

A szociális segélyezési rendszer 2015. márciusi átalakításának hatása a települési önkormányzatok magatartására

Kopasz Marianna–Gábos András

1. Bevezetés

Tanulmányunkban arra vállalkozunk, hogy felmérjük a szociális támogatások rendszerében a 2015. március 1-jével végbement jelentős átalakítás (továbbiakban: szabályozásmódosítás) rövid távú hatásait.* Tudomásunk szerint ez idáig nem történt kísérlet az átalakítás következményeinek kvantitatív elemzésére. *Mózer és szerzőtársai* (2015) összefoglalta és értékelte a változások lényegét. *Krizsai–Tóthné* (2015) pedig a Nyíregyházi járás településein keresztül mutatta be, hogy miként érinthette a szabályozás és a finanszírozás változása a települési önkormányzatokat.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 2015. március 1-jétől életbe lépő módosításával hatályát veszítette a korábbi lakásfenntartási támogatásra, adósságkezelési szolgáltatásra, méltányossági közgyógyellátásra és méltányossági ápolási díjra vonatkozó szabályozás, és ezzel ezeknek az ellátásoknak a biztosítása – az átmeneti szabályokban foglalt kivétellel – már nem lehetséges. Részben ezeknek a kivezetésre kerülő támogatásoknak a helyébe lépett az önkormányzati hatáskörben biztosított ügynevezett települési támogatás. Az új rendszerben az önkormányzatok dönthetnek arról, hogy a kivezetésre került ellátások által támogatott célokra biztosítanak-e juttatást.

A települési támogatás formáit, jogosultsági feltételeit és összegét az önkormányzatok szabadon határozhatják meg. Az önkormányzatok Szt. által szabott egyetlen kötelezettsége a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élet-

* A tanulmány a Társasági Államtitkárság részére készült, a pénzügyi és természetbeni juttatások rendszerének 2015. március 1-jével történő átalakításának részleges hatásvizsgálata című kutatás alapján készült. Dr. Hajós Andreának és dr. Szalay Évának ezúton is köszönjük a kutatási jelentéshez fűzött hasznos észrevételeiket.

helyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gondal küzdő személyek részére úgynevezett rendkívüli települési támogatás biztosítása.

Tanulmányunkban öt főbb támogatási célt vizsgálunk: 1. a lakhatással és adósságsökkentéssel összefüggő, 2. a gyógyszerkiadással összefüggő, 3. az ápolási célú, 4. a krízis jellegű és 5. egyéb önkormányzati támogatásokat. Megjegyezzük, hogy e támogatási célokat különböző mértékben érintette a szabályozásmódosítás. Miközben lényeges átalakulást hozott a lakhatással, a gyógyszerkiadással és az ápolással kapcsolatos ellátások terén, addig csak kisebb változást jelentett a krízis jellegű támogatásokkal (2015 márciusától rendkívüli települési támogatás) kapcsolatban. Az egyéb önkormányzati támogatásokra ugyan nem terjedt ki a szabályozásmódosítás, de – a teljesség érdekében – ezeket az ellátásokat is figyelembe vettük az elemzésben. A továbbiakban az e támogatási célok alá tartozó ellátásokra az egyszerűség kedvéért mint vizsgált támogatásokra utalunk.¹

2015 márciusával változott a támogatások finanszírozási rendje is. Az új rendszerben a települési önkormányzatok a döntési jogkörükbe tartozó ellátások finanszírozására differenciáltan részesülnek központi támogatásban. A településeket az egy lakosra jutó adóerő-képességük függvényében illeti meg támogatás, leszámítva a legnagyobb adóerejű településeket, amelyek részére nem jár támogatás (lásd a *Függelék*).

A tanulmány első részében azt vizsgáljuk, hogy miként alakult az önkormányzatok segélyezési magatartása a szabályozás módosítását követően. Arra keresünk választ, hogy az önkormányzatok nagyobb döntési jogköre hogyan érintette a támogatásokban részesítettek számát és az ellátásokra fordított kiadásokat együttesen, valamint támogatási célonként. A korábban érvényben lévő segélyezési rendszert sokszor érte az a kritika, hogy a jobb pénzügyi helyzetben lévő, tehetősebb önkormányzatok nagyobb arányban nyújtanak méltányossági támogatást, mint a kevésbé tehetősek. Így az a kérdés is felvetődik, hogy az egy főre jutó adóerő-képességen alapuló, differenciált finanszírozási rendszer mennyiben csökkenti az önkormányzatok közötti egyenlőtlenségeket.

¹ Itt jegyezzük meg, hogy a 2015. március 1-jei szabályozásmódosítások nem érintették a – már az átalakítás időpontjában is – járási hatáskörben biztosított ellátásokat, ezért ezekkel itt nem foglalkozunk.

2. Adatok és a vizsgálat módszere

Tanulmányunkban a segélyezési rendszer átalakítását követően önkormányzati hatáskörben nyújtott támogatásokkal foglalkozunk.² Ezek közé tartozik a települési támogatás, amely az átalakítással kivezetett ellátások (lakásfenntartási támogatás, adósságkezelési szolgáltatás, méltányossági közgyógyellátás és méltányossági ápolási díj) pótlására jött létre, a rendkívüli települési támogatás, amely az önkormányzati segély helyébe lépett, s végül a – szabályozásmódosítással nem érintett – egyéb önkormányzati ellátások. Ahhoz, hogy vizsgálni tudjuk a segélyezési rendszer átalakításának rövid távú hatásait, a szabályozásmódosítást közvetlenül megelőző és az azt követő évek segélyezeti létszám- és kiadási adatait vetjük össze. A 2015. év átmeneti évek számít, részint mert maga a szabályozásmódosítás is év közben lépett hatályba, részint pedig mert egyes kifutó ellátások folyósítása az új szabályozás érvénybe lépése után, azzal párhuzamosan is fennmaradt. Így az átalakítás utáni időszakra a tanulmány írásakor mindössze egy teljes év (2016) adatai állnak rendelkezésünkre. Fontos tehát, felhívunk a figyelmet arra, hogy emiatt az elemzések eredményeit óvatosan kell kezelni.

A vizsgálat céljából létrehoztunk egy olyan településsoros adatbázist, amely a kérdéses évekre vonatkozóan tartalmazza a segélyezettek számát és a segélyre fordított kiadásokat, illetve több más, a kutatási kérdéseink szempontjából fontos települési szintű változót.³ A *településszintű segélyezési adatbázis* (továbbiakban: TSA) a következő adatállományok településszintű összekapcsolásával jött létre:

- a KSH OSAP 1206-os adatgyűjtésének éves segélyezési adatai;
- a KSH T-STAR adatállományának demográfiai és munkaerő-piaci adatai, valamint a települések közigazgatási besorolására vonatkozó indikátorai (2008-as állapot);
- a 2011-es népszámlálásnak egyes, a települések közigazgatási besorolására vonatkozó indikátorai;
- az NGM adatai a települések adóerő-képesség szerinti besorolásáról és az ennek alapján 2016-ban segélyezési céllal megállapított központi támogatásról.

Az adatbázis összesen 3166 település adatait tartalmazza, beleértve a 23 budapesti kerületet is mint önálló megfigyelési egységeket.

² A körülményes megfogalmazást az indokolja – mint az később látható lesz –, hogy az ide sorolódó támogatások nem mindegyikét biztosították korábban ilyen hatáskörben.

³ Az adatbázis összeállításáért köszönetet mondunk *Szeitl Blankának és Paizs Lászlónak*.

Az OSAP 1206-os adatgyűjtésben 11 (kis)település adatai nem álltak rendelkezésre minden évre, ezért ezeket kihagytuk az elemzésből.

Ahhoz, hogy elemezhessük a 2015. március 1-jei szabályozásváltozás hatásait, mindenekelőtt meg kellett feleltetnünk egymásnak a módosítást megelőzően és az azt követően biztosítható ellátásokat. Kézenfekvőnek tűnt ehhez az átalakítással létrejött új ellátási forma, a települési támogatás keretében nyújtható ellátásokból kiindulni, melyek lehetnek:

- lakhatással és adósságsökkentéssel összefüggő,
- gyógyszerkiadással összefüggő,
- ápolással összefüggő,
- krízis jellegű és
- egyéb támogatások.

Ezekhez a támogatási célokhoz rendeltük hozzá az ellátórendszerből 2015. március 1-jével kivezetett ellátásokat is annak érdekében, hogy ezzel lehetővé tegyük az összehasonlíthatóságot. A segélyezési rendszer változásainak nyomán követéséhez az *1. táblázatban* támogatási célonként tekintjük át a 2015-ös szabályozásmódosítás előtti és utáni állapotot (mivel az új ellátási forma céljaiból indultunk ki, ezért az oszlopok sorrendje fordított időrendet követ).

Ahogy az az *1. táblázatból* is látszik, „egyéb önkormányzati támogatások” a szabályozás átalakítását megelőzően is léteztek, vagyis az új elem az „egyéb települési támogatás” jogcímen nyújtható ellátás. Így a rendszer annyival bonyolultabbá vált, hogy az önkormányzatok 2015. március 1-jétől a települési támogatáson belül és azon kívül is nyújthatnak egyéb támogatásokat.

Az egyéb önkormányzati támogatásoknak a kezeléséhez számos kutatói döntést kellett hoznunk. Ezek közül itt azt emeljük ki, hogy amennyiben egy egyéb támogatás célja átfedő a kutatásban felölelt támogatási célok valamelyikével, akkor azt a támogatást ahhoz a célhoz soroltuk át. Ennek eredményeként az *1. táblázat* egyéb önkormányzati támogatások kategóriája végső soron azokra az ellátásokra szűkölt le, amelyeket a táblázatban nevesítettünk (lásd az utolsó sort és a rá vonatkozó táblázat alatti megjegyzést).

1. táblázat. Az új segélyezési rendszerben önkormányzati hatáskörben nyújtott ellátások és ezek korábbi megfelelői támogatási célonként rendezve

Új ellátás önkormányzati (képviselőtestületi) hatáskör	Korábbi ellátás	
	államigazgatási (jegyzői) hatáskör	önkormányzati (képviselőtestületi) hatáskör
<i>Lakhatással és adósságcsökkentéssel összefüggő támogatás</i> Lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez nyújtott települési támogatás	Normatív lakásfenntartási támogatás Adósságkezelési szolgáltatáshoz kapcsolódó lakásfenntartási támogatás	Adósságkezelési szolgáltatáshoz kapcsolódó adósságcsökkentési támogatás*
A lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére nyújtott települési támogatás		
Lakhatással kapcsolatos egyéb önkormányzati támogatás**		Lakhatással kapcsolatos egyéb önkormányzati támogatás
<i>Gyógyszerkiadással összefüggő támogatás</i> A gyógyszerkiadások viseléséhez nyújtott települési támogatás Eseti gyógyszer-támogatás**		Méltányossági közgyógyellátás* Eseti gyógyszer-támogatás (egyéb önkormányzati támogatás)
<i>Ápolással összefüggő támogatás</i> A 18. évét betöltött, tartósan beteg hozzátartozó ápolásához nyújtott települési támogatás <i>Krisisjellegű támogatás</i> Rendkívüli települési támogatás		Méltányossági ápolási díj* Önkormányzati segély (2014-től)
<i>Egyéb támogatás</i> Egyéb települési támogatás keretében nyújtott ellátás A települési támogatáson kívüli egyéb önkormányzati támogatások*** (például a családban nevelkedett gyermekekre tekintettel adott egyéb önkormányzati támogatás, egyéb támogatások)		Egyéb önkormányzati támogatások*** (például a családban nevelkedett gyermekekre tekintettel adott egyéb önkormányzati támogatás, egyéb támogatások)

*Az ellátás keretfeltételeit (például jogosultsági küszöb stb.) a Szt. egységesen határozta meg, a részletfeltételeket önkormányzati rendeletek szabályozták. **Települési támogatáson kívüli egyéb önkormányzati támogatás. ***Nem számítottuk ide a lakhatással kapcsolatos egyéb önkormányzati támogatásokat és az eseti gyógyszer-támogatást, mivel azokat a megfelelő támogatási célokhoz (lakhatás, illetve gyógyszer) soroltuk be (lásd a táblázat megfelelő sorai). Továbbá figyelmen kívül hagytuk az ösztöndíj jellegű támogatásokat.

A szabályozásváltozás hatásainak vizsgálatához a tanulmányban az ellátásban részesítettek számát,⁴ a támogatásokra fordított kiadásokat, valamint az egy ellátottra jutó támogatás mutatókat használjuk. Ezeket támogatási célonként és együttesen is kiszámítottuk.

3. A vizsgált támogatások igénybevételének és ráfordításainak alakulása

2014-ről 2016-ra nem változott érdemben a vizsgált ellátásokban részesülők együttes száma (2. táblázat). A támogatásokra fordított kiadások ugyanakkor reálértéken a 2014-es szint 70 százalékára estek vissza. Mindezek következtében 2016-ra az egy ellátottra jutó támogatás összege a 2014-es szint 68 százalékára apadt.

2. táblázat. A vizsgált támogatások főbb mutatóinak alakulása, 2014–2016

	Igénybe vevők száma (fő)	Kiadások	Egy igénybe vevőre jutó támogatás
		2014-es reálértéken (ezer forint)	
2014	1 351 099	37 203 364	28
2015	1 593 388	28 167 455	18
2016	1 393 153	26 138 448	19
Változás 2016/2014	1,03	0,70	0,68

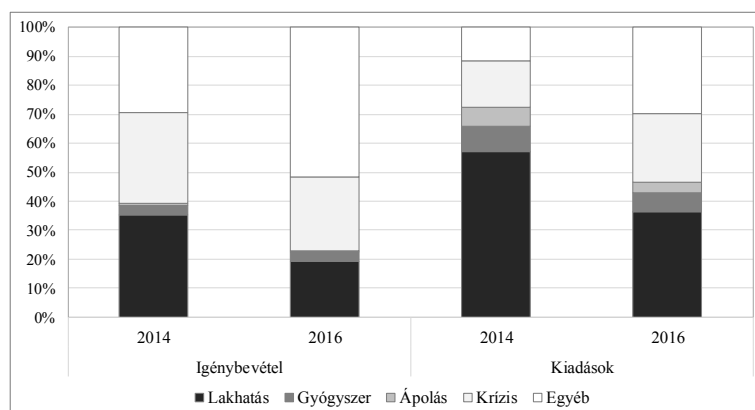
Megjegyzés. A 2015. év a március 1-jei szabályozásmódosítás miatt átmeneti évnak tekintendő, ezért annak az évnak az adatai csak ezt figyelembe véve értelmezhetők (lásd a főszöveget).

Forrás: saját számítások a TSA alapján.

Noha a segélyezettek számában nem történt lényeges változás, látványos átrendeződés ment végbe a támogatási célok között (1. ábra). Drasztikusan csökkent a lakhatási célú támogatást (35 százalékról 19 százalékra) és kisebb mértékben a krízistámogatást igénybe vevők aránya (31 százalékról 26 százalékra). A másik szembevetendő változás az egyéb támogatásokban részesítettek arányának emelkedése volt (29 százalékról 52 százalékra). Nem változott a gyógyszer-támogatásban részesítettek korábban is nagyon alacsony aránya, és teljesen marginálissá vált az ápolási támogatás igénybe vétele.

⁴ Az itt közölt létszámadatok a KSH OSAP adatgyűjtésében az adott segélyhez tartozó pénzbeli, illetve természetbeni támogatásokban részesülők létszámának összegei. Így az adatokban halmozódás van (vagy lehet), szemben azzal, mint ha a *Támogatásban részesített személyek* száma oszlopból vettük volna a halmozódástól tisztított adatokat.

1. ábra. A vizsgált támogatásban részesítettek és a támogatásokra fordított kiadások támogatási célonként megoszlása 2014-ben és 2016-ban (százalék)



Forrás: saját számítások a TSA alapján.

A szabályozásmódosítás jelentősen átrendezte a kiadások támogatási célok szerinti szerkezetét is (1. ábra). Miközben 2014-ről 2016-ra feltűnően csökkent a lakhatási célú támogatások részesedése (57-ről 36 százalékra), addig erőteljesen nőtt az egyéb támogatásoké (11-ről 30 százalékra). A krízis jellegű támogatások (rendkívüli települési támogatás) részesedése ez idő alatt 16-ról 23 százalékra kúszott fel. Ezzel ellentétes tendenciát írtak le a gyógyszerrel és az ápolással összefüggő támogatásokra fordított kiadások: előbbiek részesedése 9-ről 6 százalékra, az utóbbiaké pedig 7-ről 4 százalékra esett.

Ahogy a fentiekből is látszik, a segélyezési rendszer átalakulásának hatása leginkább a lakhatási célú és az egyéb ellátások kapcsán érhető tetten. A lakhatási célú támogatások visszaszorulásának hátterében az áll, hogy míg a szabályozásmódosítással megszűnő ellátás (a normatív lakhatási támogatás) normatív alapon járt, addig az azt váltó új ellátásról (lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez nyújtott települési támogatás) az önkormányzat saját hatáskörben dönthet. Így a szabályozásváltozás következtében sokan eshettek ki az ellátásra jogosultak közül. Az egyéb támogatások jelentős növekedésének okai kevésbé világosak. Gyanítható azonban, hogy a segélyezési rendszer átalakításán kívül annak is szerepe lehet ebben, hogy az egyes ellátások besorolását bizonytalanság övezi: az önkormányzatok feltehetően olyan esetekben is gyakran használják az „egyéb” támogatások kategóriát a KSH számára történő adatszolgáltatás során, amikor az általuk nyújtott ellátás megfeleltethető valamely nevesített támogatási célnak.

Ha a vizsgált támogatások igénybevételének és ráfordításainak alakulását a finanszírozási mechanizmus alapjául szolgáló egy főre jutó adóerő-képesség szerint is megvizsgáljuk, láthatjuk, hogy a támogatások igénybevétele egyedül a leggyengébb adóerejű településeken nőtt 2014 és 2016 között, mégpedig nem csekély mértékben, 29 százalékkal (3. táblázat).⁵

3. táblázat. A vizsgált támogatások főbb mutatóinak változása 2014 és 2016 között a települések adóerő-képessége szerint (2016/2014)

	A kategória (legkisebb adóerő- kategória)	B kategória	C kategória	D kategória (legnagyobb adóerő- kategória)	Összesen
Igénybevétel változása	1,29	0,82	0,90	0,83	1,03
Kiadások változása	0,75	0,53	0,61	0,69	0,70
Egy ellátottra jutó támogatás változása	0,58	0,65	0,68	0,84	0,68

Megjegyzés: Az adóerő-képesség szerinti kategóriákhoz lásd a Függelékét.

Forrás: Saját számítások a TSA alapján.

A kiadások mind a négy adóerő-kategóriában mérséklődtek, de legkevésbé a legkisebb adóerejű települések körében. A fokozódó igénybevétel miatt mégis ezeken a településeken csökkent a legnagyobb mértékben az egy ellátottra jutó támogatás összege (a 2014-es érték 58 százaléka). A leginkább adóerős településeken az átlagosnál jobban csökkent az igénybevétel, mialatt a kiadások mérséklődése nem tért el az átlagostól. Így az egy igénybe vevőre jutó támogatás ebben az adóerő-kategóriában esett vissza a legkevésbé (a 2014-es szint 84 százaléka). A két középső kategóriában volt a legjelentősebb a kiadások zsugorodása, de a hanyatló igénybevétel miatt az egy ellátottra jutó támogatás visszaesése átlagosnak mondható.

4. Lakhatással és adósságcsökkentéssel összefüggő támogatások

A segélyezési rendszer változása leginkább a lakhatási célú támogatásokat érintette. 2014-ről 2016-ra országosan 44 százalékkal zsugorodott a lakhatással kapcsolatos támogatásokban részesítettek száma. (A 4. táblázatból ugyanakkor az is látszik, hogy a 2015-ös átmeneti évben felfutott az ellátásban

⁵ A leggyengébb adóerő-képességű (A) kategóriába a települések 80 százaléka tartozik (lásd F2. táblázat).

részesülők száma,⁶ s csak ezt követően, 2016-ban esett vissza). Ennél is erőteljesebben, reálértéken számítva mintegy 55 százalékkal csökkent a ráfordítások szintje.

4. táblázat. A lakhatással összefüggő támogatások főbb mutatóinak alakulása, 2014–2016

	Igénybe vevők száma (fő)	Kiadások 2014-es reálértékben (ezer forint)	Rendszeres támogatásokban részésítettek aránya (százalék)	Rendszeres támogatásokra fordított kiadá- sok aránya (százalék)	Egy igény- be vevőre jutó támo- gatás (ezer forint, 2014-es reálértéken)
2014	478 185	21 244 757	98,1	95,2	44
2015	565 421	14 425 963	98,4	95,1	26
2016	265 727	9 537 444	96,8	94,9	36
Változás					
2016/2014	0,56	0,45	0,99	1,00	0,81

Megjegyzés: A 2015. év adatainak értelmezéséhez lásd a 2. táblázat alatti megjegyzést.

Forrás: saját számítások a TSA alapján.

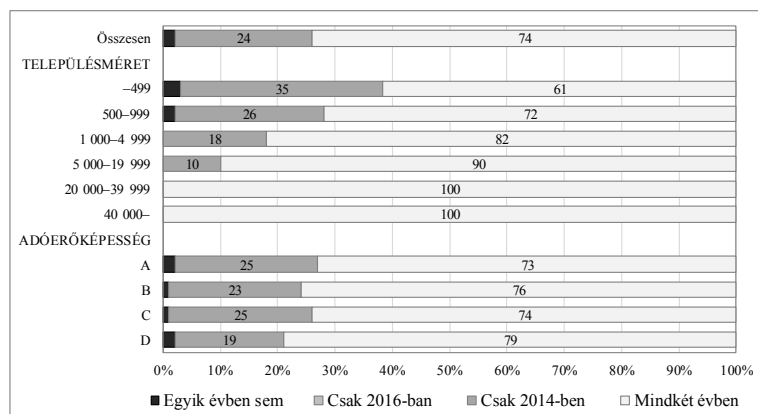
Települési szintű elemzéseink azt mutatják, hogy miközben 2014-ben még majdnem az összes településen (98 százalék) volt lakhatási célú támogatásban részesülő személy, addig a szabályozásváltozást követően, 2016-ban már csak a 74 százalékukon. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy abból, hogy az adatok egy-egy település esetében nem mutatnak ellátásban részesített személyt, nem minden esetben következik, hogy valóban nem is volt ilyen.⁷ Előfordulhat az is, hogy a település nem jelentett le ilyen személyt, illetve olyan alacsony volt a támogatáshoz jutók száma, amely adatvédelmi okokból (például egy fő) nem volt megjeleníthető.

A 2014-es és 2016-os adatokat egybevetve, a települések negyede (24 százaléka) volt „lemorzsolódó”, vagyis 2014-ben még volt lakhatási célú ellátásban részesített lakójuk, viszont 2016-ban már nem biztosítottak ilyen ellátást (2. ábra). (Ezekben az esetekben, ha nem történt változás a korábban támogatáshoz jutó személyek élethelyzetében, feltételezhető, hogy bár van ellátásra szoruló személy a településen, mégsem kap ellátást.)

⁶ Ennek háttérben az állhat, hogy az ellátásban részesülők egy része 2015. év elején még lakásfenntartási támogatást kapott, majd az ellátás kifutását követően az önkormányzat lakhatási célú települési támogatást állapított meg részére, így a 2015. évi létszámadatokban egy jogosult duplán is szerepelhet.

⁷ A KSH OSAP adatgyűjtésben a támogatásban részesített személyek számánál nem különíthető el a nulla fő és az adathiány.

2. ábra. A települések megoszlása aszerint, hogy lakóik kaptak-e 2014-ben és 2016-ban lakhatási támogatást településméret és adóerő-képesség szerint (százalék)

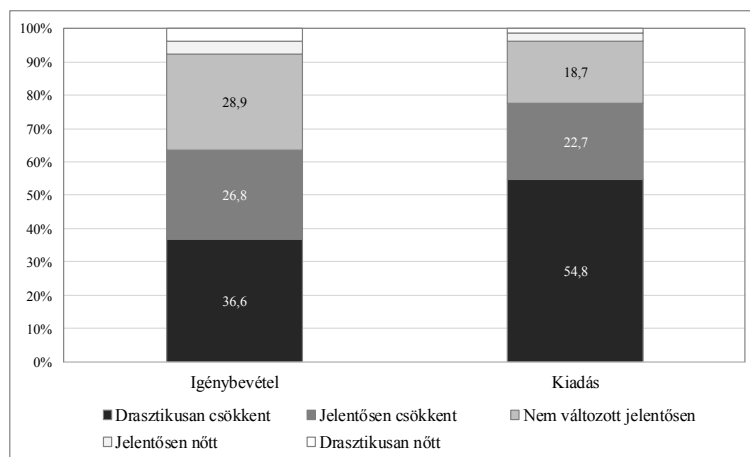


Forrás: saját számítások a TSA alapján.

Adóerő-képesség szerint a legnagyobb adóerejű (D) kategóriában volt a legcsekélyebb lemorzsolódás, viszont a többi kategória nem különbözik e tekintetben egymástól. Településméret szerint egyértelmű összefüggés rajzolódik ki: minél kisebb a település, annál valószínűbb a lemorzsolódás. Az aprófalvak közül több mint minden harmadik olyan, amelynek lakói 2016-ban már nem részesültek lakhatási támogatásban. Megállapíthatjuk tehát, hogy a kisebb méretű, de magasabb adóerejű települések közül is sokan „kiszálltak” a lakhatással összefüggő ellátások finanszírozásából.

Ahhoz, hogy teljes képet kaphassunk a szabályozásmódosítás hatásáról, azt is meg kell néznünk, hogy ott, ahol 2016-ban is volt támogatásban részesített, hogyan alakult a segélyezett létszám és a ráfordítások szintje a 2014-es szinthez képest. A 3. ábra azt mutatja, hogy az érintett települések bő harmadán (36 százalék) drasztikus mértékben csökkent a segélyezett létszám, valamint többségükön (55 százalék) drasztikusan visszaesett a ráfordítások szintje. Vagyis, összességében azt látjuk, hogy nemcsak a lemorzsolódó települések aránya számottevő, hanem azoké is, amelyeken drasztikusan csökkent a támogatotti létszám, de különösen a kiadások mértéke.

3. ábra. A települések megoszlása aszerint, hogy milyen mértékű volt a támogatott létszám, illetve a kiadások változása 2014 és 2016 között – lakhatási támogatás (százalék)



Megjegyzés: 2340 település esetében mindkét évben volt támogatásban részesített személy. (N=2340) A változások mértéke szerinti kategóriák határait az elemzés során az alábbiak szerint húztuk meg: drasztikusan csökkent: a 2016-os érték a 2014-es 0–50 százaléka; jelentősen csökkent: a 2016-os érték a 2014-es 50–75 százaléka; nem változott jelentősen: a 2016-os érték a 2014-es 75–133 százaléka; jelentősen nőtt: a 2016-os érték a 2014-es 133–200 százaléka; drasztikusan nőtt: a 2016-os érték a 2014-es 200+ százaléka.

Forrás: saját számítások a TSA alapján.

5. Gyógyszerkiadással összefüggő támogatások

A szabályozásmódosítást követően a gyógyszer célú ellátásban részesítettek száma nem változott lényegesen (5. táblázat). A ráfordítások reálértéken számított nagysága ugyanakkor 2016-ra a 2014-es szint felére apadt. Az egy ellátottra jutó támogatás összege így a két időpont között épp megfeleződött.

A települési szintű adatok szerint 2016-ban a települések 41 százalékában volt gyógyszer-támogatásban részesített személy. Ez jelentős visszaesés a 2014-es 53 százalékhoz mérten. Ha összevetjük a 2014-es és 2016-os települési szintű adatokat, akkor azt is láthatjuk (4. ábra), hogy 2014-ről 2016-ra a települések 22 százalékában szűnt meg a gyógyszer-támogatás. Közelebbről is megnézve a viszonylag jelentős számú lemorzsolódó települést, megfigyelhető, hogy a 20 ezer fő alatti méretkategóriák esetében nagyobb arányban szűnt meg a gyógyszer-támogatás, mint az annál nagyobbakban. Adóerő-képesség szerint nem tér el jelentősen a lemorzsolódó települések aránya.

5. táblázat. A gyógyszerkiadással összefüggő támogatások főbb mutatóinak alakulása 2014 és 2016 között

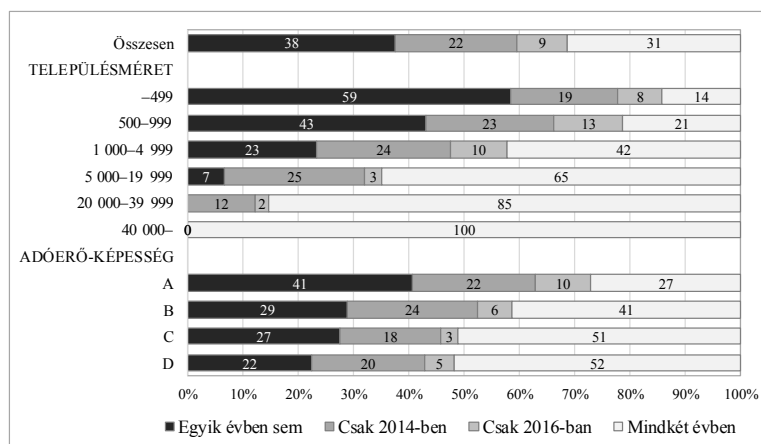
	Igénybe vevők száma (fő)	Kiadások 2014-es reálértékben (ezer forint)	Rendszeres támogatásokban részesítettek aránya (százalék)	Rendszeres támogatásokra fordított kiadások aránya (százalék)	Egy igénybe vevőre jutó támogatás (ezer forint, 2014-es reálértékben)
2014	44 973	3 275 058	81,9	96,7	73
2015	37 932	1 462 437	92,0	96,9	39
2016	46 177	1 666 679	91,0	96,7	36
Változás 2016/2014	1,03	0,51	1,11	1,00	0,50

Megjegyzés: A gyógyszerkiadással összefüggő támogatásoknak 2015. március 1-jéig része volt a méltányossági közgyógyellátás. Az erre vonatkozó kiadási adatokat a 2014-re és 2015 első két hónapjára az OSAP adataiból számítottuk, figyelembe véve azt, hogy a települések által jelentett összeg a teljes ráfordítás 30 százaléka (ezt számoltuk át 100 százalékra).

A 2015. év adatainak értelmezéséhez lásd a 2. táblázat alatti megjegyzést.

Forrás: saját számítások a TSA alapján.

4. ábra. A települések megoszlása aszerint, hogy lakóik kaptak-e 2014-ben és 2016-ban gyógyszer-támogatást, településméret és adóerő-képesség szerint (százalék)

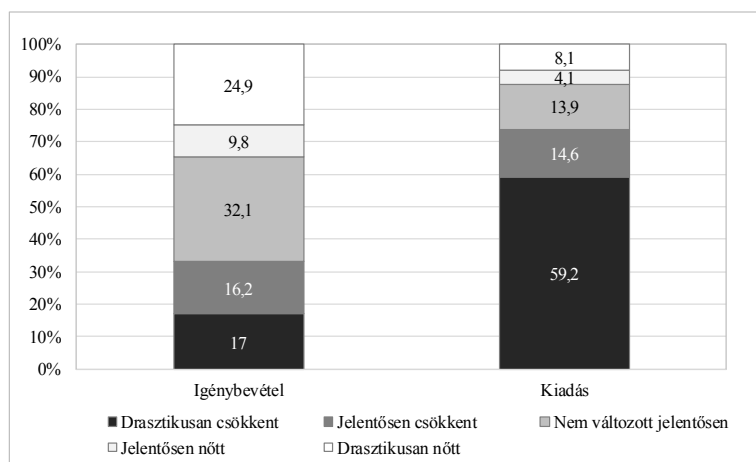


Forrás: saját számítások a TSA alapján.

Hogyan változott a gyógyszer-támogatásban részesítettek száma és a ráfordítások szintje azokon a településeken, ahol a szabályozásmódosítást megelőzően és azt követően is volt ellátásban részesülő személy? Az 5. ábrán az látszik, hogy az igénybevétel tekintetében nem egyértelmű a változás iránya.

A kiadások esetében ugyanakkor szembetűnő, hogy – hasonlóan a lakhatási célú támogatásoknál megfigyelthez – azok a települések vannak többségben (59 százalék), amelyeken drasztikus visszaesés következett be 2014 és 2016 között az ráfordítások szintjében.

5. ábra. A települések megoszlása aszerint, hogy milyen mértékű volt a támogatott létszám, illetve a kiadások változása 2014 és 2016 között – gyógyszer-támogatás (százalék)



Megjegyzés: 991 település esetében mindkét évben volt támogatásban részesített személy. A változások mértéke szerinti kategóriák határaitra vonatkozóan lásd a 3. ábra alatti megjegyzést.
Forrás: saját számítások a TSA alapján.

6. Ápolással összefüggő támogatások

2014-ről 2016-ra épp megfeleződött az ápolási célú támogatásban részesítettek száma, és reálértéken a 2014-es szint négytizedére estek vissza az ilyen célra fordított kiadások (6. táblázat). Az egy ellátottra jutó támogatás 23 százalékkal lett alacsonyabb a két időpont között.

6. táblázat. Az ápolással összefüggő támogatások főbb mutatóinak alakulása 2014 és 2016 között

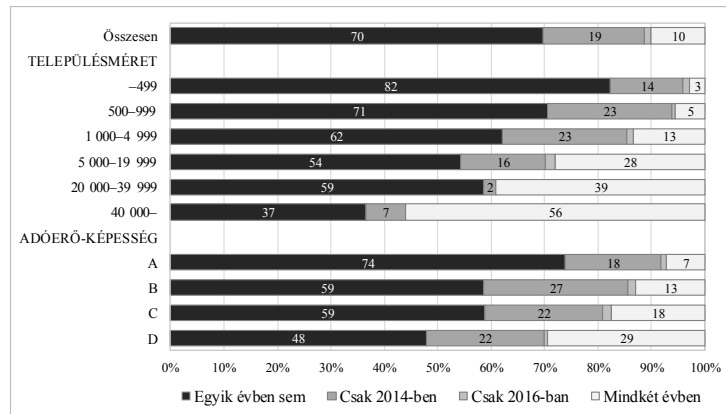
	Igénybe vevők száma (fő)	Kiadások	Egy igénybe vevőre jutó támogatás
	2014-es reálértékben (ezer forint)		
2014	8 298	2 434 692	293
2015	4 640	852 045	184
2016	4 435	997 034	225
Változás			
2016/2014	0,53	0,41	0,77

Megjegyzés: A 2015. év adatainak értelmezéséhez lásd a 2. táblázat alatti megjegyzést.

Forrás: saját számítások a TSA alapján.

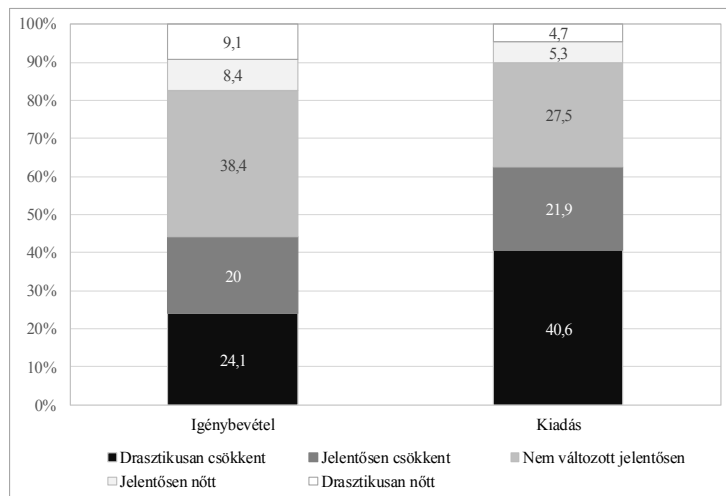
Miközben 2014-ben a települések 29 százalékában voltak ápolási támogatásban részesítettek, addig ez az arány 2016-ra 10 százalékra zsugorodott. 19 százalékot tesz ki azoknak a települések az aránya, ahol 2014-ben még volt ápolási támogatásban részesített, de 2016-ban már egyetlen fő sem kapott ilyen támogatást (6. ábra). Az ilyen lemorzsolódó települések az 500 és 5000 fő közötti méretkategóriákban fordulnak elő a legnagyobb arányban. Adóerőképesség szerint azt figyelhetjük meg, hogy a lemorzsolódó települések aránya a második legalacsonyabb adóerő-kategóriában (B) a legnagyobb, míg a legalacsonyabb (A) adóerő-kategóriában a legkisebb.

6. ábra. A települések megoszlása aszerint, hogy lakóik kaptak-e 2014-ben és 2016-ban ápolási támogatást, településméret és adóerő-képesség szerint (százalék)



Forrás: saját számítások a TSA alapján.

7. ábra. A települések megoszlása aszerint, hogy milyen mértékű volt a támogatott létszám, illetve a kiadások változása 2014 és 2016 között – ápolási támogatás (százalék)



Megjegyzés: 320 település esetében mindkét évben volt támogatásban részesített személy. A változások mértéke szerinti kategóriák határaitra vonatkozóan lásd a 3. ábra alatti megjegyzést.
Forrás: saját számítások a TSA alapján.

7. Krízis jellegű támogatások

2016-ban országosan 16 százalékkal kevesebben kaptak krízis jellegű támogatást (új nevén: rendkívüli települési támogatást), mint két évvel korábban, miközben az ilyen célú kiadások reálértéken változatlanok maradtak (7. táblázat). Ennek eredményeként emelkedett az egy ellátottra jutó támogatás összege.

7. táblázat. A krízistámogatások főbb mutatóinak alakulása, 2014–2016

	Igénybe vevők száma (fő)	Kiadások	Egy igénybe vevőre jutó támogatás
		2014-es reálértékben (ezer forint)	
2014	423 978	5 977 692	14
2015	416 498	5 556 052	13
2016	356 275	6 112 543	17
Változás 2016/2014	0,84	1,02	1,22

Megjegyzés. A 2015. év adatainak értelmezéséhez lásd a 2. táblázat alatti megjegyzést.

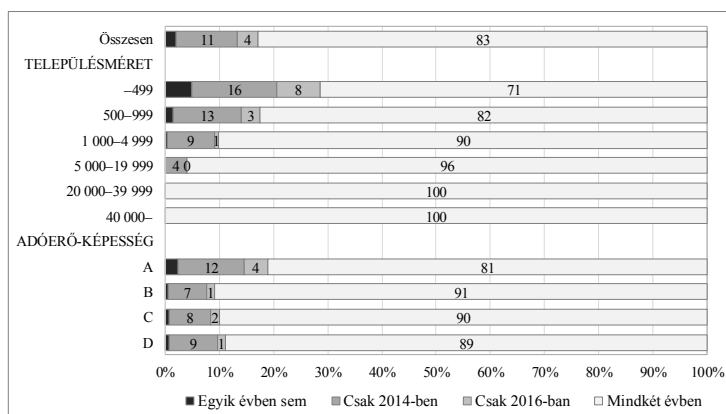
Forrás: saját számítások a TSA alapján.

Az önkormányzatok számára az Szt. az új rendszerben egyedül a krízis jellegű támogatás (rendkívüli települési támogatás) nyújtását teszi kötelezővé. 2016-ban a települések 87 százaléka folyósított ilyen támogatást, miközben ez az arány 2014-ben még 94 százalék volt.⁸ A 2014. és 2016. évi települési szintű adatokat egymás mellé téve azt látjuk, hogy 2014-ben a települések 11 százalékában még volt ilyen támogatásban részesülő személy, de 2016-ban már nem (8. ábra). Ezek a lemorzsolódó települések legnagyobb arányban az apró- és kistelepülések csoportjában, illetve az legalacsonyabb adóerejű (A) települési kategóriában képviseltetik magukat.

Végül nézzük meg azt is, hogy miként változott a támogatásban részesítettek száma és a kiadások szintje ott, ahol mindkét évben volt segélyezett. A 9. ábra alapján nem látszik egyértelműnek az igénybevétel változásának iránya (a települések kategóriák közötti eloszlása egyenletes). Hasonló a helyzet a kiadások esetében is, de itt valamivel magasabb a drasztikus növekedést mutató települések aránya, mint azoké, ahol drasztikus csökkenés volt tapasztalható.

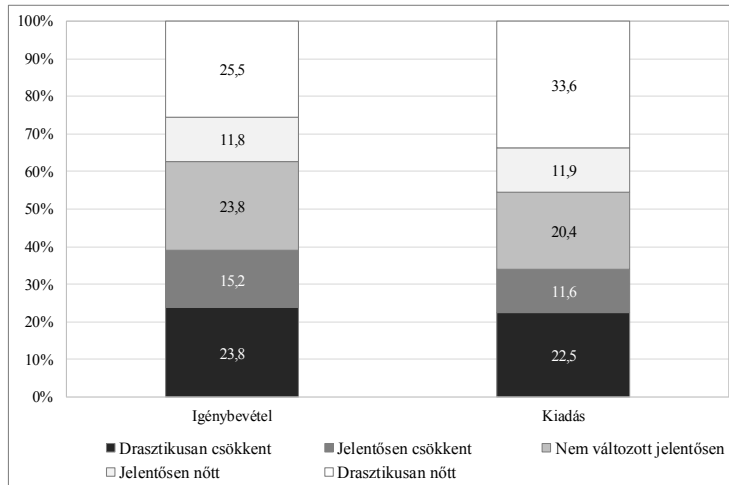
⁸ Ennek többféle oka is lehet. Elképzelhető, hogy az önkormányzatok nyújtanak ugyan krízisellátást, de az OSAP-adatgyűjtés során máshol tüntetik fel. Nem kizárt továbbá az sem, hogy az adott évben nem volt a településen krízishelyzetbe kerülő személy. A rendelkezésre álló adatok alapján ezek elkülönítése nem lehetséges.

8. ábra. A települések megoszlása aszerint, hogy lakóik kaptak-e 2014-ben és 2016-ban krízistámogatást, településméret és adóerő-képesség szerint (százalék)



Forrás: saját számítások a TSA alapján.

9. ábra. A települések megoszlása aszerint, hogy milyen mértékű volt a támogatott létszám, illetve a kiadások változása 2014 és 2016 között – krízistámogatás (százalék)



Megjegyzés: 2624 település esetében mindkét évben volt támogatásban részesített személy. A változások mértéke szerinti kategóriák határaitra vonatkozóan lásd a 3. ábra alatti megjegyzést. Forrás: saját számítások a TSA alapján.

8. Egyéb támogatások

2014 és 2016 között megugrott (1,8-szorosára nőtt) az egyéb támogatásokban részesítettek száma (az ide sorolt segélyekhez lásd *1. táblázatot*). Ehhez hasonló mértékben emelkedtek a reálértéken számított ilyen célú kiadások is. Ezek a markáns változások annál is inkább érdekesek, mivel a 2015. márciusi szabályozásmódosítások ezt a támogatási célt érintetlenül hagyták. Az egy ellátottra jutó támogatásban ennek eredményeképpen nem történt elmozdulás (*8. táblázat*).

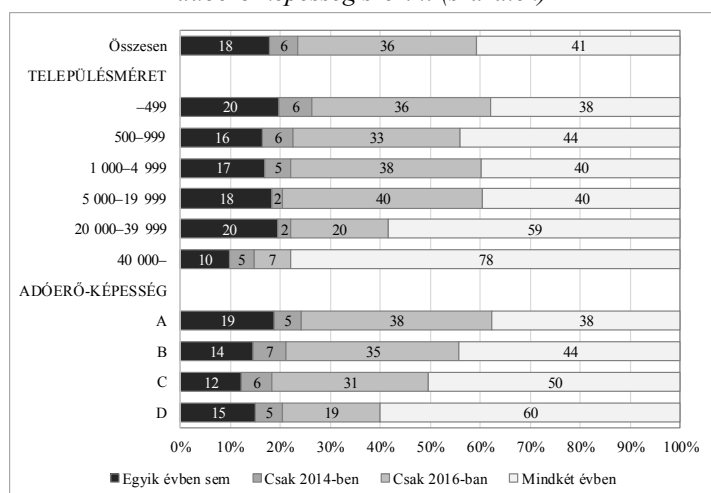
8. táblázat. Az egyéb támogatások főbb mutatóinak alakulása
2014 és 2016 között

	Igénybe vevők száma (fő)	Kiadások	Egy igénybe vevőre jutó támogatás
		2014-es reálértékben (ezer forint)	
2014	395 665	4 271 165	11
2015	568 897	5 870 958	10
2016	720 539	7 824 749	11
Változás 2016/2014	1,82	1,83	1,01

Megjegyzés. A 2015. év adatainak értelmezéséhez lásd a *2. táblázat* alatti megjegyzést.
Forrás: saját számítások a TSA alapján.

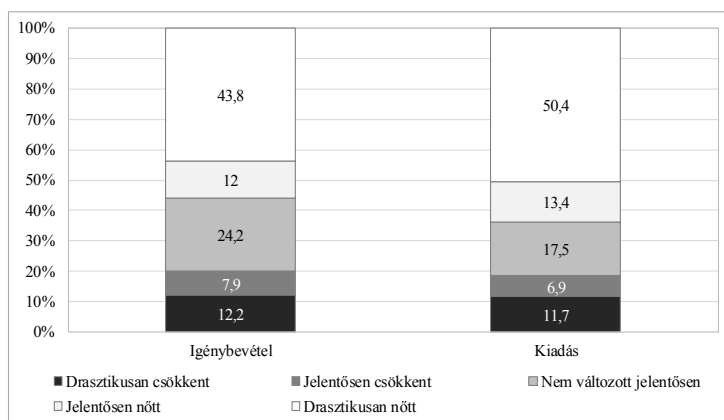
Egyéb támogatásban részesített személy 2016-ban a települések bő háromnegyedében volt (77 százalék). Ez erőteljest növekedést jelez 2014-hez képest (47 százalék). Eredményeinkből az látszik, hogy szembetűnően magas azoknak a településeknek a száma, amelyek 2016-ban nyújtottak egyéb támogatást, míg korábban nem (36 százalék). Ezúttal ezeket a településeket vesszük górcső alá. Ahogyan az a 10. ábrán is látható, az ilyen (egyéb támogatást csak 2016-ban nyújtó) települések aránya a 20 ezer fő alatti méretkategóriákban jelentősebb, mint az a fölöttiekben. Adóerő-képesség szerint legnagyobb százalékban a leggyengébb adóerejű (A) kategóriában, legkisebb arányban pedig a legnagyobb adóerejű (D) kategóriában vannak jelen. A *11. ábra* azt mutatja, hogy az érintett települések legnagyobb részén (44, illetve 55 százalékában) drasztikusan nőtt a támogatottak létszáma, illetve a ráfordítások nagysága.

10. ábra. A települések megoszlása aszerint, hogy lakóik kaptak-e 2014-ben és 2016-ban egyéb támogatást, településméret és adóerő-képesség szerint (százalék)



Forrás: saját számítások a TSA alapján.

11. ábra. A települések megoszlása aszerint, hogy milyen mértékű volt a támogatott létszám, illetve a kiadások változása 2014 és 2016 között – egyéb támogatás (százalék)



Megjegyzés: 1295 település esetében mindkét évben volt támogatásban részesített személy. A változások mértéke szerinti kategóriák határaitra vonatkozóan lásd a 3. ábra alatti megjegyzést.
Forrás: saját számítások a TSA alapján.

9. Összegzés

Tanulmányunkban arra tettünk kísérletet, hogy felmérjük a szociális támogatások rendszerében 2015. március 1-jével végbement jelentős átalakítás rövid távú hatásait. Megállapítottuk, hogy 2014-ről 2016-ra nem változott érdemben a vizsgált ellátásokban részesülők együttes száma, de jelentősebb átrendeződés következett be a támogatási célok között: 2016-ban számottevően kevesebben részesültek lakhatási támogatásban, mint két évvel korábban, de csökkent az ápolási támogatás igénybevétele is. Eközben jelentősen növekedett az egyéb önkormányzati támogatásban részesülők száma. A támogatásokra fordított kiadások 2016-ra reálértéken a 2014-es szint 70 százalékára estek vissza. Elsősorban a lakhatásra fordított kiadások mértéke csökkent, de kevesebbet fordítottak az önkormányzatok gyógyszer-támogatásra és ápolási támogatásra is.

A segélyezési rendszer átalakulásának hatása leginkább a lakhatási célú és az egyéb támogatások kapcsán érhető tetten. A lakhatási célú ellátások visszaszorulásának hátterében az áll, hogy míg a szabályozásmódosítással megszűnő legjelentősebb ellátás (a lakásfenntartási támogatás) normatív alapon járt, addig az azt váltó új ellátásról az önkormányzat saját hatáskörben dönt.

Az adatok azt is megmutatják, hogy a lakhatási támogatásokról elsősorban – szinte függetlenül adóerejüktől – a kistélepülések mondtak le. Megnőtt viszont körükben az egyéb önkormányzati támogatások súlya. Mivel nem valószínűsíthető, hogy ezeken településeken kevésbé lennének lakhatási támogatásra szorulóknak, ezért gyanítható, hogy a lemorzsolódás hátterében a helyi források szűkössége állhat. Az egyéb támogatások jelentős térnyerésének okai kevésbé világosak. Azt azonban megállapíthatjuk, hogy a segélyezési rendszer átalakulásával egy nagyobb szociális biztonságot jelentő, rendszeres támogatási forma súlya csökkent, miközben – az egyéb támogatások térnyerésével – egy alapvetően eseti jellegű ellátási forma súlya nőtt meg. Noha ezt egyéni szintű elemzések nélkül biztonsággal nem jelenthetjük ki, feltételezhető, hogy ez a változás a szociális biztonság csökkenését vonta maga után.

2014 és 2016 között valamelyest átalakult az igénybevétel és a ráfordítások települési adóerő-képesség szerinti különbségeinek mintázata. Az összes támogatást figyelembe véve, a leggyengébb adóerejű (A) települések reagáltak a legerőteljesebben a finanszírozás változására: ezek a települések a változást követően több személyt segélyeztek, de átlagosan kevesebb összeggel, így az egy főre jutó kiadást tekintve a változás itt volt a legkedvezőtlenebb. A legnagyobb adóerejű (D) településeken némiképp ellentétes folyamat zajlott

le: az átlagosnál jobban csökkent az igénybevétel, a kiadások ugyanakkor átlagos mértékben estek vissza, ami miatt az egy főre jutó kiadások átlagosnál kisebb mértékben csökkentek.

A leggyengébb adóerejű települések relatív helyzete javulni látszik abban az értelemben, hogy – a krízistámogatásokat nem számítva – ezeket a településeket nem jellemzi a többi kategóriánál erősebb lemorzsolódás. Ezzel azonban természetesen nem állítunk semmit a segélyezett létszám és a ráfordítások alakulásáról (ezekre más, itt nem közölt elemzések alapján lehet következtetéseket levonni). Az átlagosnál jobban nőtt viszont a legkevésbé tehető települési körben az egyéb támogatást nyújtók száma. Végül megjegyezzük, hogy a segélyezési rendszer változására adott települési válaszok magyarázatában, úgy tűnik, a településméret nagyobb szerepet játszhat, mint a települések egy főre jutó adóerő-képessége.

IRODALOM

- Krizsai Anita–Tóthné Csatlós Ildikó (2015). Szociális problémák és a segélyezési rendszer átalakulása a Nyíregyházi járás településein. *Acta Medicina et Sociologica*, Vol. 6. No. 1. 181–197. o. http://epa.oszk.hu/02500/02535/00013/pdf/EPA02535_acta_med_2015_18-19.pdf.
- Mózer Péter–Tausz Katalin–Varga Attila (2015): A segélyezési rendszer változásai. *Esély*, 3. sz. 43–66. o. http://esely.org/kiadvanyok/2015_3/2015-3_2-1_MozerTauszVarga_Segelyezesi_rendszer.pdf.

FÜGGELÉK

F1. táblázat. A települési önkormányzatok megoszlása az adóerő-képesség (és az ehhez társuló finanszírozási) kategória szerint

	Az egy lakosra jutó adóerő-képesség		Elismert százalék a finanszírozásban	Települések száma
	alsó határa (forint)	felső határa (forint)		
A	0	18 000	100	2528
B	18 001	24 000	50	208
C	24 001	32 000	25	131
D	32 001		0	299

Megjegyzés. A települések száma a táblázatban összesen 3 166.

Forrás: 2014. évi c. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről, illetve saját számítás a táblázat utolsó oszlopa tekintetében.

F2. táblázat. A települések megoszlása adóerő-képesség és településméret szerint (százalék)

	0–499	500–999	1 000–4 999	5 000–19 999	20 000–39 999	40 000–	Összesen
A	90,0	84,9	79,1	47,6	7,3	2,4	79,8
B	3,6	5,5	7,2	20,0	17,1	0,0	6,6
C	1,2	3,4	5,0	12,0	19,5	9,8	4,1
D	5,2	6,2	8,6	20,4	56,1	87,8	9,4
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: saját számítások a TSA alapján.

