Fazekas Mariann

Elgondolások a szociális járadék és segélyezési rendszer átalakításáról

A tanulmány a társadalombiztosításon kívüli állami pénzbeni ellátások áttekintésére és egyfajta rendszerezésére vállalkozik. A téma szigorú körülhatárolása szükségképpen egyoldalúvá is teszi a munkát, mert nyilvánvaló, hogy a pénzbeni szociális támogatást igénylő csoportok vagy személyek többnyire más szociális szolgáltatásra is rászorulnak. A járadék és segély csakis ezekkel együtt lehet hatékonyan felhasználható eszköz a szociális feszültségek felszámolásában.

I. A jelenlegi segélyezési rendszer lényegesebb problémái

1. A szociális segélyekre vonatkozó hatályos joganyag legszembetűnőbb jellemzője a szerteágazó, szinte áttekinthetetlenül burjánzó szabályozás. A társadalombiztosítási törvényben szabályozott ellátásokon kívül közel félszáz segély, járadék, keresetkiegészítés, pótlék — azaz rendszeres és alkalmi pénzbeni szociális támogatási forma létezik. Önmagában persze a járandóságok nagy száma, a segélyezés jogcímeinek sokfélesége még nem baj. Az alapvető probléma a hatályos szabályozást illetően abban fogalmazható meg, hogy *a pénzbeni ellátások semmiféle rendszert nem alkotnak*, az egyes elemek egymástól függetlenül jöttek létre és működnek ma is.

A jogi szabályozás jelenlegi helyzete híven tükrözi azt, hogy egészen a nyolcvanas évek közepéig fel sem merült a szociális problémák átfogó, összehangolt kezelésének igénye, és ebből fakadóan egy koherens szociálpolitikai koncepció szükségessége, amely kijelölte volna az egyes ellátások helyét, funkcióját és egymáshoz való viszonyát. A szociális ellátások „maradékelvű" szemlélete, a szociálpolitikai fejlesztések ciklikus jellege, a „halasztás-tűzoltás" végletei rányomták bélyegüket a jogi szabályozásra is: az egyes részkérdéseket rendező jog-

szabályok többnyire elszigetelten, a legégetőbb feszültségek ad hoc feloldására születtek meg. A gazdasági helyzet általános romlásával, a szociálisan hátrányos társadalmi csoportok ugrásszerű megnövekedésével megkezdődött ugyan az átfogó kormányzati szociálpolitika kidolgozása, de az említett „tűzoltásos" szabályozás egészen napjainkig tart, tovább zilálva az amúgy is meglehetősen kusza jogi helyzetet (pl. gyógyszer-áremelés — gyógyszervásárlási segély).

A jogi szabályozás esetlegességét, töredezettségét fokozza, hogy a pénzbeni ellátások egyes fajtáit statuáló, ma alkalmazott jogszabályok különböző időszakokban, igencsak eltérő gazdasági, társadalmi, politikai, ideológiai viszonyok között születtek. Némileg elnagyolva három szabályozási csomópont fedezhető fel: a hatvanas-hetvenes évek fordulóján, a hetvenes évek közepén, valamint 1985 után láttak napvilágot a pénzbeni szociális ellátásokat rendező jogszabályok. Az egyes időszakokban alkotott normák azonban szervetlenül rakódtak egymásra, mintegy elkülönült „szabályozási rétegeket" képviselnek.

Nyilvánvalóan akadályozta továbbá az egységes elveken nyugvó, szisztematikus jogi szabályozást a szociálpolitikai feladatok közismert főhatósági széttagoltsága, a jogalkotás megosztottsága.

2. Az ily módon létrejött hatályos joganyag szükségképpen *belső ellentmondásokkal terhes*, számos *indokolatlan eltérést* tartalmaz.

Többször kifogásolt különbség pl., hogy a rendszeres nevelési segély egyik feltétele, hogy a családban az egy főre jutó jövedelem ne haladja meg a *saját jogú* nyugdíj-minimumot, míg más segélyfajtáknál — rendszeres szociális segély, központi rendszeres szociális segély stb. — az *özvegyi* nyugdíj-minimumot veszik alapul.

Súlyos, mondhatni megengedhetetlen hibája a jelenlegi szabályozásnak, hogy a régebben alkotott jogszabályok egyike-másika *diszkriminatív* szempontokat rögzít bizonyos társadalmi csoportokkal szemben. Pl. a kisiparosok, magánkereskedők, vándor- és háziiparosok a többi 18. életévét betöltött vak személytől eltérően nem alanyi jogon, hanem szociális helyzetüktől függően kaphatják meg a vakok személyi járadékát. Hasonlóképpen a rendszeres szociális segély egyébként is szép számú általános feltétele mellett a téesz-járadékosok csak további, külön méltánylást érdemlő családi és szociális körülmények esetén jogosultak a járadék kiegészítésére az özvegyi nyugdíj-minimumig.

A társadalombiztosítási ellátásokon kívül eső pénzbeni szociális juttatások közös jellemzője — csekély kivételtől eltekintve — *a rászorultsági elv* érvényesítése. Ez bizonyos segélyfajtáknál párosul az *érdemesség-érdemtelenség* hatósági elbírálhatóságával is Sőt, a nyolcvanas évek közepétől megjelent jogszabályokban a rászorultsági elv erősítésének tendenciája figyelhető meg, összhangban az 1985-ben elfogadott középtávú kormányzati szociálpolitikai koncepcióval. A rászorultsági elv, illetve az érdemesség vizsgálhatósága a jogi szabályozásban a *nagyon széles, a diszkréció határát súroló jogalkalmazói mérlegelési jogkörben* ölt testet. Az egyes segélyek odaítélése rendszerint sokféle, ám igen bizonytalanul, ún. határozatlan jogfogalmakkal körülírt feltételhez kötött: pl. „megélhetése veszélyeztetett", „jövedelme létfenntartásához kevés", „az épület súlyos megrongálódása", „testi, szellemi, erkölcsi fejlődése indokolja", „önhiba" stb.

Az alapvető jogok megismerhetősége szempontjából igencsak kifogásolható, hogy a hatályos szabályozás *alacsony szintű normákban*

jelenik meg. A jogszabályok zöme miniszteri rendelet, de vannak kirívó kivételek: pl. a hadigondozást egy 1967-es egészségügyi miniszteri utasítás szabályozza, a központi rendszeres szociális segélyről pedig egy belső leirat rendelkezik.

3. A jogi szabályozás e jellegzetességei alapvetően meghatározzák a segélyezés gyakorlatát, a jogalkalmazói tevékenységet is. A túlzottan tagolt, szűk támogatási célokhoz kötött segélyezés óhatatlanul *szétaprózza a segélyezésre felhasználható pénzeszközöket.* Így az *egyes esetekben* kiutalt segélyösszegek rendkívül alacsonyak, ami alkalmatlanná teszi a támogatást a szociális feszültség megszüntetésére, és inkább az elégedetlenséget, a kiszolgáltatottság érzetét fokozza. A szisztéma bonyolultsága *megnehezíti a jogok megismerhetőségét* és érvényesíthetőségét az állampolgárok számára, és előidézheti a *hozzá nem értést* a jogalkalmazó hatóságoknál. A segélyfajták atomizáltsága, a segélyező szervek sokfélesége önmagában is kiváltja a hatóságok *ellenőrzési kényszerét* a párhuzamos ellátások kiszűrése céljából, de ezt tovább erősíti a rászorultsági elv illetve az érdemesség jogszabályba foglalása. A már említett széles mérlegelési jogkör a jogalkalmazás során feltételezi a mindenre kiterjedő, *aprólékos bizonyítást, a nehézkes, olykor megalázó eljárást.*

A rászorultsági elv gyakorlati érvényesülését gazdag tényanyaggal, árnyaltan elemzi a KNEB 1988 nyarán e tárgyban elvégzett vizsgálata. A KNEB vizsgálat legfontosabb megállapítása, hogy a rászorultsági elv fokozottabb érvényesítésére a nyolcvanas évek közepétől úgy került sor, hogy ahhoz hiányoztak az elemi feltételek. A rászorultsági elvet leginkább kifejező tanácsi segélyezésben a tanácsok nem rendelkeztek kellő információval területük szociális helyzetéről, és igen szűkösek voltak a segélyezésre és egyáltalán a szociálpolitikára fordítható anyagi eszközök.

A hatósági és állampolgári tájékozatlanság miatt esetleges, hogy a rászorultak közül ki jut támogatáshoz. A jogi szabályozás bizonytalanságait nem képes korrigálni a jogalkalmazás, sőt a csaknem diszkrecionális mérlegelés feltételeit anélkül próbálják meg értelmezni az egyes esetekben, hogy ahhoz szilárd szociálpolitikai értékekkel, elvileg tisztázott szociálpolitikai célokkal rendelkeznének. A vizsgálat záró értékelése szerint: „. . . a helyi tanácsok jelentős köre a gyakorlatban nem, vagy csak nagy nehézségek árán tudja egyáltalán értelmezni a rászorultsági elvet."

A jogalkalmazás kérdéseinél külön szót érdemel az *eljáró hatóságok* rendszere, pontosabban *rendezetlensége.* A jogi szabályozást jellemző esetlegesség a hatáskörök telepítésében is megmutatkozik: nehezen fedezhetők fel pl. elvi alapok a társadalombiztosítási szervek, illetve a tanácsi szakigazgatási szervek közötti munkamegosztásban; a különböző méltányossági és szuperméltányossági fórumok kijelölésében; a segélyeket folyósító szerv és ezzel a segély költségvetési forrásának meghatározásában. A KNEB vizsgálat is utal rá, hogy a helyi tanácsok jelentős hányadánál hiányzik az egységes szociálpolitikai szemlélet és irányítás, széttagolt az ügykezelés.

Közismert tény, hogy a szociálpolitikai feladatok tanácsi szervezeten belüli megoszlása hosszú ideig leképezte az ágazati széttagoltságot. A tanácsi szakigazgatási struktúra korszerűsítési törekvéseiben pedig a szociálpolitika egységes kezelése nem játszott szerepet. A SZEM meg-

alakulása nem oldotta meg automatikusan ezt a problémát, bár az utóbbi egy évben megfigyelhető integrált szociálpolitikai csoportok, osztályok létrehozása a helyi tanácsi szervezetben.

II. Fogalmi kérdések, szabályozási elvek

1. A pénzbeni járandóságokra vonatkozó jogi szabályozás korszerűsítésében mindenekelőtt törekedni kellene a fogalomhasználat egységesítésére, ezzel együtt a különböző ellátási formák tartalmi, funkcióbeli különbségeinek pontosabb nyelvi kifejezésére. Az egyértelmű és világos jogi nyelvezet megteremtése érdekében a pénzbeni ellátások elnevezésére kétféle, eddig is ismert és alkalmazott alapkifejezést javasolok: a járadékot s a segélyt. *Járadék* lehet minden, alanyi jogon járó, rendszeres jövedelmet biztosító ellátás. A *segély* fogalma pedig a rászorultsági elven nyugvó, átmeneti időszakra szóló vagy eseti jellegű juttatásokat ölelné fel. Természetesen a fogalmi egységesítést nem érdemes mindenáron erőltetni: a tradicionálisan használt, széles körben ismert elnevezéseket — már csak az állampolgárok könnyebb tájékozódása miatt is — ajánlatos megőrizni (pl. családi pótlék).

2. A járadék- és segélyezési rendszer kiépítésében alapvető értékként és elvként a *társadalmi biztonsághoz való jog* fogadható el. Ezt az elvet rögzíti a készülő Alkotmány koncepciója is a társadalmi rendről szóló fejezetben: „Az esélyegyenlőség megvalósulásának feltétele a szociális biztonság állampolgári jogon való biztosítása, a szociális védőháló kiépítése, az oktatás és az egészségügyi ellátás folyamatos fejlesztése." (A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója, IM kiadvány 1988. nov. 11. old.) Ugyanezt az elvet és fejlesztési célt tekinti érvényesnek — 10—15 éves perspektívában — a SZEM tervezete (ld. a továbbiakban: Tervezet) a szociálpolitika fejlesztési koncepciójáról (I. kötet 21. old.): igaz, a gyakorlati megvalósíthatóság követelménye miatt rögtön hozzá is teszi, hogy mivel az állampolgári jogon járó automatizmusok csak hosszabb idő alatt építhetők ki, az átmenet tartamára szükség van rászorultsági elvű, de normatív feltételekkel szabályozott, az emberi méltóságot tiszteletben tartó segélyezésre. E racionalitást is figyelembe véve mégis úgy vélem, a járadék- és segélyezési rendszer jövőjének elképzelésekor az ideálképtől, a végcéltól visszafelé indulva kellene végiggondolni a lehetséges megoldásokat.

Ez a gondolkodási folyamat alapozhatja meg ugyanis a kérdés *rendszerszerű* szemléletét, és óvhat meg a jövőben a már ismert hibáktól. A napi feladat természetesen az átmenetet jelentő, „addig is" szabályozás, melynek azonban éppen az egységes elveken nyugvó, átfogó koncepció jelölheti ki a kereteit. Ehhez igazodva, a végső célokat szem elől nem tévesztve tehetők meg az egyes szabályozási lépések, és így köthetők meg az elkerülhetetlen, de értelmes és nem romboló kompromisszumok.

Ebből következően középtávú perspektívában *a rászorultsági elv* az ideálisnál *nagyobb mértékben maradna fenn,* de lépésről-lépésre állandóan növelni kell a járadék jellegű jövedelmek arányát. Azt már a jelenlegi helyzetben is el kellene érni, — bármennyire reménytelennek tűnik is — hogy a rászorultsági alapú *segélyezés ne legyen kizárólagos vagy elsődleges megélhetési forrás.* A segélyezés funkciója a

jövedelmek átmeneti pótlása a létminimum (társadalmi minimum) szintjéig, illetve a krízishelyzetek gyors elhárítása (ld. Tervezet I. kötet 21—22. old.).

A pénzbeni juttatások körében *egyértelmű és egységes viszonyítási pontokat* kell bevezetni. Ehhez sürgősen tisztázandó a létminimum — társadalmi minimum — minimálbér egymáshoz való viszonya. Ezekhez a támpontokhoz igazodva lehet azután a fix összegű ellátások mértékét meghatározni, illetve — ahol jövedelmi feltétel van — a szociális ellátásához való hozzájárulás kritériumát szabályozni.

A segélyezésben *szakítani kell az érdemesség hatósági értékelésével.* Ha mégis az a veszély áll fenn, hogy a segélyt nem megélhetésre, nem az alapvető szükségletek kielégítésére fordítják, inkább változatosabbá kellene tenni a segélyezés módozatait, és a pénzbeni juttatást természetbeni szolgáltatással lehetne kombinálni vagy helyettesíteni (pl. a segély összegén élelmiszer, ruhanemű, tüzelő vásárlása, térítési-, közüzemi díjak befizetése stb.).

A jogi szabályozás szerepe ebben az átmeneti időszakban a következő lehet:

— a járadék-, illetve segélyfeltételek pontos kimunkálásával, a normativitás számottevő fokozásával a hatósági mérlegelési jogkör megszüntetése, illetve lényeges korlátozása;
— a jogalkalmazás eljárási garanciáinak kiegészítése, különös tekintettel a közigazgatás bírói kontrolljának sajátosságaira a szociális igazgatásban;
— a segélyezési rendszer társadalmi kontrolljának intézményesítése.

III. A járadék-, illetve segélyezési rendszer felépítése

A fejezet határozott címe ellenére ki kell ábrándítanom az olvasót. A pénzbeni ellátások ismertetendő rendszere nem lesz teljeskörű, kikezdhetelen és minden kérdésre választ adó. Ez hangsúlyozottan egy elképzelés a lehetséges variációk közül, melynek részletei, bevezetésének fokozatai hosszadalmas kidolgozást igényelnek.

Sajnos a rendelkezésre álló rövid idő és a terjedelmi korlátok csak a rendszer felvázolására adtak módot. E szokásos kifogásokon túl döntő probléma volt, hogy a társadalombiztosítási-, illetve nyugdíjrendszer reformjának mélyreható kimunkálása, a társadalombiztosítás finanszírozásának, gazdálkodásának, a társadalombiztosítási ellátások feltételeinek és kedvezményezettjeinek részletes ismerete nélkül a társadalombiztosításon kívüli járadék- és segélyezési szisztéma csak alapvonalaiban rajzolható meg.

A járadék- és segélyezési rendszer felépítése alapvetően kétféle rendező elvet követ, ami tulajdonképpen rejtve ma is megtalálható a szociális ellátások körében. Az egyik az emberi életciklust követő tagolás, a másik azokhoz a speciális körülményekhez igazodik, melyek egyes társadalmi csoportok sajátos szükségleteit, különleges társadalmi megsegítését indokolják. Ennek figyelembe vételével a különböző ellátások az alábbi alrendszerekbe sorolhatók:

— gyermekkorhoz, gyermeknevelléshez kapcsolódó ellátások;
— munkaképes korú és állapotú népesség ellátásai;
— időskorúak ellátása;
— speciális ellátások egyes társadalmi csoportok számára;

— rendszeres szociális segélyezés;
— eseti segélyezés.

A) Gyermekkorhoz, gyermeknevelléshez kapcsolódó ellátások

1. *Anyasági jutalom:* Az anyasági segélyt felváltó, a gyermek születését követően állampolgári jogon járó fix összegű, egyszeri juttatás.

2. *Gyermekgondozási járadék:* A gyermekgondozási segély utódja, állampolgári jogon járó, fix összegű ellátás, amely a biztosítási jogviszonyban nem álló, gyermekük gondozását vállaló személyeket is megilletné a gyermek születésétől 3 éves koráig. (A társadalombiztosítási jogviszonyban lévők számára továbbra is megmaradna a terhességi-gyermekágyi ellátás, azt követően pedig választhatnának a munkajövedelemhez igazodó gyermekgondozási díj és a fenti járadék között.)

A gyermeknevelés kapcsán többször felvetődő javaslat volt a „főhivatású anyaság", amikor az egyén a gyermeknevelést látná el mint társadalmilag hasznos tevékenységet, és ezért valamilyen ellátásban részesülne. Ennek egyik lehetséges megoldási mozzanata a gyermekgondozási járadék kiterjesztése 3 vagy több gyermek esetén a legkisebb gyermek 14. életévének betöltéséig. Másik — és a gyermekét nevelő személy jogi státuszát illetően több kérdés megoldására talán alkalmasabb — megoldás, ha az erre vállalkozó „gyermeknevelési munkaviszonyt" létesít a társadalombiztosítás, esetleg a gyermekvédelem valamelyik szervével, és ennek fejében munkabért kap a gyermekek neveléséért. A feltétele ennek is a 3 vagy több gyermek lehetne.

3. *Családi pótlék:* A jelenlegi munkaviszonyhoz kötött ellátásból átalakulna a gyermeknevelléshez való állami hozzájárulássá. Az elképzelés szerint a családi pótlék a gyermek „jövedelme", ezért minden gyermeket megillet nagykorúsága eléréséig, függetlenül attól, hol nevelődik.

A családi pótlék általánosságából következik, hogy ez részben átvenné az árvaellátás funkcióját is. Ez természetesen nem zárná ki azt, hogy a szülő a társadalombiztosítási jogviszony keretében halála esetére gondoskodjék gyermekének anyagi biztonságáról. Ilyenkor a két ellátás összeadódik. A családi pótlék általánossága mellett fenntartható a már jelenleg is érvényes belső differenciáltság a sajátos körülmények értékelésére (pl. növelt összegű pótlék az egyszülős vagy beteg, fogyatékos gyermeket nevelő családokban stb.).

A családi pótlék kiterjesztésével és lényeges megemelésével megszünnének a jelenlegi, rászorultsági alapú rendszeres illetve rendkívüli nevelési segélyek. Az e célra fordított kereteket is a családi pótlék növelésére lehetne fordítani. A veszélyeztetett kiskorúakkal kapcsolatos állami beavatkozást nem az önálló segélyfajta garantálná. Ehelyett részben jogszabályban pontosan rögzített jogosítványokat kell adni a gyermekvédelmi hatóságok számára, melyek befolyásolják, korlátozzák, végső esetben teljesen megvonják a gyermek törvényes képviselőjének rendelkezési jogát a családi pótlék felett; részben a később ismertetendő rendszeres illetve eseti segélyezés nyújthat segítséget, ha a család jövedelme valamilyen oknál fogva a létminimum alá süllyed. Az előkészítő anyagok és a tervezet is azt jelzik, hogy a demográfiai változások miatt a családi pótlék ilyen fajta kiterjesztése esetleg már középtávon is megvalósítható. A családi pótlék általános gyermeknevelési támogatássá való átalakítása csak a *személyi* jövedelemadózás fennmaradása esetén érvényes. Új helyzetet teremt és gyökeresen más megoldási módozatokat kíván a *családi* jövedelemadóztatásra való áttérés.

4. *Ösztöndíj:* E pénzbeli ellátási formának a fenntartása mindenképpen indokolt. A jelenlegi felemás helyzethez képest egyértelműen eldöntendő azonban, hogy az ösztöndíj a teljesítményhez igazodik-e, és a jó tanulmányi eredményt díjazza, vagy az esélyegyenlőség érdekében a szociális helyzetet veszi figyelembe.

B) A munkaképes korú és állapotú népesség szociális ellátásai

E körben alapvető rendező elv, hogy a megélhetés forrásai a munka-, tőke- illetve vállalkozói jövedelmek, betegség, baleset, rokkantság esetén pedig a társadalombiztosítási ellátások. Feltételezem továbbá, hogy e források minden esetben elérik a jelenlegi létminimum (később társadalmi minimum) szintjét. Az egyéb pénzbeni szociális ellátások tehát azokra terjednének ki, akik valamilyen oknál fogva kiszorultak a munkavégzésből és társadalombiztosítási ellátásra sem szereztek jogot.

1. *Munkanélküli segély:* A munkanélküliség állami kezelése, az aktív foglalkoztatáspolitika, az ehhez kapcsolódó szociális ellátások sokkal összetettebb kérdések annál, mint hogy néhány járadék- illetve segélyfajtával el lehetne intézni őket. A munkanélküli segély 1989. jan. 1-jétől érvényes szabályozása mindenképpen csak átmeneti megoldás lehet, és hosszabb távon a Tervezetben szereplő, megkettőzött munkanélküliségi ellátást kellene kiépíteni. E felfogásban az „állampolgári munkanélküliségi segély" rászorultsági elvű, határozott időre szóló ellátás (ld. Tervezet II. kötet II. fej. 4—6. old.). Az állampolgári munkanélküliségi segély jogosítottja lenne minden olyan nagykorú, munkaképes személy, aki nem áll munkaviszonyban, elhelyezkedni nem tud, bár ehhez igénybe vette a munkaerő-közvetítés segítségét, és vállalja a további folyamatos együttműködést is; jövedelme alacsonyabb, mint a mindenkori létminimum és létfenntartásra fölhasználható vagyona nincs.

2. A munkaerőkínálat belső struktúrájának változását elősegítő juttatások:

a) *átképzési- illetve betanító támogatás:* lényegében a jelenlegi szabályozással megegyező körben, az átképzés vagy betanítás idejére járó kereset-kiegészítés;

b) *áttelepülési támogatás:* a munkahely-változtatás miatt más településre átköltözni kényszerülők számára egyszeri pénzbeni juttatás és/vagy kölcsön, amit össze kell hangolni a lakáshoz jutás szociálpolitikai támogatási formáival is.

C) Időskorúak ellátása

Állampolgári alapnyugdíj: állampolgári jogon járó, a létminimumot fedező nyugdíj a nyugdíjkorhatárt elértek, de a társadalmi nyugellátásból valamilyen oknál fogva kimaradtak számára. Reálisan talán az tűzhető ki célként, hogy a legidősebb korosztályoknál kezdve, időben széthúzva, fokozatosan terjedjen ki ez az ellátás az igényjogosultakra.

D) Speciális ellátások egyes társadalmi csoportok számára

Ebbe a csoportba sorolhatók a különösen nehéz helyzetben lévő, sajátos életvitelre kényszerülő társadalmi csoportok ellátásai.

1. *Megváltozott munkaképességűek, rokkantak járadéka:* Feltételezve azt, hogy a rehabilitáció pénzbeni ellátási formáit döntően a társadalombiztosítás fedezi, erre a járadékra azok lennének jogosultak, akik a társadalombiztosítási ellátásból kiszorultak, korábbi jövedelmüktől a munkaképességük megváltozása miatt részben vagy teljesen elesnek, illetve az első munkába állás előtt megrokkannak (ebben az esetben a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan korhatárt kell szabni). A járadék a munkavégzési képesség csökkenéséhez igazodva tól-ig határok között mozgó összeg lehetne. A rokkantak ellátásán belül továbbra is elkülönítetten célszerű fenntartani a hadirokkanti szociális járadékokat.

2. *Fogyatékosok járadékai:* A vakok szzemélyi járadékának mintájára egyéb testi, illetve szellemi fogyatékosság esetén állampolgári jogon járó ellátási formák. Kiegészítő jellegűek, tehát nem zárják ki az egyéb szociális ellátásokat vagy jövedelmeket, hanem azokra ráépülnek. Indokuk az a megfontolás, hogy önmagában a fogyatékosság ténye hátrányos helyzetet jelent, különleges kiadásokat igényel, melyeket a társadalmi szolidaritás alapján valamelyest kompenzálni kell. Eldöntendő kérdés, hogy a gyerekeknél a családi pótlék összegének megemelésével, vagy e speciális fogyatékos járadék folyósításával vegyék figyelembe a fogyatékosság tényét.

3. *Meghatározott betegségben szenvedők kiegészítő járadékai:* Már ma is létezik a cukorbetegek külön támogatása, ezt lehetne folytatni egyéb tartós betegségben szenvedők jövedelemkiegészítő pótlékaival. Elvi alapja ugyanaz, mint a fogyatékosok járadékainál: társadalmi segítséget nyújtani a betegség elviseléséhez, következményeinek enyhítéséhez.

A főhivatású anyaság elismeréséhez hasonlóan időről-időre szóba kerülő javaslat, hogy a fogyatékos, tartósan beteg, rokkant hozzátartozó ápolása címén gondozási dijat, „családi ápolási díjat" (ld. Tervezet I. kötet 45. old.), vagy más pénzbeni juttatást kellene fizetni az ápolást vállaló családtagoknak. A szociális juttatás helyett itt is inkább a „gondozási munkaviszony" létesítését javasolnám, amelyet a gondozó kötne a társadalombiztosítás vallamelyik szervével. E munkaviszony számos sajátos elemet hordoz ugyan, melyeknek részleteit végig kell gondolni, de több előnye is ígérkezik: pl. munkaerőt köt le, a gondozási idő betudható a társadalombiztosítási ellátásokhoz szükséges szolgálati időbe stb.

4. *Sorkatonai szolgálatot teljesítők és hozzátartozóik ellátása:* Logikailag nem lenne feltétlenül indokolt, de a honvédelmi érdekek fontossága továbbra is szükségessé teszi e társadalmi csoport járandóságainak elkülönített kezelését. Itt lényegében fenntartható a jelenlegi rendszer.

E) Rendszeres szociális segélyezés

A szociális segélyezés ebben a rendszerben többféle értelemben is *kiegészítő jellegű* szociális ellátási forma. Kiegészítő azért, mert a fenti járadékok akár csak részben történő bevezetésével pl. első lépésben az állampolgári jogon járó családi pótlék és az állampolgári nyugdíj-minimum) számottevő társadalmi csoportok állandó megélhetési forráshoz jutnának. Ez természetesen feltételezi azt, hogy a járadékok a létminimum szintjét elérő juttatások legyenek, vagy a családi jövedelmeket legalább a létminimum szintjére egészítsék ki. Kiegészítő jellegű továbbá azért is, mert feltételezi és a jogi szabályozásban meg is jeleníti az önsegély elvét, azaz a segítségre szorulók — képességüktől függő — aktív közreműködését saját helyzetük javításában. Ennek megfelelően a rendszeres szociális segély feltételei a következők lennének:

— magyar állampolgárság;
— a személy jövedelme vagy a családban (közös háztartásban) élők egy főre jutó jövedelme ne haladja meg a mindenkori létminimumot;
— létfenntartásra fordítható vagyonnal ne rendelkezzenek. További feltétel, hogy a segélyért folyamodó munkaképességtől függően mindent megtegyen annak érdekében, hogy saját, illetve családja megélhetését munkavállalással fedezze, beleértve a közhasznú munkavégzést is.

E feltételek számos ponton alapos finomításra szorulnak. Így pl. eldöntendő, hogy az egy főre jutó jövedelem számításánál a közös háztartásban élők vagy a család jövedelmét vegyék figyelembe. Ehhez tisztázandó a család fogalma, a különböző együttélési formák jogi értékelése, felülvizsgálandók és szűkítendők a rokontartás jelenlegi szabályai. Amennyire lehet, pontosítandó a létfenntartást biztosító, illetve arra nem fordítható vagyon köre is, bár ezt valószínűleg a jogalkalmazói gyakorlat fogja folyamatosan alakítani, és a jogi szabályozás csak az alapvonalakat vonhatja meg. A munkavállalásra, a megélhetést biztosító munkajövedelemre törekvésnél rögzíteni kell a munkaképesség-munkaképtelenség kritériumait: pl. betegség, terhesség, megváltozott munkaképesség, rokkantság, fogyatékosság, nyugdíjkorhatár betöltése stb. A munkaképesek számára pedig elő lehet írni bizonyos kötelezettségeket, melyek a munkakeresésre késztetnek, pl. a munkaközvetítő rendszeres felkeresése, közhasznú munka elfogadása stb. Itt vehető figyelembe a gyermeknevelés, illetve a hozzátartozó ápolása mint munkatevékenység: a gyermekgondozási járadék vagy a GYED időtartama alatt az érintetteket, továbbá 3 vagy több gyermek nevelése esetén az anyasági munkaviszonyban állókat, valamint a gondozási munkaviszonyt létesítetteket nem lehetne további vagy más munkavállalásra kötelezni a segélyezés feltételeként.

A rendszeres szociális segély mértéke a létminimumhoz (később társadalmi minimumhoz) igazodik, a jogosultak jövedelmét erre a szintre egészítené ki.

F) Az eseti segélyezés

Az eseti segély nevéhez híven a váratlanul fellépő, a megélhetést veszélyeztető szituációban adott segítség, amely a krízis elhárítását célozza. Ezért az egész járadék- és segélyezési rendszer kialakításánál arra kell törekedni, hogy a mai helyzettel ellentétben egyetlen társadalmi csoportnál se az eseti segélyezés töltse be a meghatározó jövedelemforrás szerepét. A szabályozásból kiiktatandók a rendszeres segélyezésre utaló jellegzetességek, a „szegény-segély" megalázó vonásai

és a tartási kötelezettség kritériuma. Az eseti segély feltételeit a vészhelyzetet előidéző okok sokfélesége miatt csaknem reménytelen egzakt és egyben áttekinthető módon szabályozni. Legfeljebb bizonyos részterületeken, egyes nevesíthető „sorscsapásokra" fogalmazhatók meg részletezőbb, normatívabb rendelkezések. Így az eseti segélyezés — a hatályos szabályozáshoz hasonlóan — gyűjtőfogalom: léteznek keretében önálló segélyfajták, de emellett van egy nagyon általános, határozatlan jogfogalmakkal körülírt, bármiféle vészhelyzetre alkalmazható tényállás is. A normativitást esetleg az eseti segélyezésen belüli nevesített segélyfajták szaporításával lehetne javítani, amihez a jogalkalmazás adhat általánosítható tapasztalatokat.

A járadék- illetve segélyfajták ismertetésének végére érve látható, hogy hiányzik e rendszerből a lakáshoz jutás szociálpolitikai támogatása. Ez nem jelenti a probléma lebecsülését, sem azt a hitet, hogy a szabadpiaci gazdálkodás elemeinek megjelenése a lakás-ágazatban képes megoldani a lakáshoz jutás tömegeket sújtó nehézségeit. Az állami szociálpolitika szerepe e területen várhatóan továbbra is jelentős lesz. Az általam ismert lakásgazdálkodási reformelképzelések, beleértve a Tervezet az I. kötetben féloldalas, a II. kötetben hétoldalas vélekedését a kérdésről, azonban nem nyújtottak olyan alapot, amelyre a szociálpolitikai pénzbeni támogatás jogi szabályozását fel lehetett volna építeni. Ehhez részletesebben kidolgozott, ellentmondás-mentesebb koncepció szükséges.

Hasonlóan külön vizsgálandó terület a menekültek és bevándorlók szociális ellátása. Erről a Tervezet egyáltalán nem szól. A jogi szabályozás szempontjából csak annyi látszik bizonyosnak, hogy az általános rendszerbe nem, vagy csak egyes pontokon illeszthető be támogatásuk.

IV. Jogi szabályozási megoldások

A jogi szabályozás általánosítható kérdései körében mindenekelőtt a *szabályozási szintekről*, illetve a kodifikálás lehetséges módjairól kell röviden szólni. Sürgősen megszüntetendő az a már ma is tarthatatlan állapot, hogy szociális ellátási formákat jogszabálynak nem minősülő, nem publikus normák rendeznek. Nem feltétlenül kell azonban rövidtávon a szociálpolitika egységes, átfogó törvényi szabályozására törekedni. Ezért jelenleg elhamarkodott célkitűzésnek tartanám egy „szociális törvény" követelését. Helyette jelenleg az egyes részterületek átfogó, ahol lehet törvényi szintű szabályozását javasolnám — azzal azonban, hogy valószínűleg nem lehet lemondani az alacsonyabb szintű, Minisztertanácsi vagy miniszteri rendeleti szintű végrehajtási szabályozásról sem.

A szociális ellátások feltételeinek szabályozhatóságát illetően a járadékoknál ezek egzakt módon meghatározhatók (pl. gyermekek száma, születés ténye, életkor, fogyatékosság, tartós betegség stb.). Az igénylő feladata eme körülmények fennállásának igazolása. Jogszabály előírhatja az ehhez szükséges bizonyítási eszközöket, módozatokat, pl. ahol különleges szakértelem kell a tény megállapításához: orvosszakértői bizottságok igazolása, vagy egyéb orvosi igazolások stb. A feltételek megléte esetén a döntést hozó hatóságnak nincs mérlegelési joga, köteles odaítélni a rendszeres járadékot.

A rászorultsági elvre alapozott rendszeres segélyek lehetséges feltételeire az előző fejezetben már utaltam. Megítélésem szerint ezeknél az ellátási formáknál minden jogalkalmazói mérlegelést kizáró hipotézis nem alkotható. Arra azonban törekedni lehet, hogy a fogalmak pontosítását jogszabályi értelmezés, és ne iránymutatások, illetve a közigazgatási jogalkalmazói gyakorlat végezze el.

A jogi szabályozás — a járandékokhoz hasonlóan — itt is élhet kötelező bizonyítási eszközök előírásával. A tényállás tisztázása érdekében a hatóság környezettanulmányt is készíthet, de ezt nem kellene általánosan kötelezővé tenni. A közigazgatási szervek jelenlegi mérlegelési jogkörét lényegesn szűkítené viszont, ha a feltételek fennállása esetén a hatóságnak már nem lenne tovább mérlegelési lehetősége a segély kiutalásában.

Az eseti segélyezésnél a közigazgatás diszkrecionális hatalma *jogi szabályozással* érdemlegesen nem korlátozható. A feltételek megállapításában — ha meg akarjuk őrizni a segítségnyújtás rugalmasságát, gyorsaságát — továbbra is nagy szerepet kapnának a határozatlan jogfogalmak, és nem célszerű megvonni a jogalkalmazó szerv mérlegelési jogát a diszpozícióban sem.

A járadékot vagy segélyt igénylők az államigazgatási hatósági eljárás keretében érvényesíthetik jogaikat. Az államigazgatási eljárás rendjét szabályozó törvény — a közigazgatás bírói kontrolljának a közeljövőben tervezett kibővítésével — alapvonalaiban hosszabb távon is alkalmas a szociális igazgatásban a hatóság-ügyfél kapcsolat rendezésére. A speciális eljárási normák körében bővíteni lehetne az ügyfél jogait, és ezzel könnyíteni eljárási helyzetét: pl. a jogszabályban előírt bizonyítékok egy részét az eljáró szerv hivatalból is beszerezheti, egyes ügyfajtákban rövidíteni kellene az ügyintézési határidőt (pl. eseti segélyezés). Speciális szabályozást igényelnek a különböző hatósági nyilvántartások a szociális ellátások területén: garantálniuk kell a személyiségi jogok, a titoktartás fokozott védelmét.

A hatósági eljárásban a jogorvoslati rendszer módosításának, s benne a közigazgatási bíráskodás új szabályozásának egyelőre még az elvei sem ismeretesek. A szociális ellátások körében a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának megteremtése akkor hozna lényeges változást a jelenlegi helyzethez képest, ha a bíróság — az eseti segélyezést kivéve — a jogsértő határozat megváltoztatására is jogot kapna. Ekkor ugyanis a bíróság voltaképpen az egész eljárást újból lefolytatja és érdemi döntést hoz, ami lényegesen meggyorsítja a végső döntés megszületését. Ezen praktikus előnyön túl fontos további szempont az, hogy a bíróság így tud jogászi szakértelmével alkotó módon hozzájárulni az egységes jogértelmezéshez, a bírói gyakorlat kimunkálhatja a jogszabályban nem egyértelműen rögzíthető fogalmakat (pl. létfenntartást biztosító vagyon), és ezzel számottevően javíthatja a közigazgatási jogalkalmazás szakmai színvonalát is.

Az eseti segélyeknél a célszerűségi szempontok túlsúlya, a segélykeretekkel való gazdálkodás és a gyorsaság követelménye miatt a bírói felülvizsgálat nehezen járható út. Legfeljebb az eljárás törvényessége, a döntés megalapozottsága bírálható el a bíróság előtt folyó eljárásban, ennek az egyén szempontjából nem sok praktikus haszna van. E körben célszerűbb talán egyéb kontroll-mechanizmusokat kiépíteni. Pl. a segélyezés tanácsi bizottsági értékelése, független társadalmi ellenőrző testület létrehozása a segélyezési gyakorlat figyelemmel kísérésére.

V. Eljáró szervek

Az új alkotmány előkészítése, az államszervezet most folyó átalakítása miatt e kérdésben is csak általános szinten mozgó megoldási variációk írhatók le.

Az anyagi ellátások eltérő természetéhez igazodva az eljáró közigazgatási szerveket is célszerű differenciálni. A járadékok megállapítása országosan egységes jogalkalmazást feltételez, a döntéshozatal igazgatási-jogi szakértelmet követel, de nem teszi szükségessé a jogosult életkörülményeinek aprólékos megismerését, a személyes kapcsolattartást. A járadékosok nyilvántartása, a járadékösszegek változása az érintettek nagy száma miatt az igazgatási apparátus igen korszerű technikai felszereltségét igényli. Mindezek alapján ez a feladat a helyi önkormányzatoktól független szervezetbe telepíthető. Erre kétféle megoldás képzelhető el. Lehetséges az, hogy a járadékok odaítéléséről és folyósításáról a társadalombiztosítás igazgatási szervei döntenének, de ezen ellátások forrása a társadalombiztosítás gazdálkodásán belül az állami költségvetésből erre a célra átadott, elkülönített alap lenne. A járadékok kiutalásának szakmai irányítását a SZEM látná el, a társadalombiztosítás szervei e feladatok tekintetében a szociális igazgatás dekoncentrált szerveiként működnének. E megoldás előnye, hogy nem szükséges új szervezet létrehozása, és a társadalombiztosítás önkormányzati szervei általános társadalmi kontrollt jelenthetnének e tevékenység felett is. Hátránya az, hogy kétféle irányítás alatt álló, elveiben eltérő feladatot kellene ellátni egyazon szervezetben. A másik variáció az, hogy a SZEM centrális irányítása alatt, legfeljebb megyei szintig kiépített „szociális igazgatóságok" jönnének létre. A kérelmek átvételét, a szociális járadékokkal kapcsolatos felvilágosítást ebben az esetben is végezhetik a helyi önkormányzat ügyfélszolgálati vagy információs irodái, a családsegítő központok vagy a társadalombiztosítás legalsó szervei. Előnye az, hogy a társadalombiztosítástól független szervezettel ez kiküszöböli a kettős irányítás buktatóit, ugyanakkor viszont növeli a közigazgatási apparátust és nehézkesebbé teszi a társadalmi ellenőrzést.

A rászorultsági elvű rendszeres segélyezés és az eseti segélyezés a helyi önkormányzatok hatáskörébe kerülne. Ezt azonban kötelezően végzendő, olyan feladatként kell szabályozni, melynek anyagi fedezetét a központi költségvetés viseli (az önkormányzat kiegészíteni jogosult, de nem köteles ezeket a forrásokat). A segélyezést végző szervezeti egység létrehozása vagy kijelölése — az önkormányzatiság új alkotmányos felfogása szerint — teljesen az önkormányzat hatáskörébe tartozik. Ezért a szociálpolitikai feladatok megszervezése, és így a segélyezés helyi szervei is különfélék lehetnek. A segélyezés — különösen az eseti segélyezés — esetleges kontrollja érdekében felvethető, hogy e pénzek odaítéléséről ne egyes személyek, hanem testületek döntsenek. A személyiségi jogok tiszteletben tartása miatt ellenezném, hogy laikusokból (pl. tanácstagokból, helyi intézmény-vezetőkből, érdekképviseletek küldötteiből stb.) létrehozott bizottságok döntsenek segélyezési ügyekben. Az azonban megfontolandó, hogy különböző szakértelemmel rendelkező szociális munkásokból álló csoport határozzon a segélyekről. Külön vizsgálatot igényel annak eldöntése, hogy e hatáskörök mennyiben, milyen feltételekkel telepíthetők a családsegítő központokra, illetve ha hatósági jogkörökben maradnak, hogyan működhetnek közre családsegítő központok a döntésben. A segélyezés társadalmi kontrollját az önkormányzati testületek — plénum, e célra létrehozott bizottság — láthatják el.

EGY RÉGI KÖNYVBŐL

„Nálunk először a jótékonycélú egyesületek, különösen a Magyar Vöröskereszt Egyesület és az Országos Stefánia Szövetség vezette be, hogy a segítségnyújtás előtt előzetes helyszíni vizsgálatot végeztetett a támogatandó szükségleteinek megállapítása céljából. Ma már mindenütt, ahol csak némileg is rendszeres, szakszerű szociális gondoskodás van, ott találjuk a környezettanulmányozást, mint a támogatás, az egyéni embervédelem első lépését. Legyen a támogató akár hatóság, intézmény, vagy társadalmi alakulat.

Milyen legyen a környezettanulmányozás? A környezettanulmányozás legyen közvetlen. Legyen pontos. Legyen kimerítő és legyen eredményes (...)

De milyen legyen az, aki a környezettanulmányozást végzi? Az illető olyan legyen, aki képes arra, hogy a család bizalmába beférkőzzék. Birjon kellő ítélőképességgel és megfelelő szakismerettel. De feltétlenül legyen tapintatos és legyen titoktartó."

(Csepely György: Környezettanulmányok.)