

DISSERTATIONES

A SZOCIÁLIS IGAZGATÁS ANOMÁLIÁI,
avagy önarckép a helyi szintű segélyezési rendszerről

BELCSÁK Péter

kormánytisztviselő (Budapest Főváros Kormányhivatala)

Mottó: „Olykor a jók kapnak támogatást érdemeik elismeréseként, máskor a rosszak, hogy ne legyen nagyobb a baj.” (Gyulavári Tamás – Krémer Balázs: Inkonzisztenciák a pénzbeli szociális ellátások rendszerében)

2013. január 1. napjával új periódusba lépett a magyar közigazgatás struktúrájának történeti alakulása, különösképpen annak helyi szintje. Sok tekintetben változást eredményezett a járási rendszer új életre keltése, mely jegyzői funkció újrapozicionálásával járt együtt.¹ Ennek a folyamatnak az eredményeként a korábban tradicionális jegyzői államigazgatási hatáskörök – különös tekintettel a szociális igazgatási, valamint gyámügyi ügykörökre – lassan átkerültek a járási, főváros kerületi hivatalok ügykörei közé. Az állami szociálpolitika, a helyi szociális igazgatás intézményrendszere, és a hatásköri kérdések jelenleg is folyamatosan formálódnak, ezért jelen tanulmány témája mit sem veszített aktualitásából.

1. A szociális ellátás alapja a szociális biztonsághoz való jog, mint alkotmányos alapjog

Az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdése szerint Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett

¹ A járási hivatalok felállításáról és jogállásáról a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és területi integrációval összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXXVI. törvény (továbbiakban Járási törvény) rendelkezik.

munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.²

A szociális biztonsághoz való jog úgynevezett *második generációs alapjog*,³ mely a modern demokratikus alkotmányokban esszenciális követelményként jelenik meg, azonban annak kiépülésével egyidejűleg lassan kialakult egy olyan társadalmi réteg is, amely életvitelszerűen az állam által biztosított szociális segélyekből tartja fenn magát illetve családját.⁴

2004. évben egy érdekesítő tanulmány látott napvilágot arra vonatkozóan, hogy egyes segélytípusok milyen társadalmi ismertséggel rendelkeznek, az egyes ellátásformák mennyire épültek be a társadalom hétköznapi tudásába. Az eredményből arra a következtetésre juthatunk, hogy a megkérdezettek által leginkább ismert támogatások között megtalálhatóak mind a gyermekvállalással, mind a szociális rászorultsággal, mind az időskori ellátásokkal kapcsolatos segélyek. (Az első három helyen a GYES, az időotthoni elhelyezés, és a családi pótlék szerepel, az Szt. pénz-ellátásai a rangsor közepén helyezkednek el – 26. lakásfenntartási támogatás, 27. időskorúak járadéka, 28. ápolási díj)⁵

Sajátos következtetést vont le a szerző, mely szerint „érdekes módon a 26 vagy annál több támogatási, ellátási formát ismerők közt is az alapfokú végzettséggel rendelkezők szerepeltek a legnagyobb arányban.”⁶ *Minél iskolázottabb valaki, annál kevésbé szorul rá a támogatásokra.* Azonban összességében a több mint 30 felsorolt ellátás közül mindössze hat olyan támogatás van, amit a megkérdezettek legalább fele ismer és a munkanélküliek a legkevésbé tájékozottabbak.⁷

A szociális biztonsághoz való jog törvényi szabályozása számos szakági törvényben, némiképp széttörölve került rögzítésre, mely indokolhatja a tanulmány következtetéseit. A társadalombiztosítás alapvető rendelkezéseit a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultságról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény, illetve a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény fekteti le. A családtámogatási rendszer struktúráját a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény szabályozza. A társadalombiztosítás mellett a legjelentősebb igazgatási terület a szociális ellátások, a szociális igazgatás területe, melynek jogi kör-

² Magyarország Alaptörvényének XIX. cikkének (1) – (2) bekezdése

³ A második generációs jogok a gazdasági, kulturális és szociális jogok, melyek annyiban jelentenek előrelépést az alkotmányfejlődés során, hogy azok érvényre juttatásához szükség van az állam aktív beavatkozására is. SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok – Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris, 2008. 21.

⁴ <http://jesz.ajk.elte.hu/teglasi48.html>

⁵ TÖRÖK Péter: Az alapvető szociális és gyermeknevelési támogatások, ellátások és szolgáltatások ismertsége. *Kapocs – A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Folyóirata*, 3. évf., 2004/3. 47.

⁶ TÖRÖK i. m. 48.

⁷ TÖRÖK i. m. 52.

nyezetét a szociális ellátásokról és a szociális igazgatásról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szt.), valamint annak végrehajtási rendelete a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Kormányrendelet (továbbiakban: Pr.) teremti meg.

Tanulmányomban az utóbbi igazgatási terület sajátos kettősségeit, anomáliáit igyekszem az olvasó elé tárni. Ennek talán egyik legszembetűnőbb eszköze egy esettanulmány bemutatása.

2. Esettanulmány

Adott egy devizahiteles lakás törlesztésével küzdő háromtagú család, ahol az édesapa regisztrált munkanélküli, az édesanya pedig gyermekgondozási segélyben részesül, mivel súlyosan beteg gyermekét gondozza otthonában.

Fenti esetben édesapa az Szt. 43. § b) pontja alapján *kiemelt ápolási díjban* részesülhet, melynek havi bruttó összege 53.100.- Ft (nettó összege 47.790.- Ft). A gyermek tartós betegségére tekintettel a Cst. 11. § (1) bekezdésének i) pontja alapján 20.300.- Ft *emelt összegű családi pótlék* kerül folyósításra. Az édesanya a már említettek szerint *gyermekgondozási segélyben* részesül havi 25.650.- Ft összegben. Fentiekre tekintettel a család havi rendszeres jövedelme 93.740.- Ft. (A család egy főre jutó jövedelme: 31.247.- Ft, egy fogyasztási egységre jutó jövedelme: 34.719.- Ft.)

Fentiekre tekintettel az emelt összegű családi pótlék okán az Szt. 50. § (1) bekezdésének h) pontja alapján a gyermek havi 12.000.- Ft összegű *közgyógyellátásban* részesülhet. A család felhalmozott devizatartozásának törlesztésének elősegítésre az önkormányzat települési támogatás formájában *adósságkezelési szolgáltatást* állapított meg 40 hónapra havi 15.000.- Ft összegben (összesen 600.000.- Ft). Az Szt. 45. § (1) bekezdésének a) pontja alapján a család *lakhatást elősegítő települési támogatásra*, továbbá a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 19. § (2) ab) pontja alapján *rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre* is jogosult. A család összességében 120.000.- Ft fölött összegben kap rendszeres pénzellátást, vagy valamilyen természetbeni támogatást – figyelembe nem véve az igénybe vehető eseti támogatásokat – melynek jelentős részét beteg gyermekükre tekintettel folyósítanak.

A példa alapján azt a szempontot *nem szabad figyelmen kívül hagyni a tárgykör vizsgálata során, hogy egy komplex rendszerről beszélünk, amelyből nem lehet kiragadni egy-egy elemet.* A kérelmezők elenyésző száma vesz igénybe egyetlen ellátást, gyakorlati tapasztalat, hogy számos – jövedelemhatár, vagy egyéb jogosultság igazolása okán igényellhető – ellátást kérelmeznek, amely sok esetben visszaélésekre adhat okot. Hiszen fenti jogesetből is jól látható, és véleményem alapján az emberek egészséges jogérzését sértheti, hogy a család havi bevételei tekintetében munkajövedelemről nem esett szó.

	Természetbeni/ Pénzbeli	Rendszeres/ Eseti	Szerv
Időskorúak járadéka	Pénzbeli	Rendszeres	Járási hivatal
Aktív korúak ellátása	Mindkettő	Rendszeres	Járási hivatal
Ápolási díj - alanyi	Pénzbeli	Rendszeres	Járási Hivatal
Közgyógyellátás - alanyi	Természetbeni	Rendszeres	Járási Hivatal
Közgyógyellátás - normatív	Természetbeni	Rendszeres	Járási Hivatal
Egészségügyi szolgáltatás	Természetbeni	Rendszeres	Járási Hivatal
Települési támogatás (azon belül)	Mindkettő	Mindkettő	Önkormányzat
-Lakásfenntartási támogatás	Mindkettő	Rendszeres	Önkormányzat
-Ápolási díj - méltányos	Pénzbeli	Rendszeres	Önkormányzat
-Közgyógyellátás - méltányos	Természetbeni	Rendszeres	Önkormányzat
-Adósságkezelési támogatás	Természetbeni	Rendszeres	Önkormányzat
Köztemetés	Természetbeni	Eseti	Önkormányzat
Energia felhasználási tám.	Természetbeni	Rendszeres	Magyar Államkincstár

Összefoglaló táblázat az Szt. szociális ellátásairól

Az Szt. a szociális ellátások körében megkülönbözteti a *pénzbeli és a természetbeni ellátásokat*. Valójában létezik egy harmadik kategória az előbbi kettő metszéspontja, hiszen vannak olyan ellátások, melyek természetben és pénzben is kiutalhatóak (pl. települési támogatás).

A pénzbeli és természetbeni ellátások szabályozásának jogtechnikai megoldása alapján újabb csoportosítást kaphatunk, mely megkülönbözteti a *normatív és a diszkrecionális ellátásokat*, utóbbin belül az adminisztratív, a kötött és a teljes diszkrecionalitást. Normatív a szabályozási technika akkor, ha a jogszabály annak igénybeviteléhez az összes feltételt meghatározza, hiszen ebben az esetben a jogalkalmazó csak a feltételek meglétét felügyeli. A diszkrecionális szabályozási technika esetén a jogalkotó csak keretszabályokat alkot, és más szerv hatáskörében telepíti a részletszabályok megállapítását. Kötött diszkrecionalitásról beszélhetünk, ha a mérlegelési lehetőség adott, de csak jogszabályi keretek között, teljes diszkrecionalitásról akkor, ha az ügyben döntést annak valamennyi körülményére tekintettel szabad mérlegelés alapján hozhatunk.⁸

Az Szt. rendelkezései között számos esetben találkozhatunk mind a normatív, mind a kötött diszkrecionális szabályozás elemeivel. Ez azonban sok esetben problémát jelent, mivel a jellemzően normatív jelleggel szabályozott ellátások a járási hivatalok hatáskörébe kerültek át, azonban több esetben elképzelhető, hogy az Szt. kötött diszkrecionalitás keretében méltányossági jogcímen engedi bizonyos ellátások megállapítását, így azok hatásköre mind az illetékes járási hivatalnál, mind az önkormányzatnál fennáll (pl. alanyi – „méltányosság” ápolási díj).

A továbbiakban az egyes ellátástípusoknál felmerülő jogalkotási, jogalkalmazási – gyakorlati problémákat vizsgálom, melynek keretében igyekszem rámutatni arra,

⁸ JUHÁSZ Gábor – TAUSZ Katalin: *Szociális jog*. Budapest, ELTE TáTK, 2002. 147.

hogy milyen eszközökkel lehetne hatékonyabbá tenni a szociális ellátások, a segélyezés rendszerét.

3. Rendszeres pénzellátások

3. 1. Időskorúak járadéka

Az időskorúak járadékának szabályait az Szt. 32/B § – 32/D. § rendelkezései tartalmazzák. Az ellátás célja, hogy a „megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkező időskorú személyek részére nyújtson” támogatást.⁹

Ez az ellátás – némi irodalmi túlzással – az időskorúak utolsó szalmaszála, amelyet az állam biztosít a részükre rendszeres pénzellátás formájában. Álláspontom szerint talán ez a segélytípus igényelné a legnagyobb és legjelentősebb átalakítást, hiszen jelen esetben meg kell vizsgálni, hogy ki a jogosulti kör? – Azon személyek, akik ugyan a reájuk irányadó nyugdíjkorhatárt betöltötték, de nyugdíjban nem részesülnek, avagy nyugdíj iránti kérelmüket elutasították (pl. elegendő szolgálati idő híján; ilyenek azok, akik egyáltalán nem dolgoztak aktív éveikben, vagy azt „feketén”, nem bejelentett módon tették). Az ellátás összege differenciált, 75 év alatti családos esetén 22.800.-Ft, 75 év alatti egyedülálló esetén 27.075.- Ft, 75 év felett 37.050.- Ft.¹⁰

A jelenleg hatályos jogszabályok szerint a nyugdíjminimum 2015. évben 28.500.- Ft.¹¹ Ennek megszerzéséhez a nyugdíjkorhatár betöltése mellett legalább 20 év szolgálati idő igazolására van szükség. (Még egyszer indokolt rámutatni, hogy a jelenleg hatályos jogszabályok szerint, míg valakinek 20 év ledolgozott szolgálati ideje szükséges 28.500.- Ft nyugdíjhoz, addig más akár szolgálati idő nélkül is jogosult lehet időskorúak járadékára pl. 27.075.- Ft összegben.)

Véleményem szerint az időskorúak járadékát úgy kellene átalakítani, hogy az időskorú kérelmezőről való gondoskodás ne pénzellátás keretében kerüljön megszervezésre. Indokolt lenne egy, az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsághoz hasonló kedvezmény biztosítása (utóbbi esetben a járási hivatal „csupán” szociális rászorultságra tekintettel állapít meg jogosultságot – tényleges pénzmozgás nem történik, járulékot nem fizet a hivatal a jogosult után). Ennek keretében széles körben be kellene vonni az Szt. szociális szolgáltatásainak körét, kiterjesztve a szociális étkeztetés, a közgyógyellátás alanyi jogcímen történő megállapításának, lakhatás költségeinek természetben nyújtott lakásfenntartási támogatásnak, vagy a szociális ellátó intézményben történő elhelyezésnek eseteire is.

⁹ Szt. 32/D. § (1) bekezdése.

¹⁰ Szt. 32/C. § (1) bekezdés a) pontja.

¹¹ A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X.6.) Kormányrendelet 11. §.

3. 2. Aktív korúak ellátása

Az aktív korúak ellátásának (ezen belül a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, valamint az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás) szabályait az Szt. 33. § – 37/C. § tartalmazza. Ez a rendszeres pénzellátás maradt a legtovább jegyzői hatáskörben, 2015. 03. 01. napjától¹² a feladat ellátásának kötelezettsége a járási és főváros kerületi hivatalok hatáskörébe került.

Kiemelendő, hogy a hatásköri szabály változásával valamennyi, korábban jegyzői hatáskörbe tartozó rendszeres pénzellátás egy szervnél kerül megállapításra, folyósításra, nyilvántartásba vételre. Ennek legnagyobb előnye más támogatás típusokra való kihatásában vizsgálható.

Az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság megállapítása során a Pr. 50. § (2) bekezdése szerint az eljáró hivatalnak vizsgálnia kell, hogy a kérelmező az ellátásra más jogcímen jogosult-e?¹³ Az Szt. keretében szabályozott rendszeres pénzellátások megállapítása esetén az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság is megállapításra kerül.¹⁴ Ennek eljárás redukáló szerepe van, mivel az esetleges belföldi jogsegélyek, valamint társhatósági megkeresések számát nagy mértékben csökkentik, mellyel az ügyintézés ideje is rövidülhet.

Az aktív korúak ellátásának két típusa van: a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, valamint az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás. Az ellátás mindkét jogcíme összefonódik az idősorúak járadékával, mivel abban az esetben, ha egy jogosult személy aktív korúak ellátását azért szüntetik meg, mert a nyugdíjkorhatárt betöltötte, akkor a járási hivatal az Szt. 32/B. § (2) bekezdése szerint hivatalból eljárást indít az időskorúak járadékának megállapítása iránt. (Ebben az esetben folytatólagosan kerül folyósításra az ellátás.)¹⁵

Fentiek mellett meg kell említeni, hogy az aktív korúak ellátásának folyósítása során a jogosult köteles folyamatosan együttműködni az illetékes Foglalkoztatási Osztállyal (korábban Munkaügyi Központtal), amely a járási hivatal szakigazgatási szerve.

A hatáskörváltással egyidejűleg az ellátás jogcímrendszerében is radikális változás következett be. A korábban négy különböző jogcímen folyósított ellátás (foglalkoztatást helyettesítő támogatás – FHT, egészségkárosodottak rendszeres szociális segélye – ERSZS, nyugdíjkorhatár betöltése előtti 5 évbe lépők rendszeres szociális segélye – RSZS, valamint a gyermekfelügyeleti támogatás – GYT) kettőre redukálódott (foglalkoztatást helyettesítő támogatás, és az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás – EGYT). Az utóbbi az ERSZS és a GYT összevonásaként jött létre, egyéb jogosultsági feltételt nem érint a változás. A nyugdíjkorha-

¹² A hatáskör változásáról a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 70. § (1) bekezdése rendelkezett.

¹³ Pr. 50. § (2) bekezdés.

¹⁴ Tbtv. 16. § (1) bekezdésének h) pontja szerint egészségügyi szolgáltatásra jogosult az, aki aktív korúak ellátására való jogosultság keretében megállapított pénzbeli ellátásban, időskorúak járadékában, ápolási díjban, gyermeknevelési támogatásban részesül.

¹⁵ Szt. 32/B. § (2) bekezdése.

tár betöltése előtti 5 évbe lépő személyek rendszeres szociális segélye megszűnt, a hatáskörváltás előtt az önkormányzatoknak valamennyi jogosultságot 2015. 02. 28. napjáig felül kellett vizsgálni, melynek keretében lehetőséget adtak a jogosultak részére, hogy foglalkoztatást helyettesítő támogatás jogcímébe kerüljenek átsorolásra.

Ez több szempontból is negatívan érinti a rászorultakat, egyrészt mivel a segély összege fix, a nyugdíjminimum 80 %-a (22.800.- Ft), a folyósított ellátás összege is csökken, másrészt a jogcím biztosította kedvezményeket is elveszítik a kérelmezők (ilyen pl. hogy szabadon bevonhatóak közfoglalkoztatásba – annak visszautasítása, akár a jogosult fizikai teherbíró képességének korlátai miatt – szankciós megszüntető ok, vagy az állami foglalkoztatási szervvel való folyamatos együttműködés).

3. 3. Ápolási díj

„Az ápolási díj a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását ellátó nagykorú hozzátartozó részére biztosított anyagi hozzájárulás.”¹⁶ Különös figyelmet igényel, mivel összegében ez a segély a legmeghatározóbb (alapösszege bruttó 29.500.-Ft, az emelt összegű ápolási díj bruttó 44.250.- Ft, a kiemelt ápolási díj bruttó 53.100.- Ft – melyet 10% nyugdíjjárulék fizetési kötelezettség terhel). Épp a segély összegéből eredően figyelhető meg egy olyan tendencia, hogy egyre nagyobb az úgynevezett „megélhető” ápolási díjasok száma.¹⁷

Fokozott körülményekkel kell eljárni a párhuzamosan igénybe vehető juttatások rendszerének vizsgálata során. Az Szt. 42. § (1) bekezdésének b) pontja alapján általános elutasítási ok – törvényben meghatározott kivételekkel –, ha a kérelmező rendszeres pénzellátásban részesül, és annak összege meghaladja az ápolási díj összegét. (Amennyiben az egyéb rendszeres pénzellátás összege nem éri el az ápolási díj összegét, akkor a kérelmező a két ellátás különbözetére lesz jogosult, de legalább 1.000-Ft-ot meg kell állapítani).¹⁸

A legélesebb ellentmondás a megváltozott munkaképességű személyek ellátásáról és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (továbbiakban Mmtv.) és az Szt. között feszül akkor, amikor az Mmtv. 1. § (2) bekezdésének 10. pontja kifejezetten kiemeli a rendszeres pénzellátások fogalmából az ápolási díjat, míg az Szt. 4. § (1) bekezdésének i) pontja a megváltozott munkaképességűek ellátásait rendszeres pénzellátásnak veszi. Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy az Mmtv. rendelkezései szerint folyósítható paralel az ápolási díj és rehabilitációs ellátás vagy rokkantsági ellátás, míg az Szt. rendelkezései szerint nem, vagy csak a különbözet.

Ugyancsak figyelmet érdemel az aktív korúak ellátásának és az ápolási díjnak a párhuzamos igénybe vétele, mivel az aktív korúak ellátásának célja már önmagá-

¹⁶ Szt. 40. §.

¹⁷ A megélhető ápolási díj gyakorlati szempontból annyit jelent, hogy a kérelmező csupán a folyósított pénzösszeg fejében vállalja hozzátartozójának ápolását amellett, hogy az ellátás nem a munkavégzésből való kiesést hivatott ezekben az esetekben pótolni, hanem magát a munkavállalást. (A szerző magyarázata)

¹⁸ Szt. 44. § (2) bekezdése.

ban nem összeegyeztethető az ápolási díj célzatával, hiszen a munka világába történő visszaintegrálás és bizonyos fokú munkavégzés alóli mentesítést célzó ellátás fogalmilag ellentmondásba ütközik. Ezen túlmenően az aktív korúak ellátásának felülvizsgálata során a jogosultnak igazolnia kell, hogy az előző felülvizsgálattól eltelt egy évben 30 napot közfoglalkoztatásban állt, vagy keresőtevékenységet folytatott, illetve munkaerő piaci képzésben, vagy az Ft. szerint programban vett részt.¹⁹ Az Szt. 42. § (1) bekezdés d) pontja alapján azonban ápolási díj mellett legfeljebb napi 4 órában lehet keresőtevékenységet végezni. (Ez a közfoglalkoztatás esetében annyit jelent, hogy hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásban nem vehet részt, mert annak napi munkaideje 6-8 óra, a keresőtevékenység esetében is legfeljebb 4 órában foglalkoztatható). *Mind a két említett esetben indokolt lenne a szabályozást oly módon változtatni, hogy azok az ellátások kumulált igénybevételét kizárják, de a normaszövegek legalább egymással ne legyenek ellentmondásosak.*

Fontos kitérni az ápolási díj megállapítását megalapozó állapotokra is. Alanyi ápolási díjat a járási hivatal akkor állapíthat meg, ha az ápolott állapota a háziorvos által kiállított igazolás és szakvélemény szerint súlyosan fogyatékos (azon belül látás-, hallás-, mozgás-, értelmi sérült), vagy 18 év alatti tartósan beteg. 18 év feletti tartósan beteg hozzátartozó gondozására, ápolására települési támogatás kerülhet megállapításra (korábbi méltányossági ápolási díj), azonban ilyen ellátás létét (vagy nem létét), összegét, egyéb jogosultsági feltételeit az önkormányzat saját rendeletében határozza meg.²⁰ Abban az esetben, ha az adott önkormányzatnál nem létezik ilyen juttatás, akkor nagyszámú – egyébként az otthoni gondozást, ápolást maximális mértékben teljesítő kérelmező esik el a támogatástól. [Különösen szembetűnő a kiesők köre azok között, akik idős rokonukat ápolják, vagy rákos beteg, skizofrén hozzátartozójukat gondoznak.] Fenti körülmények szenzibilisebb megközelítése érdekében ezen a helyzeten úgy lehetne változtatni, ha az egész struktúrát alapjaiban változtatnánk meg – nem is elsősorban a két nagyobb összeggel járó kategóriának az újratervezésével, mint inkább az alapösszegű ápolási díj jogosultsági feltételeinek a felülvizsgálatával. *Hatékonyabb lenne elhagyni a 'súlyosan fogyatékos – tartósan beteg' fogalompart, és a háziorvosok szakértői pozíciójának erősítésével, megbetegedés-specifikusan vizsgálni, és meghatározott BNO kóddal rendelkező betegségek, állapotok fennállásában konkretizálni a jogosultak körét.*

4. Természetbeni ellátások

4. 1. Közgyógyellátás

A közgyógyellátás – mint az egyik dominánsabb természetbeni ellátás – az Szt. 2015. 03. 01. napjától hatályos átfogó módosítása okán a leginkább racionalizált ellátásnak tekinthető. A korábbi hármas jogcím (alanyi-, normatív- és méltányossági közgyógyellátás) és ezzel, mint azonos illetékességi területen működő közigazgatási

¹⁹ Szt. 36. § (2) bekezdése e) pontja.

²⁰ Szt. 41. § (1) bekezdés.

szervek között megosztott hatáskör is, megszűnt. A méltányossági közgyógyellátást felváltotta a gyógyszerkiadás viseléséhez nyújtott települési támogatás.²¹

A Pr. 2015. 02. 28. napjáig hatályos normaszövege szerint a 35/A. § (1) bekezdése alapján először a járási hivatal megvizsgálja, hogy alanyi, majd azt, hogy normatív jogcímen jogosult-e a kérelmező a közgyógyellátásra. Amennyiben nem jogosult, akkor elutasító döntést hoz, és tájékoztatja az ügyfelet, hogy az illetékes önkormányzat képviselő-testületétől kérheti méltányossági közgyógyellátás megállapítását.

A települési támogatások részletszabályait az illetékes képviselő-testületek saját szociális rendeletükben szabályozzák. A gyakorlat azt mutatja, hogy ezen helyi rendeletek a gyógyszerkiadáshoz nyújtott települési támogatás megállapításának egyik feltételeként írják elő, hogy a kérelmező közgyógyellátásában ne részesüljön. Ezzel sajnálatos módon továbbra is fennáll az a tömeges döntéshozatali kényszer (és növekvő ügyteher) a járási hivatalok oldalán, mint ami a méltányossági közgyógyellátás esetén a jogcímek vizsgálatának sorrendisége okán kialakult. Holott ezt a problémát a Pénzbeli és Természetbeni ellátások Rendszerének (PTR) naprakész vezetésével jelentős mértékben redukálhatnák, figyelembe véve, hogy említett adatbázis közhiteles nyilvántartásnak tekintendő.

Különleges jogi helyzetet eredményez a közgyógyellátás 2015. 04. 01. napjától hatálya lépett változása, mely szerint a kérelmező egyéni gyógyszereszkükségletének, illetve annak szakmai megalapozottságának vizsgálatát az egészségbiztosítási szakigazgatási szerv hatásköréből a járási hivatalok feladatai közé emelte a jogalkotó. A módosítás előtt a szakigazgatási szerv szakhatósági eljárás keretében működött közre az ellátás megállapításában, így azonban a kérdést a járási hivatalnak kell vizsgálnia, annak ellenére, hogy a szakkérdés vizsgálatához szükséges szakismeret továbbra is az egészségbiztosítási szakigazgatási szervnél összpontosul.²²

A szabályozás célja az eljárás egyszerűsítése és a „nettó” ügyintézési idő rövidítése volt, azonban álláspontom szerint ilyen módon a jogalkotói cél nem valósulhat meg maradéktalanul, mivel a döntéshozatalhoz a szakkérdés vizsgálatára a szakhatósági állásfoglalás igénybevétele mellett más eszköz is (szakértői vélemény kérése) alkalmazható, melynek időtartama a Ket. 33 § (3) bekezdés j) pontja szerint nem számít bele az ügyintézési határidőbe.²³

4. 2. Egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság

Sajátos anomália bontakozott ki a menekült, menedékes, oltalmazott jogállással rendelkező személyek egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságának vizsgálata során. Az Szt. 54. § (1) bekezdése alapján a járási hivatal a kérelmező részére szociális rászorultsága alapján egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot állapít meg 1 évre, ha a kérelmező jövedelme, illetve családjában az egy főre jutó jövedelem a törvényben meghatározott határ alatt marad, és a kérelmező vagyonnal nem rendelkezik.

²¹ Szt. 45. § (1) bekezdése c) pontja.

²² Szt. 50/A. § (4) bekezdése.

²³ Ket. 33. § (3) bekezdés j) pontja.

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Kormányrendelet (továbbiakban: Mjvhr.) 38. § (4) bekezdése szerint a menekült, az oltalmazott és a menedékes a 37–37/A. § szerinti ellátásokra és támogatásokra – ha e rendelet eltérően nem rendelkezik – akkor jogosult, ha rászorult, és az elismerésről rendelkező határozat jogerőre emelkedésének időpontjában Magyarország területén való tartózkodásának időtartama nem haladta meg a három évet.

Fenti jogszabály 37. § (3) bekezdésének a) pontja alapján a magánszálláson tartózkodó menekültet, oltalmazottat megilleti az egészségügyi ellátás. Ezt a normaszöveget némileg félreértelmezve a menekültek, oltalmazottak TAJ szám igénylése iránti eljárásban – a TAJ szám kiállításának alapjául szolgáló jogosultság érdekében – az egészségbiztosítási szakigazgatási szerv arra hívta fel a kérelmező lakóhelye szerint illetékes járási hivatalokat, hogy azok szociális „rászorultság” alapján igazolják az ügyfelek egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságát. (Mindezt a TAJ szám generálása, s nem a tényleges jogosultság vizsgálata érdekében.)

Ennek jogtechnikai kivitelezése érdekében jelentős szakmai lobbí okán egy, a gyakorlatban alkalmazhatatlan rendelkezéssel egészítették ki a Pr. vonatkozó szakaszát, mely szerint, ha a kérelmező nem rendelkezik Társadalombiztosítási Azonosító Jellel, a bizonyítványban a „Társadalombiztosítási Azonosító Jellel nem rendelkezik” szöveget kell feltüntetni.²⁴ (Megjegyzendő, hogy a jogosultság megállapításáról kiállított hatósági bizonyítvány esszenciális elemeként írja elő az Szt. a TAJ szám rögzítését!)

Ez több szempontból aggályos; egyrészt *az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv jogellenes eljárás lefolytatására kényszeríti a járási hivatalt*, hiszen a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 50. § (1) bekezdése alapján a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Az Mjvhr. rendelkezései szerint a menekült, vagy oltalmazott integrációs szerződést köteles kötni, melynek időtartama alatt integrációs támogatásra válik jogosulttá, amely egy havi rendszerességgel folyósított ellátást.²⁵ Aggályos, hogy fenti esetben *a járási hivatal pozitív diszkrimináció alkalmazásával kényszerül eljárni, amikor nem tudja érdemben a kérelmező jövedelmi, vagyoni helyzetét vizsgálni.*

Gyakorlati szempontból azért problémás a szabály, mert TAJ szám nélkül *a járási hivatal szociális nyilvántartásába nem lehetséges bejegyezni a kérelmezőt, valamint kiemelendő, hogy a jogosultság lejelentése elektronikus programon keresztül (JELENT Program) történik, mely ugyancsak TAJ szám alapú, így a jogosultságot az egészségpénztár felé közvetlenül igazolni sem lehet.*

Fenti helyzet egy egyszerű jogszabály módosítással orvosolható akképpen, hogy az integrációs támogatás folyósításával egyidejűleg (akárcsak az Szt. rendszeres pénzellátásai vonatkozásában) a részesülő szerezzen egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot is.

²⁴ Pr. 50. § (3) bekezdés.

²⁵ Mjvhr. 61/G. § (1) bekezdése.

5. Települési támogatás

A laikus olvasó számára az Szt. átfogó módosítása eredményeképpen sok esetben okafogyottnak tűnhet a méltányossági jogcímek, egyes támogatások megszűnése miatt az összehasonlítás a járási hivatal és az önkormányzatok ellátásai között.

Azonban ez korántsem igaz. Valóban problémás a korábbi elnevezések használata – hiszen sok esetben azok a szociális igazgatási eljárás tekintetében jogi relevanciával bírtak (pl. jogcímek vizsgálati sorrendje) –, azonban az azok mögött meghúzódó jogalkotói szándék a segélyek elnevezésének módosulása ellenére változatlan.

Segély korábbi neve	Települési támogatás szabályozási céljai
Méltányossági ápolási díj	A 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának az ápolását, gondozását végző személy részére [Szt. 45. § (1) bek. b) pontja]
Méltányossági közgyógyellátás	A gyógyszerkiadások viseléséhez [Szt. 45. § (1) bek. c) pontja]
Lakásfenntartási támogatás	A lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez [Szt. 45. § (1) bekezdés a) pontja]
Adósságkezelési szolgáltatás	A lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére [Szt. 45. § (1) bekezdés d) pontja]

Összegző táblázat a települési támogatás változására vonatkozóan

Jogtechnikai kérdést vet fel, hogy a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának az ápolását, gondozását végző személy részére nyújtott települési támogatás biztosítása során a szolgálati időt miképpen rendezi a jogalkotó. Az ápolási díj időtartama (mind az alanyi, mind a korábban méltányossági jogcímen folyósított ellátás) szolgálati időnek minősül.²⁶ Azonban a Pr. 66. § (5) bekezdése alapján a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának ápolását, gondozását végző személy részére megállapított települési támogatás – ideértve az Szt. 2015. február 28-án hatályos 43/B. §-a alapján 2015. március 1-jét megelőző kezdő időponttal megállapított, és 2015. március 1-jétől települési támogatásként nyújtott méltányossági ápolási díjat is – a társadalombiztosítási tárgyú jogszabályok alkalmazásában ápolási díjnak minősül, ha az ellátás önkormányzati rendeletben szabályozott havi összege eléri az Szt. 2015. február 28-án hatályos 44. § (1) bekezdés d) pontja szerinti mértéket (legalább bruttó 23.600.- Ft).²⁷

A rendelkezés aggályos, mivel az Szt. a település támogatás összegének csupán felső határát rendezi (nyugdíjminimum: 28.500.- Ft), és az adott támogatás összegének meghatározását egyebek mellett az adott település saját pénzügyi teljesítőképességéhez köti. Így előfordulhat az az anomália, hogy azonos támogatás típusban részesülő kérelmezők a folyósított összeg eltérése okán nem részesülnek azonos törvényi védelemben (szolgálati idő számítása tekintetében).

²⁶ Szt. 44. § (3) bekezdése.

²⁷ Szt. 44. § (1) bekezdésének d) pontja szerint az ápolási díj havi összege a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott alapösszeg (29.500.- Ft) legalább 80%-a a méltányossági ápolási díj esetében.

6. Jogosulatlanul és rosszhiszeműen igénybevett ellátások visszatérítésének végrehajtása

Egyes tanulmányok szerint „alapvetően két okból következhet be a segély jogosulatlan igénybevétele: 1. ha az egyén valójában túllépi a személy, vagy családi jövedelem törvényi korlátját, de az igényléskor ennél kevesebbet vall be, 2. az önkormányzatok odaítélési gyakorlata nem ragaszkodik pontosan a törvényhez, különböző településeken eltérő megítélést alkalmaznak.”²⁸ Fenti tézis mindenképpen kiegészítendő azzal, hogy egyrészt az első esetben a hivatal feladata a bizonyítási eljárás során feltárni a család tényleges anyagi helyzetét, melyet nem szükséges csupán a kérelmező nyilatkozatára, vagy az általa benyújtott igazolásokra alapozni, számos egyéb eszköz is rendelkezésére áll – akár társhatósági megkeresés, vagyon esetén adó- és értékbecslés kérelmezése, vagy jövedelemvélelmezés formájában.²⁹ Másrészt a jogosulatlan igénybevétel további típusa is azonosítható akkor, ha az ügyfél már jogszerűen megállapított ellátásban részesül, azonban a folyósítás időtartama alatt az adat bejelentési kötelezettségének nem tesz eleget és így jogosulatlanul továbbra is felveszi az ellátást. (Pl. jövedelemváltozás következett be, lakcímváltozás okán az illetékesség megszűnt, vagy a jogosító körülmény megszűnt – gyakori eset, hogy az ápolási díj esetében elmarad annak a bejelentése, hogy az ápolat elhunyt.)

Az Szt. 17. § (1) bekezdése kimondja, hogy „az e törvényben meghatározott feltételek hiányában vagy e törvény megsértésével nyújtott szociális ellátást – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – meg kell szüntetni, továbbá az ellátást jogosulatlanul és rosszhiszeműen igénybevevőt kötelezni kell

- a) a pénzbeli szociális ellátás visszafizetésére;
- b) természetben nyújtott szociális ellátás esetén a dolog visszaszolgáltatására vagy a szolgáltatásnak megfelelő pénzegyenérték megfizetésére;
- c) a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás esetében az intézményi térítési díj teljes összegének megfizetésére.”

A rendelkezés helyénvaló, azonban a visszakövetelés alá eső összeg végrehajtása tekintetében egy logikai lépcső kimaradt. Ugyan a hatóság jogosult a Ket. vonatkozó szakaszai szerint a végrehajtást megindítani, azonban a jogosulatlanul és rosszhiszeműen igénybevett ellátás nem szerepel az adók módjára végrehajtható köztartozások között, annak ellenére, hogy a folyósított ellátások kivétel nélkül – részben, vagy teljes egészében – az állami költségvetés terhére kerülnek kiutalásra. Ennek elmulasztása megköti a jogalkalmazók kezét, ezért a joghézag orvoslása elengedhetetlen.

²⁸ http://econ.core.hu/file/download/ktik10/ktik10_3_onkormanyzat.pdf 66.

²⁹ Szt. 10. § (6) bekezdése szerint „ha az önkormányzat annak jegyzője vagy a járási hivatal hivatalos tudomása vagy környezettanulmány lefolytatása alapján a kérelmező életkörülményeire tekintettel az (1) bekezdés szerinti jövedelemnyilatkozatban foglaltakat vitatja, felhívhatja a kérelmezőt az általa lakott lakás, illetve saját és a családja tulajdonában álló vagyon fenntartási költségeit igazoló dokumentumok benyújtására. Abban az esetben, ha a fenntartási költségek meghaladják a jövedelemnyilatkozatban szereplő jövedelem 50%-át, a jövedelem a fenntartási költségek figyelembevételével vélelmezhető.”

7. Összegzés

A szociális rendszerek között két nagy kategóriát különböztethetünk meg: a segélyezési típusú, valamint a biztosítási típusú rendszereket. A segélyezési típusú rendszerek előnyei között szerepel, hogy olcsók, viszonylag egyszerűek és könnyen bevezethetőek, flexibilisebbek, mint a biztosítási típusú rendszerek.³⁰ Ezek a szempontok azonban csak a rendszer megalkotói, illetve fenntartói oldaláról jelentenek pozitívumot, a rendszerbe kerülők szempontjából ez nem előny, mivel stigmatizáló jellegűek, az úgynevezett szegénységscsapdák (poverty trap) kialakulásához vezethetnek, továbbá az életszínvonal jelentős romlásával járnak.³¹ Emellett sok tekintetben nem ösztönzik az embereket a rendszerből való kikerülésre.

Teljes mértékben egyetértek azzal a nézőponttal, amelyet Gyulavári Tamás és Krémer Balázs képvisel, mely szerint a pénzbeli ellátások szabályozása különböző időszakokban, egymástól függetlenül megtett intézkedések halmazaként, egységes koncepció nélkül jött létre.³² Ez vitathatatlanul megköveteli a rendszer egyszerűsítését, hiszen követhetetlen az, hogy egy egészségkárosodással küzdő személy épp az adott életszakaszától, foglalkoztathatóságától, egészségromlásának mértékétől, korábbi munkaviszonyától függően részesülhet akár: rokkantsági ellátásban, rehabilitációs ellátásban, rokkantsági járadékban, egészségkárosodottak rendszeres szociális segélyében, fogyatékosági támogatásban, vagy emelt összegű családi pótlékban. Csak úgy lehet eredményesen változtatni ezen, ha csökkentik az ellátások számát, és összhangot teremtenek, valamint – ahogyan a tanulmány során már többször említettem – fokozott körültekintéssel kell meghatározni a párhuzamosan igénybe vehető ellátások számát.³³ Ennek megkönnyítését célozza a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Pénzbeli és Természetbeni ellátások Rendszere (PTR),³⁴ amely egy TAJ szám alapú országos nyilvántartási rendszer az ellátások kumulálhatóságának ellenőrzésére. A PTR rendszer jelenleg adatfeltöltési szakaszban van, gyakorlati tapasztalatok szerint kevésbé felhasználóbarát program, amely jelenleg a kívánt célt nem érte el, ellenben számos tekintetben plusz adminisztrációs terhet ró az eljáró ügyintézőkre. A program tökéletesítése esetén törvényi szabályozással maximalizálni lehetne az igénybe vehető ellátások összegét (például: egy család az Szt. ellátásai közül maximum 50.000.-Ft összegben részesülhet)

Az egyszerűsítés sikeres példája az eseti támogatások összevonása, melynek eredményeképp egy új kategória, az önkormányzati segély jött létre – ez magába olvasz-

³⁰ Czúcz Ottó: *A szociális jog*. Budapest, UNIÓ Könyv- és Lapkiadó Kft., 2004. 39.

³¹ Czúcz i. m. 40.

³² GYULAVÁRI Tamás – KRÉMER Balázs: Inkonzisztenciák a pénzbeli szociális ellátások rendszerében. In: TAUSZ Katalin: *A jóléti paradigmaváltás Magyarországon*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2006. 262.

³³ GYULAVÁRI–KRÉMERI. m. 264.

³⁴ <http://www.szocialisportal.hu/web/szocialis-agazati-portal/ptr> 60.

totta a korábbi átmeneti segílyt, a temetési segílyt, és az egyéb egyszeri támogatásokat, melyek jellemzően a polgármester hatáskörébe tartoztak.³⁵

A rendszer redukálását nem csak az anyagi normák harmonizálásával kell megteremteni, hanem sok esetben annak részletes normaanyagának egységesítésével is. Indokolatlan, hogy egyes támogatási formáknál a jövedelmet egy főre jutó jövedelemben (közgyógyellátás, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság, időskorúak járadéka), más esetekben egy fogyasztási egységre eső jövedelemben kell vizsgálni (lakásfenntartási támogatás, aktív korúak ellátása). Azon túl, hogy véleményem szerint a fogyasztási egységben történő kalkulálás az egyenlő bánásmódot közvetve, vagy közvetlenül sérti, nem megfelelő a rendelkezés, mivel a család egyes tagjait nem azonos arányban vehetjük figyelembe (kérelmező szorzószáma 1,00, a kérelmező házastársa, élettársa már csak 0,9, az első két gyermek 0,8, a 3. vagy annál több gyermek 0,7.) Egyes elméletek szerint az ismertetett arányszámok alapján történő jövedelemszámítás jobban igazodik a tényleges kiadásokhoz, míg az egy főre jutó jövedelemszámítás a nagycsaládosoknak kedvez.³⁶ Ezzel az állásponttal nem értek egyet, mivel úgy vélem, hogy a két eltérő számítási mód nem eredményez akkora különbséget, mint amit az újraszabályozástól reméltek. Túl alacsony jövedelmekről, illetve jövedelemhatárokrol beszélünk, így nagyságrendileg nem érzékelhető az érdemi különbség, ellenben nagyobb az ügyintézői hibázási lehetőség, és az adminisztratív teher.

Egy ellátás akkor tekintethető pénzbeli ellátásnak, ha az ügyfél a pénzben kapott támogatást, és részben vagy teljes mértékben maga rendelkezhet annak felhasználásáról. Abban az esetben, ha a kérelmező nem rendelkezik az összeggel, akkor az akár pénzben is kifejezhető ellátás, maga a nyújtott szolgáltatás, vagy a tárgy lesz.³⁷ Álláspontom szerint hangsúlyt kellene fektetni arra, hogy a rendszert sokkal inkább a természetbeni ellátások felé mozdítsák el. A támogatás előnyös, de ritkán használt alternatívája a kamatmentes kölcsön formájában nyújtott átmeneti segíly.³⁸ Ennek a támogatásnak a folyósításához egy jól kidolgozott hatósági szerződésre van szükség, amelyben a szerződés teljesítésére vonatkozó garanciákat, és nem teljesítés esetén a szankciókat is rendezni kell (pl. a törlesztés elmulasztása esetén a késedelmi pótlékon felül kamat előírása, vagy a végrehajthatóság rendezése). Mindemelletl ösztönözni szükséges a rendszerbe lépőket az aktív munkavállalásra, mivel a hagyományos segílyezési rendszerek nem képesek előmozdítani a munkába állást, sőt inkább ártanak a tekintetben, hogy akkor is ellenöztönzően hatnak, ha túl magasak a helyettesítési ráták – ilyenkor csapdaeffektus léphet fel; és akkor is, ha túl alacsonyak, hiszen olyan mértékű jövedelmi leszakadás alakul ki, mely alapján a segílyezetttek nem lesznek képesek kielégíteni semmilyen munkáltatói elvárást.³⁹

³⁵ Szt. 45. §.

³⁶ http://econ.core.hu/file/download/ktik10/ktik10_3_onkormanyzat.pdf

³⁷ GYULAVÁRI–KRÉMERI. m. 260.

³⁸ Szt. 45. § (1) bekezdése.

³⁹ GYULAVÁRI–KRÉMERI. m. 273.