakképzettek jogszerűen legfeljebb betanított munkának minősülő feladatokra kötelezhetőek. A mintabeli önkormány-

zatoknál a nem érettségizett szakmunkások teszik ki a segélyesek majdnem egynegyedét, az érettségizettekkel együtt (akik közül természetesen nem mindenkinek van szakmája) egyharmadát, a településnagysággal együtt jelentősen növekvő különbségekkel. Az építőipari szakmával rendelkezők nagy valószínűséggel számíthatnak arra, hogy részt kell venniük az intézményfelújításban. Lehetőségektől és megegyezéstől függ, milyen konstrukcióban történik a közfoglalkoztatás, és mennyi ideig, pontosan mit és mikor kell ezért csinálni, és esetleg mi történik, ha a munka megkezdése előtt a munkaügyi kirendeltség állást ajánl fel a szakiparosnak.

Az önkormányzat sajátos helyzetű munkáltatóként kényszerrel növelheti a munkakínálatot, bár korántsem biztos, hogy így megfelelő minőségű munkaerőhöz jut, és ráadásul tranzakciós költségei növekednek. Emellett a bér növelésével (hosszabb napi munkaidő, az önkormányzat munkaeszközeivel kiegészítő jövedelemszerzés támogatása), a szomszédos településekről való toborzással, a munkaidőre vagy a munkaintenzitásra vonatkozó nem hivatalos követelmények csökkentésével, a foglalkoztatás időtartamának és biztonságának növelésével tághatja a közfoglalkoztatás iránt érdeklődők számát.

Az önkormányzat más munkáltatókhoz hasonlóan termelékeny munkaerő felvételére törekszik. A termelékenységi vizsgálat nem feltétlenül kerül ellentmondásba a kötelező munkavégzéssel, mivel a munkákat lehet úgy szervezni, hogy a kötelező időszak termelékenységi tesztként, a nagyobb önállósággal és felelősséggel járó munkák belépőjeként szolgáljon. Ezzel szemben több önkormányzatnál a rövid kötelező és a hosszú önkéntes közfoglalkoztatás között alig van átjárás. A munkamegosztást megmerevíti, ha a szívesebben végzett feladatokból nem lehet átjutni a normál munkapiacra.

Az önkormányzatok egyötöde arról számolt be, hogy a közfoglalkoztatás lehetőségét bizonyos körben szétterítik. Ez nem zárja ki, hogy a fontosabb tevékenységekben ragaszkodnak a már bevált emberekhez, az átlagosnál problémásabbnak ígérkezők bevonásával pedig nem próbálkoznak. Az önkormányzat munkáltatóként ellenérdekel lehet a szétterítésben, különösen ha kevés az önként jelentkező, a kötelező munka tapasztalatai pedig rosszak, és szeretnének élni a hosszú és ismétlődő foglalkoztatás kínálta ösztönzéssel.

Az önkormányzatok több mint egynegyedénél említették, hogy a közfoglalkoztatásra jelentkezők között különbséget tesznek szociális szempontok és méltányosság alapján. A leggyakoribb eset a több gyermeket nevelők előnyben részesítése. Előfordul, hogy együtt mérlegelik a bejelentett és a be nem jelentett munka lehetőségét, és azt bízzák meg inkább, akiről azt gondolják, hogy a megélhetése egyik módon sem biztosított.

A közfoglalkoztatás munkahelyeinek nagy részét általában a munkaerőpiac úgynevezett másodlagos szektorába sorolják, ahol alacsonyak bérek, rosszak munkakörülmények, bizonytalan és előmeneteli kilátások nélküli a foglalkoztatás. A közfoglalkoztatás munkahelyei között szintén megfigyeltünk kettéhasitottságot. A jobb munkahelyek egy része érintkezik a rendes munkaerőpiaccal: ügyviteli dolgozó, pedagógus, rendszergazda, építőipari szakiparos. Ha az önkormányzat ebben a formában kíván néhány embert alkalmazni ezekre a feladatokra, akkor az éppen rendelkezésre álló közcélú vagy közhasznú keretből minden mást megelőzve finanszírozza. Mivel a fizetés a piaci bérnél jóval alacsonyabb, alku tárgya lehet a konkrét feladat, a tényleges munkaidő, a munkanélküli-ellátásra jogosultságszer-

ző ideig való foglalkoztatás. A jobb közfoglalkoztatott munkahelyek szegmensének alsó részébe fontosabb és bizalmi jellegű betanított és segédmunkák tartoznak: kiségek kezelése, hivatali kézbesítés, intézményeken belüli takarítás, konyhai kiségités. Ha beválnak, számíthatnak ismétlésre, versenyezni legfeljebb néhány hasonló helyzetű jelentkezővel kell. Elképzelhető az átjárás a versenypiaci munkahelyekre, de sok esetben nyilvánvalóan nincs összeállítás az érintettek és a helyi munkaerőpiacon felajánlott munkakörök között.

A közfoglalkoztatás rosszabb szegmense az egy vagy néhány hónapig tartó közterületi segédmunkák, amelyekre az önkormányzatok egy része kényszerrel, más része önkéntes alapon toboroz, de az önkénteseket sem tudják néhány hónapnál tovább foglalkoztatni. A munkalehetőség szétterítése esetén sem biztos, hogy jut minden jelentkezőnek, az érintetteknek egymással kell versenyezniük. Jogosultságszerző ideig nem tudnak dolgozni, és erősen kérdéses az átjárás a versenypiaci munkahelyekre.

Javaslatok

1. A megélhetési költségek szerepének növelése a jogosultsági vizsgálatban. A jövedelem- és vagyonbevallások külső adatbázisokkal való összevetése a tapasztalatok szerint ritkán teszi lényegesen megbízhatóbbá a jogosultsági vizsgálatot. Célszerűbbnek tűnik a környezettanulmány gyakoribb alkalmazása és a megélhetési költségek vizsgálata (például a saját tulajdonú autók értékbecslésének szakértői alapra helyezése helyett a hitel vagy lízing esetén alkalmazható vagyon–költség–jövedelem átszámítás, és ha a kérelmező nyilatkozata szerint a törlesztést, a lízingdíjat vagy más magas költségszámlát a családtagjai fizetik, akkor költség–jövedelem átszámítás). Elősegíthetné ezt a jogszabály pontosítása, de főleg a megfelelő szakmai ajánlás és eljárásrend kidolgozása. Az alkalmazás korlátja lehet az önkormányzati apparátusok hiányos felkészültsége, illetve a konfliktusos jellegű munka miatt a kistérségekben lakó ügyintézőket terhelő magas pszichológiai költség. Ezért megfontolandó, hogy a jogosultsági vizsgálat egyes elemeit az önkormányzatok kistérségi vagy megyei (regionális) szinten működő támogató és ellenőrző szervezettel közösen végezzék.

2. A munkalehetőség-felajánlás szerepének növelése az indokoltági vizsgálatban. A közcélú munka szétterítésének ösztönzése mellett szólhat az önkormányzatok egy részének kedvező tapasztalata, azonban több tényező nagy óvatosságra int az általánosításban. A szélesebb körű munkafelajánlás sértheti az önkormányzat mint intézményfenntartó és munkáltató szempontjait, és növelheti az apparátus költségeit, ami éles konfliktusokat vagy a várt hatás elmaradását okozhatja. A közfoglalkoztatás egy részének kistérségi szintű szervezése mérskékelheti az eddigi szereplők együttműködési készségének kockázatait. Egyes tranzakciós költségek csökkenése mellett más tranzakciós költségek növekedése várható ettől a megoldástól. Érdemes továbbá pontosítani néhány eljárási részletet a szubjektív mérskéklése, a szereplők orientálása, a konfliktusok keretek között tartása érdekében.

Egyszerűsíteni kellene, vagy – ellenkezőleg – pontosabban meghatározni a képzettségi szinteknek megfelelő munka kritériumait. Ha a felajánlható munkák képzettségi szintek

szerint továbbra is különböznek, akkor a közfoglalkoztatás egy részét indokolt lehet kistérségenként szervezni. Meg kellene határozni, hogy milyen típusú orvosi igazolásra járjon kimentés. Érdemes támpontokat adni a gyermekfelügyelettel kapcsolatos felmentési kérések kezeléséhez, mivel a differenciálatlanul megengedő gyakorlat a közfoglalkoztatás kötelező jellegének erősítése esetén – a munkaügyi kirendeltségekhez hasonlóan – az önkormányzat által végzett indokoltági vizsgálat eredményességét nagymértékben csökkentheti. A differenciálatlan szigorítás viszont jelentős méltánytalanságot okozhat, különösen, ha a gyermekintézmények nem elérhetők. Az önkormányzat közreműködésével megbízhatóbban ítéltethők meg a gyermekek munkavállalásának akadályai, mint a munkaügyi kirendeltségek saját eljárásában. Érdemes formalizáltabb eljárást alkalmazni a csak néhány napig tartó vagy a tervezett, de meghíúsult munkaviszony kezelésére (az elfogadás akadályairól szóló nyilatkozatok, naplószerű dokumentáció, rendszeres értékelés). Szintén indokolt volna részletesebb támpontokat adni a versenypiaci munkalehetőségek önkormányzat általi felajánlásához.

3. *Szabályozás, támogatás és ellenőrzés egyensúlya az önkormányzatok és az együttműködést végző szervezetek eljárásaiban.* A megbízhatóbb jogosultsági és indokoltági vizsgálat döntő feltétele a munkaügyi és szociális intézményekben jelenleg meglehetősen formálisan alkalmazott eljárási keretek tartalmi gazdagítása, a költséges, de szűrésre kevésbé alkalmas elemek felcserélése hatékonyan vizsgálható kritériumokkal. Szakmai ajánlások és eljárási rendek kidolgozására és rendszeres felülvizsgálatukra van szükség az ügyintézői szakértelem és költségek figyelembevételével a bemutatott kritikus elemekről, a szolgáltatási és ellenőrzési jellegű eljárások összekapcsolásáról, a közfoglalkoztatás szervezési részleteiről. A rendszeres tapasztalatcsere és értékelés szakértői vezetéssel és egyenrangú szakmai partnerek között (*peer review*) szervezhető hagyományos esetmegbeszélő csoportok, adott esetben internetes fórumok formájában. A munkaerő-piaci és szociális szempontból az ügyfél számára lényeges tények, megfigyelések, nyilatkozatok, megállapodások és értékelések naplószerű dokumentálása, összekötése és elemzése jelenti az álláskereső megállapodás és a beilleszkedést segítő program jogi kereteinek tartalommal való megtöltését. A gondosan megtervezett és rendszeresen korrigált eljárások támogató és ellenőrző szerepet is betöltenek, méghozzá a segélyezett ügyfelek, illetve a nehezen mérhető tevékenységet végző ügyintézők számára egyaránt.

Az eljárások egységesítésére és a korlátozó elemek gyakoribb érvényesítésére csak az önkormányzati apparátusoknak adott határozott külső támogatással van esély. Központilag lehet kidolgozni a részletesebb szabályozást, a tapasztalatcsere és az értékelés kereteit, összehangolni a szakmai ajánlások készítését és rendszeres felülvizsgálatát. Megyei (regionális) szinten erősíthető a közigazgatási hivatal szerepe az egységesebb jogértelmezésben. A szaktudás, az információk és az ellenőrzés egyes elemei kistérségi szinten biztosíthatók elfogadható költséggel. Ezeket nemcsak az önkormányzatok, hanem külön-külön a munkaügyi kirendeltségek és a családsegítő intézmények esetében is erősíteni kellene. Részletesebb szabályozás, gyakoribb várható érdeksérelmek esetén számítani lehet a jogilag kifogásolható eljárások számának növekedésére és több jogorvoslati eljárás kezdeményezésére.

Az ügyfelek helyzetére szabott eljárásokban esetenként harmadik félnek kell dönteni, és ennek jelenleg nagyon magas szubjektív költségét szintén csökkenteni kell ahhoz, hogy az ügyintézők konfliktusokat vállaljanak.

4. *Az intézmények közötti információáramlás és együttműködés javítása.* A polgármesteri hivatalok, a szociális és a munkaügyi intézmények közötti információáramlás és együttműködés javítása távolról sem csak az adatbázisok összekötését és a hozzáférés biztosítását jelenti. A különböző intézmények adatainak minősége jelentős mértékben függ az előállításukban részt vevő ügyintézők szakértelmétől és együttműködési készségétől. A fejlesztés célszerű iránya az egységes keretekben végzett egyéni esetkezelés, ami jelenleg egyik intézménytípus eljárásaira sem jellemző. A szociális, illetve munkaügyi intézmények külön-külön napló-szerű nyilvántartásainak tartalmi gazdagítása és összekötése alapul szolgálhat a szociális segélyezés indokoltasági ellenőrzésének és a két terület szolgáltatásainak fejlesztéséhez. Az önkormányzati ügyintézők tapasztalatban szerzett tudását érdemes egységesebb és szakszerűbb keretben hasznosítani, ami célszerűen kistérségi szinten szervezhető meg.

Az aktív munkaerő-piaci programok és a szociális segélyben részesülő munkanélküliek bekerülési esélyei (3.5. háttér tanulmány)

A kutatás keretében megvizsgáltuk azt is, hogy a szociális segélyben részesülők milyen eséllyel kapcsolódnak be egyes aktív munkaerő-piaci programokba. A három legjelentősebb aktív eszközzel, a munkaerő-piaci képzéssel, a tartós munkanélküliek bértámogatásával és a közhasznú munkával foglalkoztunk. 2001 és 2006 között az aktív eszközökben részt vevő összes munkanélküliek többsége – 64–74 százalék a különböző években – e három program valamelyikébe kapcsolódott be. A vizsgálathoz a regisztrált munkanélküliek egyéni adatait használtuk fel, melyek az Állami Foglalkoztatási Szolgálat számítógépes adatbázisaiból származnak. A 2005 júliusában regisztráltakat 2006 januárig követtük a nyilvántartásokban, és megfigyeltük az aktív programokba történő belépéseket. A féléves időszakban a minta 2,7 százaléka képzési programba, 1,2 százaléka bértámogatási programba, 3,7 százaléka pedig közhasznú munkába lépett. Mivel a vizsgált aktív programokba csak regisztrált munkanélküliek kapcsolódhatnak be, a regisztráltak sokasága teljes mértékben felöleli az aktív programokra jogosultak sokaságát. Ugyanakkor a szociális segélyben részesülők nem mind regisztrált munkanélküliek. A segélyt folyósító önkormányzatok jelentős része – de nem mindegyik – kötelezi a segélyezetteket regisztrációra a munkaügyi kirendeltségnél. 2002 és 2005 között a szociális segélyben részesülők átlagos létszámához viszonyítva 83-84 százalék volt a munkanélküli-regiszterben szereplő segélyezettek átlagos létszáma – azaz a segélyben részesülők 16-17 százalékát nem figyelhetjük meg a regiszterből származó mintában, és ők eleve nem kerülhettek be az aktív programokba.

A három vizsgált programra (képzés, bértámogatás, közhasznú munka) külön-külön többváltozós időtartammodellekkel vizsgáltuk meg, hogyan befolyásolják a programba

lépés valószínűségét a munkanélküliek személyes tulajdonságai, az ellátási státus és a helyi munkaerőpiac állapota. A rendelkezésünkre álló havi adatok segítségével szakaszos időtartammodelleket becsültünk, logit függvény alkalmazásával.

Az aktív programokba kerülés valószínűségében különbségeket találtunk a munkanélküliek vizsgált jellemzői szerint.

A *képzési programokba* a nők nagyobb valószínűséggel kerülnek be, mint a férfiak, bár az esélykülönbség nem nagy mértékű. Jelentős különbségek tapasztalhatók az életkor szerint: a legnagyobb valószínűséggel a húsz év alattiak léptek be képzési programokba, és az életkor növekedésével egyre csökken a bekerülési esély. A negyven év felettiak képzésbe lépési valószínűsége csak fele akkora, mint a húsz év alattiaké. Nagyok az iskolázottság szerinti különbségek: a közép- és felsőfokú képzettséggel rendelkezők közül sokkal többen kapcsolódnak be képzési programokba, mint az alacsony iskolai végzettségűek. Az egy évnél rövidebb ideje regisztrált munkanélküliek belépési esélye magasabb, mint az egy éven túl munkanélkülieké. A kistérségi munkanélküliség mértéke szerint nem találtunk szignifikáns különbséget.

Bértámogatási programba kerülni az életkor tekintve a 25–39 évesek esélye a legnagyobb, a tizenéveseké pedig a legkisebb. Az eredmények – a munkaerő-piaci képzéshez hasonlóan – az iskolai végzettség szintjével párhuzamosan növekvő esélyekről tanúskodnak. A fél-másfél éve regisztráltak a többi csoporthoz – az ennél rövidebb vagy hosszabb ideje regisztráltakhoz – képest nagyobb valószínűséggel kerülnek bértámogatási programba. A rövid ideje regisztráltak alacsony valószínűsége azzal függ össze, hogy a bértámogatás előfeltétele meghatározott idejű munkanélküliség. A helyi munkanélküliségi ráta együttműködője szignifikáns és pozitív, azaz a bértámogatást a nehezebb munkaerő-piaci helyzetben lévő térségekbe koncentrálnak.

Közhasznú munkába sokkal nagyobb valószínűséggel kerülnek férfiak, mint nők. Minél idősebb egy munkanélküli, annál nagyobb a valószínűsége, hogy közhasznú munkába lép – azaz a korcsoport szerinti különbségek iránya éppen ellentétes, mint amit a képzési programoknál láttunk. A közhasznú munka egyértelműen a legalacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők programja: legnagyobb valószínűséggel az általános iskolával sem rendelkezők kerülnek ide, és a nyolc osztályt végzettek bekerülési esélye is nagyobb, mint a magasabb végzettségűeké. A regisztráció időtartama szerint a legrövidebb ideje, 1–3 hónapja regisztráltak lépnek a legnagyobb valószínűséggel közhasznú munkára, ami arra utal, hogy sokan a közhasznú munkába kerülés érdekében lépnek be vagy lépnek vissza a regiszterbe. Magasabb munkanélküliségi ráta mellett nagyobb a közhasznú munkába kerülés valószínűsége.

Mindhárom program esetében megvizsgáltuk az *ellátási státus* és a bekerülés összefüggését is. Két ellátási formát különböztettünk meg: a munkanélküli-járadékot és a közvetlenül a járadék kimerítése után kapható álláskereső támogatást együtt, valamint a szociális segílyt. A becslésekben a viszonyítási csoportot az ellátásokban egyáltalán nem részesülők jelentették. Képzésre és bértámogatásra a járadékban részesülők nagyobb, a szociális segílyben részesülők kisebb eséllyel jutnak be, mint a nem segílyezett munkanélküliek. A járadékosok előnye a képzésnél egytől, a bértámogatásnál egyharmad – ennyivel ma-

gasabb a becsült belépési valószínűség az ellátásban nem részesülőkhöz képest. A szociális segélyben részesülők mindkét programra kb. fele akkora valószínűséggel kerülnek, mint azok a regisztráltak, akik nem kapnak ellátást. A közhasznú munka esetében fordított a helyzet: e programba az ellátásban nem részesülőkhöz képest járadékosok mintegy egyharmaddal kisebb, a szociális segélyben részesülők viszont kétszer nagyobb valószínűséggel lépnek be. Eredményeink tehát azt mutatják, hogy a szociális segélyben részesülők más munkanélküli-csoportokhoz képesti *bekerülési esélyei*

- a jobb munkapiaci eséllyel kecsegtető *képzési és bértámogatási programokba alacsonyak,*
- a rövid időtartamú foglalkoztatást biztosító *közhasznú munkára* – amely után igen ritka a munka versenypiacára való visszatérés – *magasak.*

A kimutatott esélyegyenlőtlenségek okait kevésbé ismerjük. Felvetődik, ezek vajon milyen mértékben függenek össze közvetlenül az ellátási státussal, és milyen mértékben más, meg nem figyelt körülményekkel. Az elemzéshez használt adatforrás csak a munkanélküliek kevés jellemzőjéről tartalmaz információt. A vizsgált belépési esélyekre minden bizonyítással olyan általunk meg nem figyelt változók is hatást gyakorolnak, amelyek befolyásolják a munkanélküliek aktív programba való bevonásának lehetőségét, illetve a bekapcsolódás szándékát, és amelyek tekintetében a szociális segélyben részesülők különböznek a többi regisztrált munkanélkülitől. Amennyiben e tulajdonságok hatását is modellezni tudnánk, valószínűleg kisebb esélykülönbséget találnánk az ellátási státus szerint.

Lehetséges ugyanakkor, hogy a munkaügyi kirendeltségek a magasabb presztízsű aktív programok indításakor a többi ügyfélhez hasonlítva kevesebb figyelmet fordítanak a szociális segélyben részesülőkre. Ebben bizonyára közrejátszik az a körülmény is, hogy a szociális segélyben részesülőkkel a kirendeltségek viszonylag laza kapcsolatot ápolnak: a munkaerő-felmérés adatai alapján például a 2000-es években a járadékban részesülők több mint fele járt a kérdéses időpontjától számított egy hónapon belül a munkaügyi kirendeltségen, míg a szociális segélyben részesülőknek csak mintegy egyharmada (*Bódis–Nagy, 2008*). Véleményünk szerint e feltevést nem cáfolja a közhasznú munkára kerülés átlagosnál nagyobb valószínűségét, mert a közhasznú munkát az önkormányzatok szervezik, és sokszor valószínűleg ők kezdeményezik a kirendeltségeknél a településen élő szociális segélyezett bevonását (erre utal a rövid ideje regisztráltak már említett magas belépési esélye közhasznú munkába).

Az aktív munkaerő-piaci programok eredményességére vonatkozó kutatásaink megmutatták, hogy a munkanélküliek különböző csoportjai között jelentős eltérések találhatók az aktív programokba való belépés esélyében, és a szociális segélyben részesülők csak csekély eséllyel kapcsolódnak be a munkaerő-piaci perspektívákat inkább javító képzési és bértámogatási programokba. Az aktív eszközök eredményességét Magyarországon nem követik nyomon. Úgy véljük, indokolt lenne rendszeresen végezni ilyen vizsgálatokat, amelyek eredményei tájékoztatnák a döntéshozókat az egyes csoportok belépési esélyeiről, támogatásokat nyújtva a programok tervezéséhez és lebonyolításához.

HIVATKOZÁSOK

- Bódis Lajos–Nagy Gyula* (2008): Empirikus vizsgálatok a munkanélküli-ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, (Széchenyi István Szakkollégium Alapítvány) megjelenés alatt.
- KSH* (1997): A Háztartási Költségvetési Felvétel módszertana. *Statisztikai Módszertani Füzetek*, 37.
- Terracol, A.* (2002): Analyzing the take-up of means-tested benefits in France. *NBER Working Papers*, No. 7255.

A KUTATÁS KERETÉBEN KÉSZÜLT HÁTTÉRTANULMÁNYOK

- 3.1. *Firle Réka–Szabó Péter András*: A rendszeres szociális segélyhez kapcsolódó nemzetközi és magyar irodalom összefoglalása
- 3.2. *Firle Réka–Szabó Péter András*: Értékelő tanulmány a rendszeres szociális segélyre fordított kiadásokról és a segély célzottságáról
- 3.3. *Firle Réka–Szabó Péter András*: Értékelő tanulmány a közhasznú és közcélú munka szerepéről a foglalkoztatáspolitikában
- 3.4. *Bódis Lajos–Nagy Gyula*: A rendszeres szociális segélyezés jogosultsági és indokltsági vizsgálata és a segélyezettek foglalkoztatása
- 3.5. *Galasi Péter–Nagy Gyula*: Az aktív munkaerő-piaci programok célzása – a szociális segélyben részesülő munkanélküliek bekerülési esélyei