

KANÁSZ-NAGY MÁTÉ

## Harmonizációs lehetőségek Budapesten a rászorultságtól függő pénzbeli ellátások körében

A tanulmány öt fővárosi kerület segélyezési rendszerét tekinteti át és hasonlítja össze. Három szinten vizsgálódtam: a kerületek általános jellemzésére, a kerületi szociális rendeletek és az előre kiválasztott, konkrét pénzbeli ellátásaik elemzésére, összehasonlítására törekedtem. Az elemzéshez felhasznált források 2008-ból valók, mivel a frissebb, 2009-es évre vonatkozó adatok csak a kutatás lezárása után, 2010 áprilisától érhetőek el. Kiinduló hipotézisem szerint a magyar, decentralizált önkormányzati segélyezési rendszer nem a rászorulók érdekeit szolgálja, alacsony hatékonyságú és csak részleges eredményeket tud elérni a szegénység enyhítésében. Vizsgálatom során a sokféle probléma közül a segélyezés egyik fő, rendszerspecifikus jellemzőjére, a decentralizált igazgatási környezetre koncentráltam. Az elemzés után olyan változtatási lehetőségeket kerestem, amelyek ennek a környezetnek a reformját jelenthetik, érintve a finanszírozás, szervezés, koordináció és a támogatási fajták, típusok kérdéskörét is. Elsősorban a kerületek, segélyezési rendszerek közötti harmonizációs lehetőségeket vizsgáltam, ezt tekintem alapvető eszköznek a segélyezés reformjánál. Amikor a különféle harmonizációs lehetőségekről beszélünk, szükségszerűen kitérünk kutatásom kereteit, hiszen a sokféle lehetőség nemcsak Budapest, de az egész ország számára új utat nyithat a rászorulók eredményesebb segítése felé.

A következő tanulmány a 2009 szeptemberétől 2010 februárjáig végzett kutatásom főbb megállapításait és tapasztalatait foglalja össze. A kutatásra a 2009/2010-es év Budapest Ösztöndíj Programjában való részvétel adott lehetőséget, melynek során a budapesti kerületek segélyezési gyakorlatát vizsgáltam, az akkor aktuálisan elérhető utolsó teljes évre vonatkozó adatok alapján – elemzésem fókuszába a 2008-as esztendő került.

A kutatás kiinduló hipotézise szerint a magyar segélyezési rendszer, közelebbről a fővárosi segélyezési gyakorlat nem működik megfelelően, hiszen több szempontból sem tudja hatékonyan szolgálni és eredményesen segíteni a segélyezettek helyzetének javítását. A problémák forrása a

rendszerátalakítás után kialakult jogszabályi és igazgatási háttér, s az alapfeltevésem szerint a létrejövő intézményi környezet következményei Budapest segélyezési rendszerében is alapvető anomáliákat hoztak létre. Arról van szó, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban Szociális törvény) két, alapvető jellemzője szándéka ellenére is egy diszfunkcionálisan működő ellátórendszer alapjait fektette le.

A jogszabály szövege szerint „a települési önkormányzat képviselő-testülete a hatáskörébe tartozó pénzbeli ellátásokat kiegészítheti, és a szociálisan rászorultak részére – a rendeletében meghatározott módon és feltételek szerint – más pénzbeli támogatásokat is megállapíthat (1993. évi III. tv. 26. §). Ezt nevezhetjük a törvény „felülről nyitottságának”.

A másik, fő jellemző azt jelenti, hogy adott segélytípustól függően és segélyenként különböző módon, az önkormányzatok a törvényi keretek és határok között szabadon határozhatják meg a jogosultsági kritériumokat (ki a rászoruló), az ellátás összegét, az ellátás fajtáját (pénzben és/vagy természetben), a kizáró feltételeket, a szankciókat vagy pl. az igénylés menetét.

Az előbb bemutatott jellemzők (a törvény „felülről nyitottsága”, valamint a keretjellegű szabályozás) által az önkormányzatok számára lehetővé váló, sokrétű és átfogó diszkréció gyakorlása olyan eszközöket biztosít a településeknek, amelyekkel az egyes segélyfajták valós súlyát tudják befolyásolni a helyi szociálpolitikájukban (Darvas – Juhász – Tausz 2004).

Mindehhez hozzá kell vennünk a harmadik fő tényezőt, vagyis azt, hogy a jogszabályi környezet egy decentralizált segélyezési rendszert hozt létre Magyarországon: „a szociális ellátás feltételeinek biztosítása – az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl – az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata” (1993. évi III. tv. 2. §). Ugyanakkor azzal, hogy a központi állam lemondott a szükségletek konszenzuális szabályozásáról és ennek felelősségéről az a gyakorlat alakult ki, hogy 3200 önkormányzat 3200 féleképpen mondhatja meg, hogy kinek mi az elismert, kielégítendő igénye (Szalai 2007).

Ez a megállapítás akkor is igaz marad, ha az elmúlt időszakban érezhető volt a decentralizáltság mértékének csökkenése. Ha csak abból indulunk ki, hogy a települések a maradékelv alapján tervezik előre a diszkrécionális ellátásokra szánt pénzmennyiséget, s tudjuk, hogy az elmúlt időszakban általánosságban érezhető az önkormányzati pénzügyi keretek beszűkülése, akkor nem csodálkozhatunk azon, hogy a normatív ellátások súlya összességében növekedett. Véletlenül sem gondolnám ugyanakkor, hogy ez a tendencia lenne az üdvöztető a harmonizáció szempontjából.

A fenti tényezők tehát továbbra is jelen vannak, s együttesen vezetnek oda, hogy „helyi szociálpolitikákról”, és azok jelentős szórásáról kell beszélnünk. Ennek a gyakorlatnak a káros következményeit állítottam elemzésem fókuszába. Hogy bizonyítsam, ezek a jellegzetességek Budapesten is erősen jelen vannak, különböző fővárosi önkormányzatok segélyezési gyakorlatát vizsgáltam előzetesen, majd öt kiválasztott kerületben végeztem részletesebb kutatómunkát. Bár öt kerület nem tudja

visszaadni a maga teljességében Budapest sokarcúságát, mégis igyekeztem olyan településrészeket bevonni az elemzésembe, melyek a később ismertetett jellemzőik miatt eredményesen világítanak rá az alapproblémára, s a segélyezési gyakorlatuk nem hagy kétséget a változtatás igényének szükségességére felől.

A bevonandó kerületek mellett a vizsgált ellátások fókuszát is szűkíteni igyekeztem. A tanulmányban három fő ellátási típust vizsgállok meg közelebbről: az átmeneti segélyt, a lakásfenntartási támogatást és az ápolási díjat, valamint ezek különböző fajtáit a kerületekben. Ezek a segélyfajták lehetőséget adnak arra, hogy normatív és diszkrecionális<sup>1</sup> ellátásokat egyaránt bevonjak az elemzésembe. Különösen az első kettő esetében tapasztalt sokféleség, valamint ezen ellátások hangsúlyos volta ad arra lehetőséget, hogy ugyan csak három fő segélytípust vizsgálok, mégis jól alá tudják támasztani későbbi érvelésemet a harmonizáció szükségességéről.

A jogszabályi és igazgatási környezet ellentmondásain túl számtalan egyéb problémát ismerünk a segélyezési rendszerrel kapcsolatban. Ezek egy részét a segélyezés általános, mindenhol előforduló problémái és kérdései közé sorolnám (pl. a rászoruló körének kijelölése, a munkaösztönzési kérdések, „a jóléti függőség”, a szegénységi és munkanélküli csapda, a kötelezések-eltvárások rendszere, a természetbeni ellátások elvi problémája, vagy az adminisztrációs terhek és költségek stb.). Úgy vélem, hogy ezek az általános kihívások egy alapjaiban rosszul működő rendszerben nemcsak felerősödhetnek, de az ellátórendszer koncepcionális tévedései miatt sajátos, ún. „rendszer-specifikus” problémák is jelentkezhetnek. A magyar segélyezési gyakorlaton belül elsősorban ide sorolnám a decentralizált igazgatási környezet sajátosságait és ennek következményeit. A 2008-as segélyezési helyzet bemutatása során ezekre az alapvető strukturális problémákra fókuszálok. Ennek eszközeül elsősorban az akkori kerületi jogszabályi környezet tartalmi vizsgálatát, valamint az elérhető adatok alapján az összefüggéseket és eltéréseket bemutató, saját magam által készített statisztikai elemzéseket választottam.

Az adott önkormányzatok szociális osztályain, valamint a kerületi családsegítő intézményekben eltöltött terepmunkám értékes tapasztalatai elsősorban a tanulmány második részében voltak segítségemre. Ebben a fejezetben a kialakult helyzet eredőire, alapproblémáira próbálok megoldási javaslatokat megfogalmazni. Úgy gondolom, hogy a szétagolt és egyenlőtlen segélyezési rendszer átalakításának a harmonizációs törekvések lehetnek a leghatékonyabb eszközei, s ezzel kapcsolatban különböző megoldási javaslatokat fogok bemutatni. Ugyanakkor nem gondolom, hogy ezek a változtatási irányok a segélyezés minden problémájára megoldást nyújtanának, de úgy látom, hogy Budapest rászorultságtól függő pénzübeli és természetbeni ellátórendszerének javításához megfontolandó alternatívákat kínálnak a döntéshozók számára.

<sup>1</sup> Adminisztratív diszkreció és egyéni mérlegelés egyaránt megjelenik az ellátások kapcsán.

## I. A kiválasztott kerületekről

A kutatás során arra voltam kíváncsi, hogy az előzőekben felsorolt és jól ismert problémák mennyiben jellemzőek a fővárosra, mennyiben igaz az, hogy a fővárosi kerületek segélyezési gyakorlata nagyban eltér egymástól. A kutatási előkészületek és az előzetes vizsgálódás után öt fővárosi kerületet választottam ki, ezek szolgáltak a részletesebb terepmunkám színhelyéül. Az öt kerület példáján keresztül egyértelművé válik a korábbi kijelentések megalapozottsága.

A kerületek kiválasztásánál alapvető szempont volt, hogy minél jobban különbözzenek egymástól, ugyanakkor térben valamennyire közel legyenek egymáshoz – így érzékeltethetővé válik, hogy néhány kilométer (szomszédos kerületek esetében akár néhány méter) megtétele után milyen jelentősebb eltérésekkel is találkozhatunk a városon, akár adott városrészen belül is.

1. táblázat Lakónépesség, népsűrűség, belterület (2008. december)

| Kerület              | Fő        | Bp.<br>népességén<br>belül (%) | Népsűrűség<br>(fő/1000m <sup>2</sup> ) | Belterület<br>nagysága<br>(ha) | Bp.<br>területén<br>belül (%) |
|----------------------|-----------|--------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| II.                  | 88 187    | 5,180                          | 38,98                                  | 2265                           | 5,867                         |
| IV.                  | 98 381    | 5,779                          | 57,74                                  | 1704                           | 4,414                         |
| VIII.                | 81 447    | 4,785                          | 118,90                                 | 685                            | 1,774                         |
| XIII.                | 111 681   | 6,561                          | 83,10                                  | 1344                           | 3,481                         |
| XV.                  | 80 533    | 4,731                          | 45,63                                  | 1765                           | 4,696                         |
| Budapest<br>összesen | 1 702 297 | 100                            | 66,86                                  | 38605                          | 100                           |

Forrás: KSH: adatszolgáltatás 2009

A kerületek alaptulajdonságait vizsgálva is látszik, hogy eltérő adottságú városrészek kerültek be a kutatásba. Angyalföld az egyik legnépesebb budapesti kerület, Józsefváros a legsűrűbben lakott kerületek közül való, a II. kerület pedig a legnagyobb belterületűek közé tartozik. A kiválasztott kerületek összlakossága 460 ezer fő, ami Budapest lakosságának (1,7 millió fő) 27 százalékát jelenti. Ez a viszonylag jó lefedettség is a tanulmány általános következtetéseinek érvényességét tudja erősíteni.

### *A jogszabályi háttérrel – a kerületi rendeletek bemutatása*

A kerületek általános jellemzése után a helyi önkormányzati rendeletek elemzésével foglalkoznék. A Szociális törvény adta lehetőségek miatt (a felülről nyitott jellege, illetve a diszkrecionális ellátások szabályozásának okán) ezekben a jogszabályokban találhatjuk meg az különböző ellátórendszerek kialakulásának forrását. A rendeletek strukturális felépítését megvizsgálva, az alábbi szempontok szerint érdemes elemezni őket:

a) A törvényi felhatalmazás:

Az igaz, hogy mindegyik helyi rendelet a törvényi felhatalmazás megjelölésével kezdődik, de abban már különbséget látunk közöttük, hogy milyen jogszabályokra utalnak vissza, illetve hogy mennyire pontosan jelölik meg a felhatalmazást megadó paragrafusokat. A Szociális törvényre való hivatkozás természetesen mindegyik rendeletben szerepel, és amelyik rendelet a gyermekekkel kapcsolatos ellátásokat is szabályozza, ott a Gyermekvédelmi törvényt is megjelöli. Az Önkormányzati törvényre azonban csak három rendelet utal. A rendeletek közül pedig csupán kettő akad, amelyek precíz hivatkozással jelölik meg a felhatalmazást.

b) A rendelet célja:

Az általános meghatározáson túl (szabályozni kívánják „a különböző ellátásokat, azok formáit, feltételeit, mértékét, valamint igénybevételük rendjét, folyósításának és ellenőrzésének szabályait, az eljárási szabályokat”) jelzésértékűnek tekinthetjük, ha a kerület bizonyos egyéb célokat is megemlíti.

A XIII. kerületi önkormányzat további kiegészítése célként határozza meg a szociálisan rászorult családok életminőségének javítását, valamint azt, hogy az ellátottak „maguk is tegyenek meg minden tőlük elvárható annak érdekében, hogy a családjuk eltartásáról elsősorban a kereső tevékenységből származó jövedelemből tudjanak gondoskodni” (XIII. kerület 3/2006 ök. rendelet 1. § (1) bekezdés).

Az újpesti rendelet célja, hogy a jogosultak számára biztosítsa „az alapvető életfeltételek megteremtését”, „az aktív korú munkaképes lakosság foglalkoztatását”, valamint hogy „a körülményekhez igazodó egyéni (családi) életstratégiák kialakítását” elősegítse. Ezen túl még hozzáteszik, hogy „a szociális ellátás biztosítása során érvényesíteni kell az egyének önmagukért és családjukért viselt felelősségét” is (IV. kerület 23/2003 ök. rendelet 1. §).

Nyilvánvalóan nem akarok ezekből a kijelentésekből messzemenő következtetéseket levonni, mindenesetre úgy érzem, talán sejtetni engednek valamit a fenti két kerület ellátottakkal kapcsolatos hozzáállásáról, viszonyulásáról.

c) A rendeletek hatálya:

A Szociális törvény részletesen meghatározza, hogy kire terjed ki a jogszabály hatálya. A helyi rendeletek ezt a szövegezést próbálják átvenni, de mégis különböző megfogalmazásokkal találkozhatunk a hatály megjelölése kapcsán. Milyen személyekre terjed ki a rendeletek hatálya?

- Olyan magyar állampolgárokra, bevándoroltakra, itt letelepedettek, hontalanokra, vagy a magyar hatóság által menekültként elismert személyekre (ezeket a csoportokat mindenki megemlíti), akik „az önkormányzat illetékességi területén lakcímmel rendelkező személyek” (II. kerület).

- „Bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyek” (IV. kerület).

- „Lakóhellyel rendelkező személyek” (VIII. kerület).

- „Életvitelszerűen ott élő személyek” (XIII. kerület).

- „Lakó- vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyek” (XV. kerület).

A helyzetet tovább bonyolítja a hajléktalanokra vagy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre<sup>2</sup> vonatkozó szabályozási kavalkád is. Érdekesség az is, hogy csak egy rendelet rögzíti azt, miszerint a gyermek veszélyeztetettsége esetén az itt tartózkodó nem magyar állampolgárokra is kiterjed a rendelet hatálya.

d) A szociális rászorultság fogalma:

A szociális rászorultság meghatározása talán az egyik legizgalmasabb része a helyi jogalkotásnak, hiszen a pontos definíciótól a törvényre való utaláson és homályos megfogalmazáson át a csak említés szintű fogalomhasználatig terjed a skála.

Bár a II. kerületben nem fogalmazták meg, hogy pontosan mit jelent a fogalom, de több helyen is utalnak rá, így pl. a családi segélyezés elve szerint biztosítandó ellátásoknál beszélnek arról, hogy a rászorultságot egységben kell vizsgálni (az életvitelszerűen együtt élő személyek vonatkozásában).

Konkrét definícióval csak a IV. kerületben találkozni, náluk „szociálisan rászorultnak kell tekinteni azt a személyt, aki az egyes ellátási formáknál meghatározott jövedelemhatárt nem lépi túl” (IV. kerület 23/2003. ök. rendelet 3. § (1) bekezdés).

A VIII. kerület a Szociális törvényre hivatkozik a fogalom meghatározásánál, de ott sem egyértelmű a rászorultság meghatározása. Igaz, hogy többnyire jövedelmi rászorultságot jelent, de néha speciális élethelyzet-állapotot, néhol pedig valamiféle pontosan körül nem írt helyzet megjelöléseként találkozhatunk a szociális rászorultsággal (Győri 2009).

A XIII. kerület rendeletéből csak az derül ki világosan, hogy a szociális rászorultság esetén milyen ellátásokat lehet kapni, de itt sem találunk pontosabb, részletesebb meghatározásokat.

Ahogy a XV. kerület esetében sem, hiszen találkozunk ugyan a „szociális rászorultság”, „egyéni rászorultság” és egyszerűen csak „rászorultság” fogalmakkal is, de egyikről sem derül ki, hogy pontosan mit jelent.

e) Értelmező rendelkezések:

Ez a témakör akkor válik érdekessé, ha az önkormányzatok nem elégszenek meg annyival, hogy a Szociális törvény vagy a Gyermekvédelmi törvény értelmező rendelkezéseit tekintsék kizárólag irányadónak. A törvényen kívüli értelmezésekkel csak az újpesti és a józsefvárosi rendeletekben találkozunk. A IV. kerület esetében ilyen pl. a fogyatékos személy kategóriája (ami más, mint a törvényben használt súlyosan fogyatékos személy vagy fogyatékos gyermek fogalma), a VIII. kerületben pedig a helyben legolcsóbb temetés elismert költségéről írnak, amiről azonban nem derül ki egyértelműen, hogy megegyezik-e a helyben legolcsóbb

<sup>2</sup> A Bevándorlási törvényen át a különböző EGK-rendeleteken keresztül a különböző nemzetközi egyezményekig terjed a skála, hogy kiket sorolnak a rendeletek ebbe a kategóriába.

temetés költségével – csak valószínűsíthetjük, hogy ugyanarra gondoltak.

f) Hatásköri szabályok:

A hatásköri szabályoknál a kerületek meghatározzák, hogy melyik ellátás kinek a hatáskörébe tartozik (vagyis a képviselő-testületek kire ruházzák azt át – általában a polgármesterekre), valamint hová lehet adott ügyben fellebbezni, ki foglalkozik a jogorvoslati kérelmekkel első és másodfokon.

A legrészletesebb ebből a szempontból a II. kerület, amelyik a polgármester, a képviselő-testület, az illetékes szociális bizottság, a jegyző, illetve a Polgármesteri Hivatal hatáskörével is foglalkozik. A többi kerület ehhez képest ilyen-olyan eltéréseket mutat, jellemző a jogorvoslati lehetőség vagy a jegyző szerepének kimaradása a rendeletek szövegéből.

g) Eljárási rendelkezések:

Ezzel kapcsolatban viszonylag részletes megfogalmazással találkozunk mind az öt kerület esetében. Az általános eljárási szabályokon túl (kérelmek benyújtása – elbírálása, jövedelem- és vagyonyilatkozat stb.) a legérdekesebb kérdés itt a környezettanulmány szerepének rögzítése, ami hol csak lehetőségként szerepel (bizonyos kételyek felmerülése esetén), hol pedig elvileg minden ellátás megállapításához hozzátartozik az elkészítése; persze kérdés, hogy ez a kapacitások függvényében mennyire valósulhat meg a gyakorlat során<sup>3</sup>.

Összefoglalva a fenti pontok tapasztalatait, már a konkrét ellátások szabályozása előtt, a rendeletek általános részeinél több kisebb-nagyobb különbséget láthatunk a kerületek szabályozási gyakorlatában. Ezek még önmagukban nem feltétlenül jelentenek eltérő segélyezési gyakorlatot, hiszen a közigazgatási eljárás keretében zajló segélyezési folyamatokat a felsőbb jogszabályok pontosan rögzítik<sup>4</sup>. Ugyanakkor pl. a jogértelmezés szempontjából fontos kérdés lehet az eltérő (egymással sem mindig harmonizáló) szabályozási megoldások alkalmazása a rendeletekben, amelyek nem könnyítik meg a mindennapok munkáját a hivatalokban, intézményekben.

A helyi rendeletalkotás kapcsán érdemes a felsőbb szintű jogszabályokra is kitérni röviden. Alapvető követelmény egy ellátórendszer szabályozásával kapcsolatban, hogy egyértelmű és következetes legyen, egységes és tiszta képet mutasson. A Szociális törvény az állandó változtatások ellenére (illetve részben ezek okán) nem tud teljes mértékben megfelelni

<sup>3</sup> A magyar környezettanulmányozás sokkal inkább válik hatósági-ellenőrző eszközzé az önkormányzatok kezében, mintsem a szükségletek felderítésének egyik kiegészítő lehetőségként kezelnék azt. Ez a gyakorlat nemcsak hogy ellentétes a nyugat-európai példákkal, de visszaélésekre adhat okot, az egyenlő hozzáférés és elbírálás elvét sérti. Nem állítom azonban, hogy ilyen konkrét példákkal találkoztam volna a kutatásom során, ugyanakkor a kerületenként eltérő-hiányos szabályozás sem zárhatja ki az elvi aggályainkat ezzel kapcsolatban.

<sup>4</sup> Elsősorban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényre kell itt utalni.

az előbbi kritériumoknak.<sup>5</sup> Egy átláthatóbb és logikus jogszabályi környezet már önmagában is segíteni tudja a harmonizációt. A rendeletek rövid elemzése is rávilágít az előbbi problémákra és hiányosságokra.

### *A kerületi ellátórendszerek bemutatása a statisztikák tükrében*

Az egyes ellátások részletezésénél a kerületek által a Központi Statisztikai Hivatal számára szolgáltatott adatokat használom<sup>6</sup>, hiszen az egy-egy kategóriákkal dolgozó adatgyűjtés eredményeképpen ez teszi leginkább lehetővé a kerületek összehasonlítását. Az azonos fogalmak miatt azonban az önkormányzatok saját, önként vállalt ellátásai csak egy összevont (egyéb önkormányzati) kategóriában szerepelnek, azokat nem bontják szét. Ismét hangsúlyoznom kell, hogy a kutatás idején csak a 2008-as évre vonatkozó adatok álltak rendelkezésemre. A néhány kiválasztott támogatás példáján úgy gondolom, jól érzékeltethetőek a kerületi ellátórendszerek közötti markánsabb különbségek.

Az összes ellátással kapcsolatban általánosabb képet adnak a 2–4. táblázatok, ahol már első ránézésre is jelentősebb eltéréseket láthatunk a kerületek között.

**2. táblázat A támogatottak száma és a kerületi lakosságon belüli aránya**

| Kerületek | Lakosság | Támogatott fő | Támogatottak<br>a lakosság arányában |
|-----------|----------|---------------|--------------------------------------|
| II.       | 88 187   | 6 002         | 6,81%                                |
| IV.       | 98 381   | 9 948         | 10,11%                               |
| VIII.     | 81 447   | 15 613        | 19,17%                               |
| XIII.     | 111 681  | 15 178        | 13,59%                               |
| XV.       | 80 533   | 23 060        | 28,63%                               |

*Forrás:* KSH Kimutatások 2008 és KSH Adatszolgáltatás 2009

<sup>5</sup> Lásd: Győri, 2009

<sup>6</sup> Kimutatás a pénzben és természetben nyújtható támogatások adatairól – kötelező önkormányzati adatszolgáltatás alapján.

3. táblázat A támogatottak száma, az összes költség és átlagos költség összege

| Kerületek | Támogatásban részesített fő | Összes költség (ezer ft) | Átlagos költség egy főre (ezer ft) |
|-----------|-----------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| II        | 6 002                       | 296 607                  | 49,418                             |
| IV.       | 9 948                       | 528 483                  | 53,125                             |
| VIII.     | 15 613                      | 949 735                  | 60,830                             |
| XIII.     | 15 178                      | 689 685                  | 45,440                             |
| XV.       | 23 060                      | 764 943                  | 33,172                             |

Forrás: KSH Kimutatások 2008 és KSH Adatszolgáltatás 2009

4. táblázat Az önkormányzat összes kiadása, a pénzbeli ellátásokra fordított összes kiadás és a pénzbeli ellátásokra fordított kiadások aránya az önkormányzati költségvetésekben

| Kerületek | Önkormányzat összes kiadása (ezer forint) | Pénzbeli ellátásra fordított összes költség (ezer forint) | A pénzbeli ellátásokra fordított kiadások aránya az önkormányzat összes kiadásán belül |
|-----------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| II.       | 16 581 918                                | 296 607                                                   | 1,79%                                                                                  |
| IV.       | 15 170 190                                | 528 483                                                   | 3,48%                                                                                  |
| VIII.     | 20 334 290                                | 949 735                                                   | 4,67%                                                                                  |
| XIII.     | 20 600 791                                | 689 685                                                   | 3,35%                                                                                  |
| XV.       | 19 232 348                                | 764 943                                                   | 3,98%                                                                                  |

Forrás: KSH Kimutatások 2008 és KSH Adatszolgáltatás 2009

A konkrét ellátásokat és a támogatottak számát az 5. táblázat mutatja be. A pontosság kedvéért megjegyzendő, hogy az eseti jellegű ellátásoknál a támogatásban részesített személyekkel számolnak a statisztikák, viszont a rendszeres ellátásoknál a támogatásban részesített személyek átlagos számáról szerepelnek adatok. A támogatásban részesítettek összes számánál a különböző ellátásokban részesülők számát adtam össze, ebben természetesen vannak átfedések, hiszen adott személy akár több ellátást is igénybe tud venni.

5. táblázat Kerületi ellátások és támogatottak száma

| Ellátások                    | II. | IV. | VIII. | XIII. | XV.   |
|------------------------------|-----|-----|-------|-------|-------|
| Rendszeres szociális segély  | 114 | 547 | 1 416 | 492   | 414   |
| Időskorúak járadéka          | 12  | 17  | 20    | 20    | 13    |
| Alanyi ápolási díj           | 90  | 141 | 283   | 98    | 216   |
| Helyi ápolási díj            | 142 | 145 | 0     | 236   | 182   |
| Lakásfenntartási támogatás   | 642 | 735 | 2 091 | 2 732 | 1 656 |
| Adósságcsökkentési támogatás | 33  | 27  | 779   | 184   | 62    |

## MŰHELY

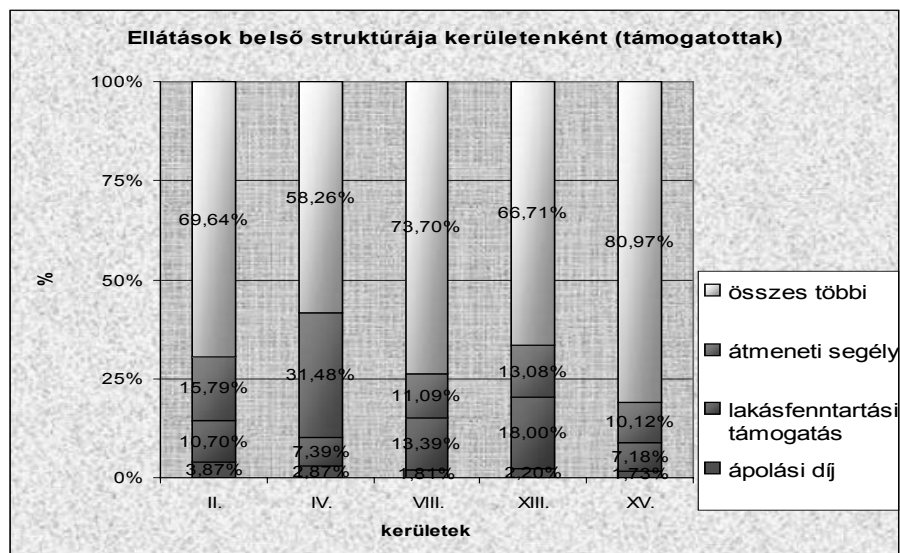
| Ellátások                            | II.   | IV.   | VIII.  | XIII.  | XV.    |
|--------------------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Átmeneti segély                      | 948   | 3 132 | 1 732  | 1 986  | 2 334  |
| Temetési segély                      | 83    | 380   | 66     | 408    | 420    |
| Köztemetés                           | 24    | 69    | 238    | 130    | 27     |
| Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény | 266   | 1 258 | 2 735  | 2 035  | 1 566  |
| Rendszeres gyermekvédelmi támogatás  | 401   | 566   | 3 059  | 1 275  | 2 977  |
| Kiegészítő gyermekvédelmi támogatás  | 0     | 5     | 0      | 26     | 17     |
| Közügygyellátás                      | 2 906 | 1 862 | 2 935  | 5 154  | 4 485  |
| Mozgáskorlátozottak támogatása       | 89    | 257   | 259    | 243    | 242    |
| Lakáscélú támogatás                  | 24    | 46    | 0      | 31     | 77     |
| Egyéb saját ellátás                  | 228   | 762   | 0      | 128    | 8 372  |
| Összesen:                            | 6 002 | 9 949 | 15 613 | 15 178 | 23 060 |

Forrás: KSH Kimutatások 2008

Mielőtt részletesen is megvizsgálom a kiválasztott ellátásokat, nézzük meg, hogy az összes ellátáson belül milyen hangsúllyal szerepelnek kerületenként<sup>7</sup>. A támogatottak arányát érdemes külön összevetni a támogatásokra fordított összegek arányával, hiszen ebből a kiválasztott támogatások „erősségére” lehet következtetni. Az 1. és 2. ábra jól mutatják a kerületek közötti eltéréseket.

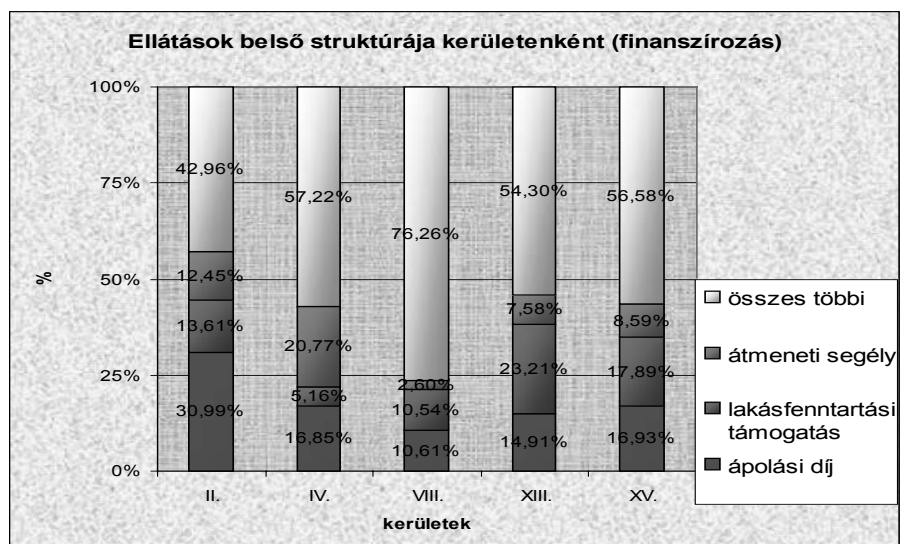
<sup>7</sup> A következő kategóriákkal vizsgálódok az ellátások belső struktúráját mutató ábráknál: átmeneti segély, ápolási díj (helyi és normatív együtt), lakásfenntartási támogatás (összes fajtája együtt), valamint az összes többi ellátás egy kategóriába sűrítve.

1. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

2. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

### Átmeneti segély

Az átmeneti segély esetében a Szociális törvény jóformán csak a jövedelemhatárnál szab alsó küszöböt a rendeletalkotóknak, ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok a havi családi jövedelemhatárt nem húzhatják meg az öregségi nyugdíjminimum legkisebb összege, egyedül élők esetében pedig annak 150 százalékánál alacsonyabban.

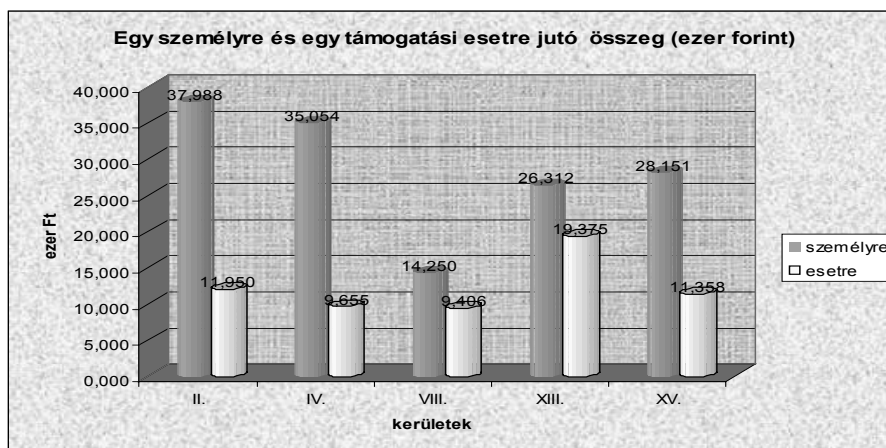
A rendeletek szabályozása alapján kialakulhat egy előzetes várakozás a támogatásokkal kapcsolatban. A 6. táblázat megmutatja, hogyan alakult az átmeneti segélyhez való hozzáférés a kerületekben. Ezekből az is látszik, hogy az átmeneti segélyben részesülők lakosságon belüli számarányát vizsgálva az újpesti a „legbőkezűbb” átmeneti segélyt nyújtó önkormányzat, a józsefvárosi pedig a legkevésbé az. Az eltérés pedig igen jelentős, hiszen lakosságarányosan háromszor annyi újpesti kap átmeneti segélyt, mint józsefvárosi.

6. táblázat Az átmeneti segéllyel támogatottak száma és kerületi lakosságon belüli aránya

| Kerületek | Átmeneti segélyben részesülők száma | Átmeneti segélyben részesülők aránya a lakosságon belül |
|-----------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| II.       | 948                                 | 1,07%                                                   |
| IV.       | 3132                                | 3,18%                                                   |
| VIII.     | 1732                                | 2,13%                                                   |
| XIII.     | 1986                                | 1,78%                                                   |
| XV.       | 2334                                | 2,90%                                                   |

Forrás: KSH Kimutatások 2008 és KSH Adatszolgáltatás 2009

3. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

A maximális támogatási összegeket vizsgálva a II. kerületben az önyim maximum 500 százalékát elérő éves támogatási keret a legnagyobb a többihez képest. Ugyanakkor a XIII. kerület ettől nem marad el sokkal, hiszen itt az önyim 400 százaléka segélyezési keret – viszont csak méltányosság gyakorlásával állapítható meg ekkora összeg.

Fontos kiemelni, hogy példáimban csak az „általános” krízissegély összegei kerültek elő, hiszen ha az összes átmeneti segélyfajtát nézzük, akkor a XV. kerület bizottsági segélye lesz a maga 150 ezer forintos összegével a kiemelkedő (különleges esetben ez is évente kétszer adható). Arnyalja a bőkezű-szűkmarkú önkormányzatokról alkotott képet az is, ha az átmeneti segélyek sokféleségét is figyelembe vesszük. Hiába találkozunk ugyanis néhány kerületben egyféle, a szükségletek körét a szabályozás szerint általánosabban, összefoglalóan lefedő átmeneti segéllyel (VIII. és IV. kerület), mégis azt éreztem a kutatásom során, hogy ahol sokféle támogatás fordul elő (XIII. kerület), ott valójában mégis a lakossági szükségletek szélesebb körét fedi le ez az ellátási forma. A konkrét támogatási összegeket a 3. ábra mutatja be.

Ha azt nézzük, hogy ezek az éves átlagos támogatási összegek mennyire közelítenek a maximum adható segélyekhez, akkor egyértelműen Újpest meríti ki leginkább magához képest a rendeletekben rögzített támogatási kereteket. És bár hiába, hogy Angyalföldön a legrosszabb a keretek kihasználása (a rendeletben rögzített lehetőségekhez képest), még mindig sokkal jobb az ellátás színvonala, mint a kereteit kétszer olyan jól kihasználó Józsefvárosban.

A további átmeneti segéllyel foglalkozó táblázatok és ábrák egyéb érdekes összehasonlításokat is megmutatnak, ezeket érdemes még röviden összegezni:

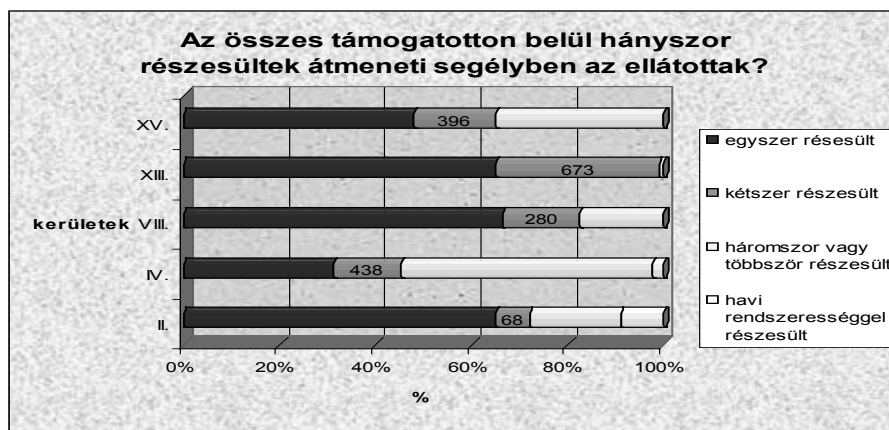
- A havi rendszerességgel átmeneti segélyben való részesülés igen ritka, még a II. kerületben is, ahol szinte egyedülként fordul elő ez a lehetőség (4. ábra).
- A természetben nyújtott átmeneti segély a XV. kerületben fordul elő a leginkább, de ott sem éri el az átmeneti segélyre fordított kiadások 2 százalékát (7. táblázat).
- A II. kerületben jóformán csak decemberben adnak átmeneti segélyt (5. ábra).
- Általános és egyben elgondolkodtató tapasztalat, hogy az átmeneti segély döntően nem a legrosszabb anyagi helyzetűeket éri el (6. ábra).

7. táblázat Az átmeneti segély természetbeni formájának részesedése

| Kerületek | Személyek | Esetek | Kiadások |
|-----------|-----------|--------|----------|
| II.       | 3,29%     | 1,46%  | 3,19%    |
| IV.       | 0,00%     | 0,00%  | 0,00%    |
| VIII.     | 0,00%     | 0,00%  | 0,00%    |
| XIII.     | 0,35%     | 0,78%  | 0,12%    |
| XV.       | 14,10%    | 10,37% | 1,83%    |

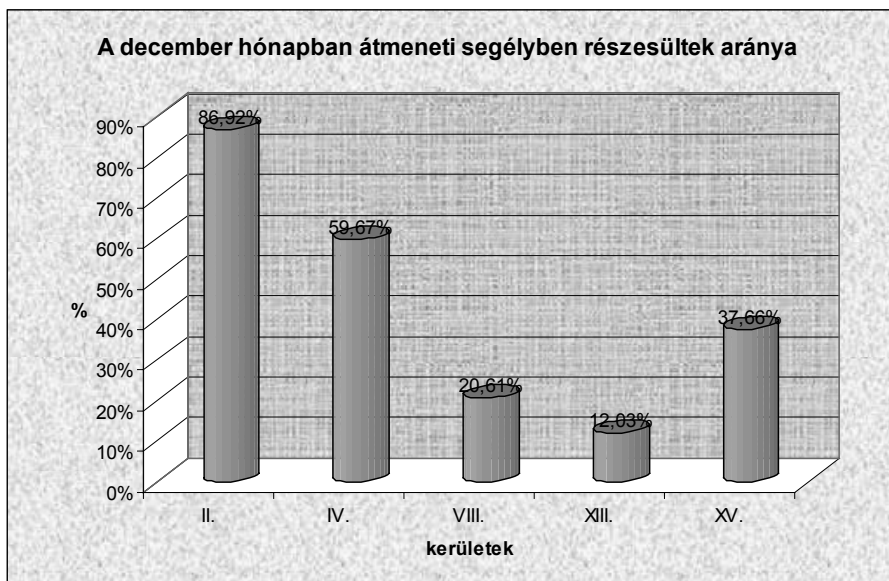
Forrás: KSH Kimutatások 2008

4. ábra



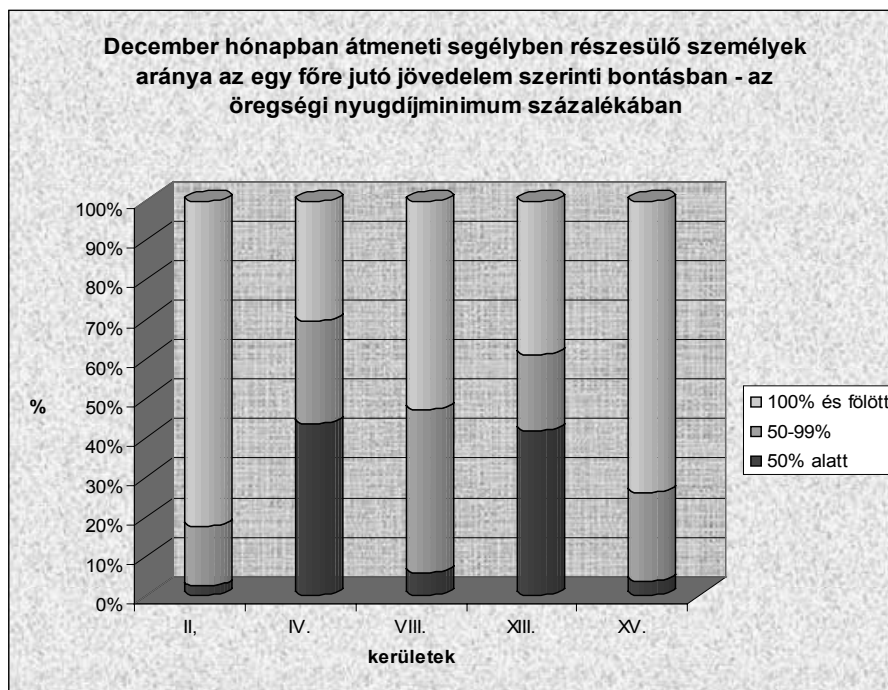
Forrás: KSH Kimutatások 2008

5. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

6. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

### Ápolási díj

Az ápolási díj két fajtája a Szociális törvényben rögzített normatív ápolási díj és az adminisztratív diszkréciónak teret engedő, helyi ápolási díj. A Függelék 2. táblázatából látszik, hogy a helyi ápolási díj esetében a törvényben keret jelleggel szabályozott hozzáférési feltételeket a kerületek milyen eltérésekkel, különbségekkel teljesítik. Az általános jogosultsági feltételeken és a támogatási összegeken felül eltéréseket látni pl. a kizárás vagy a megszüntetés feltételeinél, vagy éppen az ápolási kötelezettség nem teljesítésének rendeleti szabályozási gyakorlatánál is – újabb és újabb mérlegelési lehetőségekkel ruházva fel az önkormányzatokat.

8. táblázat Ápolási díjban részesítettek száma és aránya a lakosságon belül

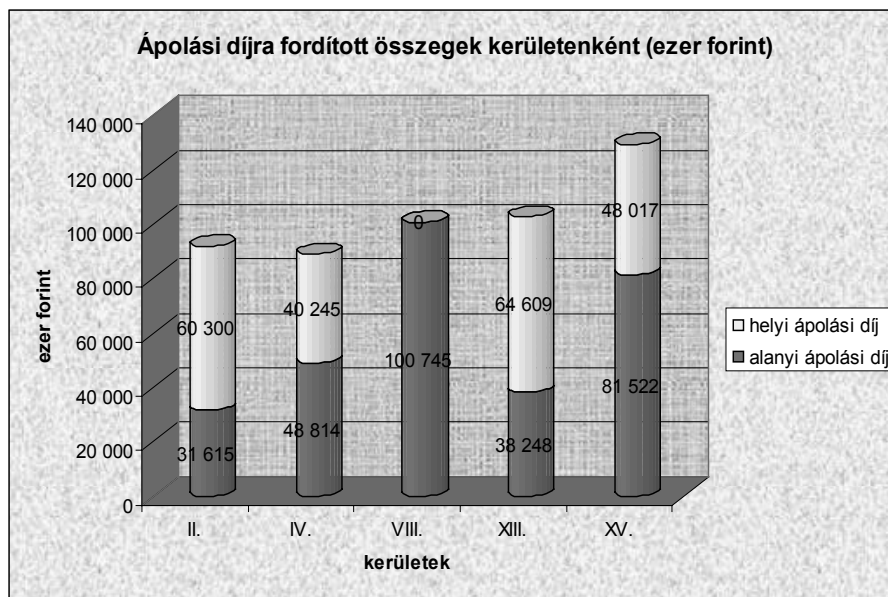
| Kerületek | Ápolási díjban részesülők száma összesen | Alanyi ápolási díjban részesülők száma | Helyi ápolási díjban részesülők száma | Ápolási díjban részesülők aránya a kerületi lakosságon belül |
|-----------|------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| II.       | 232                                      | 90                                     | 142                                   | 0,26%                                                        |
| IV.       | 286                                      | 141                                    | 145                                   | 0,29%                                                        |
| VIII.     | 283                                      | 283                                    | 0                                     | 0,35%                                                        |
| XIII.     | 334                                      | 98                                     | 236                                   | 0,30%                                                        |
| XV.       | 398                                      | 216                                    | 182                                   | 0,49%                                                        |

Forrás: KSH Kimutatások 2008 és KSH Adatszolgáltatás 2009

A keretszabályozás kérdései után érdemes itt is a hozzáférés mértékével folytatni az elemzést. Ahogy a 8. táblázatból is látszik, a legnagyobb arányban a XV. kerületben részesülnek ápolási díjban a kerületi lakosok, a legkevesebb pedig a II. kerületben. Az ápolási díjban részesülők arányára mint egyfajta kerületi egészségügyi helyzetet jellemző mutatóra is tekinthetünk. Ez alapján a legkisebb igénybevételt valóban a II. kerületben, a legnagyobb hozzáférést viszont a VIII. kerületben várnánk, hiszen a józsefvárosi lakosok egészségi állapota a legrosszabb. Magyarázatul szolgálhat viszont, hogy a kerületben nincs helyi ápolási díj, viszont ha a többi kerülethez hasonlóan itt is lenne, akkor valószínűleg az első helyre kerülne a kerület a hozzáférés tekintetében. Az adatok azt is megmutatják, hogy számszerűleg a XIII. kerületben jut a legnagyobb szerep a helyi ápolási díjnak.

Az ápolási díjra fordított összegeket (7. ábra) érdemes összevetni az ápolási díjban részesülők lakosságon belüli számával és arányával. Látható, hogy hiába kapnak kevesebben ápolási díjat a II. kerületben, mint Újpesten, a helyi ápolási díjak kiterjedtségét és összegét vizsgálva (Függelék 2. táblázat) mégis nagyobb ráfordítást érnek el a budai kerületben, mint Újpesten.

7. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

A fenti számok is alátámaszthatják azt a meggyőződést, hogy a 18 éven felüli súlyos betegek ápolása is olyan méltánylandó feladat, amit az államnak, helyi önkormányzatoknak támogatniuk kellene. Ahol ez valóban megvalósul, ott az államot fontos terhektől mentesítő ápoló családtagokat tudják támogatni. Fontos, hogy ez a pénzbeli támogatás nagyságrendekkel olcsóbb, mint az intézményi elhelyezés költsége. Ahol hiányzik ez a támogatási forma, ott mind a helyi lakosok, mind pedig a szociális szolgáltatások intézményrendszere fokozottabban terhelődik, ami pl. a költséghatékonyság szempontjából is feltételezhetően rosszabb eredményekhez vezet, nem is beszélve a helyi igények kielégítésének elmaradásáról. A mindennapos gyakorlat során főleg a támogatással visszaélők kérdése jelent problémát, ugyanakkor ez önmagában nem indokolhatja a helyi ápolási díj hiányát.

### A lakásfenntartási támogatás

A lakásfenntartási támogatás az egyik legösszetettebb támogatási forma, abban az értelemben, hogy annak, aki jogosulttá szeretne válni az ellátásra, többféle kritériumnak kell megfelelnie, illetve a támogatás összegét is többféle paraméter alapján számolják ki. A lakásfenntartási támogatás fajtái: a törvényben szabályozott normatív lakásfenntartási támogatás, az adósságkezelési szolgáltatásban részesülő személyek részére nyújtott lakásfenntartási támogatás és az önkormányzat saját rendeletében

szabályozott helyi lakásfenntartási támogatás (kiegészítésként és/vagy önálló ellátásként). A helyi támogatásra vonatkozó kerületenként eltérő jellemzőket a (törvényi előírásokkal összevetve) a Függelék 3. táblázatában mutatom be (Józsefvárosban ennél a típusnál sincs helyi ellátás). A Függelékben szereplő információk szerint a támogatáshoz való hozzáférést leginkább Újpest korlátozza a legszigorúbb kritériumok előírásával, a legkevésbé pedig a XV. kerület akadályozza, hiszen a többiekénél kedvezőbb feltételekkel igényelhető az ellátás.

A legnagyobb mértékű hozzáférést mégis Józsefvárosban tapasztaljuk, hiszen annak ellenére, hogy a kerületben csak normatív lakásfenntartási támogatáshoz lehet hozzájutni, itt a legnagyobb a lakossági részesedés (9. táblázat).

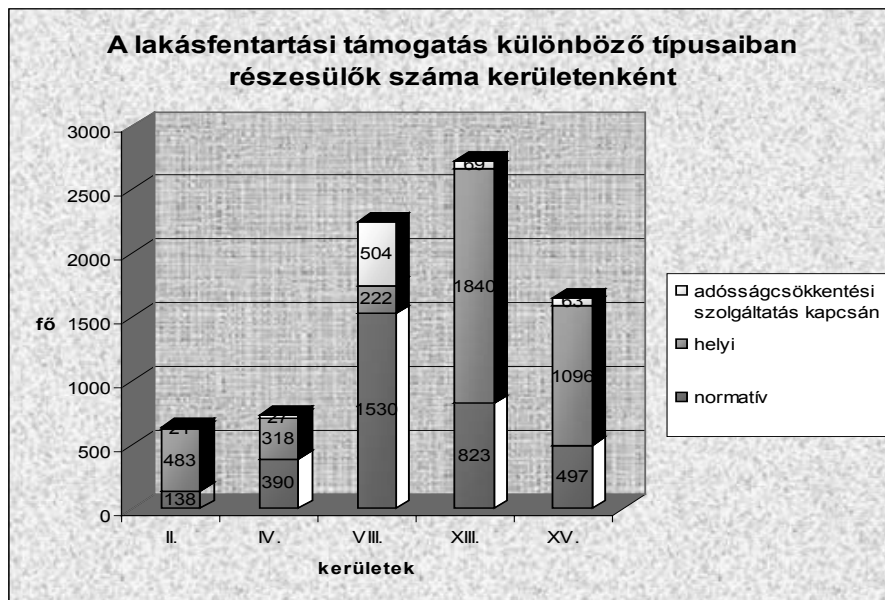
**9. táblázat Lakásfenntartási támogatásban részesítettek száma és aránya a lakosságon belül**

| Kerületek | Lakásfenntartási támogatásban részesülők száma | Lakásfenntartási támogatásban részesülők aránya a kerületi lakosságon belül |
|-----------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| II.       | 642                                            | 0,73%                                                                       |
| IV.       | 735                                            | 0,75%                                                                       |
| VIII.     | 2256                                           | 2,77%                                                                       |
| XIII.     | 2732                                           | 2,45%                                                                       |
| XV.       | 1656                                           | 2,06%                                                                       |

*Forrás: KSH Kimutatások 2008 és KSH Adatszolgáltatás 2009*

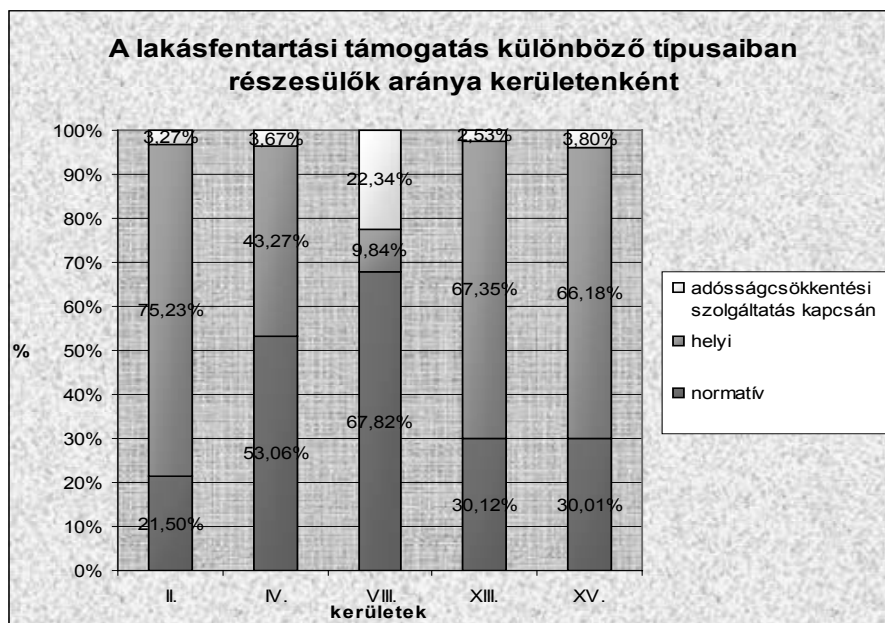
A hozzáférést folytatva érdemes megnézni a különböző lakásfenntartási támogatási típusokban való részesedést kerületenként (8–9. ábra). A különböző lakásfenntartási támogatások kerületi megoszlását vizsgálva is jelentős eltérések rajzolódnak ki a kerületek között. Ennek okát itt is a kerületi rendeletek szigorúságában (elsősorban Újpest esetében), illetve engedékenységeiben (elsősorban a II. kerület esetében) találjuk meg.

8. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

9. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

A ábrákat vizsgálva külön kiemelném, hogy az adósságkezelési szolgáltatásban részesülő józsefvárosi személyek számára biztosított támogatás a többiekéhez képest láthatóan igen nagy számban és arányban szerepel az ábrákon. Ez mindenképpen összefüggésben áll azzal, hogy a fővárosi kerületek közül 2007 és 2009 között Józsefváros tette a legtöbbet az adósságainak rendezése érdekében, hiszen ez alatt az idő alatt csaknem 40 százalékkal csökkentette az adósságát és az adós fogyasztói-háztartásai számát<sup>8</sup> (BP SZTK Felülvizsgálat 2009).

A hozzáférés kapcsán még érdemes megnézni, hogy a helyi lakásfenntartási támogatásnál adott háztartásnagysághoz és adott jövedelemhez viszonyítva legalább mekkora lakásban kell élniük a családoknak, hogy jogosultak legyenek az ellátásra – az eredményeket a 10. táblázat szemlélteti.

10. táblázat *Legalább mekkora lakásban kell élni a kérelmezőnek, hogy támogatható legyen?*

| Háztartástípus                        | II.     | IV.     | XIII.   |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|
| Egyedülálló magas jövedelemmel        | 22 nm   | 20 nm   | 15 nm   |
| Egyedülálló alacsony jövedelemmel     | 9 nm    | 14 nm   | 9 nm    |
| 5 fős háztartás magas jövedelemmel    | 109 nm* | 142 nm  | 100 nm* |
| 5 fős háztartás alacsony jövedelemmel | 43 nm   | 71 nm** | 50 nm   |

*Forrás:* kerületi rendeletek alapján saját számítás

*Megjegyzések:*

A XV. kerületben nem elismert költséget, hanem tényleges költségeket néznek, ezért marad ki a számolásból.

Magas jövedelem: az adott kerület jövedelemhatárába pont belefér még (önym 200/250 százaléka az egy főre jutó jövedelem).

Alacsony jövedelem: az egy főre jutó jövedelem az önym 100 százaléka (minden esetben).

\* A két lakásnagyság már nem fér bele az elismert lakásnagyságba, így nem támogatható.

\*\* Csupán 75 nm-ig támogatható az elismert lakásnagyság szerint.

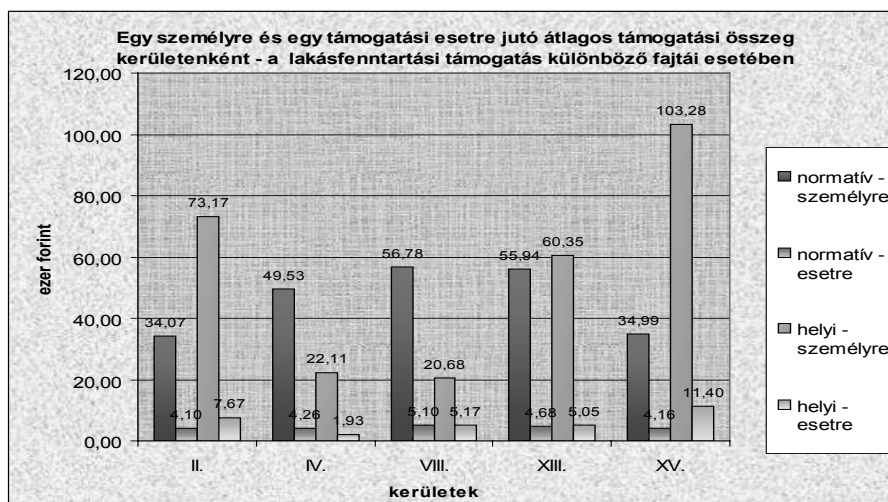
A hozzáféréssel kapcsolatos adatok és szabályozási jellemzők után a támogatások mértékét vizsgálom ennél az ellátásnál is. Saját számításaim alapján szeretném először érzékeltetni, hogy a különböző lakásfenntartási támogatásokkal az adott kerületekben milyen támogatási összegekhez lehet jutni. Ehhez négy, kitalált háztartástípust vizsgáltam meg (Függelék 4. táblázat). A kalkulációim azt mutatják, hogy a XV. kerületben a legmagasabbak, a törvény szerinti helyi lakásfenntartási támogatással<sup>9</sup>

<sup>8</sup> A KSH OSAP és a Magyar Államkincstár 2009-es adatai alapján

<sup>9</sup> A józsefvárosi statisztikában szereplő helyi lakásfenntartási támogatás alatt a kerületi bérlakásokban élők számára kidolgozott speciális támogatási formát, a lakbértámogatást

nem rendelkező Józsefvárost leszámítva pedig Újpesten a legalacsonyab-  
bak a támogatási összegek. A két másik kerületnél pedig azt látjuk, hogy  
a kisebb háztartásokat a XIII. kerület támogatja jobban, a nagyobbakat  
pedig a II. kerület.

10. ábra



Forrás: KSH Kimutatók 2008

A konkrét támogatási összegekről szóló 10. ábra némileg árnyalja a képet az ellátások „erőssége” szempontjából. Nem meglepő módon a normatív lakásfenntartási támogatások összegei jóval kisebb szóródást mutatnak, mint a helyi ellátások összegei. Ezt vessük össze azzal, hogy a helyi ellátások összegei igencsak eltérőek kerületenként, amiből arra lehet következtetni, hogy a kerületi támogatási rendszerek jóval változatosabbak kerületenként, mint ahogy azt a lakásfenntartással kapcsolatos szükségletek különbözősége indokolná. Hasonló benyomások már a fenti példák esetében is kialakulhattak bennünk. A kapott összegeket érdemes összevetni a Függelék 3. táblázatának „a támogatás havi összege” sorával is.

#### 11. táblázat A lakásfenntartási támogatás természetbeni formájának részesedése

kell érteni. Ahogy a lenti kimutatókban is látszik, ez nagyságrendileg kevesebb háztartást ér el, mint a többi kerület „valódi” helyi lakásfenntartási támogatása.

## MŰHELY

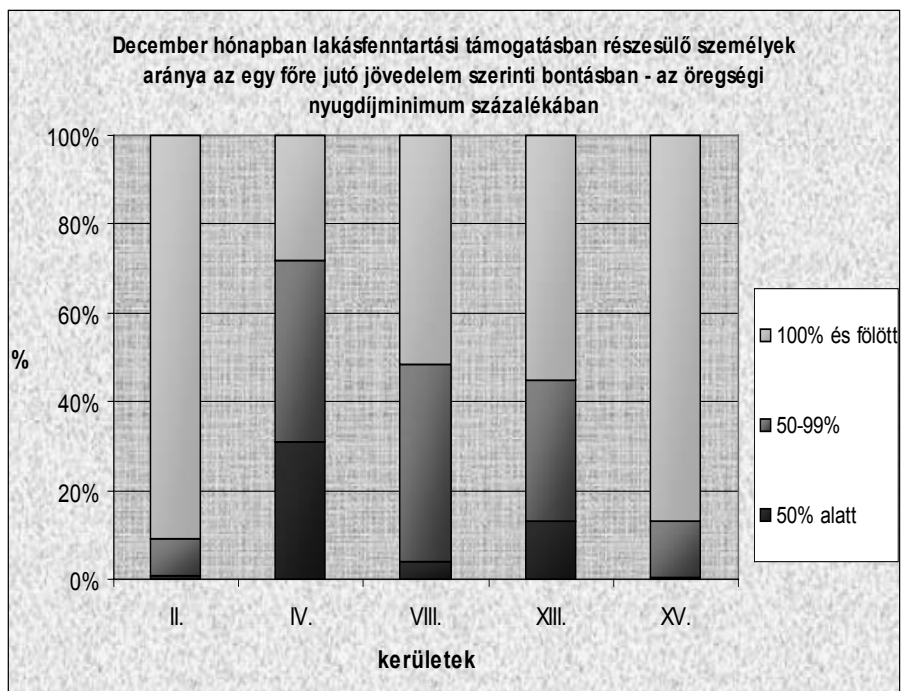
*az összes támogatást kapó személyen, összes támogatási eseten és az összes kiadáson belül*

| Kerületek | Személyek | Esetek  | Kiadások |
|-----------|-----------|---------|----------|
| II.       | 3,27%     | 1,49%   | 0,79%    |
| IV.       | 1,50%     | 1,59%   | 3,37%    |
| VIII.     | 100,00%   | 100,00% | 100,00%  |
| XIII.     | 99,52%    | 99,96%  | 98,99%   |
| XV.       | 15,76%    | 8,19%   | 6,86%    |

Forrás: KSH Kimutatások 2008

A 11. táblázat újabb információkkal gazdagítja az elemzést. A kerületeket összehasonlítva, két véglettel találkozhatunk: vagy szinte mindenki, vagy szinte senki nem részesül természetben a lakásfenntartási támogatásokból.

11. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

A 2008 decemberében<sup>10</sup> segélyhez jutókat megvizsgálva azt látjuk, hogy a támogatások elsősorban nem a legrosszabb anyagi helyzetben élőket érik el (11. ábra). Korábban ugyanezt tapasztaltuk az átmeneti segély elemzésénél is.

Meg kell említeni a kiegészítő lakásfenntartási támogatást is. Ezzel a támogatási formával három kerületben találkozunk. Mindenhol a már meglévő normatív lakásfenntartási támogatás (illetve az adósságkezelési szolgáltatás kapcsán megállapított támogatás) összegét egészítik ki egy bizonyos mértékig. A VI. kerületben 5000 forintra (amennyiben a már meglévő lakásfenntartási támogatás összege a 4500 forintot nem éri el), a XIII. kerületben 6500 forintra, a XV. kerületben pedig 15 000 forintra (de maximum a tényleges lakásfenntartási kiadás egy hónapra eső összegével megegyező értékre).

### *Az önként vállalt ellátási formákról*

Az önkormányzatok a kötelezően biztosítandó segélyeket saját ellátásaikkal kiegészíthetik, ellátórendszereiket a felmerülő igények és a teherbíró-képességük függvényében gazdagíthatják (a törvény „felülről nyitottsága”). Ezzel a lehetőséggel az elemzett kerületek közül leginkább a XIII. és a XV. kerület él, legkevésbé pedig Újpest és Józsefváros.

Ilyen önként vállalt ellátások a II. kerületben a rendszeres nevelési segély, amely a nappali oktatásban részt vevő gyermekek rászoruló családjának ad segítséget; Újpesten és Józsefvárosban az önkormányzati bérlakások rászoruló bérlői által igényelhető lakbértámogatás (ez a VIII. kerületben részben enyhíti a helyi lakásfenntartási támogatás hiányát); a XIII. kerületben az átmeneti segélyhez kapcsolódó színes ellátási formák, a XV. kerületben pedig a tankönyv- és füzettámogatások vagy egyéb vásárlási utalványok.

Bár a saját hatáskörű ellátások a kerületi ellátórendszerek eltéréseit illusztrálják, és a különbségeket erősítik általában, bizonyos esetekben akár a harmonizációs törekvéseket is szolgálhatják. Akkor beszélhetünk erről, ha több kerület biztosít saját hatáskörében olyan ellátást, mely az adott kerületcsoport lakosságának nyújt valós igényeken alapuló segítséget. Nem példa nélküli gyakorlatról van szó, hiszen a lakásfenntartási támogatások kiterjedtebb szabályozása előtt több belvárosi kerület is tudatosan közelítette egymáshoz az ellátórendszerét a kerületcsoport lakhatási problémáinak megoldása érdekében. Az általam elemezett kerületek esetében (több szomszédos kerületről is szó van) erre semmilyen példát nem találtam, egymással, szomszédjaikkal ilyen célból nem keresik a kapcsolatot.

<sup>10</sup> A jövedelmi helyzet szerinti részesedést vizsgálva a lakásfenntartási támogatás és az átmeneti segély esetében is csak decemberi bontást mutatnak a KSH kimutatások.

### *Azóta történt*

Mint jeleztem, a kutatás a 2008-as esztendőre fókuszál, azóta pedig eltelt három év. Továbbra is igen szűk mozgásteret enged a költségvetési helyzet, ami semmiképp se szolgálja az ellátórendszer erősítését, holott a gazdasági folyamatok a szociális problémák fokozódásával járnak, ennek jól láthatóak a jelei. A közéletet vizsgálva Budapest politikailag lényegében homogénné vált, ami önmagában egyébként kedvezne a harmonizációs törekvéseknek. Többször módosították a Szociális törvényt, illetve megszületett az új Önkormányzati törvény is, de a szövevényes jogszabályi környezet nem változott, a kaotikus jogszabályi halmazt nem tették rendbe. Elkészült a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció, amely, úgy látszik, a jelenlegi formájában nem fogja megvalósítani nagyszabású terveit, a segélyezés területén sem. 2012 januárjában megvizsgáltam újra az önkormányzatok szociális rendeleteit, hogy lássam, a kiválasztott ellátások terén milyen főbb változások tapasztalhatóak.

Az ápolási díj kapcsán a feltételek változatlansága jellemző, kivéve a II. kerületet, ahol az ellátás havi összege jelentősebben csökkent (ugyanakkor megjelent az ápolási díj kiegészítő támogatásként, speciális jogosultság esetén), valamint a XV. kerületet, ahol pedig a jövedelmi határt szigorították.

Az átmeneti segély esetében a II. és XV. kerületben korlátozták a maximum igénybe vehető segély éves összegét, a XIII. kerületben a jövedelemhatár szigorodott. Ezzel ellenkező irány, hogy Újpesten nőtt a segélykeret. Józsefvárosban szintén, illetve itt a jövedelmi kritériumok is kedvezően változtak.

A helyi lakásfenntartási támogatás 2012-től kikerült a törvényből, de a IV. és a XV. kerületben már korábban hatályon kívül helyezték a szabályozását, megszüntették az ellátást. A támogatás így ma már csak a II. és XIII. kerületben működik. A II. kerületben áttértek a fogyasztási egységekkel való számolásra a jövedelmi jogosultság vizsgálatakor, ahogy a XIII. kerületben is, itt a jövedelemhatár és az ellátás összege is kedvezően változott.

## **II. Harmonizációs lehetőségek**

A tanulmány előbbi részében a kerületekről és a kerületi ellátórendszerekről kaphattunk általánosabb, illetve a támogatások kapcsán konkrétabb képet. Láthattuk, hogy mind a kerületek, mind pedig az ellátórendszerek – hol jobban, hol kevésbé – különböznek egymástól. Első ránézésre ez még logikusnak is tűnik, hiszen ahol különböznek a feltételek és szükségletek, ott különböző, az adott igényekre érzékenyebben reagáló támogatórendszerekre van szükség. Általánosságban igaz, hogy a sokszínű problémákat sokoldalú eszközökkel lehet csak kezelni. Ugyanakkor nem hiszem, hogy az előző állítás alapfeltételei Budapest esetében igazak lennének. Azt gondolom ugyanis, hogy a kerületek közötti eltérések önmagukban nem indokolnak a fenti példák alapján is láthatóan ennyire eltérő, helyi jóléti rendszereket. Ezek a jelentős különbségek nem

indokolhatóak, nem ésszerűek, és főleg nem vezetnek hatékony és igazságos ellátási gyakorlatokhoz.

Mire alapozom ezt a megállapításomat? Szegénynek lenni a II. kerületben leginkább relatív értelemben – a kerület többi polgárához képest – jelent mást, mint nélkülözőként élni Újpesten. Abszolút értelemben nagyon hasonló problémákkal jellemezhetnénk a kerületi szegényeket. A segítyezés azt a célt szolgálja, hogy minimális megélhetést nyújtsunk annak, aki a rendelkezésére álló eszközökkel, forrásokkal ezt nem tudja magának megoldani. De mennyiben kötődik a létfenntartás a lokalitáshoz? A létfenntartás, megélhetés sokkal inkább nagyobb területi egységekhez kötődik, és kevésbé ahhoz, hogy ki melyik kerületben lakik. A megélhetés a fővárosban a „budapestiséghez” kötődik. A megélhetés költségei pedig nem különböznek a város más-más kerületeiben: a lakásfenntartási kiadások, az élelmiszerárak, az egészségügyi, iskoláztatási vagy éppen a ruházkodással kapcsolatos kiadások döntő mértékben megegyeznek. Amellett, hogy a lakossági alapszükségletek kevésbé kerület-specifikusak, logikusan végiggondolva az sem indokolható, hogy ezeket az igényeket kerülettől függően különböző módon próbálják meg kielégíteni. Ez gyakran igen furcsa helyzetekhez vezethet, hiszen sok helyen a szomszédos ház már a másik kerülethez tartozik. Budapesten az önkormányzatok földrajzi elkülönüléséről sem beszélhetünk, ugyanis a főváros egy település.

A kerületi példák alapján is látszik, hogy komoly különbségek vannak a hozzáférés szabályozásában és több ezer forintos eltérések a támogatási összegekben, ami sérti az egyenlő hozzáférés elvét és igazságtalan is. Ahol halmozódnak a szociális problémák, ott arányosan mégis kevesebb forrás áll rendelkezésre, így a támogatások is kisebb mértékűek lesznek. Nem attól lesz kevésbé eredményes a támogatás kerületenként, hogy jelentősen eltérő élethelyzetre kell reagálnia adott ellátásoknak, hanem attól, hogy a támogatás összege eltérő a különböző városrészekben.

A szükségletek már csak azért sem lehetnek kerületenként igazán eltérőek, mert azok nem a kerülethatárokhöz, hanem más földrajzi-településszerkezeti adottságokhoz igazodnak, amelyek átlépik a kerületek határait. Gondoljunk itt a hasonló karakterisztikát mutató budapesti övezetekre, pl. a belvárosi és a külvárosi kerületcsoportokra. De még ezek az eltérések sem jelentik azt sehol, hogy a létfenntartás feltételei annyiban különböznenek egymástól, ami a jelenlegi helyzetet indokolná. Mert ha a különböző ellátórendszerek valóban eltérő alapszükségletekkel találkoznának, akkor a jelenlegi rendszer logikájába akár az is beleillene, hogy néhány kerületen belül többféle segítyezési rendszer működjön, hiszen bizonyos kerületek belülről igen nagy társadalmi heterogenitást mutatnak.

Az előzőek után jogos a következő kérdésfeltevés is: Miért jelent igazán problémát, hogy különböznek a fenti ellátások, amikor ott vannak a törvényben rögzített normatív támogatási formák, azonos jogosultsági feltételekkel és azonos támogatási összegekkel? Hiába nyújtják (közel) azonos jellemzők mellett a normatív támogatásokat az önkormányzatok, ezek olyan alacsony összegűek, hogy a megélhetés szempontjából nagyon is számít, milyen egyéb, eseti ellátásokkal egészítik ki ezeket a jövedelempótló ellátásokat. Amikor az átmeneti segítyezésnél azt tapasztaltuk,

hogy „indíttatásával” ellentétben az esetek többségében nem krízishelyzetben vagy rendkívüli kiadás esetén segít, hanem egyfajta rendszeres ellátássá válik, amivel negyedévenként, félévenként – hol ritkábban, hol gyakrabban – kalkulálni lehet, akkor egyértelmű, hogy igen nagy befolyása lesz a kérelmező megélhetésére. Ugyanis a kérelmezők egy része folyamatos krízishelyzetben él és minden támogatásra szüksége van, ezért nem mindegy, hogy milyen erős ellátásokkal találkozhat a lakóhelyén.

Ellentmondásos így az is, hogy a kerületek többsége hangsúlyozza: persze hogy különböznek az ellátások kerületenként, hiszen csak adott helyen tudják, mire van szüksége a kerület lakosságának, milyen sajátos igényeket kell kielégíteni helyben. Az említett, sajátos igények azonban tapasztalatom szerint jelentős részben a személyes szociális szolgáltatásokhoz kapcsolódnak. Ami a pénzbeli ellátások kapcsán merül fel, ott lényegében ugyanazokat a „speciális, kerületre jellemző problémaköröket” hallani (idősek, tartós munkanélküliek, díjhátralékosok), és csak kevés, valóban az adott helyre jellemző problémával lehet találkozni.

Ugyanakkor az a kerületi hozzáállás is ismert, miszerint egy-egy jobb ellátás akár a szociális migrációt is ösztönözné, hiszen a szociális irodák ügyfélkörén belül egy jelentős réteg számára pár ezer forintos eltérések is nagyon sokat jelentenek. Ez is azt támasztja alá, hogy a különböző rendszerek működtetése mégsem olyan hatékony, mégsem tudja lefedni a „különböző” szükségleteket.

Természetesen az önkormányzati önállósághoz tartozik az is, hogy a települések különböző ellátásokat biztosítanak a saját polgáraiknak. Ebben nem is szabad őket korlátozni. Ugyanakkor szükség lenne olyan ösztönzőkre, amelyek az egységes elvek és feltételek szerint működő, szociális ellátórendszerek kiépítésének irányába terelik az önkormányzatokat. A mostani, egységesnek nem nevezhető gyakorlat kevésbé szolgálja az egyenlő hozzáférés megvalósulását vagy a szociális különbségek csökkentését, ellenben igazságtalan és méltánytalan helyzetek kialakulásának lehet forrása.

A jelenlegi alapproblémára a különböző harmonizációs törekvések megvalósítása adhat választ. Olyan megoldási javaslatokat szeretnék a továbbiakban körvonalazni, amelyek eredményeképpen a kerületi ellátórendszerek közelednének egymáshoz, és érzékenyebben reagálnának a rosszabb helyzetben lévők szükségleteire. A harmonizációs lehetőségeket az önkormányzati segélyezési rendszerhez kapcsolódó forrásmegosztás szempontjából közelíteném meg először.

### *A forrásmegosztás átalakítása*

Egy jól működő forrásmegosztási rendszerrel szemben többféle elvárásunk lehet. Legyen egyszerre igazságos és méltányos, ösztönözzön a források minél hatékonyabb felhasználásra. Ahhoz a településhez csoporto-

sítson több forrást, ahol nagyobbak a szükségletek, az igazán nehéz helyzetűek támogatását szolgálja először. Ne kényszerítse rá az önkormányzatokat arra, hogy saját forrásaikat is jelentősen megterhelje a kötelezően ellátandó feladatok teljesítése, ugyanakkor ne akadályozza a minél szélesebb körű, önkormányzati szerepvállalást.

Úgy gondolom, hogy a jelenlegi finanszírozási struktúra<sup>11</sup> ezeket a célokat nem tudja megfelelően szolgálni. És bár a következő elemek nem változtatnák meg alapjaiban a jelenlegi forráselosztási rendszert, de jelentősebb hangsúlyeltolódásokat hoznának:

1. A rendszeres ellátások finanszírozására szolgáló normatívának a nehezebb helyzetű (és így több kiadással számoló önkormányzatok érdekében) a kiadások teljes költségét fedeznie kell.
2. A másik normatíva kizárólag az eseti ellátások finanszírozására szolgáljon.
3. A normatíva kiszámítására szolgáló paramétereket a nehezebb helyzetű önkormányzatok javára kell újraszabályozni.
4. A közcélú foglalkoztatás támogatását külön kell választani a segélyekétől.
5. Az eseti ellátások finanszírozásához a központi állam egy fix arányban is hozzájárulhatna – a törvényekben rögzített felelősség-megosztás jegyében.
6. A normatívákat csak arra lehessen fordítani, amire szánják őket. Ne legyen szabad forrásokat más önkormányzati feladatokhoz átcsoportosítani a segélyezés kárára.
7. A legrosszabb helyzetű önkormányzatok támogatását külön állami ösztönzőkkel is szükséges lehet segíteni (pl. az adott célt szolgáló ellátásokhoz az állam hozzátesz valamekkora kiegészítést).

Bármilyen rendszerben is gondolkodjunk, mindenképpen szükség lenne a források növelésére, legalább a rosszabb helyzetű önkormányzatok jelenleginél erőteljesebb támogatásának esetében. De a központi források növelése, és – ha csak a jelenleg rendelkezésre álló forrásokkal számolunk – az önkormányzatok közötti forrásmegosztás átalakítása is, egyaránt jelentős költségvetési és politikai akadályokba ütközik. Éppen ezért az olyan harmonizációs lehetőségek megvalósulásának nagyobb az esélye, amelyek nem, vagy csak kisebb mértékben igényelnek többletfordításokat.

### *A törvényi szintben rejlő lehetőségek*

Míg a forráselosztás megváltoztatására elsősorban ösztönző eszközként tekinthetünk, addig a jogszabályok esetleges reformjával erőteljesebben is el tudnánk mozdulni a harmonizáció irányában, hiszen a törvényi kötelezések változtatása, finomítása akár ilyen irányba is mutathat. Egyébként a harmonizációs célkitűzések nélkül is szükség lenne a jogszabályok

<sup>11</sup> Aminek három fő eleme a két állami normatíva (a pénzbeli szociális juttatások normatív hozzájárulása, valamint az egyes jövedelem pótló ellátások és az önkormányzat által szervezett közcélú foglalkoztatás támogatása) és az önkormányzat saját kiegészítése.

olyan irányú megváltoztatására, ami a szövevényes, olykor kaotikus jogszabályi halmazt teszi rendbe.

Ha valóban a harmonizáció irányában kívánunk elmozdulni, akkor olyan komolyabb törvényi változtatásokra lenne szükség, ami nemcsak az ellátásokat, de pl. az eljárási módokat, intézményi működési mechanizmusokat és az előbb tárgyalt forrásmegosztás kérdését is érintené. Mindez persze a jelenlegi törvény „keretjellegűségéhez” és a „felülről nyitottságához” képest jelentene „visszalépést”, ami szintén ellenállásokba ütközhet.

### *A fővárosi rendeletalkotás lehetőségei általános szinten*

Amennyiben adottnak és változatlanak tekintjük a törvényi szabályozást, fővárosi szinten kell lépéseket tenni a harmonizáció érdekében – a fővárosi rendeletalkotás eszközével. Szét kell azonban választani, hogy a főváros ajánlásokat vagy kötelezéseket fogalmazzon-e meg a kerületek számára. Utóbbi esetben ismét előkerül a törvények megváltoztatása, hiszen a magasabb rendű jogszabályoknak megfelelő felhatalmazást kell adniuk a Fővárosi Közgyűlésnek, hogy saját feladat- és hatáskörrel rendelkezzen, amikor bizonyos kérdéseket kötelező érvénnyel a saját rendeletében kíván szabályozni. Mit érdemes ösztönöznie vagy kötelezővé tennie a fővárosnak a huszonhárom kerület számára?

Indokolt lenne lépéseket tenni a rendeletek szerkesztésénél a fenti példákra is tetten érhető összevissza állapot megszüntetése, kiegyenlítése érdekében. Az átláthatóbb, tisztább és egyértelműbb megfogalmazások nemcsak a jogszabályi szintű harmonizációt, hanem az állampolgárok számára a rendeletek szövegének jobb megértését is szolgálnák. Ehhez kapcsolódik a fogalmak (pl. fogyatékos személy), értelmező rendelkezések (szociális rászorultság), hatásköri szabályok (az összes érintett szereplő), eljárások (pl. környezettanulmányozás), folyamatok (pl. kérelmezések) világos tisztázásának, összehangoltabb alkalmazásának igénye is – az eltérések kiküszöbölése mellett az átláthatóság javítására is szükség van. Az egyenlő hozzáféréshez kapcsolódik az ún. „technikai harmonizáció” igénye is, ez a mindennapok munkája során a minél inkább egyforma kérelmező lapok, formanyomtatványok és igazolások bevezetését, használatát, az egységes eljárási mechanizmusok alkalmazását jelentené. A harmonizációt segítené egy valóban hatékonyan működő, egységes (de személyiségi jogokat nem sértő) adatbázis kialakítása, fejlesztése is – budapesti szinten tervezni csak akkor lehet, ha tisztában vagyunk az erőforrásokkal, kapacitásokkal és igényekkel is.

Ezeknek az ötleteknek a megvalósulása nem érintené a konkrét ellátásokat, mindez nem igényelne többletforrásokat, így az önkormányzati szociálpolitika mozgásterét érdemben nem csökkentené – ezért is tekinthető ez egy kompromisszumos megoldásnak, ami jóval nagyobb politikai támogatásra számíthat, mint az eddigi javaslatok.

Ezzel párhuzamosan viszont az is igaz, hogy bár fontos cél az átláthatóbb és világosabb segélyezési rendszerek létrejötte, a fő célkitűzéseket ezzel a megoldással nem lehet elérni. Ahhoz már az objektív jogosult-

sági feltételekre és a támogatási összegekre vonatkozóan kellene kötelezésekkel élni. A jogszabálytól eltérő kritériumok, paraméterek előírása a megfelelő források biztosítása nélkül viszont aránytalan megterhelést jelentene az önkormányzatoknak, nem is beszélve az önkormányzati önrendelkezés rendszerébe való beavatkozásról.

Ugyanakkor kimondottan a fővárosban magasabb garantált támogatási összegeket biztosítani annyiban nem a valóságtól elrugaszkodott felvetés, hogy Budapesten valóban drágább az élet, mint az ország más településein. Kötelezés helyett viszont sokkal inkább az ajánlás, ösztönzés lehetne a Fővárosi Önkormányzat szerepköre, az előbbi okok miatt. Ezen az úton haladna tovább a következő javaslat is.

### *Fővárosi rendeletalkotás – néhány konkrét ellátás szintjén*

A 17/2006. Főv. Kgy. rendelet – az önkormányzati tulajdonban álló lakások szociális helyzet alapján való bérbeadásának lakbér-megállapítási elveiről, a lakásfenntartási támogatás elveiről, valamint a lakásépítés támogatásának rendszeréről – mintájára más támogatások kapcsán is lehetne hasonló szabályozással élni. Az előbbi rendelet a Szociális törvény szabályozását mintegy kiegészítve foglalkozik többek között a lakásfenntartási támogatás elveivel. A támogatás jogosultságának megállapítására, néhány fogalom értelmezésére, a támogatásból való kizárás eseteire és illetékességre vonatkozóan él a szabályozás lehetőségével.

E rendeletalkotási logika alapján a többi kerületi ellátást is közelíteni lehetne egymáshoz. Tulajdonképpen csak szándék és politikai megegyezés kérdése, hogy milyen ellátásokra és azok milyen részleteire vonatkozzon a harmonizációs terv. Ide tartozhat pl. az eljárás bürokratikus módja, a jogosultsági feltételek (jövedelemhatárok, gyerekszám, gazdasági aktivitás, kizárás stb.) vagy a támogatási összegek meghatározása is.

Ez a megoldás azt jelentené, hogy a kerületek egyetértének abban, miszerint a törvényi előírásoknál szigorúbb kötelezettségeket vállalnak magukra. A kötelezettségvállalást pedig jogi úton, egy mindenkire vonatkozó fővárosi rendelet megalkotásával és betartásával kívánják szavatolni. A közös kompromisszum önmagán túlmutató pozitív üzenetként is szolgálhatna – ugyanakkor a közösen deklarált magasabb fővárosi ellátások nagyobb költségvonzata ismét problémát gördítene e javaslat elé is.

### *Kevesebb komplexebb támogatás*

A harmonizáció témakörét érinti a pénzügyi ellátások belső struktúrájának megváltoztatása is. A szociálpolitika örök kérdése, hogy néhány nagyobb, komplexebb ellátás alkalmazásával nem lehetne-e eredményesebben kezelni a jövedelmi hiányosságokat. A jelenlegi ellátórendszer (ahogy a fenti példák is mutatták) az alapszükségleteket többféle szétaprózott, széttöredezett ellátással próbálja meg kielégíteni. Ez sokszor párhuzamos ellátásokat, túlszabályozottságot, növekvő adminisztrációs terheket és duzzadó bürokráciát eredményez. Ugyanakkor a mostani ellátási struk-

túra előnyeként emelték ki több kerületben is, hogy így legalább lehet „sakkozni” a támogatásokkal: „valamilyen kategóriába mindig be lehet tuszkolni a kérelmezők nagyobb részét”. Nem valószínű azonban, hogy a „támogatásokkal való kártyázás” a rászorulóknak valódi érdekeit szolgálná, illetve személyre szóló hathatós segítséget tudna nyújtani mindenkinek. Amikor a homályosan megfogalmazott rászorultság alapján jár a támogatás, s az ügyfelek eltévednek a bürokrácia útvesztőiben, akkor felmerülhet az igény egy átláthatóbb, egyszerűbb ellátórendszer iránt.

Ilyen irányba mutatna az a javaslat, amely szerint néhány nagyobb, az alapszükségletekre koncentráló „basic támogatást” kellene bevezetni. Ez a rendszer a célcsoportok és igények szerint tagolódna, és ezek pontosan körülhatárolt és viszonylag széles hozzáférést biztosító ellátások lennének. A következő célcsoportok támogatása jöhet szóba: aktív korú munkanélküliek, nyugdíjas korúak, gyermekek (gyermekes családok), fogyatékkal élők. De ide kapcsolódna a többféle lakhatást segítő, lakhatási célú támogatási forma összevonása is. Összességében a javaslat az ellátások összehangolásánál, a harmonizációnál is messzebbre tekint.

### *Fővárosi saját ellátás*

Több kerületben is felmerült annak ötlete, hogy a főváros néhány saját ellátást biztosíthatna az összes budapesti lakos számára. Ez a megoldás a decentralizált ellátórendszert a centralizáció felé mozdítaná el, ugyanakkor érinti a harmonizáció kérdését is, hiszen egy ilyen fővárosi ellátást összhangba kell hozni a már meglévő támogatásokkal, kerületi ellátórendszerekkel<sup>12</sup>.

A tanulmányban részletezett okok miatt egyébként korábban már felmerült pl. egy fővárosi szinten egységes lakásfenntartási támogatás kidolgozásának ötlete. Természetesen itt is felmerülnek a politikai és költségvetési tényezők, amik megnehezítik az ötlet megvalósítását.

### *Egyéb rendszerszintű harmonizációs lehetőségek*

Kicsit elrugaszkodik már a témától, de meg lehet említeni a kerületeken belüli változtatások igényét is. Egyfajta *kerületeken belüli harmonizációt* jelentene a különböző kliensekkel-ügyfelekkel foglalkozó intézmények, szervek, szakemberek munkáinak összehangolása. Ebben a közös, a mostaninál összefogottabb munkában fontos szerep jut természetesen a pénzbeli ellátásoknak is, hiszen a jövedelmek pótlása, illetve kiegészítése az alapvető megélhetést szolgálja, de sokszor a krízishelyzetek elkerülésében tűzoltó szerepet is játszanak a támogatások. Azt azonban mindegyik kerületben megerősítették a kutatás során is, hogy önmagában a pénzbeli és természetbeni ellátások nem alkalmasak a támogatott helyzetének tartós javítására, a rászorulókat csak a személyes szolgáltatások segítségével lehet eredményesen „saját lábukra állítani”. A hatékony segítség

<sup>12</sup> Ha megnézzük pl. a Hálózat Alapítvány tevékenységét, akkor ott is azzal találkozunk, hogy budapesti szinten a szociális ellátórendszer egy újabb szereplővel bővül.

feltétele, hogy a bonyolult és összetett problémákat komplex szemlélettel közelítsék meg a szakemberek. Ez a hozzáállás azonban a mostani kerületi szereplők szorosabb együttműködését igényelné. Különösen fontos lenne ez pl. a díjhátralék-problémák kezelésénél, ahol valóban összetett problémáról van szó. Itt a különböző szereplők (pl. önkormányzati vagyonkezelő, helyi szociális- és lakásügyi iroda, családsegítő, civil szervezetek, szolgáltató cégek stb.) megfelelően összehangolt munkája a mostani önkormányzati gyakorlatnál (igaz, vannak pozitív példák is) hatékonyabb fellépést eredményezne.

A pénzügyi ellátások és szociális szolgáltatások magasabb szintű, rendszer-szerű összehangolása is növelhetné az ellátórendszer hatékonyságát<sup>13</sup>. Ehhez a pénzügyi támogatások átalakítására és a szolgáltatások rendszerbe való koherens, harmonizált beépítésére lenne szükség. Az új pénzügyi támogatási formák a szolgáltatások jelenlegi finanszírozási környezetének megváltoztatásául szolgálnának, a jelenlegi állami normatívák egy részét válthatnák ki. Elsősorban az ápolási díj és a lakásfenntartási támogatás kapcsán merülhet fel a harmonizáció igénye, a személyes gondoskodás rendszerével.

### Egyéb fővárosi eszközök

Bármilyen törekvés vagy akarat megvalósítását támogathatja a Fővárosi Önkormányzat a maga sajátos eszközeivel. Ebben segíti az is, hogy olyan kiterjedt intézményrendszerrel, intézményi kapcsolatokkal rendelkezik, ahol jelentős szakmai felkészültség és tudás áll a rendelkezésére. Mit tehet Budapest Főváros Önkormányzata bármilyen policy előmozdítása érdekében?

A saját hatáskörébe tartozó kérdésekben szabályozhat, eljárhat és végrehajthat, de bizonyos „puha eszközökkel” elősegítheti a kerületi hatáskörbe tartozó feladatok összehangolását is. Ezek az eszközök nem lehetnek kényszerítő, kötelező erejűek, de ha határozottan és összehangoltan használják a következő lehetőségeket, akkor érdemi eredmények elérését is szolgálhatják<sup>14</sup>:

- különböző megállapodások, együttműködési szerződések aláírása, megkötése,
- a saját feladatok eredményes végrehajtása,
- a szociális tevékenységek, folyamatok koordinálása,
- az ágazati együttműködések segítése,
- a harmonizálási folyamat menedzselése,
- kezdeményező szerep vállalása,
- javaslatok készítése, tervek és eljárások kidolgozása,
- a szakemberek közti tapasztalatcsere elősegítése,
- szakmai tájékoztatás, információ- és véleménycsere az érintett szereplők bevonásával,

<sup>13</sup> Ezt a reformlehetőséget Győri Péter – Mózer Péter „Tékozló koldus ruháját szaggatja” c. közös tanulmánya fejti ki részletesen.

<sup>14</sup> A Budapesti Szociális Charta eszköztára alapján.

- szakértői segítségnyújtás, a rendelkezésre álló tudás és tapasztalat átadása,
- szakmai vélemények, jó kezdeményezések, ötletek megismertetése,
- szakértői fórumok, konferenciák, munkacsoportok kezdeményezése, szervezése,
- munkához szükséges szakmai és személyes kapcsolat kialakítása,
- a segítő szervezetek egymásra találásának segítése stb.

Hozzá kell tenni ehhez, hogy a mindenkori fővárosi vezetés a politikai tőkéjét, meggyőző erejét is latba vetheti a változások érdekében, kihasználhatja a politikai kapcsolatrendszerében rejlő lehetőségeket is. Figyelembe kell vennünk ezt a tényezőt is, hiszen bármiféle szakmapolitikai kezdeményezés elindításhoz szükség van a megfelelő politikai háttérre, támogatásra. A főváros pedig rangja, súlya és szerepe miatt alkalmas az ilyen katalizáló szerep felvállalására. Tulajdonképpen minden olyan esetben, amikor egy probléma már legalább két kerületet érint, adekvát lehet a főváros fellépése. Tipikusan ilyen helyzettel találkozunk az ágazati együttműködések esetében. Foglalkoztatási, képzési vagy lakhatási problémák csak kerülethatárokon átnyúló megoldásokkal kezelhetőek (pl. alternatív csereingatlanok felkutatása, fővárosi lakásszövetkezet és szolidaritási alap felállításának igénye). A területi egységekhez kapcsolódó problémákat csak adott területi egységekből kiinduló kezdeményezésekkel lehet eredményesen és költséghatékonyan orvosolni.

1997-ben a Budapesti Szociális Charta aláírásakor úgy látszott, hogy megvan a támogatás, megvan az egyetértés, a közös akarat. „Mi, Budapest 24 önkormányzatának polgármesterei, megismerve a főváros szociálpolitikai fejlesztéséről szóló középtávú szakmai koncepciót, ahhoz csatlakozva megállapítottuk, hogy Budapest szociális helyzetének jobbitásában közösen vállalható és vállalandó feladataink vannak” (Budapesti Szociális Charta 1997). A dokumentum az akkori budapesti polgármesterek közös állásfoglalásának deklarációjaként született. Többek között megfogalmazzák, hogy együtt, közösen kívánnak tenni a szociális problémák megoldásáért. A szociális igazgatás terén pedig olyan célokat fogalmaz meg a dokumentum, amelyek egyértelműen a harmonizációt célozzák: átláthatóbb hozzájutási és eljárási mechanizmusok kidolgozása, az ellátásból kimaradók arányának csökkentése, eljárások és dokumentumok egyszerűsítése, egységesebb jogosultsági kritériumok kialakítása. A nemesebb szándékok mellett a Charta aláírói felismerték azt is, hogy „a főváros társadalmi békéje, társadalmi kohéziója szempontjából kiemelt feladat azokat a polgárokat a normális lét felszínén tartani, akik másképp, maguktól erre nem lennének képesek” (Budapesti Szociális Charta 1997). Ennek eszközeként tekintettek ők is a harmonizációs lehetőségekre, akkoriban. A közös érdek, az egyetértés megfogalmazása és vállalása mégsem vezetett érdemi együttműködéshez, a feladatok valódi megoldásához. A problémák viszont az eltelt másfél évtized alatt maguktól nem oldódtak meg.

„A helyi szociálpolitika fontos feladata a kirívó esélyegyenlőtlenségek mérséklése, valamint az ebből adódó társadalmi feszültségek (a marginalizálódás, a kirekesztettség) csökkentése, a szegénységben élők esélye-

inek, önálló boldogulási lehetőségeinek javítása. Ezen problémák kezelése a rendelkezésre álló források célzott felhasználását kívánja. A helyi szociálpolitikának közre kell működnie abban, hogy megelőzze a polgárok kisodródását a társadalom periferiájára" (Budapesti Szociális Charta 1997). Bármilyen irányban is mozduljunk el, mindenképpen ezeket a célokat kell szolgálunk.

## Hivatkozások

- Budapesti Szociális Charta 1997, Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatala, Felelős kiadó: dr. Demszky Gábor, első kiadás
- Darvas Ágnes – Juhász Gábor – Tausz Katalin (2004): A helyi szociálpolitika és a társadalmi kirekesztés, Budapest, elérhető: [www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=H1396&articleID=4987&ctag=articlelist&iid=1](http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=H1396&articleID=4987&ctag=articlelist&iid=1)
- Győri Péter (2009): Van-e kiút? A szociális ellátások jelenlegi szabályozási és finanszírozási rendszerének felülvizsgálata – tanulmány, elérhető: <http://www.bmszki.hu/tekozlo/vanekiut>
- Szalai Júlia (2007): Nincs két ország...? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest
- Szolgáltatástervezési Konceptiók:*
- Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Szociális Szolgáltatás-tervezési Konceptiójának felülvizsgálata 2009. (Tervezet)
- Budapest Főváros Szolgáltatástervezési Konceptió Felülvizsgálata 2009.
- Budapest IV. kerület Újpest Önkormányzatának szociális szolgáltatástervezési konceptiója és cselekvési programja 2007
- Józsefváros Szociális Szolgáltatástervezési Konceptiójának felülvizsgálata 2008.
- XIII. kerület Szociális Szolgáltatástervezési Konceptió Felülvizsgálata 2008.
- XV. kerület Szociális Szolgáltatástervezési Konceptió Felülvizsgálata 2008.
- Helyi szociális rendeletek (2008-as állapot):*
- Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2005. (IX. 30.) rendelete a pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó ellátások helyi szabályozásáról
- Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2003. (VII. 16.) számú rendelete a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról
- 37/2004. (VII. 15.) Budapest Józsefváros Önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátások, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások helyi szabályairól
- 3/2006. (II. 27.) Budapest Főváros XIII. kerületi önkormányzati rendelet a pénzbeli és természetbeni, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokról
- Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2004. (I. 30.) rendelete a szociális és gyermekvédelmi pénzbeli és természetbeni ellátásokról
- Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének 27/2004. (VI. 9.) ök. rendelete a lakásfenntartási támogatásokról
- Statisztikák, adatok:*
- A kerületi önkormányzatok által kitöltött: Kimutatás a pénzben és természetben nyújtható támogatások adatairól 2008 (Nyilvántartási szám: 1206/08)

## Függelék

1. táblázat Az átmeneti segély főbb jellemzői kerületenként – összehasonlító táblázat

| Átmeneti segély             | II.                                                   | IV.                                                                     | VIII.                                                                                           | XIII.                                                                                                           | XV.                                                                  |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <b>Fajtái*</b>              | 7 db                                                  | 4 db                                                                    | 3 db                                                                                            | min. 6 db**                                                                                                     | 3 db                                                                 |
| <b>Jövedelem-határ</b>      | Család: önym<br>200%<br><br>Egyedül élő:<br>önym 200% | Család: önym<br>160%–100%<br><br>Egyedül élő:<br>önym 200%              | Család: önym<br>100%<br><br>Egyedül élő:<br>önym 150%                                           | Család: önym<br>150%<br><br>Egyedül élő:<br>önym: 200%                                                          | Család:<br>önym<br>210%<br>Egyedül<br>élő: önym<br>250%              |
| <b>Összege</b>              | Max. önym<br>500%/év                                  | Max. önym<br>180%/év                                                    | Max.<br>30 E Ft/év                                                                              | Max. önym<br>400% / év                                                                                          | Max.<br>35 E Ft/év                                                   |
| <b>Méltányosság</b>         | Van                                                   | Van                                                                     | Van                                                                                             | Van                                                                                                             | Van                                                                  |
| <b>Kizárás</b>              | Igen, 3 féle                                          | Nincs                                                                   | Nincs                                                                                           | Nincs                                                                                                           | Igen,<br>2 féle                                                      |
| <b>Természetben lehet-e</b> | Nem derül ki                                          | Igen                                                                    | Igen                                                                                            | Igen, fel is<br>sorolja, hogy<br>mi lehet ez                                                                    | Nem<br>derül ki                                                      |
| <b>Egyéb</b>                | Önhiba<br>fogalma<br><br>Elszámoltatás                | Adminiszt-<br>ráció<br>könnyítése<br>a gyors<br>ügyintézés<br>érdekében | Szempon-<br>tok,<br>hogyan az<br>összeg-<br>meghatáro-<br>zásánál mit<br>vegyenek<br>figyelembe | Mi számít<br>rendkívüli<br>élethely-<br>zetnek? 7 féle<br>helyzet<br><br>Önhiba<br>fogalma<br><br>Elszámoltatás | Mi számít<br>rendkívüli<br>élethely-<br>zetnek?<br>3 féle<br>helyzet |

*Forrás:* kerületi szociális rendeletek alapján

\* Az átmeneti segély fajtáinál nem a rendeletek által említett „fajtákat”, „típusokat” számoltam meg, hanem azokat a lehetőségeket, amelyek szerint valaki ténylegesen a támogatáshoz juthat.

\*\* Az egyes kategóriákat nem lehet pontosan elkülöníteni egymástól (a természetbeni segélyek miatt).

2. táblázat Az ápolási díj főbb jellemzői kerületenként – összehasonlító táblázat

| Ápolási díj – méltányosság alapján*                                                                                                              | II.                         | IV.          | XIII.  | XV.   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------|--------|-------|
| Ki állapítja meg                                                                                                                                 | Önkormányzat                | PM           | PM     | PM    |
| Havi rendszeres szociális ellátás                                                                                                                |                             |              |        |       |
| Kétévente legalább egyszer felülvizsgálandó                                                                                                      | +                           | +            | évente | +     |
| Előleg kifizetése kérelmezhető                                                                                                                   |                             |              |        |       |
| <b>Kinek?</b> Nagykorú hozzátartozó (Ptk. 685. §-a szerint, kivéve a jegyes.), aki tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását látja el | hiányos                     | +            | +      |       |
| Kit ápol? A. súlyosan fogyatékos, vagy B. tartósan beteg 18 év alatti személy                                                                    |                             |              |        |       |
| Súlyosan fogyatékos személy meghatározása                                                                                                        |                             | +            |        |       |
| Tartósan beteg személy meghatározása                                                                                                             | +                           |              |        |       |
| <b>Kizárás:</b> ha az ápolat bentlakásos intézményben kerül elhelyezése vagy: oktatási intézményben van nappal (bizonyos feltételek)             | egyéb is                    |              |        | egyéb |
| <b>Megszüntetés</b>                                                                                                                              |                             | +, eltér     |        |       |
| <b>Fokozott ápolást igénylő személy meghatározása</b>                                                                                            |                             | Utalás       |        |       |
| Helyi ápolási díj – keretjellegű szabályozás                                                                                                     | II.                         | IV.          | XIII.  | XV.   |
| Jövedelemhatár:                                                                                                                                  | család: 200%<br>egyén: 250% | 200%         | 200%   | 300%  |
| Önkormányzat rendeletben szabályozhatja, mit jelent a kötelezettség nem teljesítése, ill. ellenőrzése mit jelent                                 |                             |              | +      |       |
| <b>Összege:</b>                                                                                                                                  |                             |              |        |       |
| Alapeset: önm 100 százaléka                                                                                                                      |                             | +            | +      |       |
| Fokozott ápolást igénylőnél: önm 130 százaléka                                                                                                   |                             | +            | +      |       |
| Helyi ápolási díjnál: minimum önm 80 százaléka                                                                                                   | 150%/<br>130%               | 100%/<br>80% | 80%    | 80%   |
| Összege = Ápolási díj – más rendszeres pénzellátás összege, min. 1000 Ft                                                                         | +                           |              |        | +     |
| Szolgálati időre jogosít, tb-járulékot az önkormányzat fizeti                                                                                    |                             |              |        |       |

Forrás: kerületi szociális rendeletek alapján

\* Megjegyzés: A törvényben szereplő jellemzők előfordulását a kerületi helyi ápolási díjaknál „+” jel jelzi a táblázatban. A VIII. kerületben nincs helyi ápolási díj.

3. táblázat A helyi lakásfenntartási támogatások főbb jellemzői kerületenként – összehasonlító táblázat

| Helyi lakásfenntartási támogatás jellemzői (zárójelben a törvényi keretek)                                         | II.                                                                                                                      | IV.                                                                                                 | XIII.                                                                              | XV.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jövedelemhatár: (30%)                                                                                              | önym 250%                                                                                                                | önym 200                                                                                            | önym 200                                                                           | önym 250                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| a lakásfenntartás havi költsége és a háztartás havi összjövedelmének legalább ekkora részét haladja meg (max. 30%) | 15%-ot                                                                                                                   | százaléka<br>Egyedülálló/egyedül élő:<br>20%-ot<br>Egyéb eset:<br>30%-ot                            | százaléka<br>Távfűtéses lakás:<br>10%-ot<br>Egyéb lakás:<br>15%-ot                 | százaléka<br>25 százalékát                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| helyben elismert lakásnagyság személyenként (XV. kerületben szoba)                                                 | 1 sz.: 45 nm<br>2 sz.: 55 nm<br>3 sz.: 65 nm<br>4 sz.: 65 nm<br>több sz.:<br>75 nm + 5 nm / személy                      | 1 sz.: 40 nm<br>2 sz.: 45 nm<br>3 sz.: 55 nm<br>4 sz.: 65 nm<br>több sz.: 65 nm +<br>5 nm / személy | 1 sz.: 45nm<br>2 sz.: 60m<br>3-4 sz.: 74 nm<br>5-6 sz.: 100 nm<br>több sz.: 140 nm | 1, 1+fél, 2, 1+2<br>fél szobás lakás<br>esetén személyek<br>számától<br>függetlenül<br>2+fél, 1+3 fél<br>szobás lakásban<br>legalább 2<br>személy lakik<br><br>3 szobás<br>lakásban<br>legalább 4<br>személy lakik<br><br>2+2 fél szobás<br>lakásban<br>legalább 5<br>személy lakik<br><br>az előző<br>pontokban<br>ismertetettnél<br>nagyobb<br>lakásban<br>legalább 6<br>személy lakik<br>Jövedelemtől<br>függően: 8-12<br>ezer forint között |
| (nem szabályozza a törvény)                                                                                        |                                                                                                                          |                                                                                                     |                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| A támogatás havi összege (min. 2500 Ft)                                                                            | Az elismert havi költség<br>40 százaléká<br>vagy<br>30 százaléká<br>Minimum:<br>2500 Ft<br>Maximum: önym<br>60 százaléká | 2500 Ft<br>3500 Ft<br>5000 Ft                                                                       | 6500 Ft<br>mindenkinek                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| Helyi lakásfenntartási támogatás jellemzői (zárójelben a törvényi keretek)          | II.                                                             | IV.           | XIII.                                                            | XV.                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A figyelembe vett költségek Sztv. 38. § (10) bekezdés                               | Nem említik                                                     | Sztv. szerint | Sztv. szerint, de külön említik a melegvíz szolgáltatás díját is | Sztv. szerint, de a hagyományos fűtési móddal rendelkező lakásoknál saját szabályozással él a kerület |
| Az egy négyzetméterre jutó helyben elismert havi költség (önkormányzat szabályozza) | A normatívnál érvényes költség 115 százaléka (2008-ban: 489 Ft) | 600 Ft (2009) | 425 Ft                                                           | Nincs, mert tényleges és nem elismert költségeket néznek                                              |

Forrás: kerületi szociális rendeletek alapján

4. táblázat A kerületi lakásfenntartási támogatások igénybevétele után szerzett összeg havonta, kerületenként

|                                | Összes támogatás | Ha csak normatív lakásfenntartási támogatást kapnának, akkor ehhez képest változás |
|--------------------------------|------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>II. kerület</b>             |                  |                                                                                    |
| <b>Háztartástípus</b>          |                  |                                                                                    |
| A. 1 személy, önym 100%, 30 nm | 3800 Ft          | + 800 Ft                                                                           |
| B. 1 személy, önym 200%, 30 nm | 3800 Ft          | + 3800 Ft                                                                          |
| C. 5 személy, önym 100%, 70 nm | 8900 Ft          | + 2100 Ft                                                                          |
| D. 5 személy, önym 200%, 70 nm | 8900 Ft          | + 8900 Ft                                                                          |
| <b>IV. kerület</b>             |                  |                                                                                    |
| <b>Háztartástípus</b>          |                  |                                                                                    |
| A. 1 személy, önym 100%, 30 nm | 5000 Ft          | + 2000 Ft                                                                          |
| B. 1 személy, önym 200%, 30 nm | 2500 Ft          | + 2500 Ft                                                                          |
| C. 5 személy, önym 100%, 70 nm | 6800 Ft          | + 0 Ft                                                                             |
| D. 5 személy, önym 200%, 70 nm | 2500 Ft          | + 2500 Ft                                                                          |
| <b>VIII. kerület</b>           |                  |                                                                                    |
| <b>Háztartástípus</b>          |                  |                                                                                    |
| A. 1 személy, önym 100%, 30 nm |                  | 3000 Ft                                                                            |
| B. 1 személy, önym 200%, 30 nm |                  | 0 Ft                                                                               |
| C. 5 személy, önym 100%, 70 nm |                  | 6800 Ft                                                                            |
| D. 5 személy, önym 200%, 70 nm |                  | 0 Ft                                                                               |

**MŰHELY**

|                                | Összes támogatás        | Ha csak normatív lakásfenntartási támogatást kapnának, akkor ehhez képest változás |
|--------------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>XIII. kerület</b>           | <b>Összes támogatás</b> | <b>Normatívhoz képest változás</b>                                                 |
| <b>Háztartástípus</b>          |                         |                                                                                    |
| A. 1 személy, önym 100%, 30 nm | 6500 Ft                 | + 3500 Ft                                                                          |
| B. 1 személy, önym 200%, 30 nm | 6500 Ft                 | + 6500 Ft                                                                          |
| C. 5 személy, önym 100%, 70 nm | 6800 Ft                 | + 0 Ft                                                                             |
| D. 5 személy, önym 200%, 70 nm | 6500 Ft                 | + 6500 Ft                                                                          |
| <b>XV. kerület</b>             | <b>Összes támogatás</b> | <b>Normatívhoz képest változás</b>                                                 |
| <b>Háztartástípus</b>          |                         |                                                                                    |
| A. 1 személy, önym 100%, 30 nm | 15000 Ft                | + 12000 Ft                                                                         |
| B. 1 személy, önym 200%, 30 nm | 9000 Ft                 | + 9000 Ft                                                                          |
| C. 5 személy, önym 100%, 70 nm | 15000 Ft                | + 8200 Ft                                                                          |
| D. 5 személy, önym 200%, 70 nm | 9000 Ft                 | + 9000 Ft                                                                          |

*Forrás:* A szociális törvény és kerületi rendeletek képletei alapján végzett saját számítások