



HARMADIK MONITORING JELENTÉS

A ZUGLÓI SZOCIÁLIS TÁMOGATÁSI RENDSZERRŐL

2020.12.15.

MOLNÁR TAMÁS, SCHARLE ÁGOTA ÉS VÁRADI BALÁZS

Készült a Zuglói Önkormányzat megrendelésére



TARTALOMJEGYZÉK

Vezetői összefoglaló	3
1. A monitoring jelentés célja és tartalma	5
2. Igénybevétel és a támogatottak összetétele	6
2.1. Az igénybevétel alakulása	6
2.2. A támogatottak összetétele	13
2.3. Az igénybevétel korlátai	14
3. A munkakínálatot érintő hatások	15
4. A tervezett és megvalósult forrásfelhasználás	21
5. Javaslatok a zuglói szociális ellátásokban szükséges kisebb kiigazításra	24
5.1. Az ellátások jogosultsági feltételei és összege	25
5.2. Munkára ösztönzés	27
5.3. Az MJ és LFT hozzáférése és igénylése	29
5.4. A lakhatás biztonságát elősegítő szolgáltatások és szabályozás	31
5.5. A CSSK informatikai rendszerének fejlesztése	33
6. Függelék	34
6.1. Interjújegyzék	34
6.2. Jogosultsági kritériumok áttekintése	34



VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Ez a monitoring jelentés a 2015-ben bevezetett rendszer 2017 és 2020 közötti működésének tapasztalatait összegzi. A jelentés áttekinti az igénybevétel alakulását, a munkavállalást érintő hatásokat és végül a tervezett és megvalósult forrásfelhasználást. A jelentés utolsó fejezete az áttekintés alapján javaslatot tesz a rendszer kisebb kiigazítására. A jelentés az önkormányzat és a Zuglói Családsegítő és Gyermekjóléti Központ anonimizált egyéni szintű adminisztratív adatain, aggregált önkormányzati költségadatokon, az ITM és a BM kerületi szintű adatain és néhány interjún alapul.

Az új rendszer két legfontosabb eleme, a minimumjövedelem (MJ) és a lakásfenntartási támogatás (LFT) igénybevétele a bevezetéskor vártnál alacsonyabb maradt, és a kezdeti felfutás után egészen 2020 tavaszáig, a koronavírussal kapcsolatos válság kezdetéig csökkenést mutatott. Az adósságkezelési támogatás szintén a vártnál alacsonyabb igénybevétellel, azonban összességében a céloknak megfelelően, hatékonyan szolgálja a lakhatás és a közmű-szolgáltatásokhoz való hozzáférés megőrzését.

Az új támogatási rendszer több eleme is ösztönzi a támogatásban részesülők álláskeresési és munkavállalási hajlandóságát. A pénzbeli ösztönzők mellett a legfontosabb az, hogy a jelentősebb összegű minimumjövedelem ellátásban részesülők kötelesek együttműködni a Zuglói Család- és Gyermekjóléti Központtal, ahol személyre szabott segítséget kapnak az elhelyezkedés útjában álló nehézségek leküzdésében és az álláskeresésben, valamint az arra jogosultaknak igényelniük kell a foglalkoztatást helyettesítő támogatást is a kormányhivatal munkaügyi kirendeltségén.

A pénzbeli ellátások új zuglói rendszere alapvetően megfelelően működik. A koncepcióban megfogalmazott célok hathatósabb előmozdítása, illetve a járvány következményeként várható igény-növekedés kezelése érdekében további módosításokra teszünk javaslatot.

A javaslatok közül a legfontosabbak:

- Az ellátások paramétereinek kiigazítása, hogy tükrözzék az elmúlt évek inflációját.
- A Minimumjövedelem esetében a vagyoni küszöb mérsékelt felemelése és egy jelentősebb átmeneti emelés a járványügyi veszélyhelyzet lezárultát követő 6 hónap végéig, hogy a válság miatt jövedelmüket veszítő alsó-középosztálybeli családok is hozzáférjenek a támogatáshoz.
- Az adósságkezelési szolgáltatás jogosultságának jövedelmi küszöbében és az önrész sávjában egy kisebb, általános emelést, illetve egy nagyobb mértékűt, ami átmenetileg, a vészhelyzet végét követő 6 hónapig maradna érvényben.



- A lakásfenntartási támogatás esetében az elismert költség egy négyzetméterre jutó összegének kismértékű emelését, illetve a támogatás felhasználhatóságának kiterjesztését a vezetékes internet szolgáltatásra, ami különösen a járvány alatt fontos a szolgáltatásokhoz, vagy oktatáshoz való hozzáférés érdekében.
- Összeghatártól függetlenül, aki FHT mellett részesül MJ-ben vagy LFT-ben, legyen kötelezve a családsegítővel való együttműködésre, és a családsegítő indokolt esetben, például visszaélés gyanúja esetén előírhatson akár heti gyakoriságú találkozást, vagy heti néhány óra önkéntes munkát.
- A tájékoztatás javítását, a jogosultságok hivatalból történő vizsgálatának kiterjesztését, és a közművekkel való szorosabb kapcsolattartást.
- Az elérhető szociális önkormányzati bérlakások számának bővítését, és a magánbérleti szektorban lakó rászorulóknak támogatásának erősítését.
- A családsegítő központ informatikai rendszerének fejlesztését.



1. A MONITORING JELENTÉS CÉLJA ÉS TARTALMA

A Szociális törvény módosításával 2015 márciusától a helyi önkormányzatok felhatalmazást kaptak rá, hogy saját hatáskörben alakítsák ki a szociális segélyek szabályozását. Ennek alapján vezette be Zuglói önkormányzata a Budapest Intézet koncepciójának felhasználásával a pénzbeli szociális segélyek új rendszerét. A koncepció két sarokköve a lakásfenntartási támogatás emelése és a minimumjövedelem bevezetése volt – amely azután a 2018-as önkormányzati választásokban a Demokratikus Koalíció és a Momentum programjába is bekerült.¹ A minimumjövedelem a korábbinál bőkezűbb, de jobban célzott és az álláskeresést ösztönző segélyforma, ami Európa számos országában jól működő megoldást ad a szegénység enyhítésére. Ezt egészíti ki a lakásfenntartási támogatás, ami a rászoruló családok szélesebb köre számára is elérhető, és a megélhetés mellett a lakhatás biztonságát is elősegíti és ösztönzi a tudatos és takarékos energia-fogyasztást.²

A monitoring elsődleges feladata annak nyomonkövetése, hogy a pénzbeli ellátások új zuglói rendszere megfelelően, az előzetesen meghatározott célok szerint működik-e, és szükség van-e esetleges módosításokra. A 2015 márciusától bevezetett új támogatási rendszer általános célja, hogy egyszerűbb és hatékonyabb módon csökkentse a szegénységet, a hajléktalanná válás kockázatát, és segítse a munkába állást az aktív korú támogatottak körében.

A fenti általános célt a rendszer azon keresztül igyekszik elérni, hogy:

- javítja a támogatások célzottságát: a szegénységben élők (és különösen a gyermekes családok) nagyobb arányban és nagyobb mértékű támogatást kapnak;
- a támogatás összege jobban igazodik a szükségletekhez;
- az eseti krízistámogatások szerepét részben átvette a nagyobb összegű lakásfenntartási támogatás, ezáltal csökken a rendszer elaprózottsága;
- a lakhatási költségekből fakadó krízisek, adósságállomány csökken;
- a lakhatást veszélyeztető eladósodást előbb, időben kezeljük.

Az első monitoring jelentés az új rendszer bevezetését követő hét hónap, illetve az azt megelőző fél év adatai alapján készült, így a régi rendszert vetette össze az újjal, a második monitoring jelentés pedig az új rendszer bevezetése utáni valamivel több mint két évet vizsgálta, így lehetőséget adott az

¹ A [Momentum programjában](#) a minimumjövedelem 35 ezer forintra egészítené ki a rászoruló család egy főre jutó jövedelmét, és feltétele az együttműködés a családsegítő központtal. A [DK programja](#) pontos összeg említése nélkül azt ígéri, hogy a „legszegényebb családok és egyedülállók esetében az állam kiegészíti a háztartás jövedelmét egy a családtagok számától függő minimális szintre.”

² A lakásfenntartási támogatás összege nem a tényleges rezsitől, hanem a szükséglettől függ, így az árba épített kedvezményekhez képest jobban ösztönzi a takarékos fogyasztást.



új rendszer konszolidációjának elemzésére a régi rendszerrel való összevetés mellett. A mostani, harmadik monitoring jelentés egy már működő rendszer újabb három évét vizsgálja.

Ezt az időszakot nagyrészt javuló gazdasági helyzet jellemezte, egészen 2020 márciusáig, amikor a koronavírus járvány miatt váratlan gazdasági és társadalmi krízishelyzet alakult ki. A regisztrált munkanélküliek száma Zuglóban is gyorsan növekedett, 2020 szeptemberére már az előző évi szint kétszeresét is elérte (8. ábra). Mivel a munkanélküli biztosítás csak három hónapig jár és a járvány második hulláma tovább rontotta a munkapaici esélyeket, így a regisztráltak körében folyamatosan nőtt a járadékra nem jogosultak aránya. A télen is folytatódó lezárások következtében az önkormányzati segélyre szorulóknak száma várhatóan nőni fog.

A jelentés az önkormányzat és a Zuglói Családsegítő és Gyermejköltségi Központ anonimizált egyéni szintű adminisztratív adatain, aggregált önkormányzati költségadatokon, az ITM és a BM kerületi szintű adatain és néhány interjún alapul.³

A harmadik monitoring jelentés hat fő kérdést tekint át:

- (1) az igénybevétel alakulását;
- (2) a támogatottak összetételét;
- (3) a hozzáférés korlátait;
- (4) a munkavállalást érintő hatásokat;
- (5) a tervezett és megvalósult forrásfelhasználást;
- (6) a fentiek alapján javasolt módosításokat.

2. IGÉNYBEVÉTEL ÉS A TÁMOGATOTTAK ÖSSZETÉTELE

2.1. Az igénybevétel alakulása

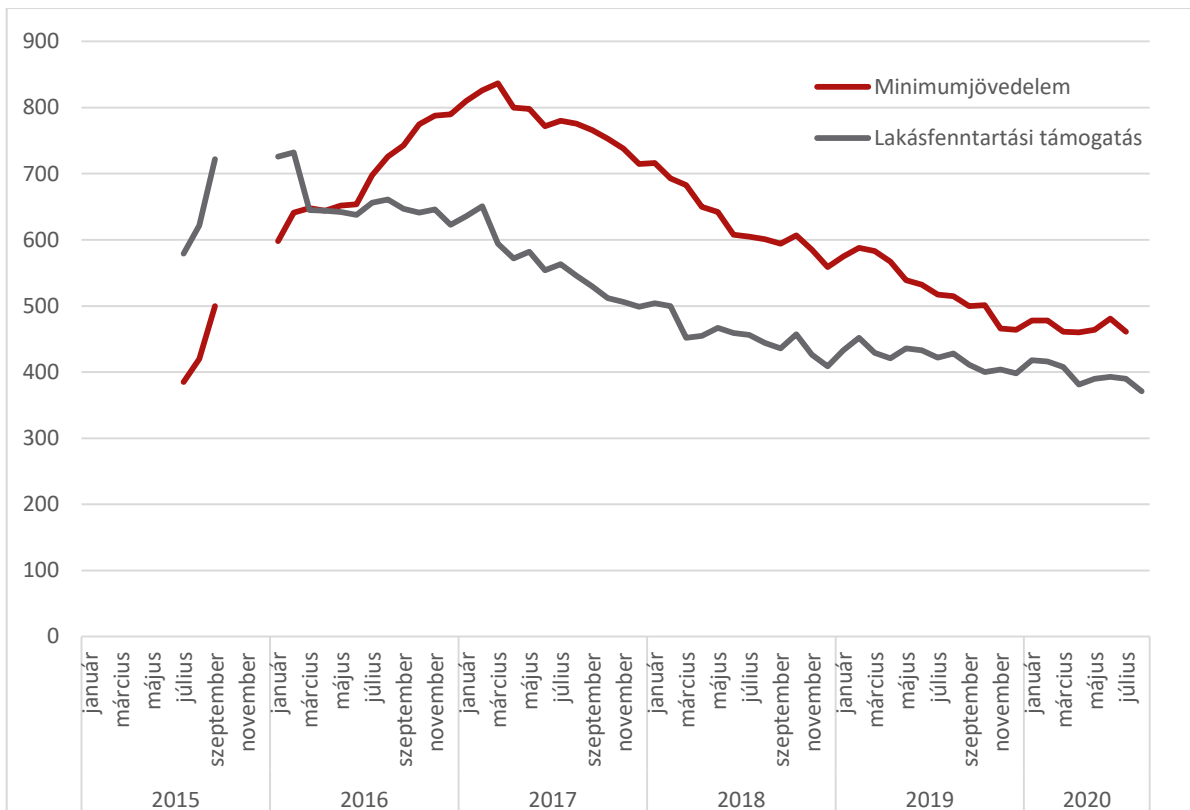
Rendszeres támogatások

A minimumjövedelem juttatásban részesülők havi átlagos létszáma a kezdeti felfutás után 2017 tavaszán tetőzött, azóta lassú csökkentést mutatott egészen 2020 elejéig. 2020 során a csökkenés megállt és a havi átlagos támogatotti létszám 450-500 körül stabilizálódott (1. ábra). A minimumjövedelemre fordított összes kiadás hasonló tendenciát követett, 2020 első felében havi 10 millió forint körül mozgott (2. ábra). A minimumjövedelem átlagos összege 2016 közepe óta stabilan 20-22 ezer forint körül alakult, 2020 tavasza óta kisebb emelkedést mutat (3. ábra).

³ Köszönettel tartozunk Missetics Bálintnak, akitől nagyon hasznos megjegyzéseket kaptunk a jelentés egy korábbi változatához, illetve tanácsokat a hátralékos adatok értelmezéséhez.



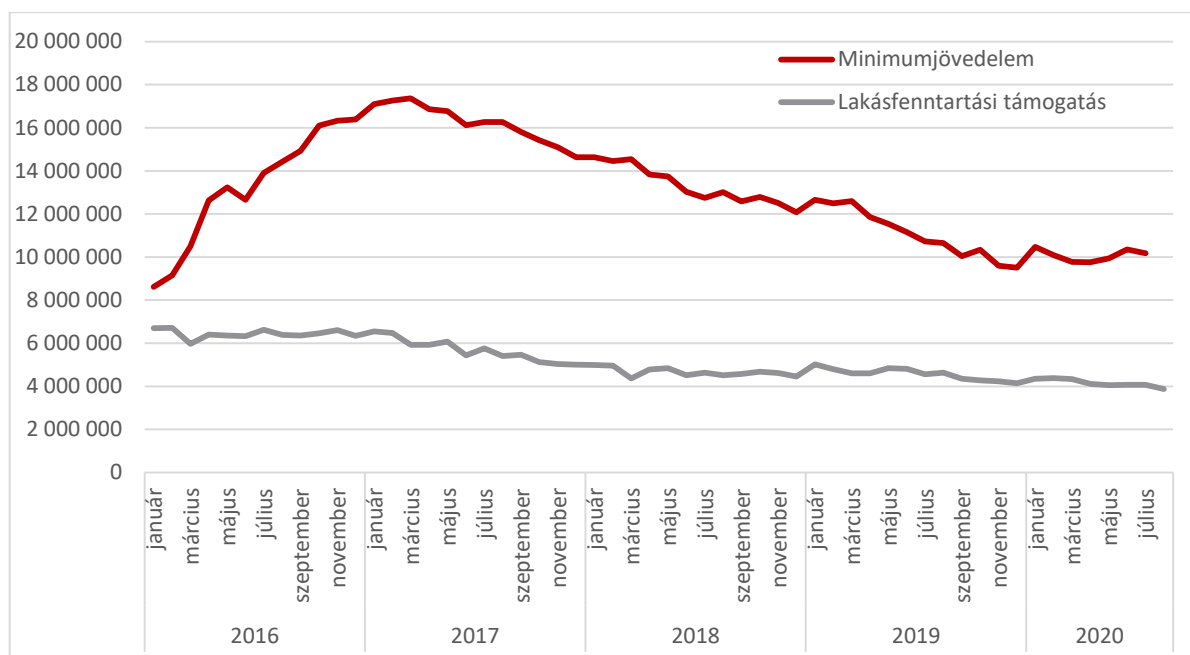
1. ábra Ellátotti létszám (rendszeres támogatások)



Forrás: Zuglói Önkormányzat Humánszolgáltatási Főosztály Szociális osztálya



2. ábra Összes ráfordítás (rendszeres támogatások)

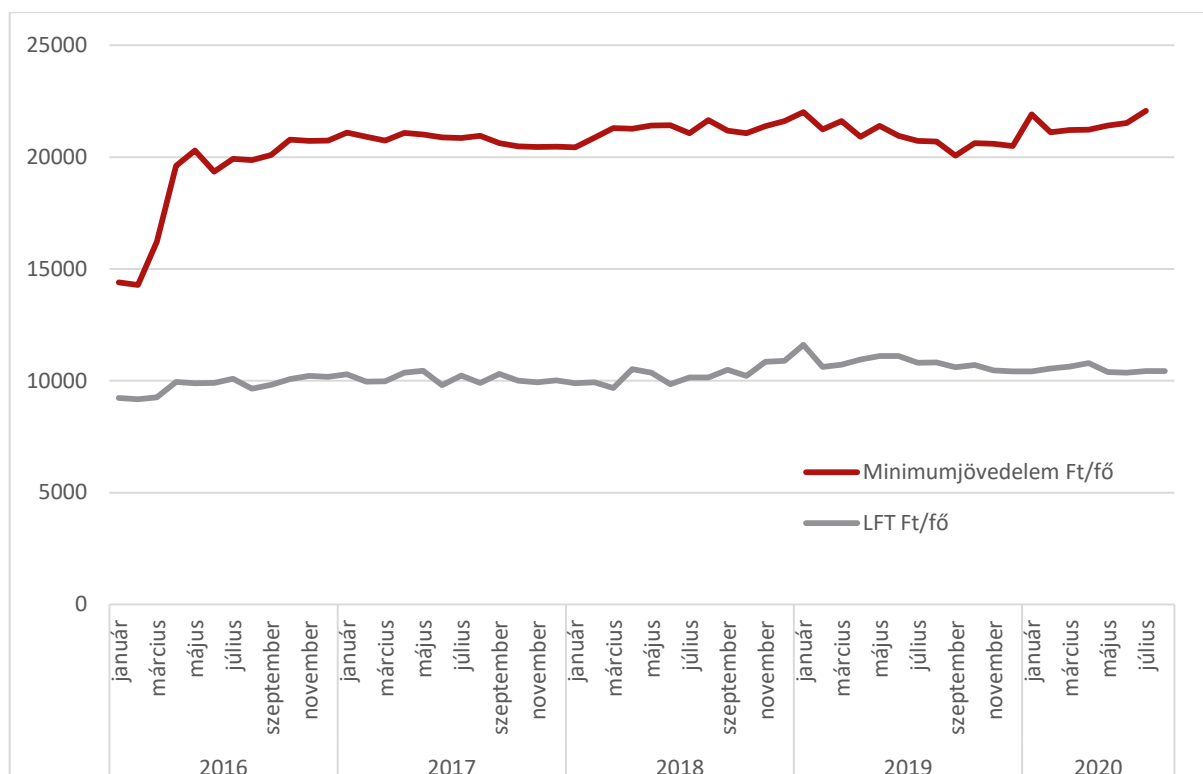


Forrás: Zuglói Önkormányzat Humánszolgáltatási Főosztály Szociális osztálya. Megjegyzés: folyó áron, az infláció figyelembe vétele nélkül.

A lakásfenntartási támogatás igénybevétele néhány hónappal a 2015 márciusi bevezetését követően elérte a 700 háztartást. A támogatásban részesülők átlagos havi létszáma már 2016 elejétől csökkenő tendenciát mutat, 2019 elejétől egyre lassuló ütemben (1. ábra). Ennek megfelelően a lakásfenntartási támogatásra fordított összes kiadás is csökkenő trendet mutat, a 2016-os 6 millió forint fölötti havi összegről 2020 közepére 4 millió forint alá csökkent (2. ábra). A támogatáshoz való hozzáférés az új rendszerben mindvégig alacsonyabb szinten maradt, mint amekkora a 2015 márciusa előtti lakásfenntartási támogatás esetében volt, a támogatás átlagos összege azonban jelentősen magasabb, mint korábban. A zuglói lakásfenntartási támogatás orvosolta a korábbi (az Szt-ben, országos szinten szabályozott) lakásfenntartási támogatás legnagyobb hibáját, a támogatás indokolatlanul alacsony szintjét: 2016 óta az egy támogatott háztartásra eső havi kiadás kb. 10 000 Ft körül ingadozik (3. ábra).



3. ábra Egy főre jutó átlagos támogatás, Minimumjövedelem és LFT, 2016-2020



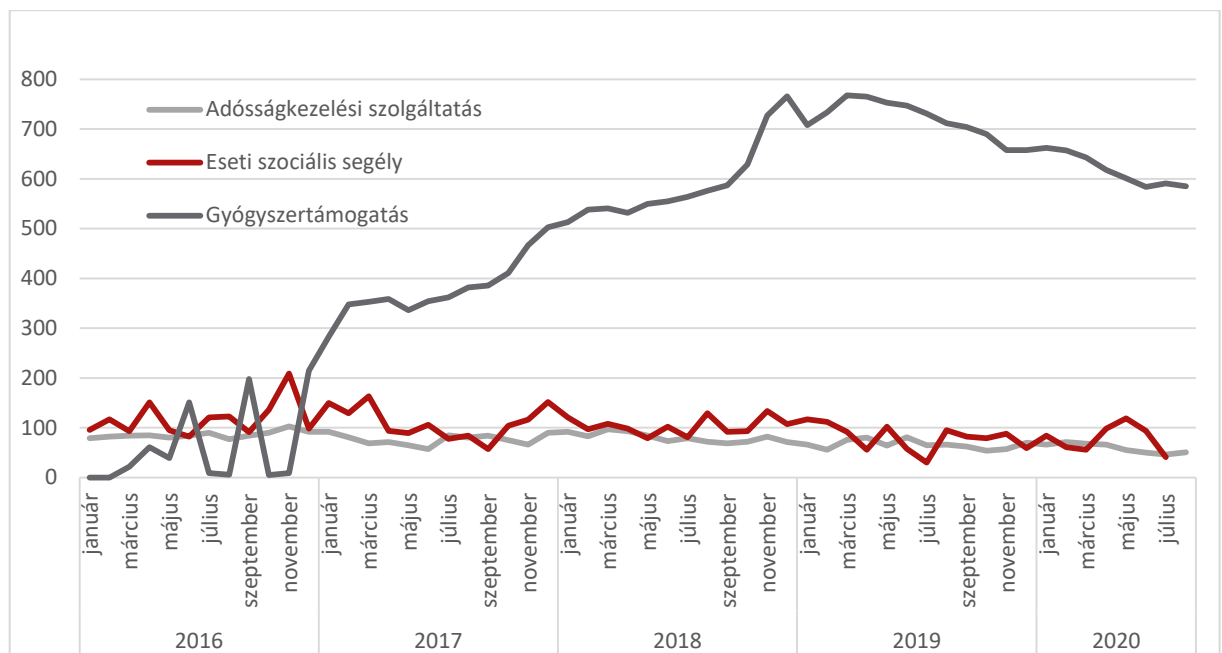
Forrás: Zuglói Önkormányzat Humánszolgáltatási Főosztály Szociális osztálya. Megjegyzés: folyó áron, az infláció figyelembe vétele nélkül.

Eseti támogatások és adósságkezelési szolgáltatás

Az eseti támogatások közül az eseti szociális segély ellátotti létszáma viszonylag jelentős kilengéseket mutat, éves átlagban azonban nagyjából változatlan volt az elmúlt években. A járvány első hullámát követően ugyan megduplázódott az igénybevétel, a nyár közepére azonban nagyjából visszaállt a korábbi, alacsony szintre. A gyógyszerátogatásban részesülők száma 2019 elejéig jelentősen emelkedett, majd csökkenésnek indult. Az adósságkezelési támogatásban részesülők száma enyhén csökken 2017 óta.



4. ábra Eseti támogatásokban és az adósságkezelésben részesülők létszáma (fő)

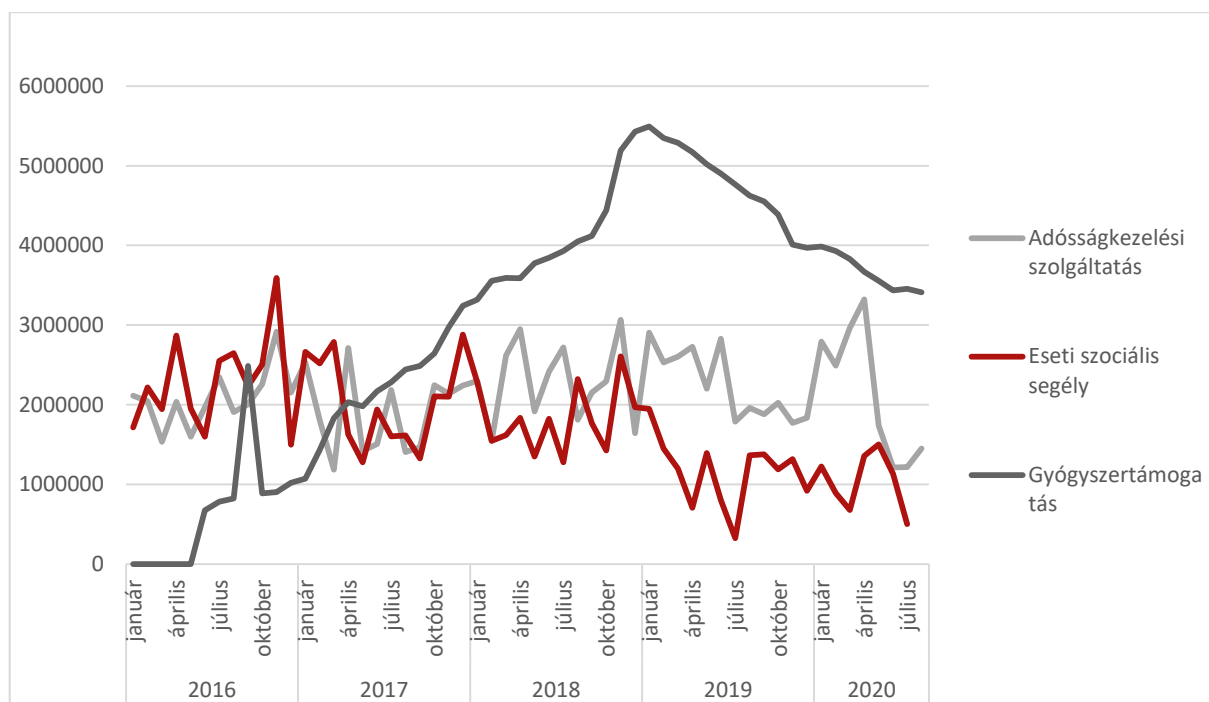


Forrás: Zuglói Önkormányzat Humánszolgáltatási Főosztály Szociális osztálya.

Az eseti segélyben részesülők havi átlagos száma a juttatás természetéből fakadóan jóval nagyobb kilengéseket mutat, mint a minimumjövedelem vagy a rendszeres lakásfenntartási támogatás. Ugyanakkor 2016 óta az eseti szociális segély havi ellátottjainak számában is megfigyelhető egy enyhe csökkenő trend, ami megjelenik az összes ráfordításban is, ami a kezdeti havi 25-30 millió forintos összegről 2019-re jellemzően havi 15 millió forint alá csökkent. A havi ingadozásokból az látszik, hogy jellemzően az őszi-téli hónapokban veszik igénybe többen az eseti segélyt, míg tavasszal és nyáron kevesebben. Az összes ráfordítás mellett az egy főre jutó átlagos támogatás is valamelyest csökkenő értékeket mutat 2016 óta: míg 2016-ban 20 ezer Ft körül alakult az eseti segély átlagos összege, addig 2019-2020-ban ez már 15 ezer Ft körüli összegre vagy az alá csökkent.



5. ábra Az eseti támogatásokra és az adósságkezelésre fordított összes kiadás (forint)

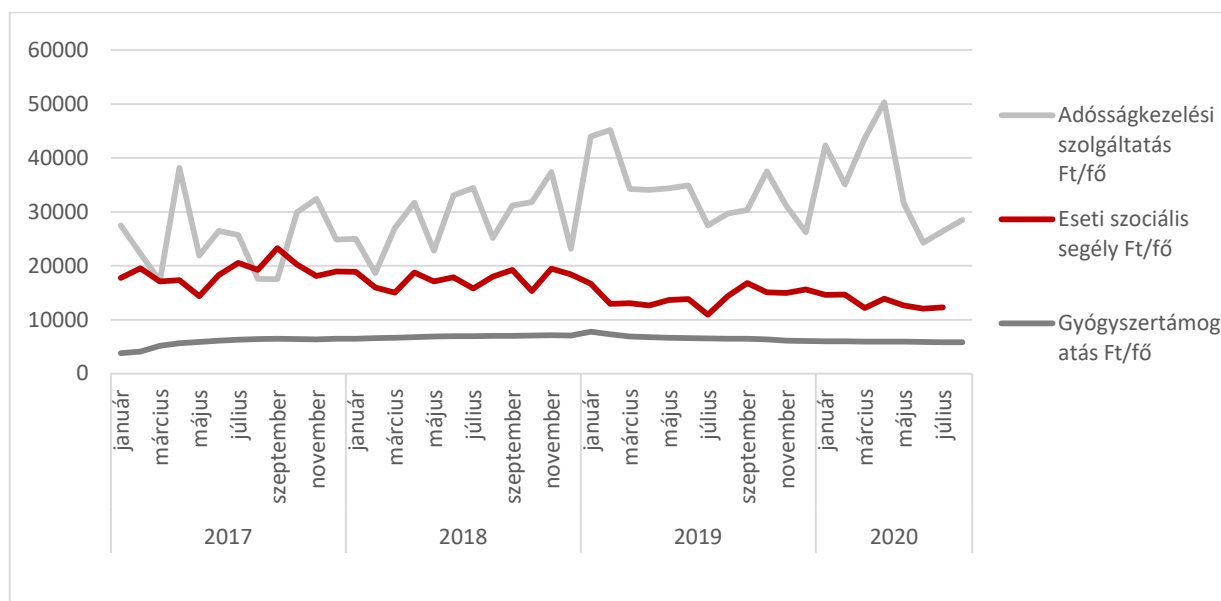


Forrás: Zuglói Önkormányzat Humánszolgáltatási Főosztály Szociális osztálya. Megjegyzés: folyó áron, az infláció figyelembe vétele nélkül.

Az adósságkezelési támogatásban részesülők száma is enyhe csökkenő trendet 2016 óta: míg 2016-ban a havi ellátotti létszám több hónapban megközelítette vagy meg is haladta a százat, addig 2020-ban a havi létszám inkább 50-60 körül alakult. A támogatásban részesülők száma, valamint a támogatás összköltsége továbbra is következetesen jóval alacsonyabb, mint a 2008-as gazdasági válság első éveiben volt (az adósságcsökkentési támogatás korábbi, szociális törvény által szabályozott rendszerében). Az adósságcsökkentési támogatás összköltsége jelentős ingadozással hozzávetőlegesen a havi 1,5 millió és 3 millió Ft közötti sávban alakult az elmúlt években, miközben az egy főre jutó támogatás összege enyhe növekedést mutat: a 2016-os 20-30 ezer Ft körüli értékekről 2019-ben és 2020-ban több hónapban is 40 ezer Ft fölé nőtt, ugyanakkor 2020 nyarán egyik hónapban sem haladta meg a 30 ezer Ft-ot.



6. ábra Az eseti támogatások és az adósságkezelés egy főre jutó átlagos összege



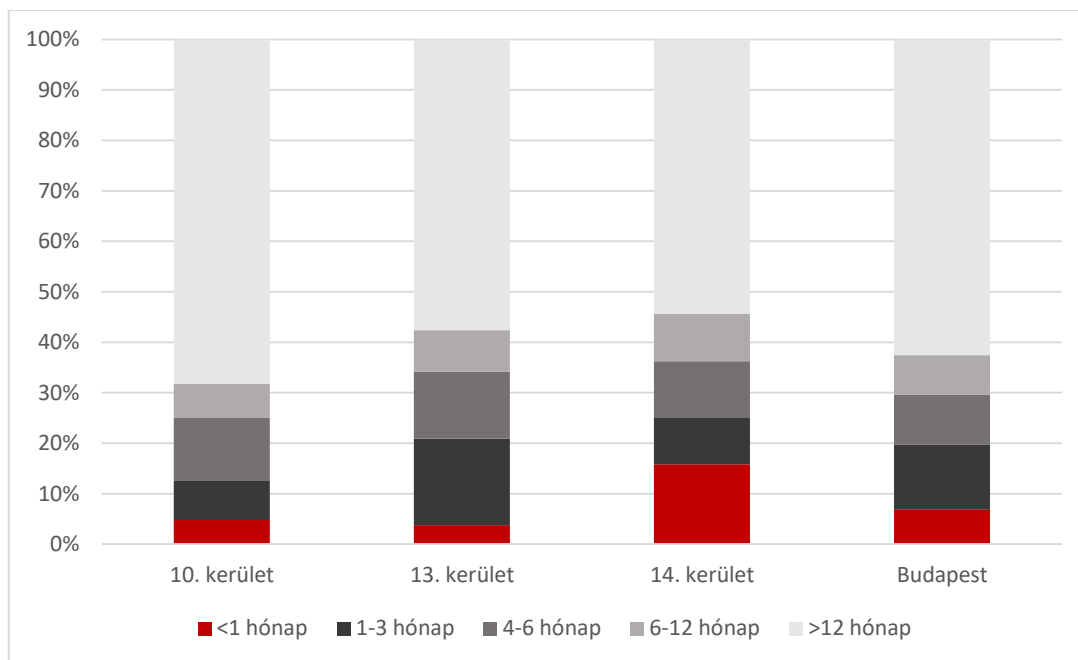
Forrás: Zuglói Önkormányzat Humánszolgáltatási Főosztály Szociális osztálya. Megjegyzés: folyó áron, az infláció figyelembe vétele nélkül.

Az ELMŰ 2019-es adatai a fogyasztásból kizárt felhasználókról és a szolgáltatás visszakapcsolásáig eltelt időről azt mutatják, hogy az adósságkezelési szolgáltatás segíthet lerövidíteni a fogyasztásból való kizárás időtartamát felgyülemlett tartozás esetén: a szomszédos X. és XIII. kerülettel illetve a teljes fővárossal egybevetve is jóval alacsonyabb volt Zuglóban a több mint 30 napja kikapcsolt fogyasztók aránya 2019 végén és messze magasabb azok aránya, akik legfeljebb 6 hónapja voltak kizárva a fogyasztásból (7. ábra). A hasonló jövedelmi helyzetű kerületek (IV, VI, IX, XI, XVII-XIX, XXII) közül csak a VI. és XI. kerület teljesít jobban Zuglónál ezekben a mutatókban.⁴ A 2018 évi adatok szerint Zuglóban az év folyamán visszakapcsolt fogyasztási helyek 63%-ában kevesebb, mint 2 hónap telt el a visszakapcsolásig. A hasonló jövedelmi helyzetű és népsűrűségű kerületekben jellemzően rosszabb volt ez a mutató: Kispesten, XIX. kerületben 55%, Újpesten, IV. kerületben 60%, míg a kevésbé sűrűn lakott XI. kerületben valamivel kedvezőbb, mint Zuglóban (65 %).

⁴ Ha ezeknek a mutatóknak az időbeli alakulását is össze tudnánk vetni a kerületek között, abból jobban látható lenne, hogy a támogatási rendszer átalakítása hogyan hatott a hátralékosság csökkenésére. Az ehhez szükséges adatokat elkértük az Elműtől, de a tanulmány lezárásáig sajnos nem kaptuk meg.



7. ábra Szolgáltatásból díjtartozás miatt kikapcsolt fogyasztók megoszlása a kikapcsolás óta eltelt idő szerint, a 2019 végén kikapcsolva lévő fogyasztók



Forrás: ELMŰ

2.2. A támogatottak összetétele

A minimumjövedelem juttatásban részesülők összetételére, annak változásaira, valamint a 2020 tavaszán kezdődő koronavírus járvány hatásaira a Zuglói Családsegítő Központ (CSSK) adataiból tudunk következtetni. A minimumjövedelem juttatásban részesülők jellemzően alacsony iskolázottságúak (általános iskolai vagy szakiskolai végzettséggel rendelkeznek), az érettségizettek és a felsőfokú végzettségűek aránya együtt nem éri el a 10 százalékot. A támogatottak majdnem fele a nyugdíj előtti, 50-64 éves korosztályba tartozik. Emellett jelentős csoportot képviselnek az egy korcsoporttal fiatalabb 35-49 évesek is, akik a támogatottak majdnem egyharmadát teszik ki, míg a 35 év alatti fiatal felnőttek a támogatottak hozzávetőlegesen ötödét adják. Az MJ-ben részesülők harmada a munkaerőpiaci szempontból leginkább sérülékeny, érettségivel nem rendelkező 50 év fölöttiek csoportjába tartozik.

Az adatok szerint mérsékelt a “bentragadás” a segélyezettek körében: a 2020 augusztusi adatok alapján a minimumjövedelem juttatásban részesülők több mint fele kevesebb mint egy éve részesül a juttatásban, harmaduk pedig kevesebb mint 6 hónapja veszi igénybe a támogatást. A támogatottak kevesebb mint harmada részesül 23 hónapnál hosszabb ideje juttatásban (vagyis valószínűsíthetően tartósan rászoruló), miközben az összes ellátotti létszám csökkent vagy stagnált az elmúlt időszakban. Azok körében, akik 2019-ben újonnan léptek be a rendszerbe, magasabb a munkába



állók aránya (2019 első félévi belépők körében 20 százalék), mint azok körében, akik már 2019 előtt is részesültek a támogatásban (5,6 százalék): ez is arra utal, hogy a tartósan támogatottak esetében valamilyen személyes körülmény (családi helyzet, alacsony iskolázott vagy betegség) akadályozza a munkába állást.

Az idei évben az adatok alapján megugrott az új igénylők száma, amiben szerepe lehet a koronavírus-járványnak, azonban ez sem növelte az összes ellátott létszámát, csak megállította az elmúlt években megfigyelhető csökkenő tendenciát. Az új belépők száma 2020-ban főként a tavaszi és a kora nyári hónapokban volt magas, ami egybeesik a vészhelyzet kezdetével, illetve az első munkaerőpiaci hatás megjelenésével.

2.3. Az igénybevétel korlátai

A minimum jövedelem jogosultsági küszöbe a jövedelmre és a vagyonra vonatkozóan is alacsony (a vagyoni küszöb 2020 júliusától nominálisan csökkent is), ami indokolatlanul leszűkíti a jogosultak körét.

A minimumjövedelemre élethelyzetük miatt tartósan rászorulóknak esetében akadályozhatja a hozzáférést az az új szabály, mely szerint az MJ-ben részesülők a felülvizsgálatkor felszólítást kapnak, hogy mondjanak le az MJ-ről, igényeljék a munkaügyi központban az FHT-t és annak elbírálása után kérjék újra az MJ-t. A kevésbé iskolázott, vagy kevésbé önálló ügyfelek nem feltétlenül tudják értelmezni, hogy mi a teendőjük és miért van szükség a lemondásra, illetve az FHT igénylés elhúzódása azzal is járhat, hogy hosszabb ideig nem jutnak jövedelemhez.

A lakásfenntartási támogatás egyik legsúlyosabb korlátja interjúink alapján továbbra is az (ahogy azt a megelőző monitoring jelentésben is jeleztük), hogy korlátozottan éri el a magánbérleti szektorban élő rászoruló háztartásokat, akik a bérleti szerződés vagy tulajdonosi engedély hiányában nincsenek bejelentve zuglói lakcímükre, akkor sem, ha tartósan a kerületben laknak. A magánszektori bérlők körében a jövedelem lakásfenntartásra fordított részaránya jóval magasabb az átlagosnál, amit tovább növelt a lakberek elmúlt években bekövetkezett nagyon jelentős emelkedése. A magánbérleti szektorban elterjedt széleskörű informalitás miatt a bérlők mégis nehezebben tudják igénybe venni a támogatást, mint az önkormányzati bérlakások lakói vagy a lakástulajdonosok. Bár a rezsi legnagyobb részét ez teszi ki, a magánpiacon bérlők esetében elvétve fordul elő, hogy az önkormányzat lakbérére folyósította volna a támogatást (vagy annak egy részét), noha erre a rendelet egyébként lehetőséget adna.



Az adósságkezelési szolgáltatás esetében gyakori, hogy az ügyfelek nem tudnak megfelelő mértékű önrészt vállalni, így még kisebb tartozások esetén is csak a tartozás egy részét tudják rendezni, vagy bizonyos közüzemi díjak esetében az adósság évről évre újratermelődik, mert a számláik egy részét tartósan nem tudják a jövedelmükből rendezni.⁵ Ugyanakkor, a nagyobb önrész kifizetésére képes ügyfelek nem kaphatnak támogatást, mivel a küszöböt meghaladó jövedelmük és/vagy vagyonuk van.

3. A MUNKAKÍNÁLATOT ÉRINTŐ HATÁSOK

A pénzbeli ellátások zuglói rendszerének több, munkavállalást ösztönző eleme is van: a támogatások munka mellett is igénybe vehetőek (ha a család jövedelme alacsony); a támogatásokra való jogosultság megállapításakor a munkabérnek csak 85%-át kell beszámítani a jövedelembé (így munkába állás esetén pl. egy részdíós állás miatt nem biztos, hogy megszűnik a jogosultság); ha a minimumjövedelem-juttatás összege a támogatottak munkába állása miatt csökkenne, 3 hónapig továbbra is a juttatás korábbi (magasabb) összegére jogosultak; ha pedig a háztartás bármelyik tagjának a munkába állása miatt lépné túl a minimumjövedelem-juttatásra való jogosultság felső jövedelmi határát, az önkormányzat 6 hónapig még folyósítja számukra a korábbi támogatás 50%-át.

Az álláskeresést is ösztönzi a rendszer, mivel a 13 ezer forintnál magasabb összegű MJ esetén a támogatott háztartás minden aktív korú, de munkaviszonnyal nem rendelkező tagjának együtt kell működnie a Zuglói Család- és Gyermekejóléti Központtal. Továbbá, az önkormányzat a jelenlegi szabályozás szerint minden jövedelem nélküli igénylőtől elvárja, hogy álláskeresőként regisztráljon a munkaügyi kirendeltségen (a Kormányhivatal foglalkoztatási osztályán), egy 2020 júliusi rendeletmódosítás⁶ alapján pedig az éves felülvizsgálat során megszűnik a jogosultság, ha a támogatottnak többek között együttműködés hiányában vagy állásajánlat elutasítása miatt megszűnik a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultsága. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a megújítás előtt a jelentkezőnek előbb ismételten igényelnie kell az FHT-t a kormányhivatalban, a minimumjövedelem juttatás csak ezután állapítható meg, megújítás esetében is.

A CSSK nyilvántartásba veszi azokat a segélyezetteket, akiknek együttműködési kötelezettségük van, egy személyes találkozás alkalmával felméri, hogy milyen lehetőségek vannak a segélyezett (és

⁵ A zuglói rendszer előnye, hogy ilyen esetekben lehetőséget ad a többszöri, egymást követő támogatásokra építő adósságkezelésre.

⁶ 28/2020. (VII. 13.) rendelet. URL: <https://www.zuglo.hu/wp-content/uploads/2016/03/015R007-egyseges-szerkezet-2020-11-28-tol.pdf>



családja) anyagi helyzetének rendezésére, ezen belül a munkavállalásra. A munkaképes ügyfeleknek információt és segítséget ad az álláskeresésben, és sok esetben konkrét álláslehetőségekre is felhívja a figyelmüket.

Mivel az MJ-ben részesülők többsége hosszabb ideje nem dolgozik vagy pályakezdő, gyakori, hogy az álláskereső tanácsokon túl motivációs vagy más akadályokat is el kell hárítani, mielőtt az ügyfél alkalmas lesz újra a munkavállalásra. Ezek az akadályok sokfélék lehetnek, esetenként külső szakember, például pszichológus bevonását igénylik. Sok esetben azonban könnyen elháríthatók: ezt illusztrálja az alábbi két, valós eseten alapuló példa (a neveket az anonimitás érdekében megváltoztattuk). A CSSK jelenlegi eszköztára azonban nem minden esetben elegendő: például a fiatal, de szakképzetlen álláskereső képzését nem tudja támogatni.

Elvira 50 éves, a minimum-jövedelmet kb. 1 éven át kapta. Egyedül nevelte fiát, aki ebben az időszakban éppen az érettségire készült. Hosszú munkaviszony után veszítette el az állását. Jól képzett, sok továbbképzésen vett részt, de mégsem talált munkát, mire a családsegítőhöz került már több kudarcos interjú után - azt élte meg, „már túl öreg, nem kell senkinek”. A tanácsadás során kiderült, hogy hajlamos az interjú helyzetekben túlkompenzálni általános önbizalomhiányát, illetve alábecsülni magát, olyannyira, hogy bőven túlképzett volt azokhoz az állásokhoz, amikre jelentkezett, ami nem keltett jó benyomást. A CSSK segítségével sikerült a múltbéli kudarcokkal szembenéznie és reménytelenül hozzáállnia a munkakereséséhez. A CSSK támogatásával egy ingyenes német nyelvi tanfolyamot is elvégzett, amire a munkaügyi központon keresztül sikerült jelentkeznie és sikerült a végzettségének megfelelő munkát találnia, sőt, egy hónap munka után annyira elégedettek voltak vele a munkahelyén, hogy felterjesztették előléptetésre.

Kornél negyvenes évei közepén igényelte a minimumjövedelem juttatást, akkor már pár éve nem volt rendszeres munkája. Gimnáziumi érettségijével korábban főként irodai munkát végzett, ennek egyre erősödő fülzúgása vetett véget, mert hallása erősen megromlott - elmondása szerint gyógyítható lett volna. Kornél határon túli magyar, a kétezres években települt át és amikor egészségügyi problémái kialakultak, nem volt olyan támogató-tanácsadó környezete, akik segítették volna életvezetésében, illetve konkrétan az eligazodásban sem, így magányossá és zárkózottá vált. A CSSK-val három éven át tartotta a kapcsolatot, a segítő folyamat során fokozatosan oldódott a bizalmatlansága, a kezdeti hárításokat követően háziorvost választott, az orvos kezdeményezésére kivizsgálták az egészségügyi problémáit, megfelelő hallókészüléket kapott, és miután annak használatát megszokta, kezdett álláskeresőbe. A családsegítő támogatásával egyre céltudatosabban és hatékonyabban keresett állást, végül korábbi munkájához hasonló munkakörben sikerült elhelyezkednie.

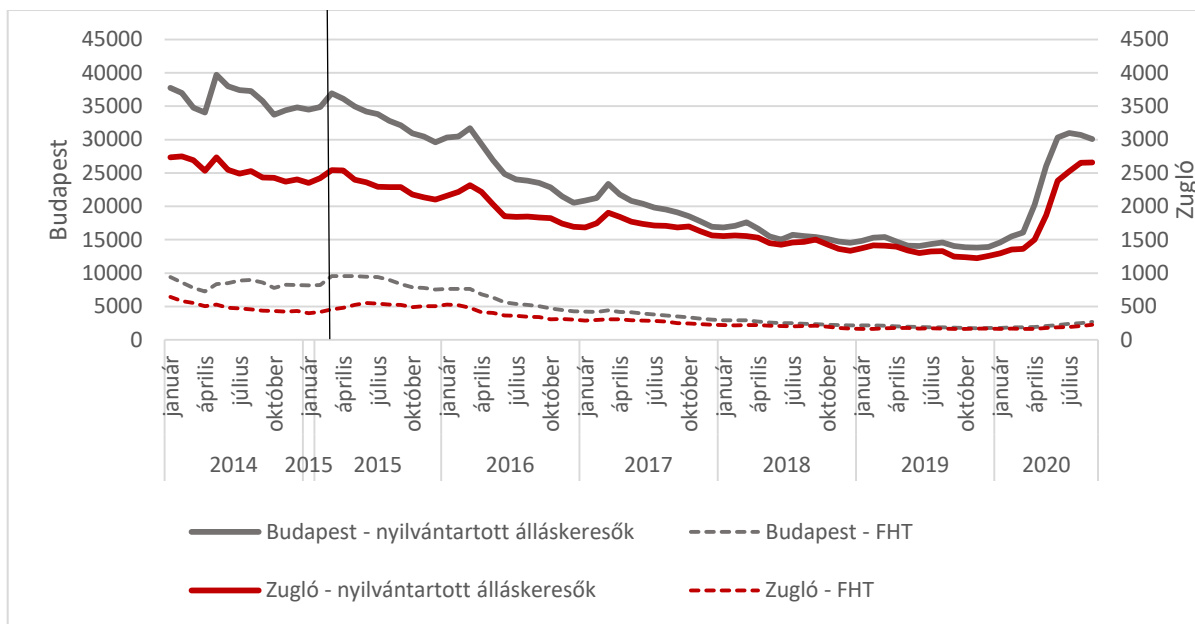


A CSSK együttműködésre kötelezett támogatottakkal foglalkozó munkatársai szerint a minimumjövedelem és az ahhoz kapcsolódó együttműködési kötelezettség által olyan emberekhez is elérnek a CSSK szolgáltatásai, akik korábban nem használták azokat, esetleg nem is tudtak róluk (Csák Szera és Pataki Éva: Minimumjövedelem juttatás. ZCSSK, 2017). A MJ feltétele a regisztráció a munkaügyi központban, és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás (FHT) igénylését a CSSK korábban (a júliusi rendelet-módosítás előtt is) nyomatékosan javasolta a nála jelentkező segélyezetteknek, mivel így összességében több támogatást kaphatnak (a MJ összegének számításánál az FHT 85%-át kell figyelembe venni, így a MJ összege 3420 Ft-tal magasabb, ha a támogatott FHT-ban is részesül), a pénzbeli ellátás mellett kedvezményes BKK bérletre is jogosultak, és könnyebben férnek hozzá az egészségügyi ellátáshoz.

A regisztrált álláskereső és az FHT-ban részesülők budapesti és zuglói létszámadatainak az időbeli alakulása nem támasztja alá azt a vélelmet, hogy a MJ ellenősztönözné az ellátottakat a munkaügyi kirendeltségen való regisztrációra vagy az FHT igénybevételére (8. ábra). Mind a regisztrált álláskereső száma, mind az FHT ellátotti létszáma nagy vonalakban a budapesti trendnek megfelelően alakult Zuglóban a rendszer bevezetését követően, sőt a regisztrált álláskereső számának a csökkenése 2020 elejéig valamivel *kisebb mértékű* is volt a kerületben, mint a főváros egészében.



8. ábra Regisztrált álláskereső és foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők száma Budapesten és Zuglóban, 2014-2020



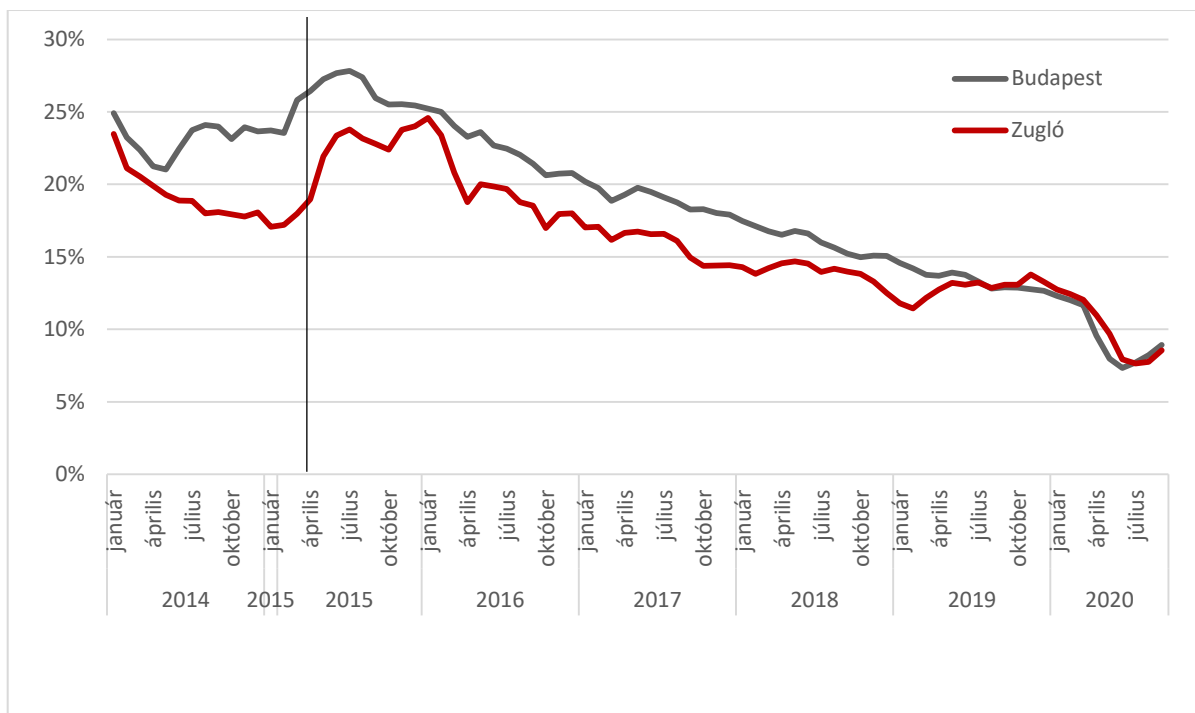
Forrás: ITM.

Megjegyzés: Zuglóban a regisztrált munkanélküliek száma szeptemberben tetőzött, 2655 fővel.

Más adatok sem utalnak arra, hogy a MJ ellátás csökkentené az FHT igénybevételét. Az FHT-ban részesülők számának, illetve regisztrált álláskeresőkhöz viszonyított arányának az alakulása (9-10. ábra), éppen ellenkező tendenciát jelez. Az FHT-ban részesültek száma a MJ ellátás bevezetését követő időszakban kevésbé csökkent Zuglóban, mint általában a fővárosban. Az ügyfelek többsége az FHT *mellett* és nem *helyett* kap minimumjövedelmű ellátást, a 2020 nyári rendeletmódosítás pedig a jogosultak esetében ki is zárja az FHT nélküli MJ juttatást.

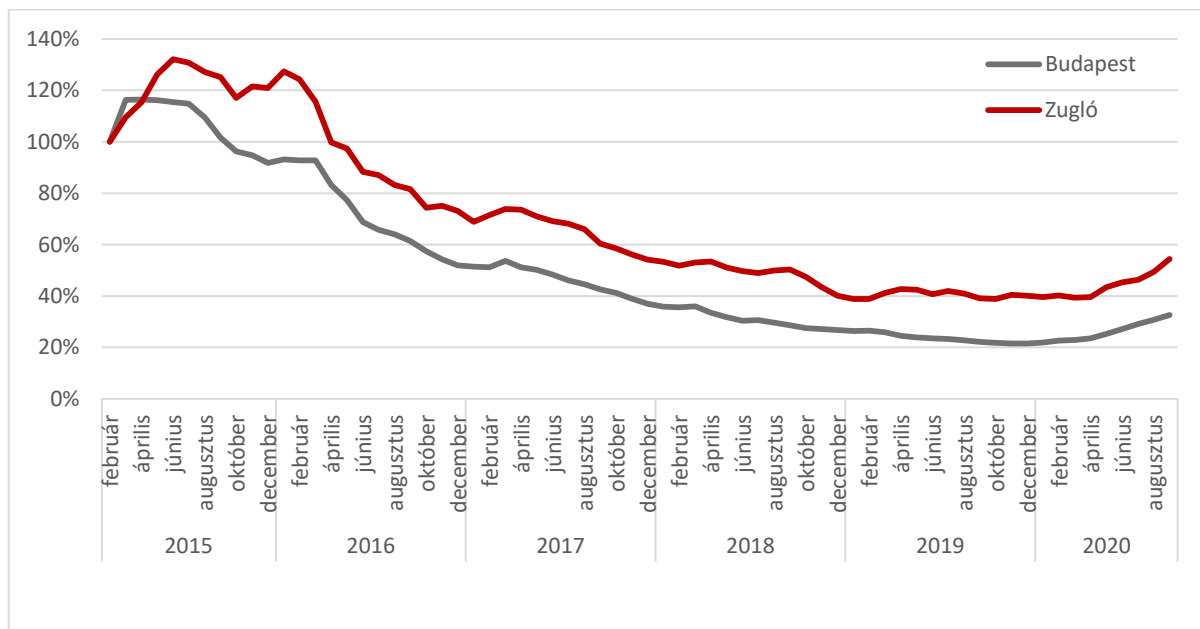


9. ábra A foglalkoztatást helyettesítő támogatás (FHT) ellátotti létszáma Budapesten és Zuglóban a regisztrált álláskeresők arányában, 2014-2020.



Forrás: ITM

10. ábra Foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (FHT) részesülők létszáma Budapesten és Zuglóban, a 2015 február végi létszámadat százalékában



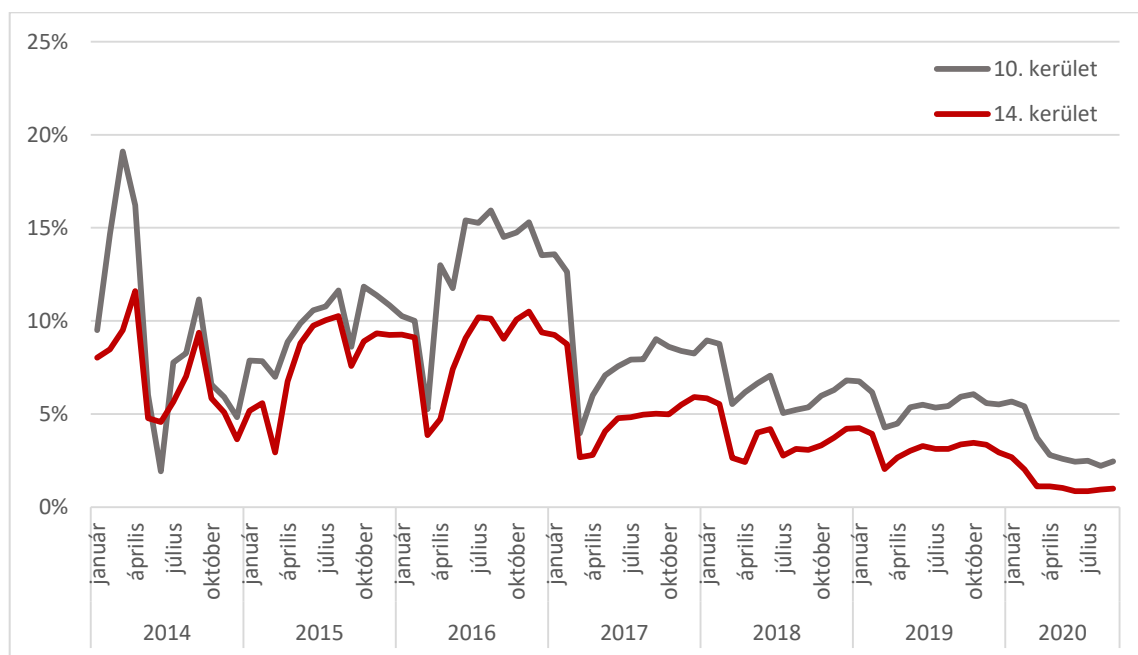
Forrás: ITM



Ha a munkaügyi központ közfoglalkoztatásra hívja a regisztrált álláskeresőt, akkor azt el kell vállalnia (ami a MJ esetében is lehet része az együttműködési megállapodásnak, de a kötelezettség nem automatikus), ebben az esetben viszont jelentősen (nagyjából a duplájára) nő a jövedelme is, ami az esetek többségében kellő motivációt ad a munkára.

Az elérhető adatok nem utalnak arra, hogy az új zuglói segélyrendszer bevezetése után jelentősen csökkent volna a közfoglalkoztatottak aránya. Összevetve például a szomszédos 10. kerülettel, a közfoglalkoztatottak aránya 2015 folyamán hasonlóan alakult. Az ezt követő években mindkét kerületben jelentősen csökkent a közmunkások aránya, 2019-ben már az 5 százalékot sem érte el. Ez részben a közmunkára fordítható keret szűkülésének, részben a munkapiaci helyzet általános javulásának tudható be.

11. ábra Közfoglalkoztatottak aránya a regisztrált munkanélküliekhez és közfoglalkoztatottakhoz viszonyítva



Forrás: BM, ITM



4. A TERVEZETT ÉS MEGVALÓSULT FORRÁSFELHASZNÁLÁS

A minimumjövedelem juttatás és a lakásfenntartási támogatás együttes költsége az elmúlt években is messze a koncepcióban eredetileg becsült keret alatt maradt. 2019-ben a teljes költségvetés 1.03 %-át fordította az önkormányzat pénzbeli szociális ellátásokra. A pénzbeli szociális ellátások nagyjából háromnegyedét teszik ki a rendszeres ellátások (1. táblázat).

1. táblázat A főbb pénzbeli ellátásokra fordított kiadások, 2019

HAVONTA FOLYÓSÍTOTT ELLÁTÁSOK	Összes kiadás (millió Ft)	Ellátottak átlagos száma	Egy ellátottra jutó átlagos havi kiadás (Ft)
Minimumjövedelem	134.2	529	20947
Gyógyszertámogatás	58.6	719	2546
Lakásfenntartási támogatás	55.4	422	10827
Adósságcsökkentési támogatás	27.7	66	34101
Ápolási díj (méltányossági)	7.0	25	23333
ESETI ELLÁTÁSOK	Összes kiadás (millió Ft)	Támogatási esetek száma	Egy esetre jutó kiadás (Ft)
Fűtéstámogatás	78.7	2760	28502
Születési támogatás	28.5	713	39971
Szépkorú személyek elismerése	15.2	1327	11476
Időskorúak évvégi támogatása	14.6	2917	5000
Eseti szociális segély	14.2	1412	20255
Köztemetés	13.0	48	270833
Egyszeri karácsonyi támogatás	10.1	1787	5654
Egyéb támogatások (Szociális kölcsön, tűzifa juttatás)	3.1		
Tanévkezdési támogatás	2.1	148	13851
Pénzbeli ellátások összesen	462.4		
Az önkormányzati költségvetés %-ában	1.03%		

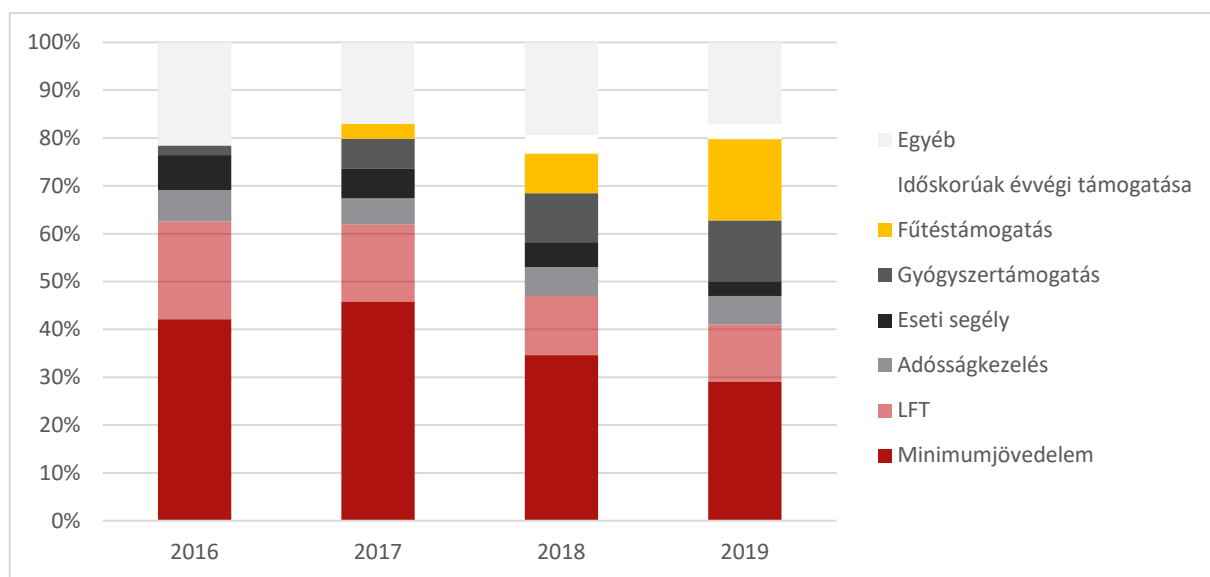
Forrás: Zuglói Önkormányzat Humánszolgáltatási Főosztály Szociális osztálya.



Az eseti segélyre fordított kiadások – az átalakítás céljának megfelelően – csökkentek, viszont megnöttek a nem kifejezetten a szegénységben élőknek nyújtott, ad hoc jellegű kiadási tételek.

Az eseti kiadások között a legnagyobb tétel a 2016 során bevezetett „Fűtési szezonban történő időszaki támogatás”. A fűtési támogatás ugyan jövedelmi küszöbhez kötött, de a jogosultság határa (a kérelmező jövedelme legfeljebb 142 500 Ft lehet) messze meghaladja a rendszeres pénzbeli ellátásoknál egyébként alkalmazott jövedelemküszöböt, és a téli hónapokban fix havi 6000 Ft-os összegével ahhoz vezethet, hogy magasabb jövedelmű háztartások nagyobb összegű támogatást kapnak, mint az alacsonyabb jövedelmű háztartások, amik LFT-ben részesülnek. 2017-ben, a bevezetés évében a fűtési támogatás összárfordítása 13 millió forint volt, ez 2019-re már 78 millió forint fölé nőtt, ezzel ez lett az egyik legnagyobb összköltségű támogatástípus, jócskán meghaladva többek között a lakásfenntartási támogatás, az adósságkezelési támogatás vagy az eseti szociális segély éves ráfordítását.

12. ábra. A szociális célú pénzbeli ellátásokra fordított kiadások megoszlásának változása, 2016-2019

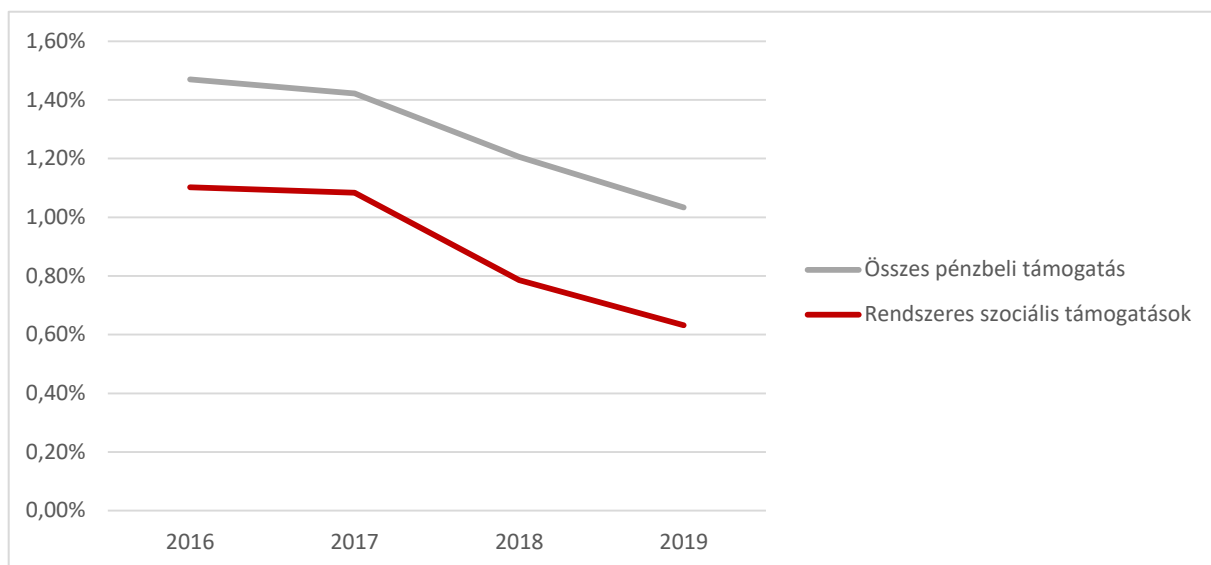


Forrás: Zuglói Önkormányzat Humánszolgáltatási Főosztály Szociális osztálya.

A pénzbeli ellátások egészét tekintve, az elfogadott új igénylések számának csökkenésével a kiadások is csökkenő tendenciát mutatnak, a MJ és az LFT, valamint a főbb eseti juttatások esetében is. A pénzbeli szociális segélyekre költött összeg az elmúlt években egyre kisebb részét teszi ki az önkormányzat kiadásainak, ez igaz a rendszeres támogatásokra is (amik aránya a gyógyszertámogatás kihagyásával még drasztikusabb csökkenést mutatna). A rendszeres szociális juttatások éves ráfordítása 2019-ben már alig haladta meg a költségvetés 0,6 százalékát, míg 2016-ban még ennek majdnem dupláját tette ki, és a költségvetés 1,1 százalékát adta.



13. ábra. A pénzbeli szociális segélyek és a rendszeres szociális segélyek* kifizetett összegének aránya az önkormányzat éves összkiadásához viszonyítva, 2016-2019



* Minimumjövedelem, LFT, Adósságkezelési támogatás, Ápolási díj (méltányossági), Gyógyszertámogatás

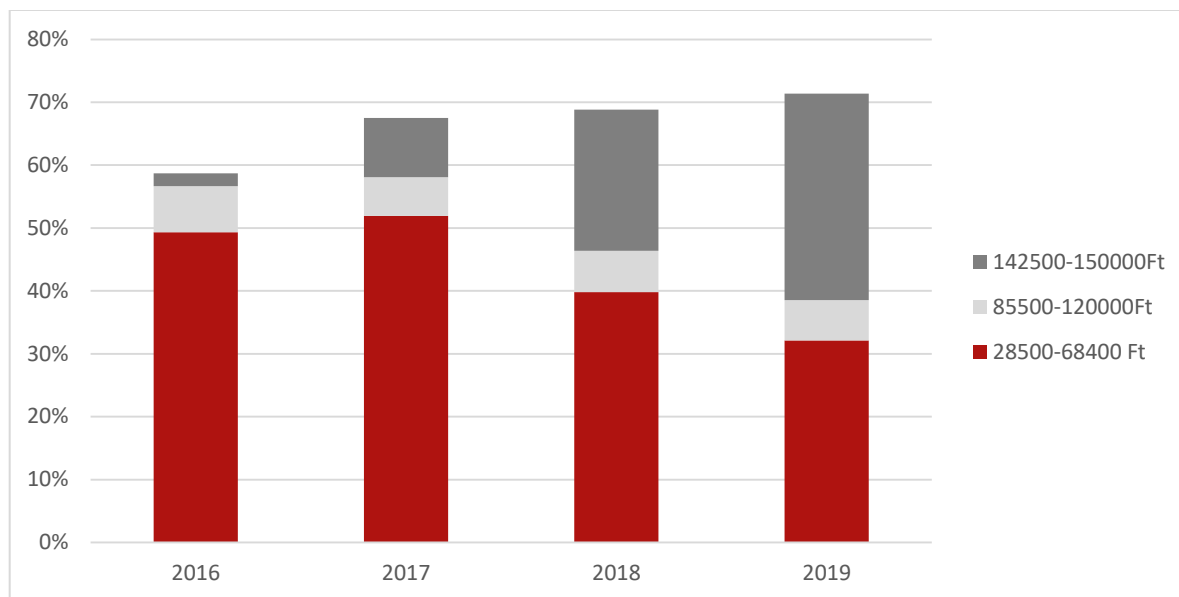
Forrás: KSH, Zuglói Önkormányzat Humánszolgáltatási Főosztály Szociális osztálya.

Ez mozgásteret teremt az új rendszer eredeti koncepciójában javasolt fokozatos bővítésének a megvalósítására, azaz növelni lehet az MJ és/vagy az LFT összegét, illetve a jogosultság küszöbét. A nem, vagy rosszul célzott támogatások felülvizsgálata pedig tovább növelné a koncepcióban foglalt céloknak és elveknek megfelelő ellátások szintjének emelését, illetve az azokhoz való hozzáférés szélesítését.

Ezt alátámasztja az is, hogy az elmúlt években a fix jövedelemküszöbvel rendelkező segélyek közül a magasabb küszöbűek, vagyis a magasabb jövedelmű háztartások számára is elérhető segélyek összköltsége jelentősen növekedett az összes szociális támogatás ráfordításához viszonyítva, miközben az alacsonyabb küszöbű, vagyis a szegényebb háztartásokat segítő támogatások ráfordításának aránya stagnált, vagy a minimumjövedelem esetében, ami a legalacsonyabb jövedelműeket célozza, jelentősen csökkent.



14. ábra Fix jövedelemküszöbhoz kötött támogatások* ráfordításának aránya az összes szociális pénzbeli támogatáshoz viszonyítva, jövedelemküszöb szerint, 2016-2019



*Jövedelemküszöbök: 28500 Ft: Minimumjövedelem, 68400 Ft: Eseti segély, 85500 Ft: Tanévközdési támogatás, 120000 Ft: Adósságkezelési támogatás, 142500 Ft: Gyógyszertámogatás, Fűtési támogatás, 150000 Ft: Időskorúak évvégi támogatása

Forrás: Zuglói Önkormányzat Humánszolgáltatási Főosztály Szociális osztálya.

5. JAVASLATOK A ZUGLÓI PÉNZBELI SZOCIÁLIS ELLÁTÁSOKBAN SZÜKSÉGES KISEBB KIIGAZÍTÁSRA

A zuglói minimumjövedelem (MJ) 2015. évi bevezetését a pénzbeli szociális ellátások egész rendszerének áttekintése alapozta meg és az új MJ mellett egy áttekinthető és hatékony rendszer kialakítása volt a cél. A rendszer jól vizsgázott az elmúlt években, így nincs szükség nagy átalakításra.

A járvány nyomán kialakult gazdasági válság társadalmi hatásai a kerületben is érzékelhetőek, és várhatóan a következő egy-másfél évben feladatot jelentenek majd. A válságban nehéz helyzetbe került egyének és családok egy részét a meglévő ellátások (az MJ, LFT, adósságkezelés) is hatékonyan tudnák segíteni – az alábbi javaslatok egy része ebben a tekintetben erősítené meg az ellátórendszert. A válság új lehetőségeket is teremt: csökkentek a lakás- és albérleti árak, ezt kihasználva bővíteni lehetne az ellátórendszerben a kríziskezelő és megelőző szolgáltatásokat. A javaslatok másik csoportja a Családsegítő illetve a Szociális osztály munkatársai által azonosított kisebb hiányosságok kezelését, illetve – az önkormányzati bevételek megcsappanására tekintettel – a rászoruló körének pontosabb behatárolását célozza. A javaslatok többségének megvalósítása nem igényel jelentős ráfordítást, sem



jelentős intézményi átalakítást. A jelentősebb szabályozást vagy ráfordítást igénylő javaslatokat szürke háttérrel emeltük ki.

5.1. Az ellátások jogosultsági feltételei és összege

Az ellátások paramétereinek kiigazítása több okból is szükséges. Egyrészt az utolsó módosítás óta eltelt két év, az élelmiszerárak évi 6-8 százalékkal emelkedtek. Másrészt, a járvány olyan, korábban stabil jövedelmű családokat is nehéz helyzetbe hozott, akik a meglévő ellátásokra, az alacsony küszöb miatt nem jogosultak, ugyanakkor kisebb, átmeneti segítséggel megelőzhető lenne tartós elszegényedésük. Végül, a terepi tapasztalatok alapján kisebb módosításokkal javítani lehet az MJ célzását.

5.1.1. A 2015-ben bevezetett rendszer a Szociális törvényben meghatározott vagyoni küszöbnél kedvezőbb mértéket állapított meg, ennek indokoltságát az eddigi gyakorlat igazolta. A 2020 júliusában bevezetett módosítás, amely visszatért a Szt. vagyon fogalmához, semmiképpen nem indokolt („e)*5 vagyon: a Szt. 4. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott fogalom,”), figyelembe véve, hogy az Szt-ben megadott küszöb az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegéhez van kötve, ami 2008 január elseje óta nem emelkedett. Ennek megfelelően a küszöb jelenlegi mértéke egy vagyontárgy esetében 855 ezer forint, a vagyontárgyak együttes értékét tekintve 2,28 millió forint. A Szt-ben meghatározott pontosabb vagyonfogalmat megtartva, annál bőkezűbb küszöb meghatározását javasoljuk, illetve kiegészítését, az alábbiak szerint:

- egy vagyontárgy esetében 3,5 millió forint, a vagyontárgyak együttes értékét tekintve 4 millió forint; a vészhelyzet megszűnését követő 6. hónap végéig átmenetileg 5 millió (egyedi) illetve 6 millió (együttes) forint,
- családonként egy, munkavégzéshez vagy munkába járáshoz használt gépkocsi nem számít hasznosítható járműnek,
- a hosszú távú megtakarítások, pl egészségpénztári vagy nyugdíjszámlán lekötött megtakarítás nem számít hasznosítható vagyonnak.

Az átmeneti szabályozás lehetővé tenné, hogy azok az alsó-középosztálybeli családok is hozzáférjenek a minimumjövedelemhez, akik a válság miatt átmenetileg elvesztették jövedelmüket, de van valamennyi vagyonuk. Esetükben ezek a vagyontárgyak csak nagy veszteséggel értékesíthetők, vagy az újbóli munkába állást segíthetnék, ezért sem a közjó, sem a családok jóléte szempontjából nem jó megoldás, ha ezek eladásából kényszerülnek



finanszírozni azt az időszakot amíg újra munkát találnak.

5.1.2. Az adósságkezelési szolgáltatás jogosultságának jövedelmi küszöbét és az önrész sávjában egy kisebb, általános emelést javaslunk, illetve egy nagyobb mértékűt, ami átmenetileg, a vészhelyzet végét követő 6 hónapig maradna érvényben. Ez elősegítené, hogy a válság miatt munkájukat elvesztő családok is hozzáférjenek ehhez a szolgáltatáshoz.

Ha az adós háztartásában kiskorú vagy tartós beteg vagy 70 év feletti idős ember is lakik, és az adósság következtében felmerül a lakásvesztés illetve a védelembe vétel kockázata, a CSSK tegyen javaslatot az önrész csökkentésére illetve a támogatás összegének növelésére, és javasolja a méltányossági elbírálást. A nemleges döntést az önkormányzatnak indokolnia kell.

5.1.3. A lakásfenntartási támogatás esetében az elismert költség egy nm-re jutó összegét javasoljuk kis mértékben emelni (hatályos 500-ról 550-re). Az infláció ebben az időszakban alacsony volt, 2018-19ben 1-1.5 %, viszont a kiinduló összeg irreálisan alacsony volt 2015-ben. A lakásfenntartási támogatás esetében a négyzetméterre jutó elismert lakásfenntartási költség az eredeti koncepcióban javasolt, nyilvánvalóan elégtelen összegét nem a lakásfenntartás (átlagosan jelentősen magasabb) költségeire, hanem a rövidtávú finanszírozási korlátokra tekintettel határoztuk meg. A javasolt emelés azt jelentené, hogy

- háztartás-típustól függően kb. 5-15 ezer Ft-tal növekedne a támogatásra való jogosultság felső jövedelmi határa, azaz többen férnének hozzá;
- egy-egy háztartás-típuson belül a háztartás jövedelmétől (illetve a támogatás jelenlegi képlet szerint számolt összegétől) függetlenül azonos összeggel emelkedne a támogatás összege;
- a támogatás nagyobb mértékben növekedne a több tagú (elsősorban: több gyermekes) háztartások esetében.

5.1.4. A lakásfenntartási támogatást a jelenlegi szabályozás szerint közmű díjakra (gáz, víz, villany) és lakbérre lehet igénybe venni. Javasoljuk ennek kiterjesztését a vezetékes internet díjára. Ez a bővítés elősegítené, hogy a szegényebb családok nagyobb arányban férjenek hozzá a vészhelyzet idejére biztosított kedvezményes internet szolgáltatáshoz – ebben a körben ugyanis a költségek miatt vagy egyáltalán nem rendelkeznek internet előfizetéssel, vagy csak mobil internetjük van. A kiterjesztést átmeneti jelleggel (például a tanév végéig) is be lehet vezetni, vagy tartósan, amennyiben az önkormányzat úgy ítéli meg, hogy az internet hozzáférés a XXI. században már a lakhatáshoz hasonló alapvető szükségletnek tekinthető.



- 5.1.5. Javasoljuk, hogy a szülőkkel együtt élő (ugyanarra a címre bejelentett), nappalin tanuló fiatal esetében a szülők és az igénylő fiatal egy családnak legyen tekintve a jogosultság megállapításakor, tehát csak akkor járjon a minimum jövedelem, ha a szülőknek sincs megfelelő jövedelme. A továbbtanulás ösztönzése érdekében viszont a tandíj, ha van, legyen levonható a jogosultság megállapításakor figyelembe vett összjövedelemből.
- 5.1.6. Javasoljuk, hogy az LFT-hez hasonlóan az MJ esetében is vizsgálja az önkormányzati hivatal – gyanú esetén, vagy a családsegítő jelzése alapján –, hogy a támogatásban részesülő életvitelszerűen a kerületben lakik-e. A vizsgálatra nincs szükség minden esetben, így például nyilvánvalóan mellőzhető, ha az igénylő gyermekei zuglói óvodába, iskolába járnak.
- 5.1.7. A végrehajtás alatt lévő jövedelemrészek kezelése az MJ és LFT jogosultság illetve összeg megállapításában. A levonható jövedelem mértéke Magyarországon nagy, a végrehajtástól védett jövedelem mértéke szélsőségesen alacsony. Javasoljuk disregard alkalmazását, oly módon, hogy az ilyen jövedelemrészeknek a 30%-a számítson bele a háztartás összes jövedelmébe. Ez lényegében azt jelentené, hogy a háztartás (amennyiben jogosultságot szerez a támogatásra), egyfajta adósságkezelési szolgáltatásban is részesül.
- 5.1.8. Az LFT mélyebb átalakítása is indokolt lehet, ha a megfelelő források rendelkezésre állnak. Jelenleg probléma, hogy a támogatás összege a jövedelemmel arányosan nagyon meredeken csökken: viszonylag magasról indul, de hamar végetér a jogosultság. Az LFT paramétereinek megfelelő átalakításával kialakítható lenne egy jóval szélesebben célzott támogatás, ami kiválthatná a *Fűtési szezonban történő időszaki támogatást is*. A paraméterek megtervezése és a várható költségek megbecslése a monitoringon túlmutató feladat, de igény esetén néhány hónap alatt elvégezhető.

5.2. Munkára ösztönzés

A minimum jövedelmet kapók többsége kora, egészségi állapota, vagy alacsony iskolázottsága miatt nem tud könnyen munkába állni. Többségüknek személyre szabott segítségre van szüksége ahhoz, hogy képes legyen munkát keresni és munkába állni – ezt a túlterhelt munkaügyi kirendeltségek általában nem tudják biztosítani.



- 5.2.1. Javasoljuk, hogy azok, akik az FHT mellett még MJ-re vagy LFT-re is jogosultak, ezek összegétől függetlenül legyenek kötelezve a családsegítővel való együttműködésre. A családsegítő ítélje meg, hogy szükségük van-e további segítségre, vagy elegendő az, amit a munkaügyi központtól kapnak.
- 5.2.2. Az önkormányzat rendeletben rögzítse, hogy indokolt esetben (például visszaélés gyanúja, vagy alacsony álláskeresői motiváció esetén) a CSSK előírhat akár heti gyakoriságú találkozást, vagy heti néhány órás közösségi munka-kötelezettséget az MJ-ben vagy LFT-ben részesülő ügyfelek számára. Ilyen esetben a CSSK adjon az ügyfélnek tájékoztatást a fekete munka kockázatairól, a társadalombiztosítás előnyéről, az egyéni tb fizetés módjáról. Az önkéntes munkalehetőségek az FHT jogosultság megtartása mellett a motiváció és a munkavégző képesség fejlesztését is elősegíthetik.
- 5.2.3. Javasoljuk, hogy a CSSK kezdeményezzen együttműködést a területileg illetékes munkaügyi kirendeltséggel (például rendszeres információ a képzésekről), illetve a sérülékeny csoportokkal és szegényekkel foglalkozó helyi civil szervezetekkel (például közös pályázatok, ügyfelek referálása, tapasztalatcsere érdekében).
- 5.2.4. A nem tanuló, nem dolgozó fiatalok elérése és motiválása a járványt követő időszakban különösen fontos, mivel a pályakezdő fiatalok munkapiaci esélyei drasztikusan romlottak, ami könnyen motiváció-vesztéshez és tartós inaktivitáshoz vezethet. Ennek érdekében javasoljuk a CSSK kapacitásának növelését, legalább egy státusszal, és egy szakmai csoport kialakítását (a meglévő MJ csoport mellett) és képzését erre a feladatra.
- 5.2.5. A CSSK költségvetésében (vagy a kormányhivatallal való együttműködés keretében) lehetőséget kellene adni képzési támogatás nyújtására, amely különösen a motivált és fiatal, de alacsony jövedelmű álláskeresői számára nyújtana lehetőséget szakképzettség megszerzésére. A kormányhivatal által szervezett ingyenes képzések ugyanis jellemzően az alapvető készségekre vonatkoznak, a szakképzést legfeljebb önrész mellett támogatják. Ezen segítene például az önrész átvállalása ösztöndíj vagy akár kölcsön formájában.



5.3. Az MJ és LFT hozzáférése és igénylése

Az MJ és az LFT igénylését nem csak a szigorú jogosultsági feltételek, hanem információk korlátok is akadályozhatják, azaz még azok sem feltétlenül jutnak hozzá a támogatáshoz, akik arra jogosultak lennének és rászorulnának. Azok, akik más ügyben nem keresik az önkormányzatot, legfeljebb ismerősökön keresztül értesülhetnek a támogatásokról. Azok, akik korábban jobb anyagi helyzetben voltak, és nem szorultak segítségre, vagy más, kevésbé bőkezű rendszert működtető kerületből vagy településről költöztek át Zuglóban, jellemzően kevésbé tájékozottak, és kevésbé számítanak rá, hogy az önkormányzattól érdemi segítséget kaphatnak. A koronavírus járványt követő válság viszont sok, korábban stabil anyagi helyzetű lakost is megfoszthatott biztos jövedelmétől. Emiatt ebben az időszakban különösen fontos, hogy az önkormányzat több erőfeszítést tegyen a segélyre potenciálisan jogosultak tájékoztatására (amellett, hogy a jogosultsági feltételeket is enyhíti, átmeneti jelleggel).

5.3.1. Tájékoztatás javítása

A hozzáférés legelső feltétele, hogy a támogatásra jogosultak értesüljenek az ellátásokról, tudják és értsék, hogy milyen élethelyzetekben, milyen támogatásra számíthatnak az önkormányzat részéről. Ennek előmozdítása érdekében javasoljuk, hogy

- az Önkormányzat a honlapján és az ügyfélváró helyiségekben elhelyezett számítógépeken tegyen közzé egy kalkulátort, amellyel a szükséges adatok megadása után bárki ki tudja számítani, hogy milyen támogatásra jogosult, milyen összegben. Ez különösen a lakásfenntartási támogatás és a minimumjövedelem-juttatás esetén volna fontos;
- az Önkormányzat vagy a Zuglói Családsegítő és Gyermekegészségügyi Központ készítsen egy olyan rövid tájékoztató füzetet, amely közérthető módon ismerteti a pénzügyi ellátások zuglói rendszerét, és amely – különböző háztartás-típusok és jövedelmi szintek szerint összeállított táblázatok segítségével – lehetővé teszi, hogy az érdeklődők maguk is meg tudják ítélni, hogy vélhetően mennyi támogatásra számíthatnak. A tájékoztatás terjedjen ki az együttműködési kötelezettség szabályozásának az ismertetésére és indoklására is.

5.3.2. A lakásfenntartási támogatásra és minimumjövedelemre való jogosultság hivatalból történő vizsgálata más pénzügyi ellátások igénylése esetén.

A rendelet hatályos szövege szerint az önkormányzat már most is hivatalból (külön kérelem nélkül) dönt, illetve dönthet a támogatás megállapításáról az eseti szociális segély és szépkorú



személyek elismerése esetén; hivatalból állapítja meg a tanévkezdési támogatást a minimumjövedelem-juttatásra vagy lakhatási támogatásra jogosult szülők gyermeke(i) részére; továbbá hivatalból vizsgálja, *minden* rendszeres pénzellátás megállapítására irányuló kérelem esetén, hogy az ellátást kérő vagy családtagja jogosult-e a szociális törvényben foglalt szociális ellátások *bármelyikére*.

A fenti esetekben már alkalmazott gyakorlat kiterjesztését javasoljuk a minimumjövedelem-juttatásra, valamint a lakásfenntartási támogatásra való jogosultság hivatalból történő vizsgálatára *bármelyik* rendszeres vagy eseti támogatás igénylése esetén.

Az előző monitoring jelentésben megvizsgált egyéni adatok szerint több mint 300 olyan MJ-ben részesülő háztartás volt, amely nem részesül LFT-ben, noha jogosult lett volna rá; és közel 200 olyan LFT-ben részesülő háztartás volt, amely nem részesült MJ-ben, noha jogosult lett volna rá. Ez is azt mutatja, hogy már azzal is jelentős eredményeket lehetne elérni a támogatások tényleges elérésének a javításában, ha az LFT és a MJ megállapítására irányuló kérelem esetén az önkormányzat hivatalból vizsgálná a másik rendszeres ellátásra való jogosultságot.

5.3.3. Közművekkel való kapcsolat javítása

Az LFT automatikusan jogosultságot teremt a védendő áram- és gázfogyasztói státuszra, aminek van - elsősorban a kikapcsolástól való védelemmel összefüggésben - előnye. A kikapcsolás megelőzése a közművek és az önkormányzat közös érdeke is, hiszen a ki- és visszakapcsolás adminisztratív és technikai költségeit is megtakaríthatják. Az önkormányzati ügymenetet úgy lenne érdemes átalakítani, hogy automatikusan kiállítsák az ehhez szükséges igazolást, tájékoztassák az ügyfelet a lehetőségről/előnyökről/további ügyintézésről. A támogatottak szintén jogosulttá válnak a Fővárosi Lakásrezsi Támogatásra ([ld. itt](#)), arra is automatikus rendszerben lehetne "jelentkeztetni" (tájékoztatni, ügyintézésben segíteni, ösztönözni) az ügyfeleket.

5.3.4. A magánbérleti szerződések formalizálásának elősegítése, a bejelentett Zuglói lakcímhez kötött támogatások elérésének javítása érdekében. Javasoljuk, hogy az önkormányzat gyűjtse össze és rendszeresen, több fórumon (például az önkormányzat helyi lapjában, a közös képviselőkkel vagy akár a kerületben aktív ingatlan-közvetítőkkel együttműködve) keresztül tájékoztassa a tulajdonosokat és bérlőket a formális szerződés előnyeiről, biztosítson ingyenes lakásügyi jogi segítséget. A lakcím-bejelentés egyik fontos akadálya például az azzal kapcsolatos közkeletű félreértés, hogy a lakcím bármilyen birtokosi jogot keletkeztet.



- 5.3.5. A magánbérleti szerződések formalizálásának elősegítése: a magánpiaci bérlők és különösen a leginkább rászorulóknak számára jobban elérhetővé tenni a lakásfenntartási támogatást egy önkormányzati szociális lakásügynökség létrehozása (lásd még 5.4.3. pont). Az ügynökség lényege a magánkézen levő, kiadható üres lakások és a rászorultak egymásra találásának támogatása információval és garanciákkal, ami egyúttal a bérleti megállapodások legalizálását és a tényleges lakóhely bejelentését is elősegítené.
- 5.3.6. A rendezetlen lakcímű háztartások fokozott szegénységi kockázatára tekintettel a zuglói rendszert megalapozó eredeti koncepcióban is javasoltuk a támogatások egy részére való jogosultság fokozatos kiterjesztését ezekre a háztartásokra. Ezt továbbra is egy fontos, és országos szinten is példamutató, innovatív intézkedésnek tartjuk.

5.4. A lakhatás biztonságát elősegítő szolgáltatások és szabályozás

Az LFT és az adósságkezelés sem működhet hatékonyan, ha nincs elegendő megfizethető szociális bérlakás a területen. A szociális bérlakásállomány Zugló egyik legfontosabb, a mélyszegénység ellen bevethető *stock*-jellegű erőforrása a kiadható bérlakásállománya, azon belül is az önkormányzati tulajdonban levő, szociális célok szolgálatába is állítható több, mint 2000 ingatlanból álló lakásállomány. Ez a hasznosítási cél (más célok mellett) teljesen egybeesik az Önkormányzat 37/2016-os, 2017-ben módosított Lakásrendeletével. Alább a Városkutató Kft. által a Zuglói Önkormányzat számára 2019-ben készített jelentésére⁷ támaszkodva, annak ajánlásaival egybehangzóan ennek az erőforrásnak a még jobb hasznosítása érdekében a következő javaslatokat tesszük.

- 5.4.1. Az önkormányzati lakásgazdálkodás a deklarált terveivel összhangban bővítse a rászorultsági pontrendszer alapján összeállított szociális alapú névjegyzékben szereplőknek elérhető bérelhető szociális bérlakások számát. A 2017-ben és 18-ban együttesen ilyen címen kiadni tervezett 28 lakás helyett csak 4 került kiadásra. Ezt a bővítést menedzsment-jellegű változtatásokon és a szanálási, építési és vásárlási tervek revízióján túl elsősorban a felújítások ütemének gyorsításával, illetve a felújíthatóság szempontrendszerének újraértékelésével lehet elérni.

⁷ Misetics Bálint és Somogyi Eszter: Jelentés a Zuglói Önkormányzat Lakáspolitikájáról. Városkutató Kft. 2009. május



5.4.2. Az önkormányzati lakásgazdálkodás a maga részéről is tegyen meg mindent az önkormányzati lakások de facto rászorult bérlőinek⁸ a lakbért nehezen kezelhető hátralékosságra esése vagy akár lakásvesztése ellen.

A súlyosabb eladósodás és a lakásvesztés megelőzése szempontjából elvben fontos előrelépést jelentett, hogy a lakásrendelet 2017 májusi módosításával bekerült a szabályozásba a bérlők tájékoztatásának és felszólításának, valamint a Zuglói Család- és Gyermekjóléti Központ értesítésének a rendszere – noha ezeknek a rendelkezéseknek a végrehajtása a gyakorlatban még csak részben valósul meg. A bérlők tájékoztatása és felszólítása késve működik, akár hónapokkal két havi tartozás felhalmozódása után, és bár a fizetési felszólítás tájékoztatja a bérlőket, hogy felkereshetik a CSSK-t támogatás igénylése céljából, a CSSK automatikusan nem kap értesítést a hátralékos ügyfelekről és a fizetési felszólításokról, csak eseti jelleggel a nagyobb tartozást felhalmozókról, vagy olyan esetekről, ahol követeléskezelési eljárás indul, vagy lakáskiürítési per várható.

Ezért, ami a lakásvesztés folyamatát illeti, javasoljuk, az Önkormányzat szabályozza az ilyen ügyekben követendő részletes eljárásrendet, ideértve az Önkormányzat ügyben érintett munkatársai, valamint a ZCSGYK közötti kommunikáció és együttműködés rendjét, a megfelelő elhelyezés biztosításával kapcsolatos operatív teendőket, a felajánlott elhelyezés visszautasításakor követendő eljárást, valamint az ezekhez kapcsolódó felelősségeket és határidőket.

A nagyobb összegű, önkormányzati lakás bérlői által felhalmozott hátralékosságot (melynek okai között a számlázási gyakorlat adminisztratív hiányosságai is fellelhetők lehetnek) az adósságrendezési szolgáltatáson túl az Önkormányzat segítsen rendezni a lakásrendeletben a súlyosabb eladósodás megelőzése érdekében elrendelt intézkedések, és a vagyonrendeletben is megjelölt lehetőségek (tartozás részleges elengedése, behajthatatlan követelések leírása) széleskörűbb alkalmazása útján is.

5.4.3. A szociális lakhatási helyzet javításának fontos eszköze lehet a magánkézen levő, kiadható üres lakások és a rászorultak közötti egymásra találást információval és garanciákkal segítő szociális lakásügynökség, aminek bevezetése egy 2015-ös koncepció⁹ nyomán már felmerült

⁸ Akik egy része különböző okokból a 2018-as lakbér-felülvizsgálat után is, ill. épp annak hibái miatt „költségelvű” lakbérrel bérbeadott önkormányzati lakásban él.

⁹ Hegedüs József et al.: Közösségi Lakhatási koncepció Budapest XIV. kerület Zugló Önkormányzat számára.



Zuglóban, és amivel funkcionálisan ekvivalens megoldást idén hirdetett meg az I. kerület önkormányzata¹⁰.

5.4.4. A magánbérleti szektorban a bérleti díjak gyors emelkedésére nem adott megfelelő választ a kormányzat – ez ma lényegében egy teljesen magára hagyott szociálpolitikai terület. Javasoljuk, hogy az önkormányzat dolgozzon ki és vezessen be egy külön támogatási programot a rászoruló magántulajdonú lakást bérlők számára, ami a lakásfenntartási támogatás logikájához hasonló módon (de annál magasabb összegben) támogatná a lakhatásukat. A támogatás részleteinek a kidolgozásakor érdemes azoknak az önkormányzatoknak (VI. kerület, Kecskemét, Nyíregyháza, Pécs, Szombathely, Veszprém) a tapasztalataira is építeni, amelyek már működtetnek (vagy korábban működteték) ilyen vagy hasonló ellátást. Egy ilyen támogatás elindítása első lépésben történhet egy olyan kísérleti program elindításával is, amely pályázatos rendszerben támogatná a rászoruló zuglóiak lakhatását, a rászorultság mellett más szempontokat is figyelembe véve, ami a kerületben lakók jólétét növeli, vagy hozzájárul a kerület fejlődéséhez (például előnyt élvezhetnek a kerületben működő civil szervezetek munkatársai, a szociális, egészségügyi, oktatási, vagy kulturális intézmények dolgozói).

5.5. A CSSK informatikai rendszerének fejlesztése

5.5.1. Az ellátások működésének rendszeres nyomonkövetése lényegesen egyszerűbben, a napi rutin részeként megvalósítható lenne, ha az ügyfélutak dokumentációja egységes informatikai rendszerben történné a CSSK-ben és ez összeköthető lenne egyéni szinten az önkormányzat adataival. Egy ilyen rendszer az esetgazdákat is segíteni tudja: áttekinthetően megmutatja az esedékes találkozókat, az ügyfelek teendőit, az ezekre kiszabott határidőket, stb. A digitalizált dokumentáció lehetőséget ad az adminisztráció csökkentésére (például adatlapok, riportok, határozatok kitölthetők anélkül, hogy manuálisan kéne többször felvinni, beírni olyan adatokat amik már bent vannak a központi adatbázisban.) és kapacitásokat szabadít fel az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatásokra.

5.5.2. A digitalizált, egységes nyomonkövetési rendszer arra is képes, hogy automatikusan elkészítse a támogatások hatásait mérő mutatókat, ami hasznos információkat nyújt a rendszer további fejlesztéséhez.

Városkutatás Kft, Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet Kft, 2015 december.

¹⁰ <http://www.budavar.hu/hirek/budavari-lakasugynokseg>



6. FÜGGELÉK

6.1. Interjújegyzék

Zuglói Családsegítő Központ munkatársa, MJ ügyfelek 2020.09.29.

Zuglói Családsegítő Központ munkatársa, adósságkezelés 2020.11.20.

Zuglói Önkormányzat, Szociális osztály vezetője, 2020.11.19.

Zuglói Önkormányzat, önkormányzati képviselők, 2020.10.29.

Zuglói Önkormányzat, önkormányzati képviselők, bizottsági tagok, 2020.12.01.

6.2. Jogosultsági kritériumok áttekintése

Hatályos rendelet: <https://www.zuglo.hu/wp-content/uploads/2016/03/015R007-egyseges-szerkezet-2020-11-28-tol.pdf>

1. táblázat MJ és LFT jogosultsági paraméterei

Ellátás		koncepció	hatályos	javasolt módosítás
minimumjövedelem	jövedelmi küszöb értéke (Ft/fogyasztási egység)	26 000	28 500	28 500
	vagyoni küszöb értéke (egyedi)	3 millió	855 ezer	3,5 millió
	vagyoni küszöb értéke (együttes)	3 millió	2,28 millió	4 millió
lakásfenntartási (LFT) támogatás	elismert havi költség (Ft/nm)	450	500	550
	elismert lakásnagyság (nm/fogyasztási egység)	35 +20	35 +20	35 +20



2. táblázat Adósságkezelési szolgáltatás jogosultsági paraméterei

	20%	25%	30%	küszöb (Ft)
önrész mértéke az ekvivalens főre jutó jövedelem szerint				
Koncepció és első rendelet (Ft)	0- 42750	42751-71250	71251-85500	85 000
Hatályos (Ft)	0- 55000	55001-85000	85001-120000	120 000
Javaslat (Ft)	0- 55000	55001-107000*	107001-150000	150 000

(Viszonyítási alapul: a nettó minimálbér összege 2020-ban: 107 065 Ft)

Méltányossági önrésztől dönthet a polgármester, de min 10 ezer Ft, ha

a) háztartás egyenlő értékű jövedelme kisebb, mint a mindenkori legkisebb öregségi nyugdíj 150%-a, a háztartás legalább egyik tagja várandós nő, tartósan beteg, kiskorú, fogyatékkal élő személy, egyedülálló 60 év feletti kérelmező, vagy

b) a háztartás esetében, amelynek minden tagja 60 év feletti, illetve

c) a háztartás kiskorú tagja(i), anyagi vagy lakhatási problémák miatt veszélyeztetett(ek)

3. táblázat Jövedelemküszöbök támogatásonként

	jövedelmi küszöb (forint)	mire vonatkozik a küszöb
MJ	28 500	háztartás összes jövedelme / "ekvivalens" fő
LFT	háztartásmérettől függ	
Eseti segély	68 400	
Tanévkezdési támogatás	85 500	
Adósságcsökkentés	120 000	
Gyógyszertámogatás	142 500	
Fűtési támogatás	142 500	kérelmező jövedelme
Időskorúak évvégi támogatása	150 000	

*másképpen: az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem a háztartásban

4. táblázat Az infláció alakulása 2015-2019

Év	2015	2016	2017	2018	2019
Infláció	99,9	100,4	102,4	102,8	103,4
Háztartási energia infláció	97,1	99,9	100,8	101,4	101,0

Forrás: Háztartási energia http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qsf005b.html

Infláció http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qsf001.html