

# AZ ÖNKORMÁNYZATI SEGÉLYEZÉS ALAPVONÁSAI 2015-BEN

## 1. BEVEZETÉS<sup>1</sup>

2014-ben a kormány jelentős átalakítást hajtott végre a hazai szociális segélyezés rendszerében.<sup>2</sup> Ennek nyomán 2015. március 1-től egy átalakított támogatási struktúrára lépett életbe. A változások szakmai háttérét a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció<sup>3</sup> adta, melynek javaslatai részben visszaköszönnek a márciustól működő rendszerben. Ezek közül a legjelentősebb a jövedelemptótló és a kiadáskompenzáló támogatások szétválasztása. Előbbi – főszabályként<sup>4</sup> – a központi állami rendszer részévé vált, míg utóbbi a települési önkormányzatok felelősségi körében maradt.

A jogszabályi változás lehetővé teszi továbbá, hogy a jogosultsági feltételekről az önkormányzatok szabadon döntsenek. A törvény bevezeti a települési támogatás fogalmát, mint új segélytípust. Ez egy gyűjtőellátás, mivel az önkormányzatok maguk határozzák meg, hogy milyen ellátási (szükséglet) köröket nevesítenek e támogatási formában. A jogalkotó csak „javasolja”, hogy az alábbi „élethelyzetek” (szükségletek) kerüljenek szabályozásra a települési támogatásban:

- a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez;
- a 18. életévét betöltött, tartósan beteg hozzátartozójának ápolását, gondozását végző személy részére;
- a gyógyszer-kiadások kompenzálására;
- a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére.

A jogalkotó törekedett arra is, hogy – az egyenlő hozzáférés elve alapján – legyen egy olyan segély is, amely biztosítását a szociális törvény minden településnek előírja.

---

<sup>1</sup> A kutatásban részt vettek: Bényei Zoltán (adatbázis készítése), Drahos Zsolt (interjúzás, esettanulmány), Erdélyi Tamás (interjúzás), Farkas Xénia (kutatási asszisztens, interjúzás, esettanulmány, adatbázis készítése); Fehér Boróka (interjúzás, esettanulmányok), Kovács Ivetta (adatbázis készítése), Menich Nóra (KSH OSAP adatok elemzése), Pataki Gergely (adatbázis készítése), Török Gábor (online kérdőív, adatfelvétel).

<sup>2</sup> A hazai segélyezési rendszer átalakítása régóta napirenden lévő kérdés. Erre számos javaslat született (Semjén (1995); TÁRKI (1998); Szolid program (2002-03); Mózer (2007); Mózer és Tausz (2010); SZOLID program (2004), Darvas et. al. (2013).), melyeknek közös sorsa, hogy – miközben az ellátórendszer sokat és sokszor változott – asztalfiókban maradtak

<sup>3</sup> Czibere et. al. (2011).

<sup>4</sup> A közgyógyellátási igazolvány és az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság, amelyek kiadáskompenzáló ellátások, szintén járási szintre kerültek.

Ez a rendkívüli települési támogatás.<sup>5</sup> A törvényi szabályozás értelmében a települési önkormányzatok a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gondokkal küzdő személyek részére rendkívüli települési támogatást kötelesek nyújtani. A változás előtti és az azt követő ellátási struktúrát az 1. táblázat mutatja be.

1. táblázat Az új segélyezési rendszer alapsémája

Régi ellátás neve	Új ellátás		Megállapító hatóság
Szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások (segélyek)			
Időskorúak járadéka			járás
Ápolási díj			
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás			
Rendszeres szociális segély	helyett	Egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás	települési önkormányzat
Lakásfenntartási támogatás		Települési támogatás	
Adósságcsökkenési támogatás, adósságkezelési szolgáltatás			
Méltányossági közgyógyellátás			
Méltányossági ápolási díj			
Önkormányzati segély		Rendkívüli települési támogatás	
Óvodáztatási támogatás		-*	
Természetben nyújtott szociális ellátások			
Köztemetés			
Közgyógyellátás			járás
Egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság			

Megjegyzés: \* 2015. szeptember 1-től megszűnik.

Forrás: Saját összeállítás a szociális törvény alapján.

Az átmeneti időszak szabályozását a kormány úgy oldotta meg, hogy azokban az

<sup>5</sup> A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 45. §. (3) A képviselő-testület a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gondokkal küzdő személyek részére rendkívüli települési támogatást köteles nyújtani

esetekben, ahol 2015. március 1. előtt már jogosulttá váltak az ellátásra, a juttatások egy része kifutó ellátás (pl. lakásfenntartási támogatás, adósságcsökkentési támogatás, méltányossági közgyógyellátás, méltányossági ápolási díj), más részüket (foglalkoztatást helyettesítő támogatás, a rendszeres szociális segély helyébe lépő egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás, továbbá – már 2013. január 1-től – a közgyógyellátás és az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság) a járás biztosítja. Előbbi esetben a segélyek a megállapított jogosultság időtartamára fennállnak (ha a segélyezett életkörülményei nem változnak pozitív értelemben). Az ehhez szükséges forrásokat a központi költségvetés biztosítja. A fokozatos átmenet biztosítása érdekében az új feltételrendszer csak az új belépők számára kötelező.

A tanulmány alapjául szolgáló kutatás ebben az átmeneti szakaszban készült. A tanulmány fő célja, hogy képet kapjunk a március 1. utáni települési önkormányzati segélyezés gyakorlatáról, a 2015. március utáni önkormányzati segélyrendszer (ezen belül a két fő ellátástípus: települési támogatás és rendkívüli települési támogatás) jellegzetességeiről, mintázatairól. Az elemzés során a település nagyságát, a települések jogállását, a települések földrajzi elhelyezkedését, valamint adóerő-képességüket<sup>6</sup> vettük alapul. Azt vizsgáltuk, hogy az önkormányzati segélyezés esetében fellelhetőek-e közös pontok, illetve különbözőségek, markáns eltérések, valamint ezek a hasonlóságok, illetve eltérések a segélyezési szisztéma mely részeire (célok, eljárási szabályok, mértékek) jellemzőek. Vizsgáltuk azt is, hogy a segély igénylése során milyen jogosultsági feltételek állnak fenn, valamint azt, hogy az ellátások összegei mennyire térnek el egymástól. Először röviden ismertetjük az e tanulmány alapját képező kutatás megállapításainak módszertani háttérét, ezt követően a főbb eredmények bemutatása következik, majd az írást rövid összeggel zárjuk.

## 2. A MINTAKERET KIALAKÍTÁSA ÉS A MINTAVÉTEL

A kutatás során 196 helyi önkormányzat (összesen 190 települési önkormányzat, és 6 budapesti kerület) önkormányzati rendeletei kerültek feldolgozásra.<sup>7</sup> A települések kiválasztásának módszere a véletlen mintavétel volt.

A minta kialakítása során az előzőekben ismertetett elemzési szempontok mellett azt a megrendelői igényt is figyelembe kellett vennünk, hogy mind a településszerkezet,

<sup>6</sup> Az adóerőképesség a segélyrendszer finanszírozási alapja. Ennek az értéknek a kiszámítását a 2014. évi C. törvény tartalmazza. Ennek alapján az egy főre jutó adóerőképesség alapján négy kategóriába lehet sorolni a települési önkormányzatokat. Ezek a következők:

1. az egy főre jutó adóerőképesség nem éri el a 18 000 Ft-ot;
2. az egy főre jutó adóerőképesség 18 001 és 24 000 Ft közé esik;
3. az egy főre jutó adóerőképesség 24 001- 32 000 Ft közé esik;
4. az egy főre jutó adóerőképesség 32 000 Ft felett van

<sup>7</sup> Az önkormányzati rendeletek gyűjtésének formája on-line (Nemzeti Jogszabálytár <http://www.njt.hu/>, ill. weboldalon) módon történt.

mind az adóerő-képesség eloszlásának megoszlási mintázata megjelenjen. A népességszám és az adóerő-képesség együttes alkalmazása azonban felveti azt a módszertani problémát, hogy ennek megoszlása igen egyenetlen. Mind a települések népességszáma, mind az adóerő-képesség tekintetében a kis lélekszámú (az összes település 76%-a 2000 fő alatti település) és a gyenge adóerőt képviselő (a települések 83%-ában az egy főre jutó adóerő-képesség nem éri el az egy főre jutó 18 ezer Ft-ot) települések vannak túlsúlyban.

Ahhoz, hogy a kutatási célokat, valamint a megrendelői igényeket érvényesíteni lehessen, a mintavétel során azt a kutatói döntés kellett meghozni, hogy az alapsokasághoz képest a mintavételi keretbe kerülő települések közül a nagyobb lélekszámú településeket felülreprezentáltuk.<sup>8</sup>

3. táblázat A minta kialakításához szükséges információk

A települések népességszám szerinti kategóriái						
	2000 alatt	2000 – 4999	5000 – 19.999	20.000 – 49.999	50.000 felett	Összesen
települések népesség száma szerint <sup>1</sup>	1 673 299	1 429 573	2 052 472	1 944 538	1 032 818	8 132 700
települések száma <sup>1</sup>	2 400	479	214	41	18	3 152
súlyszáma	3%	9,5%	25%	30%	40%	-
mintakeret – elemszám	72	45	54	12	7	190
korrekció	-	-	-	-	6 <sup>2</sup>	6
Összesen	72	45	54	12	13	196

*Megjegyzés:*

<sup>1</sup> KSH online adatbázis alapján (Budapest nélkül).

<sup>2</sup> budapesti kerületek.

Az így kialakított mintakeret szolgál alapul az adóerő-képességet összesítő adatbázisból (forrás: NGM) kialakított adóerő-képesség szerinti négy kategória felhasználásával készített adattáblának. A 3. táblázat tartalmazza a megfigyelési egységeket, azaz a rendeletek megoszlását.

<sup>8</sup> Az eljárás lényege, hogy a mintakeret kialakítása során a településeket népességszám alapján kategóriákba csoportosítottuk, majd a különböző kategóriákhoz - regresszív módon - különböző súlyszámokat rendeltünk.

4. táblázat A minta jellemzői<sup>1,2</sup>

A települések népességszám kategóriái						
	2000 alatt	2000 -4999	5000 – 19.999	20.000 – 49.999	50.000 felett	összesen
	népességszám (fő)					
mintakeret – települések száma	72	45	54	12	13	196
egy főre jutó adóerőképesség, 18e Ft alatt	88%	78%	63%	15%	22%	-
egy főre jutó adóerőképesség, 18-23,9e Ft között	4%	8%	11%	17%	6%	-
egy főre jutó adóerőképesség, 24e -31,9e Ft között	2%	5%	13%	27%	22%	-
egy főre jutó adóerőképesség, 32e Ft felett	6%	9%	13%	41%	50%	
	Megfigyelési egység					
egy főre jutó adóerőképesség, 18e Ft alatt	63	35	34	2	3	137
egy főre jutó adóerőképesség, 18-23,9e Ft között	3	4	6	2	1	16
egy főre jutó adóerőképesség, 24e-31,9e Ft között	2	2	7	3	3	17
egy főre jutó adóerőképesség, 32e Ft felett	4	4	7	5	6	26
Összesen, db	72	45	54	12	13	196
Összesen, %	37%	23%	27%	6%	7%	100%

Megjegyzés:

<sup>1</sup> KSH online adatbázisa, valamint NGM adóerő-képesség adatbázisa alapján saját számítás.

<sup>2</sup> A megfigyelési egység egyes cellaértékeit úgy kapjuk meg, hogy mintakeret cellaértékeit megszoroztuk ugyanazon oszlopban szereplő egy főre jutó adóerő-képesség egyes értékeivel. A műveletet cellánként végeztük el. (Pl.: a táblázat első sorában lévő első cellaértéket (72) megszorozzuk a második sor első cellájában lévő értékkel (88%). Az így kapott érték (72\*0,88≈63) lesz a megfigyelési egység azon településszáma, amely 2000 alatti népességű település és az egy főre jutó adóerő-képessége 18 000 Ft alatti.

A mintavételi eljárás során alkalmazott módszer következtében az alapsokasághoz képest a nagyobb települések felül, míg az egy főre jutó 18 000 Ft alatti adóerő-képességgel bíró települések alulreprezentáltak. Utóbbi esetben ez azt is jelenti, hogy többi település – főként azok, ahol az egy főre jutó adóerő-képesség 24 001 és 32 000 Ft, illetve 32 000 Ft felett van – a 196 önkormányzatot tartalmazó mintában nagyobb hányadban szerepelnek.

Ez a megoszlás várakozásainknak és célkitűzéseinknek megfelel, hiszen az adatbázis célja, hogy bemutassa a segélyezési rendszer jellemzőit. Ehhez arra van szükség, hogy minél több ellátás kerüljön az adatbázisba. A mintavétel torzítása azon az intervallumon belül van, ahol az adatbázis elemzéséből levonható konzekvenciákat általános érvényűnek tekinthetjük. Összességében azt állíthatjuk, hogy elemzési céljainkra a kialakított minta megfelel, a használata során tett megállapítások/bebecslések érvényesek, azonban némi óvatossággal kezelendők.

A mintába kerülő önkormányzati rendeletek feldolgozása során csak a települési, illetve rendkívüli települési támogatásként elnevezett ellátásokat vizsgáltuk. Ez oly módon történt, hogy a szóban forgó juttatásokat mintegy 30-40 változóba kódoltuk (értékekkel láttuk el). A kódolás során három sablon (általános, lakhatás, adósságkezelés) segítségével dolgoztuk fel a rendeletek szövegét, amit kiegészítettünk egy negyedik, a rendeletek egészét értékelő szakértői értékelést tartalmazó sablonnal.

A rendeletek kódolása után tehát négy adatbázist kaptunk. Az adattisztítás és ellenőrzés, valamint a szöveges elemek kódolása után<sup>9</sup> az adatbázisokat összeillesztettük.

Fontos megjegyezni, hogy az elemzés alapegységét egyrészt a rendeletek, másrészt az egyes ellátások képezik.

### 3. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK ELEMZÉSE

A segélyezési politika megértésének vizsgálata során sokféle szempont merülhet fel. A szempontok köre meghatározza a bemutatás, az elemzés mélységét, de az – a hazai (Ferge 1995, 1996; Tausz 2008) és nemzetközi leírások (Barr 2004, Baldock et al. 1999, MISSOC adatbázis<sup>10</sup>) alapján – egyértelmű, hogy a segélyezés céljainak feltérképezése, a jogosultsági és más hozzáférést meghatározó szabályok számbavétele, valamint az ellátások mértékeinek bemutatása nélkül nem lehetséges leírni az ellátórendszer főbb instrumentumait. A mintába került önkormányzatok rendeleteinek bemutatása is ezt az elvet követi. A bemutatás elemei az alábbiak:

1. a segélyezési rendszer céljai;
2. az önkormányzati rendeletek általános ismérveinek bemutatása (segélyezési típusok, formák, ellátási jogcímek);
3. a segélyezéshez jutás feltételei (jogosultsági feltételek, segélyezési küszöbök,);
4. az ellátás mértékei.

<sup>9</sup> A munka megkezdése előtt a rendeletek értelmezéséhez sablonokat készítettünk, ahol az egyes kategóriák (változók) attribútumainál meg kellett hagyni azt a lehetőséget, hogy ha a felkínált opciók közül egyik sem volt megfelelő, akkor a kódolást végző szakember nyisson egy új opciót, és szövegesen írja be a megfelelő választ. Erre az eljárásra azért volt szükség, mert a munka megkezdésekor ismeretlen volt a rendeletek tartalma, így csak az előzetes szakmai tapasztalatainkra alapozhattuk a sablonok elkészítését. E mellett eleve voltak több választási lehetőségen alapuló kategóriák is. Az adatbázis összeállítása előtt ezeket kellett egységesíteni.

<sup>10</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>

### 3.1. A SEGÉLYEZÉS CÉLJAI

„A segélyezés célja inkább a szegénység enyhítése, mint leküzdése vagy megelőzése.” (Ferge 1996:18) Ezt az átfogó célt több részcélra, vagy területre lehet bontani. A kutatás során öt szociálpolitikai célt előre rögzítettünk: egy minimális életszínvonal biztosítása; a lakhatás biztonságának erősítése; az aktív korú inaktívak célzott támogatása; a betegségből, fogyatékoságból adódó hátrányok kompenzálása; a humántőkébe való beruházás. Ezt követően egy hétfokú skálán értékeltük, hogy ezek mennyire jelennek meg az adott rendeletben. A bemutatásra kerülő célok természetesen nem kizárólag csak a segélyrendszere jellemzőek. Éppen ezért csak arra az összefüggésre voltunk kíváncsiak, hogy a látókörünkbe került rendeletek esetében az öt cél között milyen preferenciákat lehet felállítani.

Az értékelés (lásd 4. táblázat) azt mutatja, hogy a támogatások leginkább az „itt és most” helyzetek kezelésére szolgálnak, ezen belül is az elismert lakhatási (átlag: 3,9) és az egészségkárosodásból fakadó szükséglet kielégítésére, valamint a fogyatékoságból eredő hátrányok kompenzálására koncentrálnak (átlag: 3,5). A lakhatási támogatás szerepének fontosságát erősíti az is, hogy a kijelölt célok közül a lakhatási támogatás a két alsó kategóriában [(1)+(2) kategória] szerepel legkevesebbszer. Feltűnő, hogy a minimális életszínvonal biztosítása nem kap hangsúlyt az önkormányzati segélyezés során, pedig ennek a jogalkotó szándéka szerint<sup>11</sup> az önkormányzati segélyezés egyik legfontosabb funkciójának kellene lennie.

5. táblázat Segélyezési célok megjelenése az önkormányzati rendeletekben: hétfokú értékelési skálán való eloszlás (a rendeletek %-ában, N=196)

	egyáltalán nem jellemző (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	teljes mértékben jellemző (7)	Összesen
minimális életszínvonal biztosítása	17	37	26	14	4	1	1	100
lakhatás biztosítása	10	15	17	11	29	17	1	100
aktívkorú inaktívak célzott támogatása	64	25	6	5	0	0	0	100

<sup>11</sup> A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 45. §. (4) bekezdés.

	egyáltalán nem jellemző (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	teljes mértékben jellemző (7)	Összesen
betegségből, fogyatékosságból eredő hátrányok kompenzálása	17	19	18	6	24	15	1	100
humántőkébe való beruházás	55	16	10	6	7	5	1	100

*Forrás: Önkormányzati Rendeletek Elemzésének adatbázisa (2015).*

### 3.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

A vizsgált rendeletek legtöbbszörében (az összes rendelet 71%-a) az ellátások<sup>12</sup> száma három és hét közé esik. Tipikus, illetve a leggyakoribb (módusz) ellátásszám a négy. A rendeletek 18%-ában egy vagy kettő ellátást szerepel, ezzel szemben tizedük nevesít tíz, vagy annál többféle települési támogatást.

A rendeletek azonban nemcsak a szociális törvényben nevesített két támogatást típust nyújthatják. Átlagosan egy rendeletre 1,57 olyan támogatás jutott, ami se nem települési, se nem rendkívüli települési támogatás. A vizsgált rendeletek 54%-ában egy, míg negyedükben kettő vagy ennél több juttatás szerepel. Fontos kiemelni azt is, hogy a rendeletek huszadában csak a szociális törvényben nevesített segélytípussal találkoztunk.

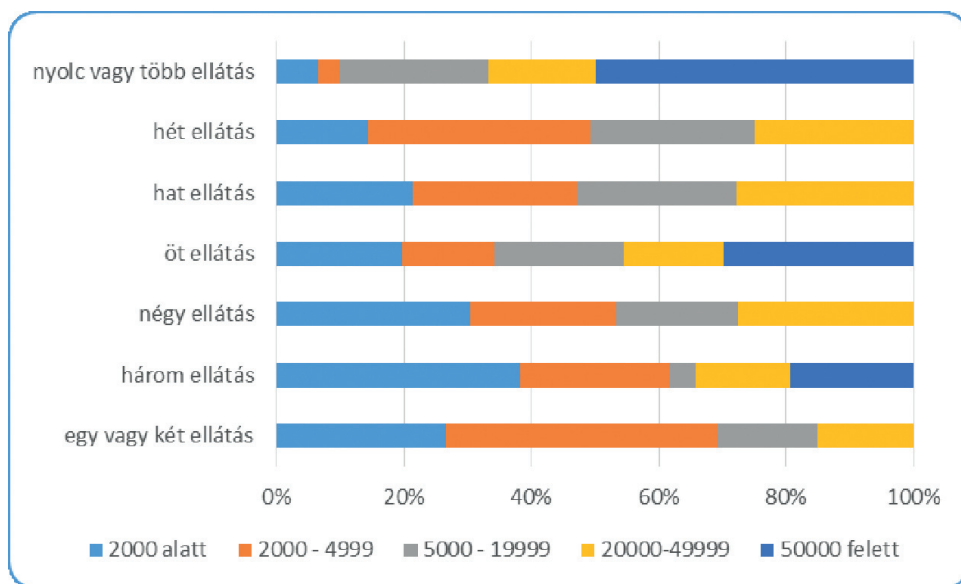
A település nagysága és az ellátások száma közötti kapcsolat tekintetében az volt az előzetes várákozásunk, hogy e két változó között igen szoros kapcsolat áll fenn. Azt vártuk, hogy a településnagyság, az ott lakók számossága, jelentős hatással van az ellátások számának alakulására. Adataink fő vonalakban igazolják ezt az összefüggést ( $r=0,389$ ,  $p<0,0005$ ), hiszen a népességszám nagyságával a szükségletek köre is bővül<sup>13</sup>, azonban az összefüggés erőssége alacsonyabb a vártnál. Feltételezhető, hogy több tényező együttes (más közpolitikai eszközök megléte, segélyezett megítélése stb.) hatása alakítja az ellátások számát, amelyekből – vélhetőleg még mindig – a legerősebb a településen lakók száma.

<sup>12</sup> Ebben az esetben ellátások alatt rendszeres és rendkívüli települési támogatást értjük.

<sup>13</sup> Az adóerő-képesség alapján azonban nem látható semmiféle értelmezhető összefüggés, a két változó közötti kapcsolat is gyenge ( $r=0,014$ ,  $p<0,0001$ ).



1. ábra Az egy rendeletben szereplő ellátások száma és a település népességszáma közötti kapcsolat (a rendeletek %-ában, N=196)



Forrás: Önkormányzati Rendeletek Elemzésének adatbázisa (2015).

A támogatások típusa, formája szerint 40%-uk rendszeres, 60%-uk eseti jellegű települési támogatás. A rendszeres támogatásokat rendszerint egy évre állapítják meg, míg az eseti segélyeket jellemző időtartama évente egy vagy két alkalom. Az összes rendelet közel harmada e csoportba tartozik.

A legjellemzőbb rendszeresen folyósított ellátás a lakhatási támogatás, valamint az ápolásra és gyógyszerre fordítható segélyek. A többi ellátás inkább eseti juttatás, amelyek közül a krízissegélyek és a temetési segélyek kiemelkednek, hiszen az e jogcímen folyósított segélyek majd mindegyike eseti jellegű támogatás. Ez érthető, mert mindkét ellátás rendkívüli, és/vagy váratlan helyzetre reagál, nyújt támogatást.

6. táblázat Az önkormányzati segélyek megoszlása a támogatás formája és jogcímei szerint (segélyek száma, N=1119)

	lakhatási támogatás	ápolás, gyógyszer	gyerekhez kaps. tám.	élethelyzet, krízis tám.	temetési támogatás	egyéb támogatás
rendszeres	201	133	50	8	12	43
eseti	39	65	104	152	136	176

	lakhatási támogatás	ápolás, gyógyszer	gyerekhez kapcs. tám.	élethelyzet, krízis tám.	temetési támogatás	egyéb támogatás
összesen	240	198	154	160	148	219

*Forrás: Önkormányzati Rendeletek Elemzésének adatbázisa (2015).*

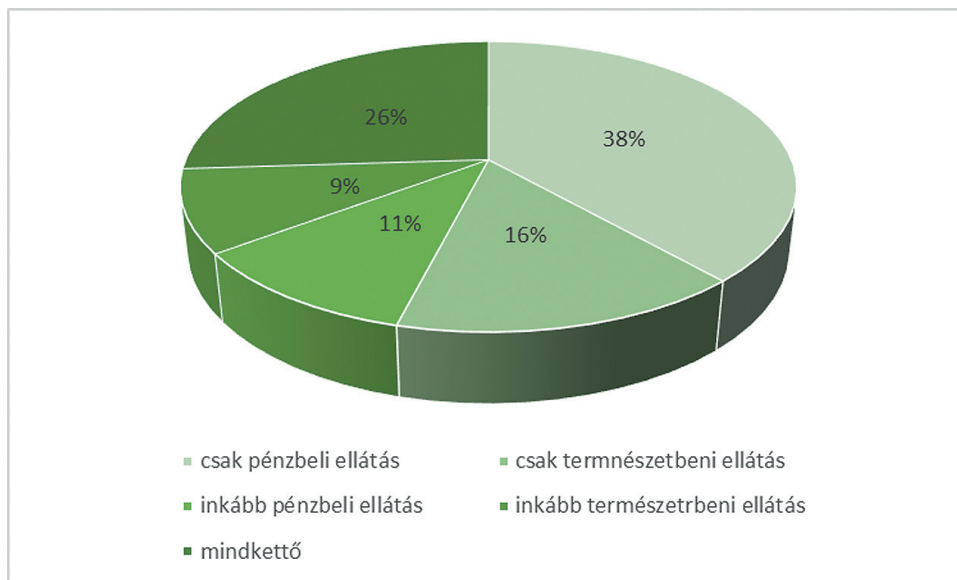
Az eseti támogatások túlsúlya (az ellátások háromötöde tartozik ide) magyarázhatja azt a jelenséget is, hogy az ellátások közel 70%-a diszkrecionális ellátás, azaz a jogosultság megállapítása nem normatív szabályok mentén, hanem keretjellegű, vagy egyedi diszkréción<sup>14</sup> alapján történik. A rendeletek átfogó értékelése is megerősíti ezt a megállapítást, hiszen – hétfokú skálán mérve a diszkrecionalitást – mind az átlag, mind a módusz ötös értéket vesz fel. A rendeletek 21%-a a két szélső értéket (6-as és 7-es érték) vette fel, és csak 7% körüli azon rendeletek aránya, amely a legkevésbé diszkrecionális tartományba került. Egyszerűbben fogalmazva: a megállapító hatóság vagy személy akkor is elutasíthatja a segélykérelmet, ha a kérelmező megfelel az eljárási szabályokban előírt feltételrendszernek. Különösen így van a krízisellátások, a temetési, valamint a lakhatási támogatások esetében.

A szociális törvény szerint az ellátásokat vagy készpénzben, vagy természetben folyósítják. Az előzetes adatgyűjtés során azt tapasztaltuk, hogy a határ nem ilyen éles, mert a települések vezetői inkább az is-is megoldásokat preferálják. Tiszta, egyértelmű helyzeteket az ellátások több mint felénél (54%) láthatunk. Ekkor a szóban forgó támogatást vagy készpénzben (38%) nyújtják, vagy természetben (16%) juttatják el az igényjogosultnak. A többi esetben a kapott értékek megerősítették az előzetes

<sup>14</sup> „A szociális igazgatással foglalkozó irodalom hagyományosan a jóléti programok szabályozásának univerzális, valamint normatív és diszkrecionális szelekción alapuló megoldásait különbözteti meg. A téma egyik legelismertebb kutatója, Michael Adler egy további distinkciót alkalmazva megkülönbözteti a diszkréción adminisztratív szabályokkal, illetve egyéni mérlegeléssel történő alkalmazását. [Adler 1996] Az adminisztratív diszkréción jellemzője, hogy a központi szabályozás keretjellegű, azt a jogalkalmazó tölti ki tartalommal, de oly módon, hogy a jogalkalmazó szervezetben belül egységes szabályok érvényesülnek. (...) Egyéni mérlegelést engedő (teljes) diszkréciónról akkor beszélhetünk, amikor a szociális ügyintéző az ügy összes körülményének figyelembe vételével legjobb belátása szerint dönt. (...) A szociális ellátások jogosultságot keletkeztető (normatív) szabályozása akkor célszerű, ha a hozzájutás feltételei hosszabb távon pontosan rögzíthetők, ha a kérelmek elbírálása során elegendő az ügyfelek jogilag releváns körülményeinek mérlegelése, s ha a jogalkotó lehetővé kívánja tenni a határozatoknak a jogalkalmazótól független fórumok (pl. bíróság) általi érdemi felülvizsgálatát. A kötött (adminisztratív) diszkréción engedő szabályozás a helyi sajátosságok figyelembe vételének lehetővé tételével, illetve az adminisztráció gyors reagáló képességének biztosításával úgy oldja a normatív reguláció rugalmatlanságát, hogy eközben biztosítja a kérelmek szervezeten belüli egységes szempont szerinti elbírálását. Egyéni mérlegelési jogkört olyan ügytípusokban szoktak biztosítani, ahol az elbírálás szempontjai rendkívül szerteágazóak, nem általánosíthatók, ezért az ügyek megítélése a formális jogalkalmazói tevékenységhez szükséges ismereteken túli speciális szakmai felkészültséget igényel. E széles diszkrecionális jogkört általában a krízishelyzetben járó támogatások tekintetében biztosítják. Mivel nincsenek rögzített szabályok, a jogorvoslatok sem biztosíthatók a hagyományos módon. A döntést szakmai szempontok indokolják, ezért – ideális esetben – a jogorvoslatot is szakmai fórumok általi felülvizsgálatként kell biztosítani.” (Juhász 2009: 8-9).

információkat, hiszen az esetek (rendeletek) majdnem felében nem „tiszta” megoldást találtunk.

2. ábra Milyen formában nyújtják az adott ellátást? (az összes ellátás %-ában, N=1128)



Forrás: Önkormányzati Rendeletek Elemzésének adatbázisa (2015).

Az ellátások jogcímeit e kérdéssel összekötve megállapítható, hogy leginkább a lakhatási támogatás az a segély, amit természetben nyújtanak. Az önkormányzatok szempontjából ez logikus lépés, mivel az ilyen formában nyújtott ellátás biztos, hogy célba ér, ráadásul a helyi piacot sem torzítja. Az sem szorul nagyobb magyarázatra, hogy az ápolásra fordítandó segélyek és a gyógyszer-támogatások miatt készpénzes ellátások. Előbbi esetben jövedelempótlásról van szó, így a cél az, hogy az önkormányzat a jogosult számára szabadon felhasználható forrást biztosítson. Utóbbi esetben – eljárási oldalról mindenképpen – is ésszerű megoldásnak tűnik a készpénztámogatás. A krízissegély esetében a kép már nem ilyen egyértelmű, hiszen a mögöttes megfontolásokat sem lehet egyértelműen megfogalmazni. Vélhetőleg ezért is kerül túlsúlyba a „vegyes” opció. A hazai kutatások (Szalai 2005, Zolnay 1999) arra hívják fel a figyelmet, hogy a segély nyújtását a kérelmezőről alkotott igen erős negatív előítéletek befolyásolják.

Az ellátások jogcímeit vizsgálva megállapítható, hogy az ellátások mintegy négyötöde a célokat tekintve (mire lehet kérni az ellátást) jól artikulált. Úgy is fogal-

mazhatnánk, hogy az ellátások többsége jól körülhatárolható szükségletekre reagál, úgymint:

- lakhatás támogatása, adósságkezelés (22%);
- ápolás, gyógyszereltámogatás (18%);
- gyerekekhez kapcsolódó támogatás (14%);
- krízishelyzet megoldásának támogatása (14%);
- temetési költségekhez való hozzájárulás (13%).

A fennmaradó, mintegy 19% sokféle ellátási körként definiálható (eufemisztikusan ez az „egyéb” kategória). Ebben a halmazban olyan ellátások szerepelnek, amelyek egy-egy élethelyzetre (időskor; állástalanság), vagy marginális problémára (pl. utazási támogatás, más ellátásokhoz kapcsolódó kiegészítő ellátás) reagálnak.

Mindenképpen kiemelésre érdemes, hogy a települési támogatások juttatásainak tartalmi (mire szolgál az adott ellátás) vizsgálata során az volt tapasztalható, hogy ezek a tartalmak hasonlóságot mutatnak a járási hivatal által nyújtott támogatások ellátástípusaival, valamint a központi forrás által finanszírozott, gyerekekhez kapcsolódó ellátásokkal.

A segélyezési politikák mintázatáról sokkal többet árul el, ha az ellátások a *jogcím szerinti kombinációt* tekintjük át. A mintában szereplő rendeletek vonatkozásban többfajta együttjárást azonosítottunk<sup>15</sup>, itt csak a legjellemzőbbeket mutatjuk be:

- azon településnél, ahol *három jogcím* szerepel, az együtt járás a következő: lakhatási támogatás – temetési támogatás – krízistámogatás, vagy lakhatási támogatás – temetési támogatás – egyéb támogatás;
- azon településnél, ahol *négy jogcím* szerepel, az együtt járás a következő: élethelyzet, krízistámogatás – lakhatási támogatás – ápolás, gyógyszerkiadások támogatása;
- azon településnél, ahol *öt jogcím* szerepel, az együtt járás a következő: lakhatási támogatás – egyéb támogatás – temetési támogatás;
- azon településnél, ahol *hat jogcím* szerepel, az együtt járás a következő: lakhatási támogatás – krízistámogatás – gyerekekhez kapcsolódó támogatás, ill. lakhatási támogatás – egyéb támogatás – gyerekekhez kapcsolódó támogatás;
- azon településnél, ahol *hét jogcím* szerepel, az együtt járás a következő: lakhatás – krízistámogatás – ápolás, gyógyszereltámogatás – temetési támogatás, ill. lakhatás – krízistámogatás – ápolás, gyógyszereltámogatás – egyéb támogatás.

Látható, hogy a lakáshoz köthető támogatások minden kombinációban előfordulnak, azaz e támogatástípus mellett mindig szerepel más juttatás is. Jellemzően ezek a

<sup>15</sup> Az adatok kiszámításának módja: az adott ellátásszám móduszait vettük alapul, még hozzá úgy, hogy először a teljes kör móduszát néztük, majd ezt az ellátáskódot kivontuk, és úgy számoltuk ki az új móduszt. Addig számoltunk, amíg csak két-három ellátástípus maradt.

következők: a) élethelyzetre reagáló, krízisellátás; b) temetéshez köthető segély; c) egyéb támogatás.

A segélyek jogcím alapján összeállított kombinációi szerint tehát arra, a szükségletkielégítés szempontjából fontos összefüggésre hívja fel a figyelmet, hogy a lakhatási támogatás az egyik legfontosabb pillére a helyi segélyezési politikáknak. Emellett fontos elemei a segélyezésnek a temetéshez köthető támogatások is, annak ellenére, hogy a hatályos szociális törvény a természetbeni szociális ellátásként külön támogatástípusként (köztemetés) előírja az önkormányzatok számára „az elhunyt személy közkölségen történő eltemettetését”. Ennek oka lehet, hogy a köztemetésre csak akkor kerülhet sor, ha nincs az elhunyt eltemetésre köteles személy, vagy az nem gondoskodik az eltemettetésről. Az önkormányzatok által szabályozott támogatások vélhetően arra az élethelyzetre reagálnak, hogy ha van ilyen személy, de jövedelmi rászorultsága okán nehézséget okoz számára az elhunyt eltemettetése.

Az adatok szerint az „élethelyzetre reagáló, krízisellátást” szintén az egyik alappillére a segélyezési rezsimeknek. Úgy tűnik, hogy ez a helyzet független a segélyek számától, hiszen a legtöbb kombináció egyik eleme. Majd a későbbiekben bemutatott adatok (pl. segélyek mértékei, jogosultsági szabályok), valamint a már vizsgált diszrecionalitásra vonatkozó eredmények afelé mutatnak, hogy ezen ellátási csoport inkább a „rossz helyzetek” enyhítésére koncentrál, és nem valamilyen alsó küszöb biztosítására.

A 2000 fő alatti állandó lakossal rendelkező települések esetében, a különböző céllal létrehozott támogatások nagyjából egyenletesen oszlanak el. Ezzel szemben azon települések esetében, ahol a népességszám meghaladja az 50 000 főt, két olyan ellátástípus van, amely jelentősnek mondható. Ezek a lakhatási és lakásháttralékhoz köthető ellátások, valamint a hozzátartozó ápolásának támogatása, illetve az igényjogosult gyógyszer-támogatása<sup>16</sup>. A lakhatási, adósságkezelési célú támogatások előfordulása a 2000 és 49 999 fő közötti négy településtípusban hasonló (21-24% közötti) arányokat mutat. A gyerekhez köthető juttatások, valamint az „egyéb jogcím”-en futó ellátások előfordulási gyakorisága inkább a kisebb létszámú településekre (2000 és 4999 fő közöttiekre), míg az élethelyzet gyors romlására reagáló krízisellátások a nagyobb, 20 000 feletti és 50 000 fő alatti településekre jellemzőek.

<sup>16</sup> Az elemzés során e két szükségletet egynek vettük, mivel nagyon hasonló szükségletre reagál. Ha kettévontjuk, akkor az összes támogatáson belül a gyógyszer-támogatás 13, míg az ápoláshoz köthető juttatás 5%.

### 3.3. A SEGÉLYHEZ JUTÁS FELTÉTELEI

A segélyhez jutás feltételei az önkormányzati rendszerben sokfélék, azonban a jövedelemigazolás, a szükséges jövedelmek időhossza, a vagyonteszt és a környezettanulmány az esetek többségében jelen van. E jogosultsági előírások tartalmi főbb vonalakban hasonlóak. Hasonlóság van a tekintetben is, hogy ki a megállapító. Ha ezeket a hasonlóságokat összegyűjtjük, rögtön kiderül, hogy az önkormányzati segélyrendszer hasonlóságai tulajdonképpen a jogosultsági és a hozzáférési, eljárási szabályok köré csoportosíthatók.

7. táblázat Települési támogatások, rendkívüli települési támogatások közös pontjai

Segélyezési kritérium		Előfordulási gyakoriság (%)
A kérelem benyújtásának helye	polgármesteri/önkormányzati hivatal	98
Jogorvoslat	van	95
	képviselőtestület	79
Indexálás	az ellátás nincs indexálva	90
Diszkrécionális az ellátás	igen	69
A jogosultság megállapításához szükséges jövedelmek időintervalluma (egyéb, nem munkajövedelem)	vizsgált időszak: 1-3 hónap	68
A jogosultság megállapításához szükséges jövedelmek időintervalluma (munkajövedelem)		49
Környezettanulmány	polgármesteri hivatal végzi	65
	az eljárás nincs szabályozva	54
Vagyonteszt alkalmazása	szociális törvény szerint	60
A megállapítást végző személy/hivatal	polgármester	53
Jövedelem igazolás módja	nyilatkozat, jövedelem vélelmezése, és hatósági igazolás	45
Ellátás időhossza	eseti – évente egy alkalom	19
	eseti – évente két alkalom	11
	rendszeres – 12 hónap	38

*Forrás: Önkormányzati Rendeletek Elemzésének adatbázisa (2015).*

A hasonlóságok egy része nem meglepő, hiszen az önkormányzatok számára törvényi előírásból következik az eljárásrend kialakítása. A jogszabályi előírásokból adódó eljárások a segély feltételül szabott jövedelmek időintervallumát, a megállapítást végző hatóságot, valamint a jogorvoslati lehetőséget szabályozzák. A 7. táblázat adataiból látható, hogy gyakorlatilag a *kérelem benyújtásának helye* maga a polgármesteri vagy

önkormányzati hivatal. A megállapító hatóság az esetek döntő százalékában maga a polgármester, azaz a vizsgált települések 53%-ában a képviselőtestület rendeltében átruházza a hatáskört a polgármesterre. Így az is érthető, hogy a jogorvoslati kérelem elbírálója 79%-ban a képviselőtestület. Ugyanis az önkormányzati hatáskörben hozott döntések elleni jogorvoslat rendszerét az önkormányzati törvény, illetve a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény szabályozza. Eszerint:

- a) a döntést a képviselőtestület hozza, akkor fellebbezésre nincs lehetőség, csak a döntés bírói úton történő megtámadására.
- b) a hatáskört a képviselőtestület valamely más önkormányzati szervre delegálja (pl. polgármester, bizottság, jegyző) akkor a döntés ellen fellebbezés nyújtható be a képviselőtestülethez, majd a másodfokú döntés megtámadható a bíróság előtt.

Az adatok szerint az önkormányzatok többsége a b) pontot részesíti előnyben.

A *jogosultság megállapításkor* alkalmazott jövedelem- és vagyonteszt alkalmazhatóságának is vannak törvényi feltételei<sup>17</sup>. A szociális törvény meghatározza egyrészt a jövedelem fogalmát, valamint azt, hogy a jövedelemvizsgálatkor milyen időtartamot kell figyelembe venni, másrészt, hogy az eljárás során mit kell vagyonnak tekinteni. Ha nem is olyan mértékben, mint az előző eseteknél, de az önkormányzatok követik a jogszabályok által előírt szabályokat.

A jövedelemvizsgálat esetében egy sor központilag nem szabályozott eljárás nagy hasonlóságot mutat, hiszen a jövedelemigazolás során egyszerre többféle elvárás fogalmazódik meg a kérelmező felé. Az vizsgált rendeletek 45%-a tartalmaz olyan eljárást, ahol a kérelmezőnek egyszerre kell nyilatkoznia is, és igazolnia is a jövedelmét, ráadásul az eljárást végző szervezet vélelmezheti a jövedelmet. A nyilatkozat és igazolás kettősége a különböző jövedelemtípusok miatt szükséges, hiszen pl. alkalmi, időszakos munkavégzés után kapott jövedelem esetében előfordulhat, hogy a kérelmező nem tud jövedelemigazolást benyújtani. A vélelmezés kérdésköre ennél komplexebb, de ha a rendeletek egészét nézzük, erős a gyanú, hogy a kérelmező iránti bizalmatlanság az egyik legerősebb motiváció.

A lakásfenntartási támogatás és az adósságkezelés eljárásrendjében is nagyfokú egybeesést fedezhetünk fel. Mindkét lakhatás biztonságot erősítő eszköz, igaz más-más ok miatt, de a szabályozásának hasonlósága a támogatások többségére igaz. A lakásfenntartáshoz való hozzájárulás esetében a támogatás alapját az esetek számottevő részében kétféleképpen határozzák meg a települések: (a a hozzájárulást fix összegben szabályozzák vagy (b a 2015. március előtti időszakban hatályos szociális törvényből átvett képlet alapján. E két módszer nagyban lehatárolja az ellátás többi elemét (lakás fogalmát, a lakástámogatáshoz benyújtandó dokumentumok körét, az elismert lakásfenntartási költséget). Az adósságkezelési támogatás vonatkozásában másról van szó. E támogatástípus igen csekély körben terjedt el, gyakorlatilag ott,

<sup>17</sup> Szt. 4. § (1), ill. 10.§. (1) – (9) bekezdések

ahol a törvénymódosítás előtt is volt ilyen juttatás, és hozzá kapcsolódó szolgáltatás (megyei jogú városok, budapesti kerületek). Így az eljárási szabályokban nagyfokú megegyezést találhatunk. Különség olyan esetekben fordul elő, mint például a támogatás összegének meghatározása, mert ebben az esetben a többi ellátás szabályait, sémáit alkalmazzák erre a típusú támogatásra is.

8. táblázat A települési támogatások és a rendkívüli települési támogatásokon belül a lakhatási támogatás és az adósságkezelési szolgáltatás közös pontjai

Segélyezési kritérium		Előfordulási gyakoriság (%)
Lakás fogalma	lakás	52
Lakásfenntartás 1 m <sup>2</sup> -re eső elismert költsége	fix összegben meghatározott	85
Adósságkezelési szolgáltatást végző szervezet	szociális intézmény	91
Adósságtámogatás: önrész meghatározása	adósság százalékában	93
Adósságtámogatás: támogatás összege	adósság százalékában, felső plafon beépítésével	65
Adósságtámogatás: hátralék időtartalma	4-6 hónap	64

Forrás: Önkormányzati Rendeletek Elemzésének adatbázisa (2015).

Az ellátásokhoz való hozzáférésnek a település jogállása szerinti vizsgálata alapján kijelenthető, hogy a jogosultsági szabályok leginkább a városokban differenciálódnak. A községek esetében inkább a kevesebb jogosultsági szabály a jellemző, míg a megyeszékhelyek és a fővárosi kerületek vonatkozásában pont fordított a kép.

A segély folyósításának ideje alatt az önkormányzatok 71%-ánál nincs nevesített *együttműködési kötelezettség*. A fennmaradó 29% esetében jellemzően egyféle előírás létezik. Az esetek harmadában ez valamilyen együttműködési kötelezettség, vagy az önkormányzattal, vagy az önkormányzat által kijelölt intézménnyel. Számos esetben (26%) a lakókörnyezet rendben tartása is a folyósítás feltétele, illetve a segély felhasználásának ellenőrzése (igazolások, utólagos elszámolások) is alkalmazott módszer. Utóbbi a települések 16%-a alkalmazza. Amennyiben a feltételeknek nem tesznek eleget, a rendeletek harmadában *szankcióról* is olvashatunk. A legelterjedtebb szankció az ellátás megvonása. Igaz, a szankciókhoz *méltányosság* is kapcsolódik, amely a visszafizetési kötelezettség csökkentése, elengedése, részletfizetési kedvezmény megadása is lehet. A méltányossági jogkör gyakorlója – törvényi kötelezettségből kifolyólag – a helyi politikai mezőből kerülnek ki, ugyanis a méltányosság gyakorlója jellemzően vagy a polgármester, vagy a képviselőtestület, illetve a szociális ügyeket intéző önkormányzati bizottság.



### 3.4. JOGOSULTSÁGI KÜSZÖBÖK, ELLÁTÁSOK MÉRTÉKEI

Az egyes önkormányzatok között a *jogosultság megállapításához szükséges jövedelmek felmérésénél* nagymérvű különbségeket fedezhetünk fel. A kapott eredmények<sup>18</sup> szerint, az adatbázisban szereplő rendeletek esetében alig találkozunk olyan önkormányzattal, amely a háztartás jövedelmét fogyasztási egységben mérné, hiszen az ezzel a módszerrel meghatározott segélyezési küszöb az egyedülállók esetében az ellátások 2%-át sem érte el, míg ugyanezen érték az egyedül élők 6, a háztartásban élők 8%-ában fordult elő. Megállapíthatjuk tehát, hogy a hazai önkormányzatok gyakorlatában még mindig az egy főre jutó jövedelem meghatározása a legelterjedtebb gyakorlat.

A jövedelemnagyság meghatározásának gyakorlata azonban már korántsem ilyen egységes. A rendeletek elemzése és az adatok pontosítását követően tizenhat féle küszöbszint-kombinációt lehetett elkülöníteni. E szintek alapja – néhány esetet leszámítva – a legkisebb öregségi nyugdíjminimum volt, azaz nyugodtan kijelenthetjük, a hazai önkormányzati ellátórendszerben a segélyezési küszöb az egy főre jutó öregségi nyugdíjminimum valamilyen értéke. A beazonosított szintek közül néhány küszöbérték kiemelkedik, mivel számos önkormányzat eszerint határozza meg a segélyezésbe való belépés jövedelemhatárait<sup>19</sup>.

9. táblázat Az egy főre jutó jövedelem alapján számított segélyezési küszöbök közé eső segélyek megoszlása a segélyezett családi státusza szerint (ellátások %-ában)

	önym	önym 150%-a	önym 200%-a	önym 250%-a	önym 300%-a	egyéb	összesen
	alatti egy főre jutó jövedelem						
Egyedül élő	1	20	35	27	16	1	100
Egyedülálló	2	25	37	25	9	2	100
Háztartás	5	44	30	13	7	1	100

*Forrás: Önkormányzati Rendeletek Elemzésének adatbázisa (2015).*

*Megjegyzés: önym - öregségi nyugdíjminimum.*

<sup>18</sup> Az adatbázis összeállításához használt általános sablonban – mint már többször jeleztük: ezeken a kategóriákon keresztül értelmeztük a rendeleteket – egy olyan eljárást alkalmaztunk, ahol a segélykérő családi állapotára vonatkozó adatokat három elemre bontottuk. Ezek a következők: a) egyedül élő; b) egyedülálló; c) háztartás. Utóbbi elemet duplikáltuk aszerint, hogy a jövedelem meghatározása során ekvivalencia skálát, vagy egy főre jutó jövedelmet számolnak-e.

<sup>19</sup> Az elemzés során megpróbáltuk a különböző segélyezési küszöböket összevetni az ellátások jogcím szerinti eloszlásával, de a rendelkezésre álló elemszám ezt nem tette lehetővé, hiszen a segélyezési küszöbök viszonylag sokrétű megoszlási mintázatot mutattak (az adatok háromféle családi állapot, kétféle jövedelem meghatározás és tizenhat féle segélyezési küszöb között szóródtak szét). E megoszlás továbbbontása (ellátások jogcíme – 5 kategória) már nem volt lehetséges.

Az elemszámok (n) alakulása:

- egyedül élő, N=455 segély,
- egyedülálló, N=227 segély,
- háztartás, N=883 segély.

A segély megállapítása során, az egyedül élők és az egyedülállók esetében, az egy főre jutó öregségi nyugdíjminimum kétszerese a leggyakrabban (az esetek 35, ill. 37%-ában) alkalmazott jövedelemhatár. Ugyanez az érték a háztartások esetében, az egy főre jutó öregségi nyugdíjminimum 150%-a (44%).

A rendeletekből az ellátások pontos összegei nem minden esetben ismerhetők meg, hiszen a juttatások mértéke a segélyek valamivel kevesebb, mint felében (az ellátások 42-44%-ában) van előre rögzítve. Ráadásul azon támogatások körében, ahol a mértékek előre rögzítettek, az értékek széles intervallumban szóródnak, a néhány ezer forintos ellátástól a több tízezer forintig bezárólag. E körben a támogatások átlaga<sup>20</sup> havi 21–27 ezer Ft körül alakul. A medián értékek azonban ennél jóval alacsonyabbak; 10 000 Ft az egyedül élők, 11 400 Ft az egyedülállók és 15 000 Ft a háztartások esetében. A módusz mindhárom esetben 5000 Ft/hó. Az adatokból egyértelműsíthető, hogy segélyek döntő többsége az átlagok alatt helyezkedik el, a legtöbb segélyezett az átlaghoz képest lényegesen kevesebb összeget kap, és a segélyezettek egy viszonylag szűk rétege részesül az átlagnál nagyobb ellátásban (pl. adósságkezelési támogatás, vagy krízissegély).

Az adatbázisban szereplő mértékek összevonása<sup>21</sup> alapján az alábbiakat állapíthatjuk meg.

1. A települések népességszáma vagy jogállása és a támogatások átlagos összegeinek mértéke között nincsenek számottevő eltérések, sem mérhető kapcsolat.
2. Az adóerő-képesség szerint az alacsony egy főre jutó adóerő-képességű települések (1. és 2. kategória) vonatkozásában az ellátások nagy része a magasabb támogatási kvartilisekbe kerül, míg a nagy adóerő-képességgel rendelkező települések (3. és 4. kategória) vonatkozásában a kvartilis két szélső negyedében található a segélyösszegek többsége. Azaz az adatok azt mutatják, hogy az adóerő-képesség és a segélyek mértékei között nincs olyan összefüggés, amely szerint az alacsonyabb adóerő-képességű település juttatásainak összegei átlag alattiak, míg a nagyobb adóerővel rendelkező településeikéi nagyobbak lennének. Az adóerő-képesség és a támogatások mértékei közötti kapcsolat tehát nem túl erős, feltételezhetjük, hogy más tényezők hatása jelentősebb.
3. Az ápolásra, gyógyszerekre, valamint lakhatásra adott támogatások összegei alacsonyabbak, mint a gyerekekhez köthető segélyek, vagy a temetési támogatások mértékei, hiszen előbbi jogcímek esetében a támogatások összegei inkább az első, ill. második kvartilisekben találhatóak. A gyerekekhez köthető ellátások

<sup>20</sup> Az átlag torzíthat, mivel érzékeny a szélső értékekre, ezért ismertetjük a mediánt és a móduszt is.

<sup>21</sup> A különböző módon meghatározott mértékeket összevontuk, és kvartilisekre osztottuk.

viszont inkább középre, míg a temetéshez kapcsolódó támogatások összegei inkább a felső negyedekbe összpontosulnak. Érdekes módon a krízissegélyek számottevő része a felső negyedbe került, azaz a rendkívüli élethelyzetekre adható támogatások nagy része az átlagos segély mértéke feletti juttatás

Az előre rögzített, fix összeg is kétféle lehet, egyrészt az öregségi nyugdíjminimumhoz kötött (így elvben<sup>22</sup> indexált), másrészt összegszerű (nem indexált). A segélyek mindössze 13 -17%-a kötődik a legkisebb öregségi nyugdíjminimumhoz.

Azon támogatások tekintetében amikor a segélyek összegét nem fix összegben, hanem jövedelmi intervallumban határozzák meg, a leginkább használatos eljárás az egyrészt felső plafonhoz, másrészt alsó küszöbhez és felső korláthoz kötött támogatási összeg meghatározás.

## 4. ÖSSZEGZÉS

A magyar szociális ellátórendszer rendszer sem a tanulmányunkban elemzett reform előtt, sem annak bevezetése után nem vállalkozik arra, hogy a szegénységben élők számára egységesen és garantált módon biztosítson minimális megélhetési és életkörülményeket. A 2015. márciusi reform viszont hozzájárult ahhoz, hogy a szükségletek logikáján keresztül meghatározta azon köröket, melyeket a központi állam – az egyenlő hozzáférés elvén keresztül, normatív alapon – biztosít az igény jogosultak számára. E központi állami ellátási felelősség bizonyos egészségügyi – de nem társadalombiztosítási – kockázatokra, az időskori szegénység enyhítésére, valamint az aktív korú állástalanok ellátására terjed ki. Az így kialakított ellátórendszerben jobban beazonosítható, hogy milyen felelősségi köre van a központi és a helyi államnak, ami kedvez a szubszidiaritás-elv érvényesítésének is.

Az önkormányzati rendeletek empirikus elemzése során az volt a célunk, hogy minél többet tudjunk a települési támogatások ellátási tartalmáról, az önkormányzati segélyek mintázatairól, együttjárásáról. Az rendeletek elemzése arra hívja fel a figyelmet, hogy az önkormányzatok a rendszer átalakítása során erősen támaszkodnak a már kialakított intézményrendszerre. Ezt egyfajta útfüggő pályának is felfoghatjuk, hiszen így magyarázatot találhatunk arra a kérdésre, hogy a hasonlóságok (ide nem számítva a törvényi kötelezettségeket) mellett melyek lehetnek az önkormányzatok közötti különbségek okozói. Úgy véljük, az önkormányzatok változásokra adott reakcióit jelentős mértékben befolyásolta egyrészt az intézményi inercia, másrészt a törvényi változás, valamint az ellátórendszerek múltban kialakított céljai és struktúrája. E két fő intézményi adottság „irányította” a változásokra adott válaszokat, okozta a hasonlóságokat és eltéréseket. Az általunk vizsgált rendeletek és egyéb adatforrások alapján az látszik, hogy az átalakítás során a többség fontos célfüggvénye volt a stabilitás megőrzése. *Az ellátások többsége jól körülhatárolható szükségletekre reagál.*

<sup>22</sup> Az öregségi nyugdíjminimum értéke 2008 óta változatlan (havi 28 500 Ft.)

Ezek egy része (tartós beteg hozzátartozó ápolása, gyógyszerkiadások fedezése, temetési költségekhez való hozzájárulás) nagyon hasonló a járási támogatások ellátási formáihoz, míg egy másik részük (lakhatás támogatása, adósságkezelés) a megszünt juttatásokat pótolja. Az ellátástípusok harmadik formája (krízishelyzet megoldásának támogatása, gyerekhez kapcsolódó támogatás) klasszikus helyi segélyezési feladatnak tekinthető. A támogatási *jogcímek* vizsgálatánál – leszámítva a krízissegélyeket – nagyrészt a járási ellátások tartalmi köszöntenek vissza.

*Az önkormányzati rendszerben történő segélyhez jutás feltételei sokfélék.* A jogosultsági feltételek közül a jövedelemigazoláshoz szükséges jövedelmek időhossza, a vagyonteszt, a környezettanulmány megléte, valamint a megállapító személy, vagy hatóság, meglehetősen egységes képet mutat. A rendeletekben szereplő segélyek a tekintetben is hasonlítanak egymásra, hogy az *önkormányzati ellátásokat nagyfokú diszkrecionalitás jellemzi.* A segélyre való jogosultság megállapítása során a kérelmezőnek sokféle igazolást kell benyújtania (különböző jövedelemigazolásokat, vagyonteszt) ezen felül – az esetek többségében – környezettanulmány készítésére is sor kerül.

A hasonlóságok mellett különbségeket is be lehetett azonosítani. Jelentős különbségeket fedezhetünk fel a jogosultság megállapításához szükséges jövedelmek felmérésében, valamint a segélyek mértékeinek meghatározásában.

*A jogosultsági küszöbök* nagyfokú diverzitása, valamint a segélyek mértékeinek szabályozottsága, jobban mondva szabályozatlansága azt mutatja, hogy a települések viszonylag nagy mozgásteret hagynak a tekintetben, hogy kit akarnak támogatni. Az adatok azt mutatják, hogy a segélyezési küszöbként használt jövedelmek meghatározása során jövedelmi oldalról a bejutási feltételek szélesek, amit más jogosultsági kritériummal (pl. vagyonteszt, környezettanulmány), valamint a diszkrecionális jogkör alkalmazásával szűkíthetnek.

*Az ellátások mértékeinek meghatározása* esetében azt találtuk, hogy a rendeletek 56-58%-ában nem határozzák meg az adott segély *pontos* összegét. Ehelyett a rendeletek vagy alsó küszöböt, vagy valamilyen sávot állapítanak meg. Ez összefügghet a települési önkormányzatok azon törekvésével, hogy így biztosítsák finanszírozhatóságukat, illetve így tartsák fenn az ellátórendszer rugalmasságát. Másrészt, ügyfélszempontról a rendszer így sok bizonytalanságot tartalmaz, mert a kliens a segély igénylése során sem a jogosultsági szabályok, sem az ellátás összege szempontjából nem találkozik előre rögzített, egyértelmű szabályokkal.

Végül hangsúlyozzuk, hogy a vizsgált ellátórendszert érintő változások hatásainak egy része még nem látható teljes mértékben, vagyis szükségesnek tarjuk a segélyezési rendszer folyamatos monitorozását és további célzott kutatások elvégzését.

## 5. FORRÁSOK

- Adler, Michael (1996) Welfare Rights, Rules and Discretion. All for One or One for All? University of Edinburgh, Department of Social Policy, Edinburgh.
- John, Baldock – Nick, Manning – Stewart, Miller – Sarah, Vickerstaff (1999) Social Policy Oxford University Press
- Nicholas, Barr (2004) Economics of the Welfare State Oxford University Press
- Czibere Károly – Sziklai István – Mester Dániel – Vörös Gyula – Sidlovics Ferenc – Skultéti József – Beszterczey András (2011). Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció 2011 – 2020 [http://szoszak.hu/adat/dokumentumtar/hu32\\_NSZK\\_2011\\_10.pdf](http://szoszak.hu/adat/dokumentumtar/hu32_NSZK_2011_10.pdf)
- Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Győri Péter – Kósa Eszter – Mózer Péter – Zolnay János (2013) A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok Esély 6. szám.
- Ferge Zsuzsa (1995) A magyar segélyezési rendszer reformja Esély 6. szám
- Ferge Zsuzsa (1996) A magyar segélyezési rendszer reformja Esély 1-2. számok
- Juhász Gábor (2009) A szociális szolgáltatások jogi szabályozásának ellentmondásai és lehetséges megoldásai kézirat, Budapest. (Készült az SZMI megrendelésére.)
- Mózer Péter (2007) „Jót s jól! Ebből áll a nagy titok ...” A jövedelem- és vagyontesztelésen alapuló pénzbeli támogatások bemutatása, valamint alternatívák megfogalmazása. A tanulmány „Az államreform konceptuális megalapozása” című, ÁROP-3.1.3-2007-0001 azonosító számú projekt keretén belül készült a MEH Államreform Bizottság részére. Budapest.
- Mózer Péter – Tausz Katalin (szerk.) (2010) A szociális segélyezés szerepe a segélyezettek életminőségének alakulásában. [www.employmentpolicy.hu/resource.aspx?resourceID=252\\_szoocialis](http://www.employmentpolicy.hu/resource.aspx?resourceID=252_szoocialis)
- Semjén András (1996) A szociális ellátórendszer átalakítása (alternatív munkaanyag) Népjóléti Minisztérium, Budapest.
- Szalai Júlia (2005) A jóléti fogda II. Esély 1. szám.
- Tausz Katalin (2008) Segélyezés Abszurdisztánban kézirat.
- Tóth István György (1998). Gazdasági aktivitás vagy szociális támogatások? A jóléti újraelosztás megváltozott keretfeltételei Háttér tanulmány a középtávú szociálpolitikai koncepcióhoz I. kötet TÁRKI, Bp. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a237.pdf>
- Zolnay János (1999) Célzott önkény Esély 1. szám.