

Körkép a budapesti kerületek által nyújtott települési támogatásokról

Lezárás dátuma: 2024.11.04.

Jelige: ohv275

Tartalom

1. Bevezető.....	3
1.1. A kutatási téma meghatározása, a témaválasztás indokolása	3
1.1.1. A témaválasztás indokolása: miért Budapest?	4
1.1.2. A témaválasztás indokolása: miért a kerületek?	5
1.2. Kutatási kérdések	6
1.3. Módszerek, adatforrások és a dolgozat felépítése	7
2. A települési önkormányzatok segélyezési feladatainak változásai a rendszerváltástól napjainkig.....	8
2.1. A szociális ellátások decentralizált modellje (1993-2007).....	9
2.1.1. A decentralizáció előnyei és hátrányai.....	10
2.2. A helyi önkormányzatok szerepének csökkenése (2007-2015).....	12
2.3. Teljes centralizáció – vagy mégsem? (2015- napjainkig)	13
2.3.1. A települési támogatás jelentősége	15
3. A kerületek által nyújtott települési támogatások	16
3.1. Általános megállapítások	16
3.1.1. Az önkormányzati rendeletek szabályozási alapkérdései	16
3.1.2. Települési támogatások a statisztikák tükrében	25
3.2. Egyes ellátási formák összehasonlítása	28
3.2.1. Lakhatási támogatás	28
3.2.2. Gyógyszertámogatás.....	32
3.2.3. Rendkívüli települési támogatás	34
4. Következtetések	37
4.1. Az első és a második kutatási kérdés eredményének összefoglalása	37
4.2. A harmadik kutatási kérdés megválaszolása: megoldási javaslatok a feltárt problémára	38
5. Felhasznált források	41
5.1. Szakirodalom.....	41
5.2. Jogszabályok, szakmai dokumentumok	44
6. Mellékletek	47
6.1. Táblázatok	47
6.2. Diagramok.....	51

1. Bevezető¹

2023. január 1. óta a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szociális törvény) kimondja, hogy a helyi önkormányzatok kötelesek gondoskodni lakosairól, ha saját maguk és hozzátartozóik ezt megtenni nem tudják.² A gondoskodásra kötelezettek sorrendjében a helyi önkormányzatok megelőzik az államot, így megállapítható, hogy jelenleg jelentős felelősség hárul a településekre a szociális biztonság megteremtésének körében.

A helyi önkormányzatok ezen kötelezettségüknek számos eszközzel tesznek eleget; az általuk biztosított szociális háló meghatározó elemei a rászorultsági alapú pénzügyi és természetbeni ellátások (a továbbiakban: rászorultsági ellátások), amelyeket az önkormányzatok jelenleg elsősorban települési támogatás formájában nyújtanak. Habár a Szociális törvény tartalmazza a települési támogatás kereteit, annak feltételeit és az ellátások összegeit a helyi önkormányzatok rendeleteikben jogosultak meghatározni. Ebből fakadóan az ország több mint háromezer települése több mint háromezerféle módon igyekszik biztosítani a szociális biztonságot. Mindez egy rendkívül töredezett segélyezési gyakorlathoz, valamint ahhoz is vezet, hogy eltérő mértékű szociális segítségben részesülhetnek a különböző településeken élők.

1.1. A kutatási téma meghatározása, a témaválasztás indokolása

Jelen dolgozat célja a budapesti kerületek által nyújtott települési támogatások vizsgálata és összehasonlítása. Ahogyan azt később részletesen is kifejtem, ezen támogatások definíciója a Szociális törvényben a többévtizedes, esetenként nem kellően átgondolt jogszabálmódosítások következtében nem jól körülhatárolt. Erre tekintettel dolgozatomban a „települési támogatások” kifejezést nem a Szociális törvényben rögzített tartalma szerint vizsgálom. Álláspontom szerint ugyanis a kerületek gyakorlatában települési támogatásként definiált ellátások vizsgálatával átfogóbb képet kaphatunk az ellátásokra nézve.

Annak érdekében, hogy a kerületi önkormányzatok által nyújtott ellátások összehasonlíthatóvá váljanak egymással, a kerületek által alkalmazott fogalmak alapján a települési támogatások legtágabb értelmezési körét vizsgáltam: így dolgozatom tárgya az önkormányzatok által

¹ A dolgozat alapját képező kutatás a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült. A pályázat során vállalt kötelezettségek között szerepelt a kutatás során elért eredmények publikálása, így jelen dolgozattal azonos címmel várhatóan 2025 tavaszán folyóiratszöveg fog megjelenni. Jelen dolgozatban a folyóiratszöveget továbbfejlesztettem, kibővítettem, ugyanakkor a tanulmány jelentős része továbbra is ezen a publikáción alapszik.

² Szociális törvény 2. § (3) bek.

nyújtott minden rászorultsági ellátás. Az elhatárolás kérdéseit a kerületi rendeletek szabályozásával kapcsolatos általános megállapítások között tovább részletezem.

1.1.1. A témaválasztás indokolása: miért Budapest?

Ahogy az a 2. fejezetben bemutatom, 2015 után a települési támogatás keretében nyújtott ellátásokat a megfelelő adóerővel rendelkező önkormányzatok teljes mértékben és egyedülként váltak kötelessé finanszírozni. Mindez azt eredményezi, hogy a tehetősebb önkormányzatoknak szélesebb mozgástere van a települési támogatások feltételeinek meghatározása során, mint az anyagilag kiszolgáltatottabb helyzetben lévő társaiknak. Budapest esetében fontos szempont az, hogy az országos viszonyokkal összevetve jelentős anyagi forrásokkal rendelkezik. Bár az ennek alátámasztására rendelkezésre álló kutatások nem teljeskörűek, általános feltételezés, hogy a gazdaságilag fejlettebb városokban a szociális ellátórendszer tagoltabb, a rászorultak pedig jobban hozzáférnek a szociális ellátásokhoz (Csizmadia – Tóth, 2014), amely szempont fontos szerepet játszott a vizsgálat tárgyának, a budapesti kerületi önkormányzatoknak a kiválasztásában.

Az 1. sz. diagram bemutatja az ország hat legnépesebb településének egy főre jutó bevételeit, valamint az egy főre jutó helyi iparüzési adó (HIPA) bevételeket, hiszen utóbbi adónem a települések legjelentősebb saját forrásait adja.³ A diagram alapján megállapítható, hogy a hat település közül Budapesten a legjelentősebb a HIPA-ból befolyó bevétel, és az összes költségvetési bevétel tekintetében is második helyen áll a város.

A költségvetési bevételek helyzetét ugyanakkor árnyalja az évről évre egyre nagyobb mértékű szolidaritási hozzájárulás, amit a magas adóerőképességgel rendelkező települések kötelesek befizetni az államkasszába, a helyi iparüzési adóból befolyt bevételek után.⁴ A szolidaritási hozzájárulás tehát csökkenti a gazdaságilag erősebb települések anyagi előnyét a hátrányosabb helyzetű önkormányzatokkal szemben.

Ugyanakkor még a kiegyenlítő mechanizmusokkal együtt is megállapítható, hogy a magasabb bevételekkel rendelkező települések szabadabban tudják meghatározni a saját forrásból finanszírozott közfeladatellátásokat. Erre tekintettel vizsgálom a budapesti kerületek települési támogatásait, hiszen esetükben nagyobb valószínűséggel érvényesül az a hipotézis, hogy az ezzel kapcsolatos szociálpolitika tudatos döntés, és nem csupán anyagi kényszer eredménye.

³ Budapest esetében mindkét mutató a kerületek együttes bevételeit tartalmazza.

⁴ 2023. évi LV. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről 2. melléklet 57.1. pont

1.1.2. A témaválasztás indokolása: miért a kerületek?

Budapest közigazgatási felépítéséből következik, hogy minden közfeladat ellátásánál kérdésként jelentkezik a főváros és a kerületek közötti hatáskörmegosztás. A települési támogatások esetében már a Szociális törvény is rendelkezik a kérdésről annyiban, hogy kimondja, a hajléktalanok számára a főváros köteles rendkívüli települési támogatást nyújtani, ha arról a kerületekkel másként nem állapodik meg.⁵

Egyebekben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szabályozza a kerületek és a főváros közötti hatáskörmegosztást, ugyanakkor a szociális ellátásokkal kapcsolatos rendelkezések lehetővé teszik mindkét fél számára, hogy rászorultsági ellátásokat állapítson meg. A törvény ugyanis a kerületek feladatává teszi a települési támogatás nyújtását,⁶ azonban a főváros hatáskörébe utalja a szociális ellátások biztosítását.⁷

A fentieknek megfelelően a fővárosi segélyezésnek két nagy területe van: Budapest Főváros Önkormányzata egyfelől rendkívüli települési támogatást nyújt a fővárosban élő hajléktalan személyeknek,⁸ másfelől pedig szociális ellátásként lakásrezsi támogatást, azaz egyfajta lakhatási támogatást biztosít a budapesti rászorulóknak.⁹

Fontos kiemelni, hogy a főváros által nyújtott lakásrezsi támogatás jogi értelemben nem települési támogatás, hiszen azt nem a Szociális törvény 45. §-ra hivatkozva nyújtja az önkormányzat. Ugyanakkor, ahogyan azt a Bevezetőben bemutattam, illetve a következő fejezetben részletesen is kifejtem, a kerületek szabályozási gyakorlatában igen nehéz elkülöníteni a települési támogatásokat más, rászorultsági alapon nyújtott, pénzbeli vagy természetbeni ellátásoktól, mivel kerületenként eltérő a két ellátási forma kapcsolatának értelmezése. Erre tekintettel, ahogyan azt már korábban is kifejtettem, a kerületek által nyújtott minden, rászorultsági alapon nyújtott, pénzbeli vagy természetbeni ellátást vizsgáltam kutatásom során. A lakásrezsi támogatás megfelel ezeknek a paramétereknek, ezért tartottam fontosnak itt megemlíteni azt.

A főváros által nyújtott két támogatási forma nem elenyésző jelentőségű, hiszen a hajléktalanok rendkívüli települési támogatására 130 millió forintot, lakásrezsi támogatásra pedig 400 millió

⁵ Szociális törvény 45. § (6) bek.

⁶ Mötv. 23. § (5) bek. 11a. pont

⁷ Mötv. 23. § (4) bek. 4. pont

⁸ Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 22/2023. (X. 6.) önkormányzati rendelete a Budapest főváros területén tartózkodó rászoruló személyek rendkívüli települési támogatásáról

⁹ Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 30/2020. (VI. 5.) önkormányzati rendelete a fővárosi lakásrezsi-támogatásról

forintot különített el a fővárosi költségvetés 2024-ben.¹⁰ Ugyanakkor figyelembe véve, hogy 2023-ban Budapesten összesen több mint 3 milliárd forint került kiosztásra települési támogatások jogcímén,¹¹ látható, hogy a települési támogatás számottevő részét a kerületek nyújtják. Erre tekintettel fókuszáltam kutatásomban a kerületek által biztosított ellátásokra.

1.2. Kutatási kérdések

Kutatásom során az alábbi három kutatási kérdésre kereszem a választ:

Mekkora jelentősége van a budapesti kerületek által nyújtott települési támogatásoknak a szociális biztonság megteremtésében?

A Bevezetőben említetteknek megfelelően a Szociális törvény kiemelt jelentőséget tulajdonít a helyi önkormányzatoknak a szociális biztonság megteremtésében. Ezzel szemben ugyanakkor a törvény azt is kimondja, hogy a települési támogatások elsősorban kiegészítésként szolgálnak a központi költségvetésből az államigazgatás által nyújtott ellátások mellett.¹² A két megállapítás nem áll teljes ellentétben egymással, hiszen a települési támogatás csupán egyike a szociális biztonság megteremtésének önkormányzati hatáskörben lévő eszközeinek. A szakirodalmi álláspont szerint ugyanakkor a pénzbeli ellátások kiemelt jelentőségűek a szociális védelem megteremtésében (Mózer – Tausz, 2010). Mindezzért álláspontom szerint vizsgálendő kérdés, hogy a települési támogatás a valóságban mekkora szerephez jut az államigazgatás által nyújtott ellátásokhoz képest a budapesti kerületekben, ahol a korábbiakban bemutatottak alapján, ha nem is korlátlan mennyiségben, de rendelkezésre áll költségvetési forrás arra, hogy az önkormányzat saját értékválasztása szerint alakítsa ki szociálpolitikáját.

Hogyan szabályozzák a kerületek a települési támogatást, illetve mennyiben tapasztalható egységesítés, kooperáció a kerületek között a települési támogatások feltételrendszerének megalkotásában?

Kutatásom legjelentősebb részét a kerületi települési támogatási szabályozások összehasonlítása teszi ki. A kérdés fontosságát, ahogyan azt a korábbiakban is kifejtettem, Budapest egyedi közigazgatási helyzete adja: hogyan veszi fel huszonhárom, autonómnak tekinthető önkormányzat a harcot a nélkülözés kerülethatárokok átívelő problémájával? Célom

¹⁰ Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 32/2023. (XII. 21.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros Önkormányzata 2024. évi összevont költségvetéséről 25. fejezet

¹¹ A KSH 2023-as adatai alapján.

¹² Szociális törvény 45. § (1) bek.

feltárni, hogy megfigyelhető-e összhang az egyes kerületek által kialakított szabályozásokban, illetve milyen mintázatok, szabályszerűségek fedezhetőek fel a kerületek települési támogatásainak feltételrendszerében; mennyiben egyeznek, és mennyiben különböznek a szabályozások.

Hogyan javítható a kerületi települési támogatások rendszere?

Kutatásom elsősorban leíró céllal készült, a kerületek települési támogatásainak bemutatása az elsődleges szándékom. Dolgozatomban kisebb hangsúlyt ugyanakkor a harmadik kutatási kérdés körében kap a települési támogatási rendszer minősítése, értékelése is. A harmadik kutatási kérdés erősen támaszkodik a második kérdés nyomán feltárt megállapításokra; azaz a dolgozat utolsó részében a korábban összegzett következtetésekből fogok konklúziót vonni arra tekintettel, hogy milyen lehetőségek vannak a kutatás során feltárt hiányosságok kiküszöbölésére.

Hangsúlyozom, hogy a kutatási kérdés nem az egyes kerületek önálló szabályozására irányul, hiszen az összes kerület összes települési támogatási formájának és annak részletszabályainak kiértékelése meghaladná ennek a dolgozatnak a kereteit. Ehelyett az önkormányzatok által alkotott összképre nézve fogok jobbító javaslatokkal élni.

1.3. Módszerek, adatforrások és a dolgozat felépítése

Kutatásom során kevert módszertant alkalmaztam, a kutatási kérdéseket mind kvalitatív, mind kvantitatív módszerekkel vizsgáltam.

A kvantitatív kutatás keretein belül vizsgáltam a KSH-n elérhető, 2022. évi statisztikákat: azt, hogy a kerületek költségvetési kiadásainak mekkora hányadát teszi ki a települési támogatás, hogy ezekből az ellátásokból a lakónépesség mekkora hányada részesül, illetve mekkora az egy főre jutó támogatás átlagos összege. Mindez az első és a második kutatási kérdés megválaszolásában nyújtott segítséget: a statisztikák ugyanis tanúskodtak a települési támogatások jelentőségéről, illetve a kerületek közötti különbségekről is.

Mindemellett statisztikai adatelemzést végeztem annak érdekében is, hogy megállapítsam, mely települési támogatási formák a legjelentősebbek a kerületek gyakorlatában. Ehhez a kerületek szociális szolgáltatásfejlesztési koncepcióiban található ellátotti számokat és támogatásra fordított összegeket elemeztem. Így jelöltem ki a lakhatási támogatást, a gyógyszertámogatást és a rendkívüli települési támogatásokat, mint vizsgálatom fókuszát.

Kutatásom kvalitatív ágát szövegelemzés, azon belül is szabályanyag-elemzés adja. Ennek keretében egyfelől áttekintettem a Szociális törvény változásait az elmúlt három évtizedben a helyi önkormányzatok segélyezési feladatainak tárgyában. Bár a történelmi és törvényi háttér nem kapcsolódik kifejezetten szorosan az általam vizsgált kutatási kérdésekhez, a jogszabályváltozások feldolgozása mindenképpen szükséges ahhoz, hogy értelmezhessem a települési támogatás jelenlegi szabályozását, illetve az önkormányzatok szerepét napjainkban. A szabályanyagelemzés második, terjedelmesebb részét a kerületek települési támogatást szabályozó önkormányzati rendeleteinek feldolgozása és összehasonlítása adja. Az így nyert megállapítások képezik az alapját a második kutatási kérdésre adott válasznak, ugyanakkor fontos szerepet játszanak az első kérdés tekintetében is. Ugyanis egyes szabályozási kérdések (pl. jövedelemhatárok, ellátások összegei) sok esetben árulkodnak az ellátások jelentőségéről is. Az önkormányzati rendeleteket 2024. április 1-ei tartalmukkal vizsgáltam, így az általam tett megállapítások is ebben az időszakban tekinthetők hatályosnak.

Kutatásom, valamint a dolgozat elkészítése során a mesterséges intelligenciára épülő eszközt semmilyen formában nem használtam.

Dolgozatom a Szociális törvény változásainak bemutatásával kezdődik a 2. fejezetben, amely megalapozza a települési támogatás, illetve az önkormányzati feladatvállalás jelenlegi törvényi kereteit. Ezt követően a 3. fejezetben áttérek a helyi önkormányzatok települési támogatásainak kérdéseire: elsőként a statisztikai adatelemzést vázolom fel, majd az önkormányzati rendeletelemzéssel folytatom. A rendeletekről egyfelől általános megállapításokat teszek, másfelől pedig bemutatom a legfontosabb települési támogatási formákat. Végezetül a 4. fejezetben egyfelől összegzem az első és a második kutatási kérdésekre adott válaszokat, és konklúziót vonok a vizsgálatom eredményeiből, a harmadik kutatási kérdésre tekintettel.

2. A települési önkormányzatok segélyezési feladatainak változásai a rendszerváltástól napjainkig

A rendszerváltást követő több mint harminc évben szélsőségesen változott a települési önkormányzatok szerepköre a rászorultsági ellátások szabályozásával, megállapításával és finanszírozásával kapcsolatosan. Már egészen korán nyilvánvalóvá vált az 1993-ban megalkotott ellátórendszer korrekcióinak szükségessége (ld. pl. Hodosán, 2003), a javítási szándék azonban napjainkra egy rendkívül töredezett, átláthatatlan (Tausz, 2008) és koncepciójában helyenként ellentmondó Szociális törvényt eredményezett.

2.1. A szociális ellátások decentralizált modellje (1993-2007)

A rendszerváltást követően az államszervezet átalakulása során erőteljes decentralizáció játszódtott le, azaz a legtöbb, korábban az államigazgatás által ellátott szerepkör az újonnan a tanácsrendszer helyén létrehozott helyi önkormányzatokra hárult át (Széman, 1991). Az ellátásra szorulóknak egyre bővülő körére tekintettel már a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény rögzítette a települési önkormányzatok azon feladatát, miszerint gondoskodni kötelesek helyi szinten a szociális ellátásokról, a hatáskörök és a támogatások azonban csupán három évvel később, 1993-ban, a Szociális törvényben kerültek kidolgozásra (Czibere – Mester, 2020).

A Szociális törvény széles jogalkotói és mérlegelési joggal ruházta fel a helyi önkormányzatokat, aminek következtében a települések jelentős mozgásteret nyertek az ellátások összegének és a jogosultságok feltételének megállapításakor. Ezen széleskörű jogosultságok bemutatására szolgál az 1. sz. táblázat.

A Szociális törvény kezdetben ötféle rászorultsági ellátást tartalmazott. Ezen ellátási formák közül a Szociális törvény a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának, az ápolási díjnak és az átmeneti segélynek nyújtását írta elő kötelezően, a lakhatási támogatás és a temetési segély csak mintegy lehetőség állt fenn az önkormányzatok számára (Tausz, 2010), a „nyújthat” ige használatából következően.

Az 1. sz. táblázatból kiolvasható, hogy az ellátottak körét a Szociális törvény a munkanélküliek jövedelempótló támogatása és az ápolási díj esetében határozza meg taxatív, azaz zárt körülírással. A többi ellátás esetében a törvény csak példálózó jelleggel említi meg az ellátottak lehetséges köreit, azonban a jogosultság részleteinek meghatározása ezen támogatások esetében az önkormányzat hatáskörébe tartozott.

A Szociális törvényben felállított hatáskörtelepítés eredményeképp a rendszerváltás utáni Magyarországon a szociális biztonság megteremtésében kiemelkedő szerep hárult a helyi önkormányzatokra. A helyi önkormányzatok jelentőségének növekedését jól érzékelteti az adat, miszerint reálértéken átszámítva 2001-re több mint másfélszeresére nőtt a helyi önkormányzatok által nyújtott segélyek összege a többi szociális ellátáshoz viszonyítottnak (Szalai, 2004).

A témában fontos megemlíteni a közfoglalkoztatást is, amelyben a helyi önkormányzatok már a rendszerváltást megelőzően is fontos szerepet játszottak (Csoba, 2010a). A közfoglalkoztatás aktív munkaerőpiaci eszköz (Frey, 2007), így természetesen nem sorolható a rászorultsági ellátások közé, ugyanakkor erősen összekapcsolódik azokkal, hiszen a közfoglalkoztatásban való részvétel már 1997-ben feltételévé vált az egyes támogatásokra való jogosultságnak

(Csoba, 2010b). Tekintettel ugyanakkor arra, hogy jelen dolgozat elsősorban a települési támogatásokra fókuszál, amely támogatás nem függ a közfoglalkoztatástól, a továbbiakban azt részletesen nem fogom vizsgálni.

Az önkormányzatok 1993-ban széleskörűre szabott hatásköre már 2007 előtt is számos alkalommal szűkítésre került, elsősorban abból fakadóan, hogy a Szociális törvény bővült az ellátotti jogosultságra és az ellátás összegének megállapítására vonatkozó, valamint egyéb részletszabályokkal, ezáltal korlátozva az önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörét (ld. pl. König, 2004).

Az 1993-tól a segélyezést így a helyi önkormányzatok széleskörű rendeletalkotási és döntéshozatali jogköre, valamint ebből fakadóan települési szinten eltérő, sokszínű és átláthatatlan gyakorlat (Gyulavári – Krémer, 2006a) jellemezte, aminek következtében az ellátások törvényi szabályozása már ebben az időszakban megkezdődött. Bár a helyi önkormányzatok többé-kevésbé képesek voltak ellátni szociális feladataikat, de legalábbis „túlélni” (Pálné, 2016), a széleskörű területi eltérések szükségessé tették a rászorultsági ellátások szabályozásának megváltoztatását.

2.1.1. A decentralizáció előnyei és hátrányai

A helyi önkormányzatokra történő feladatkörtelepítés tipikus példája a területi decentralizációs törekvések megnyilvánulásának, így jelen kutatás tárgyát figyelembe véve vizsgálni szükséges a decentralizáció mellett és ellen szóló érveket is.

Számos nemzetközi szervezet, így a Világbank, az Európa Tanács és az OECD is állást foglalt a decentralizált hatalomgyakorlás mellett (Pálné, 2019): a decentralizáció támogatói jelentős előnyként hozzák fel annak demokratikus hatalomgyakorlásra való jótékony hatásait. Kétségtelen, hogy a rendszerváltás időszakában égető szükség volt a korábban központosított államhatalommal szemben a helyi hatalmak megerősödésére (Gyulavári – Krémer, 2006b), ami által az állampolgárok több befolyáshoz juthatnak a közösségeiket érintő kérdésekben (Tausz, 2008). Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a jó kormányzás kritériumai között nem minden esetben szerepel a decentralizáció elvárása (Pálné, 2019), így az állampolgárokhoz való közeledésnek csak lehetséges, de nem szükséges eleme a helyi önkormányzatok erősödő szerepvállalása.

Kiemelendő mindemellett, hogy az önkormányzatokra telepített hatáskörök önmagukban nem eredményezik a demokratikus folyamatok kiépülését és megszilárdulását. Mindehhez szükséges, hogy az önkormányzati hatáskörbe telepített közügyekről való döntésben valóban részt vegyen a helyi közösség, a lakosok véleménynyilvánítását az önkormányzati szereplők

(pl. polgármester, képviselő-testület) ösztönözzék. A rendszerváltást követően hiába került önkormányzati hatáskörbe számos közszolgáltatás, helyi szinten sok esetben volt megfigyelhető egyfajta centralizáció (Széman, 1991), hiszen a település vezetői, tipikusan a polgármester vagy az alpolgármesterek egyedül hozták meg a helyi szociálpolitikával kapcsolatos döntéseket.

A decentralizáció ugyanakkor nem csupán a demokráciára gyakorolt, lehetséges pozitív eredményei miatt tekinthető előnyösnek. A szociális ellátások tekintetében a decentralizáció mellett szól, hogy a helyi önkormányzatok által biztosított támogatások rugalmasabbak, illetve könnyebben tudnak reagálni a helyi szükségletekre. A decentralizáció ösztönözheti emellett a lokális innovációkat, továbbá a helyi vállalkozások és nonprofit szervezetek szerepvállalását a szociális szférában (Tausz, 2008).

A decentralizáció hatása függ a településszerkezettől is: a magyar, kistelepülésszerű településszerkezet esetében a szociális ellátások szétaprózódásához vezetett, ami negatív hatással volt a helyi szolgáltatások minőségére és költségeire is (Pálné, 2016). Emellett problémás a decentralizáció azon hatása, miszerint a különböző önkormányzatok különböző erőforrásaikra tekintettel eltérő mennyiségű és minőségű szociális ellátást biztosíthatnak (Tausz, 2010), továbbá nagyobb eséllyel lesz diszkriminatív a helyi segélyezési gyakorlat (Tausz, 2008). Kiemelendő az is, hogy a szociális háló helyi szereplői nem minden esetben fogadják örömmel a rájuk telepített hatásköröket: előfordul, hogy sokkal inkább az állam feladatának tekintik a szociális biztonság megteremtését és az ehhez szükséges feltételrendszer kialakítását (Szöllősi, 2005).

A szociális ellátások körében bekövetkező decentralizációs törekvések értékelésekor fontos továbbá vizsgálni a folyamat mögött álló motivációkat is. Ugyanis a rászorultsági ellátások 1993-as decentralizációja nem kizárólag a demokratikus hatalomgyakorlás megerősítésének érdekében jött létre. Kiemelt szerepet játszott a döntésben az is, hogy a rendszerváltást követően központi szinten hiányoztak a szociális krízis kezeléséhez szükséges eszközök és szakértelem (Gyulavári – Krémer, 2006a), de még a kellően kiforrott jogi terminológia (Juhász, 2022) is. A decentralizáció mögött mindemellett anyagi megfontolás is állt: az 1990-es évek elején ugyanis egyszerre került válságba az ország gazdasága és a szociális ellátórendszer, a reformok során ugyanakkor a gazdaságpolitika előnyt élvezett. Így az állam a szociálpolitikára szánt forrásokat csökkenteni volt kénytelen, valamint kivonult a szociális ellátások több, állampolgárok számára létfontosságú területéről (Széman, 1991). Összefoglalva elmondható, hogy a szociális ellátások önkormányzatokra telepítése mögött az államigazgatás forrás- és szakértelme hiánya is állt (Gyulavári – Krémer, 2006a). A decentralizációval így az állam

megszabadult egy nehéz szakmai kihívásokat tartogató, költséges és politikailag érzékeny feladattól, miközben arról nem bizonyosodott meg, hogy a helyi önkormányzatok esetében a hatáskörökhöz szükséges feltételek rendelkezésre állnak. Közvetlenül a rendszerváltás után ráadásul a törvényhozó anélkül telepített feladatokat az önkormányzatokra, hogy tekintettel lett volna azok eltérő méretére és gazdasági helyzetére, ami szintén hátrányosan érintette a kisebb önkormányzatok teljesítményét (Juhász, 2019). Ezt, a felelősség áthárításából eredő decentralizációt a szakirodalom cinikus decentralizációnak nevezi (Pálné, 2019).

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a decentralizáció számos előnnyel bírhat mind a demokratikus hatalomgyakorlás elősegítésében, mind pedig a közfeladatok ellátásának optimalizálásában. A decentralizáció ugyanakkor önmagában nem garancia sikeres közfeladat-ellátásra: ahhoz szükséges bizonyos fokú gazdasági, kulturális és társadalmi feltételek megteremtése (Pálné, 2019). Így nem egyedül a decentralizáció tényén, sokkal inkább annak megvalósításának részletein múlik, hogy a megalkotott ellátórendszer sikeresnek tekinthető-e.

2.2. A helyi önkormányzatok szerepének csökkenése (2007-2015)

Az 1993-ban megalkotott szociális ellátórendszer hatásköri megosztásának problémáit viszonylag hamar felismerte mind a szakirodalom (ld. pl. Ferge, 1996), mind a jogalkotó. Az előző alfejezetben ismertettem, hogy már az 1990-es években megindult a rendszer kiigazítása a helyi önkormányzatok jogalkotási jogkörének korlátozásával.

A rászorultsági ellátások rendszerének egységesítése azonban újabb mérföldköhöz érkezett a 2000-es évek közepén. Egy 2005. évi módosítást követően a jegyző hatáskörébe került a rászorultsági ellátások közül az időkorúak járadékának, a rendszeres szociális segélynek és az ápolási díjnak megállapítása. A módosítás az előzetes tervek szerint 2006-tól lépett volna életbe,¹³ de végül 2007. január 1. napjára¹⁴ halasztották a hatáskörátadást. Így az ellátásmegállapítás államigazgatási hatáskörre vált, azonban a helyi elem továbbra is megmaradt a segélyezésben.

A módosítás értékelésénél fontos kiemelni, hogy ekkora az ellátások összege és a jogosultsági feltételek már részletes szabályozást kaptak a Szociális törvényben, így a változás ebben a körben nem jelentett további korlátozást a helyi önkormányzatok tekintetében.

A módosítás következtében 2007-től a helyi önkormányzat hatáskörébe már csak a lakásfenntartási támogatás, az átmeneti segély és a temetési segély megállapítása tartozott. A

¹³ Egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi CXXXVI. törvény 9. §, 16. § (2) bek., 18. §

¹⁴ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXX. törvény 8. § (1) bek., 14. § (1) bek.

lakásfenntartási támogatás ugyanakkor ebben az időszakban már részletes szabályozással rendelkezett a Szociális törvényben, hiszen a 2004-es módosítások eredményeképp kialakításra került a normatív lakásfenntartási támogatás, amely így egységesen érte el az ország rászorulóit, másfelől pedig azáltal, hogy a központi költségvetés a támogatással kapcsolatos kiadások 90%-át megtérítette, az önkormányzatok közötti anyagi különbségek is háttérbe szorultak (Misetics, 2018). A lakhatási támogatás tehát ebben az időszakban „településsemleges” volt, és így a kisebb, rosszabb gazdasági helyzetben lévő településeken élők is részesülhettek belőle, ami azt eredményezte, hogy valóban az ország legalacsonyabb jövedelmű háztartásai részesültek belőle (Darvas et. al. 2013).

A korszakban az önkormányzatok által nyújtott rászorultsági ellátások már ekkor „végső menedékké” (Mózer – Tausz, 2010:195) váltak, a rendszerváltás utáni, hangsúlyos szerepüket átvették az államigazgatás által nyújtott segélyek.

Bár a jelenleg fennálló segélyezési hatáskörmegosztás csak a következő alcímbe foglaltaknak megfelelően 2015-ben alakult ki, a változtatások előkészületei már korábban elkezdődtek. 2014-ben az átmeneti segélybe beleolvadt a temetési segély, és a továbbiakban az önkormányzati segély elnevezést kapta. A módosítás elsősorban az ellátási struktúra egyszerűsítésére szolgált, de hozott néhány érdemi változást is (Mózer – Tausz – Varga, 2015). Az önkormányzati segély ellátotti körének definíciója (létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek) nem tért el jelentősen a korábbi átmeneti segély megfogalmazásától, a segély nyújtására okot adó körülmények továbbá csak példálózó jelleggel, valamint a temetési segély esetkörével és korábbi szabályozásával egészültek ki.

A 2010-es évek elején tehát megindult a helyi önkormányzatok által nyújtott ellátások átalakítása, amely folyamat 2015-ben csúcsosodott ki.

2.3. Teljes centralizáció – vagy mégsem? (2015- napjainkig)

2015. március 1. napjával gyökeres változáson ment keresztül a rászorultsági ellátások rendszere a Szociális törvényben. Határozottan elválasztásra kerültek a helyi önkormányzatok és az államigazgatás feladatai: míg a jövedelempótló támogatások járási hatáskörbe kerültek, a kiadáskompenzáló ellátások biztosítása a helyi önkormányzatok felelősségévé vált (Mózer, 2015). A módosítás megszüntette a különálló lakásfenntartási támogatás és önkormányzati segély intézményét, és a helyi önkormányzatok által nyújtott ellátást egységesen, települési támogatásként szabályozta. A települési támogatás lépett továbbá az ekkor megszüntetett adósságkezelési szolgáltatás, a méltányossági közgyógyellátás, a méltányossági ápolási díj és

az óvodáztatási támogatás helyébe is, hiszen miután 2014-ben megszüntetésre kerültek ezek az ellátások, a Kormány a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalta az ezen igényekről való gondoskodást (Kováts, 2015). Bár gyakorlati jelentősége ennek csekély, de kiemelendő, hogy a települési támogatás mindemellett már a törvényben deklaráltan is kiegészítő jellegűvé vált. A települési támogatás fogalmának kialakítása során ugyanakkor a jogalkotó nem járt el kellő körültekintéssel. A támogatás megalkotása mögötti cél ugyanis az volt, hogy egy általános rászorultsági ellátási forma jöjjön létre, amelyet a helyi önkormányzatok szabadon tölthetnek meg tartalommal, saját szociálpolitikai megfontolásaik szerint. A települési támogatás mellett (vagy azon belül, az értelmezéssel kapcsolatos problémát a 3. fejezetben részletezem) ugyanakkor létrejött a rendkívüli települési támogatás, amely definíciója szó szerint megegyezett a korábbi önkormányzati segélyével; azzal az önkormányzati segéllyel, amelynek korábbi funkciója szintén az volt, hogy az önkormányzatok saját hatáskörükben megszabott szabályok szerint támogathassák a rászoruló lakosaikat. Ebből fakadóan nem világos a rendkívüli települési támogatás és a „rendes” települési támogatás közötti különbség.

Az elhatárolásnak nem pusztán jogdogmatikai jelentősége van. Az önkormányzatok a törvényt szöveg alapján ugyanis mind települési támogatást, mind rendkívüli települési támogatást kötelesek nyújtani. Hogyan lehet ugyanakkor az önkormányzatokon számon kérni olyan kötelező feladatok ellátását, amelyek tartalmát a jogalkotó egyáltalán nem határozza meg, illetve ha nem világos, hogy egy ellátás pontosan mely kategóriába is sorolható be?

Az ellátások körülhatárolatlansága költségvetési szempontból is érvényteleníti azok kötelező jellegét. Mivel a települési támogatások tartalma törvény által nem meghatározott, ezért azokra – más, kötelező önkormányzati feladatokkal ellentétben – célzott forrásokat nem biztosít a központi költségvetés.

A Szociális törvény 1993-as és jelenlegi tartalmát összehasonlítva megállapítható, hogy a kezdetben a törvényben nevesített rászorultsági ellátások többsége harminc év és több mint száz törvényt módosítás után újra a települési önkormányzatok hatáskörébe került. A települési támogatás lehetséges és kötelező jogcímei ugyanis magukba foglalják a lakásfenntartási támogatást, a rendkívüli települési támogatás eseteit lefedő átmeneti segélyt, a temetési segélyt, de még az ápolási díjat is. Így annak ellenére, hogy a rászorultsági ellátások struktúrája jelentős átalakuláson ment keresztül, a települési támogatás körében nevesített esetkörök szabályozása visszatért a sokat kritizált¹⁵ rendszerváltás utáni állapotába.

¹⁵ Id. pl. A következő lépés. Széll Kálmán Terv 2.0, 2012. 243. o.; Tausz, 2008. 108. o.; Juhász, 2019, 134. o.; Egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi CXXXVI. törvény Indokolása

Sőt, az 1993-as törvény kifogásolható jellegzetességei erőteljesebben jelentkeznek a jelenlegi struktúrában: a helyi önkormányzatok jogalkotási és mérlegelési jogköre ugyanis még a rendszerváltás utáninál is szélesebb körűvé vált. A Szociális törvényben jelenleg egyetlen szakasz¹⁶ hét bekezdése rendelkezik a települési támogatás részleteiről, az ellátásokra való jogosultság, az ellátások összegei, az azokra vonatkozó eljárási szabályok mind önkormányzati hatáskörben kerülnek szabályozásra. A Szociális törvényben fellelhető megkötések sem rendszerszintű korlátozások, sokkal inkább kazuisztikus jogalkotás eredményei.

A 2015-ös törvénymódosítások nemcsak döntési jogkört ruháztak az önkormányzatokra. Ennél jóval jelentősebb változás, hogy a települési támogatásba beolvasztott ellátások esetében megszűnt a korábbi, központi költségvetésből biztosított finanszírozás. 2015-öt követően tehát a helyi önkormányzatok saját költségvetésük terhére nyújtották a települési támogatást (Misétics, 2019). Bár a meghatározott szint alatti adóerő-képességű települések számára a központi költségvetés biztosít kiegészítő finanszírozást, ebből a pénzüsszegekből a hátrányos helyzetű települések nem csupán a települési támogatást, hanem egyéb szociális feladataikat is ki kell gazdálkodniuk (Rétvári, 2015). A központi költségvetés tehát jellemzően nem téríti meg a települési támogatásra fordított teljes összeget, ezt is kompenzálja a törvényhozó azzal, hogy a települések hatáskörébe utalja a feltételrendszer megteremtését (Juhász, 2019).

A települési támogatás anyagi háttérével kapcsolatban fontos változás volt a koronavírus-járvány idején végrehajtott, önkormányzatokat érintő forrásátcsoporthozás: a Kormány 2020-tól a gépjárműadót vonta el az önkormányzatoktól, 2021-től pedig a mikro-, kis- és középvállalkozások helyi iparűzési adóját csökkentette 50 százalékkal (Cziner, 2024). Mindkét intézkedés hátrányosan érintette a pandémia és az azt követő gazdasági válság miatt amúgy is nehéz anyagi helyzetben lévő önkormányzatokat.

2.3.1. A települési támogatás jelentősége

A települési támogatás 2015-ös reformja során a helyi önkormányzatok segélyezési szerepe deklaráltan másodlagossá, kiegészítő jellegűvé vált.¹⁷ Mindez látszatra csökkenti a korábban felvázolt problémák súlyát: a rászorulókat megélhetését ugyanis elsősorban az államigazgatás által, törvényi szinten, egységesen meghatározott feltételek szerint nyújtott pénzbeli ellátások hivatottak biztosítani. Ezen gondolat mentén haladva marginálissá válik az önkormányzati segélyezés jelentősége.

¹⁶ Szociális törvény 45. §

¹⁷ Szociális törvény 45. § (1) bek.

Fontos ugyanakkor felismerni, hogy a jelenlegi központilag szabályozott és nyújtott rászorultsági ellátások színvonala igencsak változó; míg egyes támogatások összege akár a minimálbért is eléri, más ellátások, különösképp az aktív korúak ellátásának összege, valamint az ellátásra jogosító jövedelemhatár évről évre veszt realértékéből.¹⁸ Ebből fakadóan ezek az ellátások nem minden esetben képesek a megélhetés biztosítására, azok szerepe a jogalkotói retorika ellenére valójában csökken. Ebben a helyzetben felértékelődik a helyi önkormányzatok által nyújtott, kiegészítőnek deklarált ellátások jelentősége, hiszen a települések ideális esetben képesek lehetnek hatékony módon beavatkozni rászoruló lakosaik anyagi helyzetébe.

A 2. fejezetben tehát bemutattam, hogyan alakult át a helyi önkormányzatok rendszerváltás utáni, jelentős és elsődleges szerepe napjainkra kiegészítővé. Emellett bemutattam, mely folyamat vezetett ahhoz, hogy a települési támogatás (és az önkormányzatok segélyezési feladata) törvényi keretei nem teljesen koherensek. Felvázoltam ugyanakkor azt is, hogy a törvényszöveg ellenére a települési támogatások jelentősége felértékelődhet a központi ellátások értékének csökkenésével. Az első kutatási kérdésekre ugyanakkor önmagában ezen megállapítás még nem jelent egyértelmű választ, hiszen azt is szükséges megvizsgálnom, hogy a kerületi települési támogatások eleget tesznek-e a várt, jelentősebb szerepüknek.

3. A kerületek által nyújtott települési támogatások

A budapesti kerületek mindegyike egy-egy különálló önkormányzati rendeletben szabályozza a Szociális törvénybe foglalt települési támogatásokat, valamint a Szociális törvény 1. § (2) bekezdése alapján ebben a körben önként vállalt ellátásokat.

Jelen fejezetben először általános megállapításokat teszek a kerületek szabályozási módszereiről és a települési támogatás szempontjából releváns statisztikákról, majd pedig részletesen elemzem a legfontosabb települési támogatás körében nyújtott ellátásokat: a lakhatási támogatást, a gyógyszer-támogatást és a rendkívüli támogatást.

3.1. Általános megállapítások

3.1.1. Az önkormányzati rendeletek szabályozási alapkérdései

Jelen alfejezet célja bemutatni a budapesti kerületek rászorultsági ellátásait tartalmazó rendeletek legfőbb szabályozási jellemzőit. Kutatásom során vizsgáltam a rendeletek személyi

¹⁸ Sőt, 2012-ben az aktív korúak ellátásának egyik formája, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege nominálisan is csökkentésre került, ami kirívó példája a szociális ellátások meghatározásának. ld. Jakab, 2012.

és tárgyi hatályát. Az önkormányzati rendeleteknek emellett sarokköve a rászorultság definiálása, amelynek leggyakoribb eszköze annak megállapítása, hogy mely jövedelemhatár alatt jogosultak lakosaik az egyes ellátásokra. Ezen jövedelmi szint a különböző ellátási jogcímek esetében eltér, így ezt bővebben az 3.2. alfejezetben vizsgálom, azonban a jövedelemszámítás szabályozása általános kérdésnek tekinthető, ezért ebben az alfejezetben ez is bemutatásra kerül.

3.1.1.1. A rendeletek személyi hatálya

A szociális ellátásokról szóló önkormányzati rendeletek területi hatálya értelemszerűen a kerületek közigazgatási határaitra terjed ki. Személyi hatály tekintetében egyfelől alkalmazandó a Szociális törvény 3. §-a, miszerint ellátásra jogosultak a Magyarországon élő magyar állampolgárok, hontalanok, menekültek, oltalmazottak stb. A kerületi rendeletek jelentős része nem utal explicit a Szociális törvény ezen rendelkezéseire; amelyek mégis, azok kétféleképpen hivatkoznak rájuk. A kerületek egyik csoportja jogszabályi hivatkozást alkalmaz, azaz a Szociális törvény 3. §-ra utal vissza (pl. V. és VIII. kerület). Más kerületek azonban a törvény vonatkozó rendelkezéseit szövegszerűen veszik át (pl. VI. kerület). Utóbbinak a következménye, hogy a Szociális törvény vonatkozó rendelkezéseinek módosulásával a rendeleti szabályozás törvénysértővé válik. Így egyértelműen ideálisabb az első szabályozási technikát alkalmazni.

A személyi hatály másik fontos kérdése, hogy milyen kapcsolat alapján ítélik a kerületek „magukhoz tartozónak” az ellátottakat, azaz milyen kapcsolatot kell létesíteni a kerülettel ahhoz, hogy az ellátásokra jogosulttá váljanak. A kerületek nagy többsége a közigazgatási területén fennálló lakcímet (azaz lakó- vagy tartózkodási helyet), valamint az ottani életvitelszerű tartózkodást követeli meg. Ezen szabályozás ideális abból a szempontból, hogy nem zárja ki feleslegesen azokat, akik „csak” tartózkodási hellyel rendelkeznek az adott kerületben. A gyermekeket célzó ellátásoknál emellett gyakori, hogy a kerületek a szülő lakcímét tekintik relevánsnak.

A bemutatottnál szűkebb ellátotti kört csak néhány esetben határoznak meg a kerületek. Egyes kerületi rendeletek nem a kerületi lakcímmel, csak lakóhellyel rendelkezőkre terjed ki a legtöbb ellátás esetében (pl. XIII., XVI. kerület). Az V. kerület továbbá az önként vállalt ellátásai köréből kizárja a kerület területén lévő hajléktalanszállóra bejelentkezett személyeket,¹⁹ a XIX.

¹⁹ V. kerületi szociális rendelet 1. § (2) bek.

kerület pedig a rendkívüli települési támogatás kivételével települési támogatást nem nyújt hajléktalan embernek.²⁰

További eleme a személyi hatály kerületi szabályozásának, hogy egyes kerületek néhány ellátásuk körében előírják, hogy az ellátott bizonyos ideje már a kerületben éljen. A legjellemzőbb ez a születési támogatásoknál, ahol a szülők tekintetében értelmezendő ez a feltétel (pl. IX., XIX. kerület). A III. kerület határozza meg a legtöbb előzetes otthozjárathoz kötött ellátást, ugyanis a települési támogatás legtöbb formáját és egyes önként vállalt ellátásokat is ettől teszik függővé, de hasonló megkötéseket ír elő legtöbb támogatása esetében a XI. kerület, illetve a IV. kerület is a lakhatással kapcsolatos támogatásai esetében.

Az, hogy egyes kerületek a csupán tartózkodási hellyel rendelkező lakosokat nem részesítik ellátásokban, valamint hogy egyes kerületek meghatározott idejű otthozjárathoz kötött ellátást írnak elő, azt eredményezi, hogy egyes esetekben (pl. a XVI. kerületben tartózkodási hellyel rendelkező, életvitelszerűen ott élő lakó, vagy a III. kerületbe éppen csak bejelentkezett lakó) a budapesti lakosok eleshetnek a települési szociális támogatások lehetőségétől (Szatmári – Tóth, 2019).

3.1.1.2. A rendeletek tárgyi hatálya

A rendeletek tárgyi hatályának körében áttekintettem a támogatások kategorizálásának problémáit, illetve azt, hogy mely kerület mely jogcímek alapján biztosítja rászorultsági ellátásait.

Dogmatikai szempontból következetlen a budapesti kerületek önkormányzati rendeletalkotása az ellátások kategorizálása során: míg egyes kerületek az összes támogatási formát települési támogatásnak minősítik (pl. VIII., XX., XXI., XXIII. kerület), addig más önkormányzatok eltérő ellátási kategóriaként kezelik a települési támogatást és a rendkívüli települési támogatást (pl. I., II., IV., XXII. kerület).

Az inkonzisztencia feltételezhetően abból fakad, hogy a Szociális törvényben sem egyértelmű a települési támogatás és a rendkívüli települési támogatás kapcsolata: a települési támogatásról a törvény egyetlen szakasza rendelkezik,²¹ amelynek (1) bekezdése határozza meg a települési támogatás fogalmát, míg (3) bekezdése ismerteti a rendkívüli települési támogatás jogcímét. A törvény szövegezése azonban nem részletezi, hogy a rendkívüli települési támogatást különálló támogatási formának, vagy pedig a települési támogatás egyik esetének tekinti. A települési támogatást létrehozó törvénymódosítás²² indokolása sem tisztázza ezt a kérdést. Az

²⁰ XIX. kerületi szociális rendelet 3. § (9) bek.

²¹ Szociális törvény 45. §

²² Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény, 80. §

altípuskénti értelmezést támasztja alá a tény, hogy a hivatkozott szakasz a „Települési támogatás” alfejezetben kapott helyet, illetve az EMMI által kiadott önkormányzati rendeletalkotási segédlet is ezt az értelmezést igazolja (EMMI, 2015). A szakirodalom ugyanakkor jellemzően elkülönült ellátási formának tekinti a települési támogatást és a rendkívüli települési támogatást (ld. pl. Mózer, 2015, Mózer – Tausz – Varga, 2015).

A rendszertani zavart feltehetően az önkormányzati ellátások körében 2015-ben végrehajtott összevonás idézte elő: ahogyan azt a 2. fejezetben bemutattam, az ekkor létrejött települési támogatást ugyanis általánosan, átfogó jelleggel kívánta meghatározni a jogalkotó, azonban nem volt tekintettel arra, hogy az átmeneti segély, aminek definíciója ma a rendkívüli települési támogatást határozza meg, hasonló céllal jött létre.

Ahogyan azt az 1. fejezetben is említettem, nem egyhangú továbbá a jogalkotási gyakorlat az önkormányzatok körében abban a tekintetben sem, hogy a települési támogatás milyen kapcsolatban áll az önkormányzatok Szociális törvény 1. § (2) bekezdése alapján önként vállalt ellátásaival. A települési támogatás rászorultsági ellátás; a támogatás megállapítására okot adó körülményeket csupán példálózó jelleggel sorolja fel a Szociális törvény, amiből következik, hogy a helyi önkormányzatok szabadon állapíthatják meg a települési támogatás jogcímeit. Ebből következően a helyi önkormányzat bármely rászorultsági ellátását települési támogatásként definiálhatja. Az elkülönítést nehezíti az is, hogy mindkét ellátási formát önkormányzati költségvetésből nyújtja a település.

Észszerűnek tűnik tehát a kerületek által nyújtott ellátásokat a következőképpen differenciálni: a rászorultsági ellátásokat települési támogatásként, a rászorultságtól függetleneket pedig egyéb támogatásként. A kerületi szabályozás ugyanakkor nem mutat ennyire egyértelmű képet: azon kerületek, amelyek megkülönböztetik a települési támogatást az önként vállalt ellátásoktól (pl. I., II. kerület), utóbbi kategóriában is tipikusan rászorultsági ellátásokat szabályoznak. A kerületi ellátási formákra általánosságban jellemző, hogy jövedelemhatárhoz kötöttek, a rászorultság vizsgálatát csak egyes, jellemzően időseknek nyújtott támogatás (pl. 100 évesek egyszeri támogatása a II. és III. kerületben) esetében nem írja elő a jogalkotó.

Mindez azt eredményezi, hogy ugyanazon támogatás egyes kerületekben különbözően kerül kategorizálásra: az egyes védőoltásokhoz fűződő támogatás például a XX. kerületben települési támogatásnak,²³ a VI. kerületben rendkívüli települési támogatásnak,²⁴ az I. kerületben pedig önként vállalt támogatásnak²⁵ minősül. Az ellátások következtlen,

²³ XX. kerületi szociális rendelet 34/B. §

²⁴ VI. kerületi szociális rendelet 34/B. §

²⁵ I. kerületi szociális rendelet 11. § (2) bek. c) pont

kerületenként eltérő kategorizálása egyfelől átláthatatlanná teszi a budapesti segélyezési struktúrát, megnehezíti az összehasonlítást és a támogatásokkal kapcsolatos statisztikák vezetését is. A dolgozat szóhasználatának egyszerűsítése érdekében a továbbiakban egységesen települési támogatásként fogok hivatkozni a vizsgált rendeletekben meghatározott pénzbeli és természetbeni ellátásokra, függetlenül attól, hogy azt települési, rendkívüli települési vagy egyéb támogatásként definiálja a jogalkotó.

Az általam vizsgált önkormányzati rendeletek általában vegyesen szabályozták a kerület által nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátásokat. (Erre a Szociális törvény lehetőséget nyújt.) A természetbeni ellátások ugyanakkor jellemzően utalványok (pl. élelmiszervásárlási támogatás a XXII. kerületben) formájában, illetve az ellátott valamely fizetési kötelezettségének közvetlen teljesítésével (pl. közüzemi díjak, lakáshitel) kerülnek kiosztásra. Ezen támogatási formák értéke könnyen számszerűsíthető, azok értékét a legtöbb esetben a kerületi rendelet is tartalmazza. Erre tekintettel a természetbeni ellátások összegének összehasonlítása is kivitelezhető az önkormányzati rendeletek szövegének elemzésével, ezáltal kutatásomnak a természetbeni ellátások is részét képezik.

A települési támogatás természetbeni nyújtása mellett szól, hogy az ellátás ebben a formában biztosan az arra jogosító költség fedezeteként kerül felhasználásra (Mózer, 2015), azaz annak célzottsága hatékonyabban érvényesül, továbbá az azzal való visszaélés, jogosulatlan felhasználás esélye is minimálisra csökken (például nem kerül uzsorások kezébe, ld. pl. Kozma – Csoba – Czibere, 2004). A szakirodalom szerint emellett a természetbeni ellátások előnye, hogy esetükben kevésbé érvényesül az ellenősztönző hatás az ellátottak munkavállalásának, pénzkeresésének vonatkozásában (Tausz, 2008): amennyiben a támogatás egyes konkrét igényekhez kötött (pl. lakásfenntartás, élelmiszertámogatás), úgy az ellátások folyósítását nem kell azonnal megszüntetni, ha az ellátott anyagi helyzete javul (Ferge, 1992).

A természetbeni támogatási forma ellenzői ezzel szemben általában az intézkedés paternalisztikus jellegére hivatkoznak (Ferge, 1992). A természetbeni ellátások ugyanis korlátozzák az ellátottak választási szabadságát (Ferge, 1996) annak tekintetében, hogy a részükre megítélt támogatást mely célokra használják fel. A természetbeni ellátás szükségessége ugyanis abból a feltevésből fakad, hogy az ellátott önállóan nem tudja felelősen elkölteni a számára nyújtott támogatást, például népszerű vélekedés, hogy a gyermekek számára nyújtott támogatást az ellátott család felnőtt tagjai saját igényeik kielégítésére költik (Tausz, 2008). Az ekképpen ellátások ugyanakkor sértik a támogatottak autonómiáját, valamint beavatkoznak magánéletükbe (Tausz, 2008).

Az ellátások természetbeni biztosítása emellett előidézi a támogatási jogcímek megszorodását: mivel a természetbeni ellátás minden esetben egy-egy specifikus igény kielégítésére szolgál, a jogalkotó arra kényszerül, hogy minden igényt külön-külön szabályozzon. A pénzbeli ellátások ezzel szemben univerzálisabbak, így egy átfogó rászorultsági fogalmon alapuló jogosulti kör meghatározásával egyetlen ellátás is képes a rászorulókat, illetve azok igényeinek nagyobb részét lefedni.

A 2. számú diagram szemlélteti, hogy az egyes budapesti kerületek hányfajta szociális ellátási formát biztosítanak lakosaik számára. Az ábrán feltüntetésre kerültek nemcsak a pénzbeli, hanem a természetben nyújtott támogatások is, valamint az eseti és rendszeres támogatások. Ennek oka az, hogy míg egyes önkormányzatok élesen elhatárolják a pénzbeli és természetbeni ellátásokat (pl. XXIII. kerület²⁶), addig más kerületekben léteznek olyan ellátási formák, amik természetben és pénzösszegben egyaránt nyújthatók (pl. lakásfenntartási támogatás az I. kerületben²⁷), továbbá az eseti és rendszeres támogatások között is számos átfedés jelentkezik. A diagram alapján megállapítható, hogy rendkívül töredezett a budapesti kerületek segélyezési struktúrája. Míg a III. kerület harminc jogcím alapján nyújt települési támogatást, a XVI., XVII. és XVIII. kerületek összesen tizenegy települési támogatási formát állapítanak meg.

Az ellátási jogcímekre jellemző, hogy egyes szükségletekhez több ellátási forma is kötődik, így például huszonkettő kerület biztosít legalább kétféle lakhatással kapcsolatos támogatást. Ezek az ellátások tipikusan a lakásfenntartás és a közműdíjak költségeihez járulnak hozzá, valamint jellemző a hátralékkezelés támogatása is. Ritkábban biztosítanak a kerületek lakásbérleti (pl. I. kerület), illetve lakásfelújítási (pl. VI. kerület) támogatásokat, továbbá specifikusan a lakhatással kapcsolatos krízishelyzetek átvészelésére rendkívüli települési támogatást (pl. III., VI., XXII. kerület).

Fontos területe a települési támogatásnak továbbá a gyermekekkel kapcsolatos költségekhez való hozzájárulás. A kerületek egyfelől igyekeznek azonosítani a gyermeknevelés jelentős anyagi teherrel járó eseményeit: így jellemzőek a születési, oltási és beiskolázási támogatások, illetve hét kerület például a gyermekek nyári táboroztatásának költségeit is legalább részben átvállalja rászorultság esetén. Szintén gyakoriak emellett a rendkívüli gyermekvédelmi támogatások. Megfigyelhető továbbá, hogy a VIII. kerület a Biztos Kezdet Gyerekház, valamint a Tanoda programban való részvételt is segélyezéssel ösztönzi.

²⁶ XXIII. kerületi szociális rendelet 2. §

²⁷ I. kerületi szociális rendelet 14. §

Eltérő jelentőségű az időskorúak támogatása az egyes budapesti kerületekben. A XII. kerületben, ahol az egyik legmagasabb a 65 év feletti lakosok aránya a teljes népességben belül, hatféle ellátás áll az időskorúak rendelkezésére, köztük a szociális üdültetés lehetősége, valamint az Otthon megőregedni pályázat, aminek keretében ingatlanok akadálymentesítésére pályázhatnak az idős korukból fakadóan mozgáskorlátozott lakosok. Hét kerület önkormányzati rendelete ugyanakkor egyetlen kifejezetten rászoruló időseket célzó támogatási jogcímet sem tartalmaz.

Az egészségkárosodással kapcsolatos ellátásoknak tipikusan két nagy csoportra bonthatóak: a gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-támogatások, illetve az ápolási díjak. A kerületek kisebb hányada emellett támogatja fogyatékkal élő lakosait, valamint előfordul az épületek akadálymentesítését célzó támogatás is.

A 2. sz. diagramon „Egyéb” kategóriába számtalan ellátási jogcím került besorolásra. A leggyakoribbak ezek közül a rendkívüli települési támogatás azon esetei, amelyek nem illeszthetők be a nevesített kategóriák egyikébe. Ide tartoznak az „általános” rendkívüli ellátások, amelyek tágran definiálják az alkalmanként felmerülő, anyagi kiszolgáltatottsággal járó élethelyzeteket, de egyes specifikus (pl. inflációs, veszélyhelyzeti) eseti támogatások is. Szintén jelentős csoportja az egyéb támogatásoknak a jövedelempótló, létfenntartást biztosító települési támogatás, amelyet a kerületek korlátozott köre (pl. III., XIII., XIV. kerület) biztosít. Gyakoriak emellett az ünnepek apropóján, valamint év végén a más jogcímen települési támogatásban részesülők egyszeri támogatása. Az „egyéb” ellátások között jelentőséggel bír továbbá a majdnem minden kerület által biztosított temetési támogatás és köztemetés is. A kerületi rendeletekben mindemellett helyet kapnak szélsőségesen specifikus települési támogatások: a XIX. kerület például önálló ellátásként biztosítja az egyedül élő nyugdíjas ebtartók állatának kötelező veszettség elleni védőoltás költségeinek támogatását.

Az ellátási formák magas száma természetesen nem jelzi egyértelműen az ellátás kiemelkedő színvonalát vagy teljeskörűségét. Sőt, a túlrészletezett támogatási struktúra csökkentheti a segélyezés hatékonyságát: minél szigorúbban körülhatárolt ugyanis egy ellátás jogosulti köre, annál kisebb eséllyel illeszthető a rászoruló élethelyzete ezen keretek közé (Szalai, 2002). Bár a túlságosan specifikus ellátások megalkotását a szakirodalom a jogalkotó azon törekvésével magyarázza, hogy minimalizálja a hatáskör gyakorlójának személyes mérlegelését az ellátások megállapításának körében (Szalai, 2002), ennek némiképp ellentmond, hogy a legtöbb, számszerűen 30 darab ellátási formával rendelkező III. kerület önkormányzati rendelete több, kifejezetten méltányossági alapon odaítélhető támogatást tartalmaz.

3.1.1.3. A jövedelemhatárok szabályozásának összehasonlítása

Az önkormányzati rendeletek jellemzően a települési támogatás egyes jogcímeinél külön-külön szabályozzák az ellátásra jogosító jövedelemhatárt. Ezek számszerű összehasonlítását később, az egyes támogatási jogcímek részletes bemutatásánál teszem meg, ebben az alfejezetben csupán a jövedelemhatár szabályozási technikáit hasonlítom össze. Általánosságban ugyanakkor megállapítható, hogy az ellátások jelentős többségének esetében a jövedelemhatár jóval meghaladja a Szociális törvényben biztosított segélyekre (időskorúak járadéka: családi állapottól függően az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 85%, 100% vagy 135%-a, aktív korúak ellátása: a szociális vetítési alap 90%-a) jogosító jövedelemhatárokat. Ez azt eredményezi, hogy a kerületi önkormányzatok által nyújtott települési támogatások szélesebb körhöz érnek el, ami növeli jelentőségüket.

A budapesti kerületek ötféle alapegységet használnak a jövedelemhatárok megállapításához, ezt ábrázolja a 3. sz. diagram. Azon kerületekben, ahol az alapegység pénzösszeg, értelemszerűen a jövedelemhatárt minden esetben konkrét, forintban kifejezett pénzösszegben határozza meg az önkormányzat. A többi alapegység esetében az önkormányzat által nyújtott különböző ellátások jövedelemhatárát az alapegység külön-külön százalékában szabályozzák a rendeletek. Míg a szociális vetítési alap, a minimálbér és az öregségi nyugdíj összege kormányrendeletekben kerül meghatározásra, addig a támogatási és helyi jövedelemalap összegét az adott kerület önkormányzati rendelete részletezi.

A kerületek több mint felében a jövedelemhatárt a szociális vetítési alap különböző százalékában (jellemzően többszörösében) határozzák meg az egyes ellátási formák esetében. A szociális vetítési alap 2023. január 1. napjával abból a célból létrehozott alapegység, hogy az állam által nyújtott különböző szociális juttatások, kedvezmények meghatározása elszakadjon a korábban alkalmazott öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegétől. Jelen kutatás témája szempontjából a szociális vetítési alap legjelentősebb alkalmazása az aktív korúak ellátására jogosító jövedelemhatárnak, valamint az ellátás összegének meghatározása. Tekintettel a szociális vetítési alap létrehozásának céljára, a törvényalkotással összhangban áll az önkormányzatok azon gyakorlata, miszerint ezen alapot alkalmazzák a jogosulti jövedelemhatárok meghatározására.

Érdekesség, hogy a budapesti önkormányzatok közül csupán a XVII. kerület alkalmazza továbbra is a 2023 előtt a szociális igazgatásban alapegységnek számító öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét a jövedelemhatárok meghatározására. A differenciálásnak

jelenleg azonban gyakorlati jelentősége csekély: 2024-ben a szociális vetítési alap és az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege egyaránt 28 500 Ft.²⁸

Nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy mely szabályozási technika, mely alapegység az ideális választás a jövedelmi küszöbök megállapítása során. Elvi szinten a más rendeletekben megállapított alapegységek használata lehetővé teheti a jövedelmi küszöbök gazdasági változásokhoz és inflációhoz való igazodását, anélkül, hogy az önkormányzati rendeletek gyakori módosítása szükségessé válna. A konkrét pénzösszegben megállapított jövedelemhatárok ezzel szemben rendszeresen felülvizsgálatra szorulnak ebből a szempontból. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a más rendeletekből kölcsönzött alapegységek közül egyedül a minimálbér emelkedik évente. A nyugdíjminimum 2008 óta változatlan összegű, és a szociális vetítési alap sem emelkedett a 2023-as létrehozatala óta. Így a gyakorlatban az ezen összegeken alapuló jövedelemhatárok is folyamatos korrekcióra szorulnak, amennyiben az önkormányzatnak célja az értékálló ellátások biztosítása. A gyakori önkormányzati rendeletmódosítás így az alapegység választásától függetlenül szükséges.

A pénzbeli alapegységek meghatározásához képest egységesebb képet mutat a jövedelemszint kiszámításának szabályozása. A kerületek nagy többsége a család vagy a háztartás egy főre jutó havi jövedelmét tekinti relevánsnak minden ellátása tekintetében. A lakhatással kapcsolatos ellátások (pl. lakásfenntartás, lakásbérlet, rezsitámogatás) esetében a számítás alapja a háztartás, míg a további jogcímek esetében tipikusan a család egy főre jutó havi jövedelmét veszi figyelembe a jogalkotó.

Csupán négy kerületben (II., VIII., XIV., XX.) fordul elő a jövedelem fogyasztási egységekre lebontott értékelése. A II. és XX. kerület fogyasztási egység kiszámítására használt arányszámai nagyjából megegyeznek a Szociális törvény vonatkozó szabályaival,²⁹ míg a VIII. és XIV. kerületben az arányszámok ettől eltérnek. A II. és a XX. kerületben következetesnek mondható a szabályozás az egy főre eső és a fogyasztási egységenkénti értékelés közötti különbségtételben: a II. kerületben a háztartások jövedelme fogyasztási egységekre kerül leosztásra, míg a családonként összeszámított jövedelmet a személyek számával szükséges elosztani. A XX. kerületben pedig kizárólag a lakásfenntartási támogatás esetében alkalmazza a jogalkotó a fogyasztási egységeket.

²⁸ a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 11. §, a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 7. § (1) bek.

²⁹ Szociális törvény 33. § (2) bek.

A X. kerület egyedi módon szabályozza a jövedelemszint kiszámítását: itt ugyanis az önkormányzati rendelet a háztartások egy főre eső havi nettó jövedelmét tekinti relevánsnak. A többi kerülettel ellentétben a család itt egyetlen ellátás esetében sem számít alapegységnek, és újdonság a nettó jövedelem hangsúlyozása is.

A települési támogatások alapvető szabályozását vizsgálva tehát megállapítást nyert, hogy az önkormányzati rendeletek személyi hatálya a legfontosabb kérdésekben (pl. lakóhellyel és tartózkodási hellyel rendelkezők jogosulttá tétele) egységes, ugyanakkor találkozhatunk aggodalomra okot adó különbségekkel is (pl. a III. kerületben az ottlakási időtartam feltételként támasztása).

A rendeletek tárgyi hatálya rendkívül diverz képet mutat: nem egyértelmű a települési és a rendkívüli települési támogatások, valamint a települési és egyéb támogatások elkülönítése. Emellett abban is nagy különbség mutatkozik a kerületek között, hogy hány jogcímen nyújtanak települési támogatásokat, illetve hogy mely társadalmi csoportokat priorizálják ennek során.

Jelen alfejezetben bemutattam a jövedelmi határok meghatározásának legfontosabb szabályozási kérdéseit is. Ennek keretében feltártam, hogy a kerületek több mint fele alkalmazza a szociális vetítési alapot a jövedelemhatár összegének megállapításakor, annak ellenére, hogy az alap nem tudja betölteni funkcióját, hiszen összege nem emelkedik, így az értékállóságot nem biztosítja. Megállapítottam ugyanakkor, hogy a jogosultak jövedelemszámításánál nagyobb egységesség mutatható ki a szabályozásban.

3.1.2. Települési támogatások a statisztikák tükrében

Az alábbi összefoglaló a KSH Tájékoztató adatbázis Budapest kerületeinek adatait tartalmazó adatköre alapján készült. A táblázatok a 2022-es év értékeit tartalmazzák. Fontos megjegyezni, hogy a települési támogatásokon kívül a KSH adatbázisa tartalmaz statisztikákat a helyi önkormányzatok által nyújtott egyéb pénzbeli és természetbeni ellátásokról is. Utóbbi ellátások azonban nem kizárólag rászorultsági támogatásokat tartalmaznak, így ezen statisztikákat jelen kutatás keretei között nem elemzem.

A 2. sz. táblázat csökkenő sorrendben mutatja be, hogy az egyes budapesti kerületek költségvetési kiadásai mekkora hányadát fordítják a települési támogatások finanszírozására. Megállapítható, hogy a kerületek települési támogatásra fordított költségvetési kiadásai több tízmilliós, kilenc kerületben pedig százmilliót meghaladó tétel. A mutató tekintetben kiemelkedik a VI. és a XIII. kerület, ahol az összes költségvetési kiadás több mint egy százalékát a települési támogatások teszik ki. A kerületek általános összképe ugyanakkor ennél

árnyaltabb képet fest, tekintettel arra, hogy tizenöt kerületben a települési támogatásokra fordított összeg a költségvetési kiadások fél százalékát sem haladja meg.

A 2. sz. táblázatból emellett kiolvasható, hogy Budapesten a kerületek átlagosan költségvetésük 0,32%-át költik a települési támogatás finanszírozására. Ezen átlagot jelentősen csökkentti az V. kerület, amelynek KSH szerinti költségvetési kiadásai messze meghaladják bármely más kerület hasonló mutatóját, az összes kerületi kiadás több mint 40%-át teszik ki. Ugyanakkor a települési támogatásra fordított összeg nem tér el ilyen kiugró mértékben más kerületek ráfordításaitól, ebből ered a kifejezetten alacsony arányszám.

Érdekesség, hogy az V. kerület a 2., 3. és 4. sz. táblázatban ábrázolt mutatók tekintetében is szélsőségeket képvisel: a korábban említett, települési támogatás költségvetésbeli legalacsonyabb aránya mellett az egy ellátottra jutó települési támogatás összegében is sereghajtó, azaz az V. kerület biztosítja a legalacsonyabb átlagos segélyösszeget (16 301 Ft) lakosai számára. A települési támogatásban részesítettek teljes lakossághoz viszonyított aránya ugyanakkor a második legmagasabb Belváros-Lipótvárosban (13,43%). Mindez azt mutatja, hogy az V. kerület több lakosának nyújt alacsonyabb összegű települési támogatást.

Hasonlóan jelentős mértékű eltérések mutatkoznak a lakónépességén belül a települési támogatásban részesített ellátottak arányát vizsgálva, ezt ábrázolja a 3. sz. táblázat. Míg a VI. kerületben minden negyedik lakos részesült legalább egyszer települési támogatásban 2022-ben, addig a II. kerületben ugyanezen arány alig haladja meg az egy százalékot. Fontos kiemelni, hogy a kerületek gazdasági helyzete nem korrelál egyértelműen a támogatott lakosság alacsony arányával; a második legmagasabb arányban támogatott lakosság ugyanis az V. kerületben él, amely helyi önkormányzat kiemelkedő önkormányzati bevételekkel rendelkezik, de a középmezőnyben található a hagyományosan szintén tehető városrésznek tekintett I. és XII. kerület is.

Bár Budapest teljes népességének 4,56%-a részesül valamilyen települési támogatásban, a 3. sz. táblázatot áttekintve megállapítható, hogy ezen értéket néhány kerület kiemelkedő támogatotti aránya emeli meg jelentősen. Alátámasztja ezt, hogy a támogatotti arányok mediánja csupán 2,43%, ami közel fele a fővárosi átlagnak.

Jelentős eltérések figyelhetők meg a települési támogatás egy ellátottra jutó átlagos összegének vizsgálatakor is. Ezeket az értékeket mutatja be a 4. sz. táblázat. A helyi önkormányzatok közül magasan kiemelkedik az I. kerület 107 959 Ft-tal, még a második helyen álló II. kerület is csupán ezen érték kétharmadát biztosítja átlagosan, a legalacsonyabb átlagos összeget nyújtó V. kerületben pedig a települési támogatás kevesebb, mint hatoda az

éllovasának. Teljes Budapest területét nézve a települési támogatás átlagos összege 36 619 Ft, ami másfélszerese az országos átlagnak.

A mutató vizsgálatokor ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a rendkívül diverz települési támogatási formákból fakadóan az ellátás átlagos összege csekély jelentőséggel bír. A települési támogatás körébe ugyanis beletartoznak egyszeri és rendszeres, valamint a csekély összegűtől kezdve a több tízezer forintos ellátások egyaránt. Az egyes kerületek ellátásainak színvonaláról így részletesebb képet nyújt majd a következő alfejezetben tárgyalt támogatási formák szabályozásának ismertetése.

A 4. sz. diagramon ábrázoltam a települési támogatásban részesített lakók aránya és a támogatás egy ellátottra jutó átlagos összege közötti kapcsolatot. Ezen két mutató összevetéséből következtethetünk ugyanis arra, hogy milyen hatással van az ellátottak magasabb száma a települési támogatás összegére: vajon megállapítható-e, hogy az önkormányzatok vagy több embernek nyújtanak alacsonyabb színvonalú ellátást, vagy kevesebb lakosuknak magasabb összeget?

A diagram alapján a kérdésre igenlő válasz adható. A két mutató közötti korreláció $-0,44931$, így megállapítható, hogy a települési támogatásban részesülő lakók aránya és az egy főre jutó átlagos ellátási összeg között ellentétes, de nem túl szoros kapcsolat van. Ez azt mutatja, hogy lakosainak minél nagyobb hányadát támogatja a kerületi önkormányzat települési támogatás formájában, annál alacsonyabb az általuk biztosított ellátás átlagos összege. Fontos azonban kiemelni, hogy mivel a két érték közötti kapcsolat nem szoros, ez a megállapítás nem minden kerületre érvényes.

Az 5. sz. diagram azt mutatja be, hogy milyen kapcsolatban áll a települési támogatás költségvetési kiadásokon belüli aránya és az ellátottak lakónépességen belüli aránya. Fontos kérdés ugyanis, hogy önmagában az, hogy egy kerület jelentősebb összeget fordít a segélyezésre, eredményezi-e, hogy ebből több lakosa fog részesülni.

A grafikont vizsgálva megállapítható, hogy a két feltüntetett érték közötti kapcsolat egyfelől pozitív előjelű, másfelől pedig jóval szorosabb, mint a 4. sz. diagram esetében. Az 5. sz. diagramon feltüntetett értékek közötti korreláció $0,699366$, ha pedig a számítás során figyelmen kívül hagyjuk a költségvetési szempontból szélsőséges V. és az ellátottak arányában kiemelkedő VI. kerületet, akkor a korreláció még ennél is magasabb, $0,947748$ értékű. Ennek megfelelően megállapítható, hogy igen szoros kapcsolat áll fenn a támogatottak aránya és a támogatás költségvetési kiadásokból való részesedése között. Ez azt jelenti, hogy általánosságban költségvetésének minél nagyobb hányadát költi az önkormányzat a települési támogatásra, a lakosság annál magasabb hányada részesül belőle.

Összességében megállapítható, hogy a kerületek segélyezési rendszere nemcsak az általános szabályozási kérdésekben, hanem statisztikai szempontból is igen diverz: a költségvetésen belül a települési támogatásra fordított összeg, az ellátottak lakosságon belüli aránya és az egy főre jutó átlagos települési támogatás esetében is jelentős eltérések tapasztalhatóak az egyes kerületek között, ahol a legmagasabb érték jellemzően sokszorosa a legalacsonyabbnak.

A 4. és 5. sz. diagram alapján mindemellett megállapítható, hogy általában lakosainak minél nagyobb hányadát támogatja egy kerület, annál alacsonyabb az egy főre jutó átlagos támogatási összeg, bár a két érték közötti kapcsolat jellemzően nem túl szoros. Egyértelműbb trendet mutatott a támogatások költségvetésen belüli, valamint az ellátottak lakosságon belüli aránya, ugyanis a két mutató között erős, egyirányú kapcsolat mutatkozott.

3.2. Egyes ellátási formák összehasonlítása

Ahogy az a korábbiakban bemutattam, a budapesti kerületek számtalan jogcímen biztosítanak települési támogatást lakosaiknak. Az egyes ellátások összehasonlítását nehezíti a kerületek rendkívül eltérő szabályozási rendszere, így jelen kutatás kereteit meghaladná egy minden támogatásra kiterjedő elemzés. Ebből fakadóan ebben az alfejezetben csupán három, általam kiemelten fontosnak tekintett ellátási forma összehasonlítását végzem el. A lakhatási támogatás, a gyógyszer-támogatás és a rendkívüli települési támogatás körében nyújtott ellátások a kerületi szociális szolgáltatástervezési koncepciókban szereplő adatok alapján tipikusan a legnagyobb ellátotti kört célzó, illetve a legnagyobb költségvetési összegeket felemésztő ellátási formák, ebből fakadóan képezik vizsgálatom tárgyát.

3.2.1. Lakhatási támogatás

A lakhatással kapcsolatos kiadások kompenzálása már a Szociális törvény 1993-as megalkotásakor is hangsúlyos szerepet kapott. A lakásfenntartási támogatás 2015-ig a Szociális törvényben nevesített önálló ellátási forma volt, így utolsóként olvadt bele az egységes települési segélyezést célzó települési támogatásba. A lakásfenntartási támogatás megállapítása mindvégig a helyi önkormányzatok feladatát képezte, bár normatív lakásfenntartási támogatás 2004-es megalkotásától a Szociális törvény részletesen szabályozta az ellátást.

Lakhatási támogatást (különböző elnevezésekkel) minden kerület biztosít lakosainak, az ellátás célja a lakhatással együtt járó költségek részleges megtérítése. A kerületek eltérő pontossággal határozzák meg a lakhatási támogatással fedezett kiadások körét: míg egyes önkormányzatok általánosságban hivatkoznak a lakásfenntartás havi költségeire (pl. I., XI. kerület), addig mások tételesen felsorolják az ide tartozó díjakat. Ezek a felsorolások jellemzően a közüzemi díjakat

illetve a közös költséget tartalmazzák, a kerületek kisebb hányada emellett a lakbért (pl. VII., XII. kerület) és a lakáshiteleket (VI., X. kerület) is finanszírozza az ellátással. Fontos megjegyezni, hogy a lakhatási támogatás körébe tartozó költségek más ellátásoknak is alapját képezhetik, így gyakori, hogy a kerületek kifejezetten rezsitámogatást, közműdíjtámogatást vagy lakbértámogatást biztosítanak a lakhatási támogatás mellett, attól függetlenül.

A lakhatási támogatást huszonkettő kerület elsősorban természetbeni juttatásként szabályozza, azaz az ellátást közüzemi szolgáltató részére történő utalással folyósítja. Kivételt jelent az I. kerület, ahol a közüzemi szolgáltatónak utalást csupán lehetőségként biztosítja az önkormányzati rendelet.³⁰

A lakhatási támogatás esetében a jogosultságra és az ellátás összegének kiszámítására vonatkozó szabályok rendkívül sokszínűek, és több esetben még a legapróbb kérdésekben is eltérnek. Ezért az alábbi összefoglaló csupán a legfontosabb szabályozási kérdésekre terjed ki, valamint bizonyos fokú leegyszerűsítést is tartalmaz.

A kerületek nagyjából felében a jogosultságot a háztartások alacsony jövedelme határozza meg. Ezek a kerületek nem vizsgálják a kérelmező lakásának méretét, azt, hogy hány fő él a háztartásban, illetve az ingatlan fenntartásának költségeit. Az ellátás összegét az ilyen szabályozást alkalmazó kerületek vagy egységesen határozzák meg (pl. VI., VII., XXIII. kerület), vagy különbséget tesznek az ellátottak között a háztartások jövedelmére tekintettel (pl. II., IX., XIV. kerület).

A fenti csoportba nem sorolható egyes kerületek a lakhatási támogatás jogosultsági feltételeit, illetve az ellátás összegét úgy állapítják meg, hogy a lakásfenntartás költségeire is tekintettel vannak. Az ebbe a csoportba tartozó önkormányzatok közül többen módosítás nélkül átvették a 2015 előtt a Szociális törvényben foglalt normatív lakásfenntartási támogatás szabályait.

A korábban bemutatott szabályozással megegyező elem, hogy ezek a kerületek is a háztartások egy főre jutó jövedelmét vizsgálják az ellátásra való jogosultság kérdésének meghatározásakor. Több kerület ugyanakkor rendeletében rögzíti az egy négyzetméterre eső lakásfenntartási költséget, illetve hogy a különböző népességű háztartásokban mekkora lakásnagyságot vesz a kerület maximálisan figyelembe. A két szám szorzata (egy négyzetméterre eső lakásfenntartási költség x elismert négyzetméterszám) meghatározza az elismert lakásfenntartási költséget. Más kerületek a lakásfenntartás tényleges költségét vizsgálják, az igénylők által benyújtott dokumentumok alapján (pl. V. kerület). Ezt követően a kerületek a lakásfenntartás költségének figyelembe vételével határozzák meg a támogatás összegét.

³⁰ I. kerületi szociális rendelet 14. § (7) bek.

Azok a kerületek, amelyek rendeleti képlettel számítják ki az elismert lakásfenntartási költségeket, jellemzően 400-1200 forintig terjedően határozzák meg ezt az összeget. Az érték elnevezéséből arra lehetne következtetni, hogy az összeg meghatározása valóban a lakásfenntartással kapcsolatos tényleges kiadásokon alapszik. A kerületek szabályozási gyakorlatát átvizsgálva ugyanakkor megállapítható, hogy ez az összeg sokkal inkább a kerületek költségvetési megfontolásaitól és szociálpolitikai céljaitól függ. Így míg egyes kerületekben az érték rendszeresen növekszik (pl. III., VIII. kerület), addig más kerületek (pl. XII., XVI. kerület) máig a 2011-ben a Szociális törvény által megállapított 450 forintos összeget alkalmazzák.

A kerületek harmadik, kisebb csoportja mindkét szabályrendszerből használ elemeket. Így például az I. és IV. kerületben az ellátásra való jogosultságot a háztartás egy főre jutó jövedelme és a lakhatási költségek háztartási jövedelemhez viszonyított aránya együttesen alapozza meg, ugyanakkor az ellátás összege ezen kerületek esetében egységes. Továbbá a IX. és a XVII. kerület kizárólag jövedelmi alapon jogosít fel az ellátás igénybevételére, és az ellátás összegét is ettől teszi függővé, azonban kizárja abból a meghatározottnál nagyobb lakásban élőket.

Egyes kerületek a lakhatási támogatásra jogosító feltételek között említést tesznek a jogcím nélküli birtokosokról is. Míg a IX. kerületben ezen kör ki van zárva az ellátás igénybevételéből,³¹ addig a VIII. kerületben csak az önkényes lakásfoglalók nem jogosultak a támogatás igénybevételére,³² a X. kerületben pedig a jogcím nélküli birtokosok mindaddig jogosultak az ellátásra, amíg jogerős bírósági döntés nem kötelezi őket a kiköltözésre.³³

A kerületi szabályozás rendszerint tekintettel van arra is, hogy minél több fő él egy háztartásban, az egy főre jutó lakhatási kiadások annál alacsonyabbak lesznek. Ezen tény figyelembevételére érdekében az önkormányzati rendeletek többféle szabályozási technikát is alkalmaznak, mind a jogosultsági feltételek meghatározása, mind az ellátási összeg megállapítása során.

A jogosultság feltételei között a jövedelemhatár esetében tizenkét kerület differenciál egyedülálló és nem egyedülálló között; előbbi ellátotti csoport esetében a jogosultságot megalapozó jövedelemhatár magasabb, mint a nem egyedül élőké. Emellett négy kerületben a jövedelemhatár fogyasztási egységenként határozandó meg, ahol az egyedül élő személy nagyobb súllyal kerül beszámításra, mint a további családtagok.

³¹ IX. kerületi szociális rendelet 4. § (1) bek.

³² VIII. kerületi szociális rendelet 17. § (3) bek.

³³ X. kerületi szociális rendelet 17. § (1) bek. e) pont

Az ellátás összegének meghatározásánál az egyfős háztartások kétféle szabályozási elem alkalmazásával is méltányosabb helyzetbe kerülnek. Egyfelől egyes kerületek explicit magasabb ellátási összeget biztosítanak az egyedülállóknak (pl. XV. kerület). Másfelől azok a kerületek, amelyek az ellátás összegét a lakásfenntartás elismert költségeinek figyelembe vételével határozzák meg, automatikusan tekintettel vannak az egyedül élők különleges helyzetére: az elismert lakásnagyság ugyanis nem arányosan növekszik a háztartásban élők számával, hanem tipikusan csak néhány (5-10) m²-rel.

A 6. sz. diagram a lakhatási támogatásra jogosító, egy főre jutó jövedelemhatárokat mutatja be. A diagram ábrázolása kissé leegyszerűsítő, mivel a II., XIV. és XX. kerületben a feltüntetett értékek fogyasztási egységenként vizsgálándóak, míg a többi kerület esetében fejenként. A VIII. és XVIII. kerület emellett nem jövedelemhatárhoz, hanem a lakásfenntartási költségek nagyságához köti a jogosultságot, így esetükben a vizsgált mutató nem értelmezhető, emiatt nem tüntettem fel őket.

A 6. sz. diagram alapján megállapítható, hogy a kerületek jóval magasabb jövedelemhatárt határoznak meg, mint amelyek a Szociális törvényben találhatóak (az időskorúak járadékára jogosító, egy főre eső jövedelemhatár 24 225 Ft, az aktív korúak ellátását pedig legfeljebb 25 650 Ft egy fogyasztási egységre eső jövedelem esetén lehet igénybe venni.) Csupán három kerület (XIII., XVI., XVII.) határozta meg jövedelemhatárát 100 000 Ft alatt, a legmagasabb jövedelemhatárokat pedig a XV. kerület állapította meg.

A 7. sz. diagram az egyes kerületek lakhatási támogatásának összegét ábrázolja. Azon kerületek, ahol csak a legmagasabb összeget tüntettem fel, jövedelemre és lakhatási költségekre tekintet nélkül, minden ellátottjuk számára azonos összegű ellátást nyújtanak. Amely kerületek esetében pedig kizárólag a legalacsonyabb érték szerepel a diagramon, ott az önkormányzati rendelet konkrét legfelső határt nem állapít meg; az ellátás összege ezekben a kerületekben (XI., XII., XVI. kerület) függ az igénylő háztartásának elismert lakásnagyságától, amely területnek néhány kerületben nincs maximális értéke: három fő fölött minden további ottlakó esetén növekszik az elismert lakásnagyság bizonyos mértékben (5-10 m²-rel). A VIII. kerület is ilyen jellegű szabályozást alkalmaz, a többi kerülethez képest kiugró, 50.000 Ft-os maximális támogatási összeg erre tekintettel értelmezendő.

Hat kerületben találkozunk egységes összegű lakhatási támogatással, a többi kerület azonban jellemzően többszörösen differenciál az ellátottak között. A differenciálás elméletileg lehetőséget teremt arra, hogy a rászorulóknak minél személyre szabottabb segítséget kapjanak, illetve megakadályozhatja az önkormányzat „felesleges” költségeit, mivel a kevésbé rászorulóknak számára alacsonyabb ellátást nyújt.

Összefoglalva megállapítható, hogy bár a lakhatási támogatás egyes szabályai egységesek a kerületek körében (pl. háztartásonként egy jogosult, vagyonnal rendelkezők kizárása), a jogosulti feltételek és az ellátás összegének megállapítása jelentősen eltér Budapesten belül. Az ellátás igénybevételére jogosító jövedelemhatár ugyanakkor jellemzően jóval magasabb, mint a Szociális törvény által szabályozott, járási hivatali hatáskörbe tartozó ellátások esetében, az ellátás összege pedig néhányezer forinttól egészen tízezres nagyságrendig terjed.

3.2.2. Gyógyszertámogatás

A Szociális törvény a települési támogatás lehetséges esetei között említi a gyógyszerkiadásokhoz való hozzájárulást. A települési támogatás ebben az esetben a korábban nyújtható méltányossági közgyógyellátást váltotta fel (Belcsák, 2015), ezzel egyszerűsítve és ésszerűsítve a közgyógyellátások rendszerét.

Ennek megfelelően huszonkét budapesti kerület biztosít lakosai számára gyógyszertámogatást, ilyen ellátást egyedül a XVI. kerület nem nyújt rendszeres támogatásként. Az ellátás jelentőségét jelzi, hogy a kerületekben jellemzően mind az ellátottak száma,³⁴ mind pedig az ellátásra fordított költségvetési összeg³⁵ tekintetében kiemelkedik a támogatás.

Budapest kerületeinek gyógyszertámogatásai általában a tartósan gyógyászati vagy gyógyszeres kezelésre szoruló lakosokat célozzák, azonban a rendszeres gyógyszertámogatás mellett egyes kerületek (pl. II., VII., XII., XIII. kerület) eseti jelleggel is biztosítanak ellátást. A támogatás jellemzően pénzben folyósított, a VIII. kerületben azonban az ellátottakat elszámolási kötelezettség terheli. Néhány önkormányzat (pl. I., XV. kerület) kerületi egészségkártya formájában, egyfajta utalványként biztosítja a támogatást.

Nem egységes a kerületi önkormányzatok gyógyszertámogatásának közgyógyellátáshoz való viszonya. Tizennégy kerület a közgyógyellátásra való jogosultságot kizáró oknak tekinti, nyolc kerület azonban a közgyógyellátásra jogosultak számára is nyújt gyógyszertámogatást. Utóbbi kerületek jellemzően a közgyógyellátás által nem fedezett összeg tekintetében biztosítanak ellátást, így a közgyógyellátásra jogosultak esetében a gyógyszertámogatás értéke csökken.

A kerületek két csoportja különíthető el a gyógyszertámogatásra való jogosultság szabályozásának tekintetében. Egyes kerületek (pl. III., IV., V. és XVII. kerület) pusztán jövedelmi korlátot állít a gyógyszertámogatásra való jogosultság feltételeként, így amely igénylő a meghatározottnál alacsonyabb jövedelemmel rendelkezik, jogosulttá válik az

³⁴ Id. pl. Kispeszt szociális szolgáltatószervezési koncepciójának 2023. évi felülvizsgálata. 49. o.

³⁵ Id. pl. Óbuda – Békásmegyer szociális szolgáltatószervezési koncepció 2024. évi felülvizsgálata. 43. o.

ellátásra. A kerületek többsége ugyanakkor az alacsony jövedelemszint mellett a gyógyszerkiadások meghatározott nagyságát is a jogosultság feltételeként támasztja. A gyógyszerkiadások nagyságát egyes kerületek összegszerűen fejezik ki, a XIV. és XV. kerület esetében például ez az érték 2.000 Ft. Más kerületek ugyanakkor a gyógyszerköltségek jövedelemhez viszonyított nagyságát írják elő, a VII. kerület például a jövedelem 10%-át meghaladó gyógyszerkiadásokat támaszt feltételként. A gyógyszerkiadások mértékének sokszínű szabályozását az 5. sz. táblázat mutatja be.

Az 5. sz. táblázat alapján megállapítható, hogy azon kerületek közül, amelyekben konkrét összegben határozzák meg az ellátásra jogosító gyógyszerköltséget, a legmagasabb szükséges értéket a X. kerület írja elő, ahol csak azon lakosok jogosultak gyógyszer-támogatásra, akiknek költségei a 9.000 Ft-ot meghaladják. Ezzel szemben a XIV. és XV. kerületben már 2.000 Ft-os költségtől jogosulttá válik a beteg az ellátásra.

A gyógyszer-támogatásra jogosító jövedelemhatárokat ábrázolja a 8. sz. diagram. Az értékeket vizsgálva megállapítható, hogy a lakhatási támogatáshoz hasonló nagyságrendű jövedelmi szint alatti személyeket targetál az ellátás. A jövedelemhatárok jellemzően 100.000 és 200.000 Ft között helyezkednek el, és csupán három kerület esetében nem éri el egyik jövedelemhatár sem a 100.000-es nagyságot. A lakhatási támogatással egyező elem továbbá, hogy a gyógyszer-támogatás esetében is a XVII. kerület szabályozása tartalmazza a legalacsonyabb jövedelemhatárt. (A lakhatási támogatás esetében szintén alacsony jövedelemhatárt megszabó XVI. kerület nem nyújt rendszeres gyógyszer-támogatást, így ez az önkormányzat nem került az ábrán feltüntetésre.)

A 8. sz. diagram csupán az életkortól független jövedelemhatárokat ábrázolja; hat kerületben ugyanakkor az időskorú lakosok esetében ez az összeg megemelkedik (jellemzően a 70. vagy 80. életév betöltésével, de például a XII. kerületben a 100. életévét betöltött lakosok anyagi helyzetükre tekintet nélkül jogosulttá válnak a támogatásra). Fontos továbbá kiemelni, hogy míg az önkormányzatok többsége az egy főre jutó jövedelmet veszi figyelembe, addig a VIII. és XIV. kerületek fogyasztási egységekkel számolnak. Ebből fakadóan utóbbi két kerület nem tesz különbséget egyedül és családban élők között, hiszen erre a fogyasztási egységek rendszere megfelelően reflektál.

A 9. sz. diagram a gyógyszer-támogatás minimális és maximális összegeit ábrázolja. Azon kerületek esetében, ahol csak legkisebb értéket tüntettem fel (I., XX., XXIII. kerület), az ellátás egységes összegű a gyógyszerköltségek nagyságára és az ellátott jövedelmi viszonyaira tekintet nélkül. Egyes kerületek emellett csupán az ellátás összegének maximumát határozzák meg, minimum összeget azonban önkormányzati rendeleteik nem tartalmaznak.

Egyes kerületek (pl. XI., XIII., XV. kerület) a gyógyszer-támogatás összegének nagyságát az ellátott jövedelmi helyzetére tekintettel határozzák meg a diagramon feltüntetett kereteken belül. Különbség mutatkozik emellett abban, hogy a gyógyszerköltség mekkora hányadát finanszírozza az önkormányzat: míg a legtöbb kerület az ábrázolt kereteken belül az egészségügyi kiadásokat teljes mértékben fedezi, addig néhány kerület a gyógyszerköltségek kisebb hányadát fizeti ki: a XIII. és XIV. kerület például egységesen 50%-ot.

Hasonló a helyzet a II. kerületben is. A kerület önkormányzati rendelete ugyanakkor nem tartalmaz kifejezett ellátási összegeket, mivel csupán azt írja elő, a gyógyszerköltség mekkora hányadát (60-90%-át) téríti meg az önkormányzat a jogosult jövedelmi helyzetétől függően. Így a II. kerületet a 9. sz. diagramon nem tüntettem fel, mivel az ellátás összege jogosultanként eltérő, minimuma és maximuma pedig nincs.

A gyógyszer-támogatás tehát az egyik legjelentősebb, önkormányzatok által nyújtott rászorultsági ellátás. A budapesti kerületek szabályozásában jelentős különbségek mutatkoznak, de általánosságban megállapítható, hogy az ellátásra való jogosultságot egyfelől az igénylő jövedelme, másfelől a gyógyszerköltségek jövedelemhez viszonyított aránya alapozza meg. Az ellátás összege a legtöbb kerületben szintén eltérő szabályozás alapján kerül meghatározásra, de több kerület figyelembe veszi az ellátott jövedelmi viszonyait és a gyógyszerkiadások értékét a támogatás megállapításakor.

3.2.3. Rendkívüli települési támogatás

A Szociális törvény meghatározása alapján a rendkívüli települési támogatás létfenntartás érdekében, illetve többletkiadások fedezésére nyújtandó a helyi önkormányzatok által. Fontos kiemelni, hogy a rendkívüli települési támogatás a Szociális törvény alapján az egyetlen olyan települési támogatási forma, amelyet kötelezően nyújtanak a helyi önkormányzatok (Kopasz – Gábos, 2018). Ahogyan azonban azt a 3.1.1. alfejezetben kifejtettem, a rendkívüli települési támogatás viszonya a települési támogatáshoz eltér a budapesti kerületek szabályozásában, így ezen támogatási formát nehéz egységesen definiálni. Tizennégy kerület elhatárolja a települési támogatás és a rendkívüli települési támogatás körében nyújtott ellátásokat, külön csoportként kezelve a két ellátástípust. Kilenc kerület ugyanakkor a települési támogatás egyik eseteként tekint a rendkívüli települési támogatásra.

A kerületek rendkívüli települési támogatásainak összehasonlítását mindez jelentősen nehezíti, hiszen mást jelent a rendkívüli települési támogatás fogalma egy olyan kerületben, ahol tizennyolcféle ellátást szabályoz a jogalkotó ebben a körben, mint ott, ahol csupán egyetlen,

átfogó ellátást biztosít a kerület. A 10. sz. diagram jól szemlélteti, mekkora különbségek vannak az egyes budapesti önkormányzatok rendkívüli ellátásai körében.

A kiugróan sok rendkívüli támogatást biztosító kerületek számos olyan élethelyzetet nevesítenek, amelyben lakosaik többletkiadásokkal szembesülhetnek a gyermekneveléssel (pl. születés, iskolakezdés, oltás), lakhatással (fűtés, ingatlanhelyreállítás), de akár egyes ünnepekkel (karácsonyi, húsvéti csomag) kapcsolatban is. Számos önkormányzat nyújt emellett temetési támogatást rendkívüli ellátásként, amely támogatás korábban a Szociális törvényben önállóan is szabályozásra került. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy egyes önkormányzatok ugyanezen jogcímeken szintén biztosítanak támogatásokat, azonban nem a rendkívüli, hanem a „rendes” települési támogatás vagy az önként vállalt feladatok körében.

Minderre tekintettel megállapítható, hogy rendkívüli települési támogatásnak Budapesten azok az ellátások tekinthetők, amelyeket maguk a kerületek ekként definiálnak, hiszen egyéb szabályszerűséget nem lehet felfedezni a rendkívüli ellátásokkal összefüggésben. A továbbiakban azonban a rendkívüli települési támogatásnak csak egy ennél szűkebb körét fogom bemutatni: azon ellátásokat, amelyek általános jelleggel célozzák a létfenntartás elősegítését vagy a többletkiadások fedezését. Azon kerületekben, amelyek csupán egyetlen rendkívüli támogatási formát biztosítanak, a választás egyértelmű volt; a további kerületekben az eseti rendkívüli támogatásokat vizsgáltam, mivel ezek jellemzően szélesebb esetkört fedtek le, mint a szintén több kerületben előforduló krízistámogatások.

Az általam vizsgált rendkívüli települési támogatások esetkörének meghatározásakor számos kerület használja a Szociális törvény megfogalmazását, így általánosságban beszélnek a létfenntartás veszélyeztetettségéről és a többletkiadások fedezéséről. Egyes kerületek azonban pontosítják a Szociális törvénybe foglalt meghatározást: így az V. kerület előírja az önhiba, hiányát, a XXII. és XXIII. kerület pedig előre nem látható élethelyzetekre korlátozza a rendkívüli támogatást.

Bár néhány kerület (pl. VII., IX., XIX. kerület) rendeletei példálózó felsorolással tartalmazzák a rendkívüli települési támogatás leggyakoribb esetköreit, taxatív felsorolást kizárólag a XIII. kerület alkalmaz, ugyanakkor az itt listázott esetkörök is igen tágak. Így ezen ellátások körében jóval nagyobb hangsúlyt kap a méltányosság a jogosultság megítélése során, mint más támogatások esetében. Az ellátás megállapítására sok esetben a kerületi polgármester jogosult, aki így ebben a körben széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. A rendkívüli szükséghelyzetek világos definiálásának nehézsége miatt több kerület a rendkívüli települési támogatásnak méltányossági formáját is létrehozta, illetve a főszabályoktól méltányossági indokok alapján eltérést enged.

A rendkívüli települési támogatásra való jogosultságnak a kerületek jelentős részében a méltányolható élethelyzet mellett jövedelmi feltételei is vannak, ezeket ábrázolja a 11. sz. diagram. Az ábra alapján megállapítható, hogy nincsenek jelentős eltérések az ellátásra jogosító jövedelemhatárok tekintetében az általam vizsgált ellátások (lakhatási támogatás, gyógyszer-támogatás, rendkívüli települési támogatás) között. A IX. kerület az egyetlen olyan önkormányzat, amely nem határoz meg jövedelmi határt a rendkívüli települési támogatásra való jogosultság feltételeként.

A rendkívüli települési támogatás esetében a kerületek jelentős része szabályozza azon kérdést, hogy milyen gyakorisággal nyújtható az ellátás. Az ellátás nyújtása közötti legrövidebb idő a legtöbb kerület esetében egy hónap. Számos kerület rendelkezik emellett arról, hogy évente legfeljebb hány alkalommal lehet támogatásban részesíteni egy ellátottat. A legtöbb, ezt a kérdést szabályozó kerület évi négy alkalommal maximalizálja az ellátások számát (pl. VII., VIII., XI., XII. kerület), ugyanakkor előfordul az évi hat (pl. XIX. kerület) alkalom is.

A budapesti kerületek szabályozása olyan mértékben tér el egymástól a rendkívüli települési támogatások összegeinek meghatározásakor, hogy az értékek – az előző két alfejezethez hasonló – grafikonon való feltüntetése csak túlzott leegyszerűsítések árán válna lehetségessé. Míg egyes kerületek éves keretet állapítanak meg az egy jogosult számára folyósított támogatásra tekintettel (pl. II., IV. kerület), más önkormányzatok az alkalmanként nyújtható támogatás összegét szabályozzák (pl. I., XII. kerület). A leggyakoribb szabályozási technika ugyanakkor az alkalmankénti és az éves összességét egyidejű meghatározása (pl. V., VI., VIII. kerület). A VII. kerület emellett különböző maximális támogatási összeget állapít meg attól függően, hogy azt milyen költség kompenzálásaként kerül megállapításra.

Egységes összegben csupán a X. kerület határozza meg az ellátás értékét, itt a rendkívüli települési támogatás keretében minden esetben 12.000 Ft kerül kifizetésre. A többi kerület ennél jóval rugalmasabb rendszert alkotott meg, amelyben évente jellemzően százezres nagyságrendig terjed a kifizethető támogatások összege. Tekintettel arra, hogy a rendkívüli települési támogatásnak számtalan élethelyzetre kell adekvátan reagálnia, a flexibilitás az ellátási összegek terjedelmében indokolható.

Összefoglalva megállapítható, hogy már a rendkívüli települési támogatások fogalmának definiálása is akadályokba ütközik, a kerületek eltérő szabályozási gyakorlatából fakadóan. A rendkívüli települési támogatások rendszere a települési támogatásokhoz hasonló, diverz képet mutat. Az ellátások körében az önkormányzatok biztosítanak egyszeri és rendszeres, normatív és méltányossági, jól körülhatárolt és átfogóan meghatározott támogatásokat. Bár a kerületek többsége legalább egyféle, tágra értelmezhető és többféle szükségletre reagáló eseti támogatást

tartalmaz, azokról átfogó megállapításokat a jelentősen eltérő feltételrendszerek miatt nehéz tenni.

4. Következtetések

4.1. Az első és a második kutatási kérdés eredményének összefoglalása

Az első kutatási kérdést több aspektusból vizsgáltam meg. A 2. fejezetben bemutattam, hogy a rendszerváltás óta eltelt évtizedekben a helyi önkormányzatok segélyezésben játszott szerepe látszólag, a törvényi rendelkezések alapján csökkent. Ugyanakkor felhívtam arra is a figyelmet, hogy az egyes központi költségvetésből finanszírozott rászorultsági ellátások, valamint jövedelemhatárok reálértékének csökkenésével, illetve a jogosulti kör szűkülésével mégiscsak felértékelődhet az önkormányzatok által nyújtott települési támogatás. A 2. fejezetben tártam fel azt is, hogy ehhez ugyanakkor arra is szükség van, hogy az adott önkormányzatnak megfelelő költségvetési források álljanak rendelkezésére, hiszen a települési támogatásokat a – gazdaságilag jól teljesítő – önkormányzatok teljes mértékben saját költségvetésből kénytelenek finanszírozni. Azt ugyanakkor már az 1. fejezetben, Budapest témaválasztásának indokolásakor kiemelttem, hogy a főváros kerületei gazdaságilag országos viszonylatban jó helyzetben vannak.

A 3. fejezetben a statisztikai vizsgálat során kiderült, hogy jelentős különbségek vannak a kerületek között abban, hogy költségvetésük mekkora részét fordítják a települési támogatásokra, illetve hogy lakosságuk mekkora részét és milyen összegben részesítenek ilyen ellátásban. Azaz nem lehet átfogóan, minden kerületre vonatkozóan együttesen kijelentést tenni a települési támogatások fontosságáról.

Mindezt erősítették a szabályanyagelemzés eredményei, hiszen láthatóvá vált, hogy nagyban eltér, mely kerület milyen jogcímenek nyújt ellátást, azt mekkora összegben, milyen feltételekkel és mely jogosulti körnek biztosítja. Általánosságban ugyanakkor megállapítható volt, hogy a jogosultságot megalapozó jövedelemhatárok minden kerületben többszöröse a központi költségvetésből nyújtott foglalkoztatást helyettesítő támogatásának, így azt ki lehet jelenteni, hogy a budapesti települési támogatások szélesebb réteget céloznak. Emellett, bár nagyon jelentős eltérések voltak megfigyelhetők az egyes ellátások összegével kapcsolatban, tekintettel egyes központi költségvetésből finanszírozott ellátások alacsony összegére (pl. ápolási díj alapösszege: 48.405 Ft/hó, foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege: 22.800 Ft/hó), még a legalacsonyabb összegű települési támogatások is nagy jelentőséggel bírhatnak a legrászorultabbak életében.

A második kutatási kérdés eredményeit nem lehetséges röviden összefoglalni, azokat tulajdonképpen a 3. fejezet mutatja be részletesen. A kooperáció és egységesítés tárgyában ugyanakkor egyértelműen kijelenthető, hogy ilyen számottevően nem lehet tapasztalni a kerületi települési támogatásokban. A korábbiakban az első kutatási kérdés eredményeinek bemutatásakor már részleteztem, milyen eltérések vannak a kerületi gyakorlatokban; emellett fontos még kiemelni a tényt, hogy a települési támogatások kerületi rendszerei sokszor még a legalapvetőbb kérdésekben is különbségeket mutatnak: ilyen a fent említetteken túl például az egyes ellátások kategorizálása (települési, rendkívüli települési és egyéb önként vállalt támogatások), a jövedelemhatárok megállapításához használt alapegység (szociális vetítési alap, minimálbér, pénzösszeg), az egyes ellátások feltételrendszerének kialakítása (ld. pl. a lakhatási támogatás és a gyógyszer-támogatás diverz szabályozása). Éppen ezek a jelentős eltérések azok, amelyek megakadályozzák, hogy a kerületi szabályozásokat röviden értékelni lehessen, hiszen a sok különbség miatt csupán részleteibe menően mutathatóak be a kerületi települési támogatások.

4.2. A harmadik kutatási kérdés megválaszolása: megoldási javaslatok a feltárt problémára

Kutatásom során megállapítást nyert, hogy a törvényi szabályozás által nyújtott jogalkotási szabadság a budapesti kerületek rendkívül eltérő segélyezési rendszerét eredményezi. Az önkormányzatok által felállított rendszerek sokszor alapvetéseikben (pl. települési támogatások és rendkívüli települési támogatások elkülönítése, ellátási formák száma) különböznek, ami megnehezíti a kerületek szociális ellátásainak összehasonlítását. A sokszínű szabályozás emellett azt is eredményezi, hogy átfogó megállapításokat csak a szabályozás leegyszerűsített bemutatásával lehetséges tenni. (Meghaladta volna jelen kutatás kereteit például a lakhatási támogatás összegét a jövedelem nagyság alapján meghatározó kerületek szabályozásának részletes összevetése.)

Kutatásom legfontosabb megállapítása tehát, hogy a kerületi önkormányzatok segélyezési szabályozása jelentősen eltér egymástól. A nagyfokú eltérés egyfelől technikai és gyakorlati problémákat eredményez: átláthatatlanná válik a különböző kerületek által nyújtott támogatások feltételrendszere, ugyanazon igény alapján más-más jogcímen lehet ellátást igényelni a különböző kerületekben, az igénylés menete, a szükséges dokumentumok köre kerületenként eltérhet.

Másfelől azonban a különbségek a szociális háló hiányosságaira is felhívják a figyelmet: mást jelent ugyanis rászorulónak lenni Lipótvárosban, mint Kőbányán; Rákospalotán egy személy

190.000 Ft-os jövedelemmel is lakhatási támogatásra jogosult, míg Angyalföldön 90.000 Ft jövedelemmel sem, a IV. kerületben pedig a gyógyszer-támogatás összege kevesebb, mint a VIII. kerület maximális értékének negyede.

Ezek a különbségek a kerületek szimbiózisán alapuló Budapesten nem indokolhatóak kizárólag a speciális helyi szükségletekkel. Míg egyes rászorult szükségletek valóban kerület-specifikusak (pl. lakhatási viszonyok), a megélhetést befolyásoló számos tényező vagy azonos Budapest egészére nézve (pl. fogyasztási cikkek ára és beszerzési lehetőségei), vagy nem célszerű azokat kerületenként vizsgálni (pl. munkalehetőségek). Emellett fontos kiemelni, hogy gyakran kerületen belül is jelentős eltérések tapasztalhatóak a lakók szociális helyzete szempontjából (ld. pl. Laki – Schottner, 2020).

A települési támogatások szabályozásának eltérése csak egyik tünete a kerületi szociálpolitikai koncepciók összhangjának hiányának. Ez azért problematikus, mert sem a budapesti lakosság, sem a szociális problémák nem beszoríthatóak kerületi határok közé: a budapesti lakosságnak nemcsak az az érdeke, hogy a lakcíme szerinti kerületben a szociális biztonság megteremtésre kerüljön, hiszen a lakosság jelentős részének élettere nem egyetlen kerületre korlátozódik.

A települési támogatások budapesti harmonizációja mind a gyakorlati, mind az elvi problémákra megoldást jelentene, annak megvalósulása ugyanakkor jelenleg valószínűtlen. A harmonizáció elvi szinten vagy fővárosi rendeletalkotással, vagy a kerületek fokozott kooperációjával jöhetne létre.

A fővárosnak jelenleg nincsen általános hatásköre a települési támogatással kapcsolatos szabályok megállapítására. A kérdést az Mötv. szabályozza, így a hatáskör-áttelepítés érdekében ezen törvény módosítására lenne szükség. A hatásköráttelepítéshez a főváros és a kerületek közötti forrásmegosztás megváltoztatása is elengedhetetlen lenne. A hatáskör fővárosra telepítése ugyanakkor több veszélyt is magában rejt: ebben az esetben korlátozódna a kerületek autonómiája, így az eltérő szociális szerepkör-felfogással rendelkező kerületeknek nem lenne lehetőségük szociálpolitikai koncepciójuk megvalósítására. Emellett fennáll a kockázat, hogy az egységes fővárosi segélyezés nem lenne alkalmas a területi eltérésekkel valóban indokolható helyi sajátosságok figyelembe vételére. Nem szabad továbbá alábecsülni a budapestiek kerületi identitását sem: elképzelhető, hogy a budapestiek alacsonyabb arányban támogatnának egy olyan települési támogatási rendszert, amelyet nem a kisebb közösségükben, hanem a „fejük felett” fogadtak el.

Mindemellett ugyanakkor van olyan jellemzője a települési támogatásnak, ami alkalmassá teszi a centralizált fővárosi hatáskörbe utalásra. A települési támogatások pénzbeliek, illetve a természetbeni ellátások is jellemzően pénzben kifejezhető értékűek; ebből fakadóan azok

nyújtásához kevesebb helyismeretre van szükség. A fővárosi hatáskörbe utalás mellett szól azon érv is, miszerint így a támogatások egységesebben jutnának el Budapest legrászorulóbb lakóihoz, hiszen nem lenne különbség közöttük a hozzáférhetőség szempontjából. A kerületi lakók egyenjogúsítására álláspontom szerint nagy szükség lehet, ugyanis a fővárosi rászoruló helyzetét nem azáltal van meghatározva elsősorban, hogy melyik kerületben laknak; egy rosszul szigetelt Kádár-kockában élő kisnyugdíjasnak pont ugyanannyi szociális támogatásra van szüksége a IV. kerületben, mint a XXIII-ban, ahogyan az Üllői út két oldalán élők igényei nem fognak eltérni attól, hogy lakcímük már különböző irányítószámot tartalmaz.

A kerületek egymás közötti kooperációja a fővárosi központosítással szemben törvénymódosítás nélkül is megvalósulhat; erre való törekvést ugyanakkor csak elvétve találunk a kerületek szociális szolgáltatásfejlesztési koncepcióiban. A kerületek közötti kooperáció azt eredményezheti, hogy az egyes önkormányzatok érdekeltébbé válnak a területükön felmerülő szociális problémák hathatós megoldására, a rászorult csoportoknak való érdemi segítségnyújtásra. A jelenlegi, széttöredezett rendszerben ugyanis nincs akadálya annak, hogy az önkormányzat csupán eltávolítani igyekezzon közigazgatási területéről a rászorulókat, anélkül, hogy valós támogatást nyújtson számukra. Ennek a megoldásnak előnye továbbá, hogy nagyobb mozgásteret hagy az önkormányzatoknak, a helyi közösségek hatásköreit, autonómiáját nem csorbítja. Nem szabad emellett megfélemlíteni a decentralizáció 2. fejezetben ismertetett lehetséges előnyeiről, amelyek természetesen a főváros és a kerületek viszonyában is érvényesülhetnek, a megfelelő feltételek fennállása mellett.

Összefoglalva ugyanakkor megállapítható, hogy bár az önkormányzati szabályozások szétagoltsága gyakorlati és elvi problémákat is felvet, ennek megoldása nem központi téma sem a törvényhozó, sem pedig a főváros és kerületei esetében.

5. Felhasznált források

5.1. Szakirodalom

- Belcsák Péter: A szociális igazgatás anomáliái, avagy önarckép a helyi szintű segélyezési rendszerről, In: Iustum Aequum Salutare, 2015/2, 161-174. o. [Belcsák, 2015]
- Cziner Szilvia: Önkormányzati válságkezelés, In: Máltai Tanulmányok, 2024/1, 24-36. o. [Cziner, 2024]
- Csizmadia Zoltán – Tóth Péter: Egy magyar nagyváros társadalmának szerkezete a XXI. század első felében, In: Csizmadia Zoltán – Tóth Péter (szerk.): A helyi társadalom és intézményrendszer Győrben, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2014, 7-28. o. [Csizmadia – Tóth, 2014]
- Csoba Judit: „Segély helyett munka.” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai, In: Szociológiai Szemle, 2010/1, 26-50. o. [Csoba, 2010a]
- Csoba Judit: A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban, In: Esély, 2010/1, 4-24. o. [Csoba, 2010b]
- Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Győri Péter – Kósa Eszter – Mózer Péter – Zolnay János (2013): A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. In: Esély 2013/6, 3-137. o. [Darvas et. al. 2013]
- EMMI: Segédlet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások rendszerének 2015. március 1-jén hatályba lépő törvényi változásaihoz kapcsolódó önkormányzati rendeletalkotáshoz, Emberi Erőforrások Minisztériuma, Budapest, 2015 [EMMI, 2015]
- Ferge Zsuzsa: A magyar segélyezési rendszer reformja (III), In: Esély, 1996/2, 3-36. o. [Ferge, 1996]
- Ferge Zsuzsa: Megjegyzések a Szociális Törvény koncepciójához, In: Esély, 1992/3, 47-59. o. [Ferge, 1992]
- Frey Mária: Aktív munkaerő-piaci eszközök működésének értékelése 2001–2006 között és változásai 2007-ben. In Fazekas Károly – Cseres Gergely Zsombor – Scharle Ágota: Munkaerő-piaci tükrök 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási közalapítvány Budapest 2007. 135–173. o. [Frey, 2007]
- Gyulavári Tamás – Krémer Balázs: Inkonzisztenciák a pénzbeli szociális ellátások rendszerében, In: Tausz Katalin (szerk.): Stratégiai kutatások – Magyarország 2015, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006, 260-277. o. [Gyulavári – Krémer, 2006a]

- Gyulavári Tamás – Krémer Balázs: Miért áttekinthetetlen a pénzbeli szociális ellátások rendszere?, In: Esély, 2006/2., 29-48. o. [Gyulavári – Krémer, 2006b]
- Hodosán Róza: Tízéves a szociális törvény, In: Kapocs, 2003/5, 1-19. o. [Hodosán, 2003]
- Jakab Nóra: Egy szociális ellátás útvesztői A szociális segély csökkentésének hatásai a vidéki Magyarországon, 2012, Pro Cserehát Egyesület, 2012. [Jakab, 2012]
- Juhász Gábor: Devolution and decentralisation in social security: the situation in Hungary, In: Gijsbert Vonk; Paul Schoukens (szerk.): Devolution and Decentralisation in Social Security: A European Comparative Perspective, Eleven International Publishing, The Hague, Hollandia, 2019, 123-135. o. [Juhász, 2019]
- Juhász Gábor: Számít-e még valamit a szabályozás észszerűsége, In: Bodor Péter, Bozsonyi Károly, Aris Tsantiropoulos (szerk.): In Honorem Nikosz Fokasz, ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2022, 295-307. o. [Juhász, 2022]
- Kopasz Marianna – Gábor András: A szociális segélyezési rendszer 2015. márciusi átalakításának hatása a települési önkormányzatok magatartására, In: Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): Társadalmi Riport 2018, TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt., 2018, 328-349 o.
- Kováts Bence: Rezsitámogatás-csökkentés. Az új lakásfenntartási célú települési támogatások vizsgálata 31 önkormányzat példáján, In: Esély, 2015/6, 29-60. o. [Kováts, 2015]
- Kozma Judit – Csoba Judit – Czibere Ibolya: Helyi társadalmak, kirekesztettség és szociális ellátások, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2004 [Kozma – Csoba – Czibere, 2004]
- König Éva: A segélyezés Bermuda-háromszöge, In: Esély, 2004/1, 398-53. o. [König, 2004]
- Laki Ildikó – Schottner Krisztina: Innovation and territoriality. The changes of a district in Budapest nowadays, In: Enikő, Korcsmáros (szerk.) 12th International Conference of J. Selye University. Economics Section. Conference Proceedings, Janos Selye University, Komárno, Szlovákia, 2020, 273-287. o. [Laki – Schottner, 2020]
- Mózer Péter – Tausz Katalin: Javaslatok a segélyezési rendszer korszerűsítésére, In: Mózer Péter, Tausz Katalin, Kanász-Nagy Máté, Koltai Júlia, Goldmann Róbert (szerk.): A szociális segélyezés szerepe a segélyezettek életminőségének alakulásában,

Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest, 2010, 183-204. o. [Mózer – Tausz, 2010]

- Misetics Bálint: Kevesebbet, kevesebbnek: a lakásfenntartás önkormányzati szintű támogatása 2015 után [Misetics, 2019]
- Misetics Bálint: Sosem volt elég: lakásfenntartási támogatás 2015 előtt, In: Esély, 2018/6, 3-44. o. [Misetics, 2018]
- Mózer Péter: Az önkormányzati segélyezés alapvonásai 2015-ben, In: Szivós, Péter (szerk.) Szociálpolitikai monitoring tanulmányok, Budapest, TÁRKI, 2015, 87-107. o. [Mózer, 2015]
- Mózer Péter – Tausz Katalin – Varga Attila: A segélyezési rendszer változásai, In: Esély, 2015/3. 43-66. o. [Mózer – Tausz – Varga, 2015]
- Pálné Kovács Ilona: A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019 [Pálné, 2019]
- Pálné Kovács Ilona: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016, 583-599. o. [Pálné, 2016]
- Rétvári Bence: Válasz Dr. Szél Bernadett országgyűlési képviselő „Melyek a települési támogatás finanszírozásával kapcsolatos részletszabályok?” című kérdésére, EMMI Parlamenti Államtitkár, 2015. [Rétvári, 2015]
- Szalai Júlia: A jóléti fogda – I. In: Esély, 2004/6. 19-37. o. [Szalai, 2004]
- Szalai Júlia: A szociális segélyezés 'hasznáról', In: INFO-TÁRSADALOMTUDOMÁNY 2002/54. 49-58. o. [Szalai, 2002]
- Szatmári Andrea – Tóth Fruzsina (szerk.): Büntető önkormányzatok. Fővárosi körkép a szabályozó hatalom természetéről, Utcajogász Egyesület, 2019 [Szatmári – Tóth, 2019]
- Széman Zsuzsa: A szociálpolitika decentralizációja és problémái, In: Esély, 1991/6., 23-32. o. [Széman, 1991]
- Szöllősi Gábor: A szociális jogok érvényesülésének egyéni és kollektív jogi garanciái, In: Esély, 2005/1, 57-87. o. [Szöllősi, 2005]
- Tausz Katalin: Segélyezés Abszurdisztában, Budapest, 2008 [Tausz, 2008]
- Tausz Katalin: Segélyezés Magyarországon, In: Mózer Péter, Tausz Katalin, Kanász-Nagy Máté, Koltai Júlia, Goldmann Róbert (szerk.): A szociális segélyezés szerepe a

segélyezettek életminőségének alakulásában, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest, 2010, 32-65. o. [Tausz, 2010]

5.2. Jogszabályok, szakmai dokumentumok

- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2023. évi LV. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 11. §
- a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet
- Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 30/2020. (VI. 5.) önkormányzati rendelete a fővárosi lakásrezsi-támogatásról
- Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 22/2023. (X. 6.) önkormányzati rendelete a Budapest főváros területén tartózkodó rászoruló személyek rendkívüli települési támogatásáról
- Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 32/2023. (XII. 21.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros Önkormányzata 2024. évi összevont költségvetéséről
- Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2015 (II.27.) önkormányzati rendelete a szociális és gyermekjóléti pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról
- Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2015. (II. 27.) önkormányzati rendelete a szociális igazgatásról és egyes szociális és gyermekjóléti ellátásokról
- Budapest Főváros III. Kerület Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének 11/2023. (III. 23.) önkormányzati rendelete egyes pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokról
- Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2022. (IV. 28.) önkormányzati rendelete a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról
- Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. Kerület Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2023. (III. 2.) önkormányzati rendelete a szociális juttatások rendszeréről

- Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2015. (II. 27.) önkormányzati rendelete a szociális rászorultságtól függő egyes pénzbeli és természetbeni ellátásokról
- Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testületének 6/2016. (II. 18.) önkormányzati rendelete a szociális támogatások és szociális szolgáltatások, valamint a pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti ellátások igénybevételeének helyi szabályozásáról
- Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének 35/2023. (X. 19.) önkormányzati rendelete a szociális és gyermekjóléti ellátásokról
- Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata Képviselő-testületének 47/2020. (XII. 17.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetbeni támogatásokról
- Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2015. (II. 20.) önkormányzati rendelete a szociális ellátásokról
- Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testülete 10/2015. (II. 25.) önkormányzati rendelete a rászorult személyek támogatásáról
- Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének 2/2015 (II.27.) önkormányzati rendelete a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásokról
- Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2023. (I. 17.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetbeni, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális és gyermekjóléti ellátásokról
- Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata Képviselő-testülete 7/2015. (II. 27.) önkormányzati rendelete Zuglói szociális és gyermekvédelmi pénzbeli, természetbeni támogatásainak és szociális ellátásainak szabályairól
- Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének 5/2015. (II. 5.) önkormányzati rendelete a települési támogatás megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályairól
- Budapest Főváros XVI. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2015. (II. 23.) önkormányzati rendelete a szociális és gyermekvédelmi települési támogatásokról
- Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2022. (VI. 23.) önkormányzati rendelete a pénzben, illetve természetben nyújtott

szociális és gyermekjóléti ellátásokról, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális és gyermekjóléti alapellátásokról

- Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2015. (II.25.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetbeni szociális támogatásokról
- Budapest Főváros XIX. kerület Kispest Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2015. (II.27.) önkormányzati rendelete a települési támogatás megállapításáról, kifizetéséről, folyósításáról, valamint felhasználása ellenőrzéséről
- Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzat Képviselő-testületének 02/2015. (II.17.) önkormányzati rendelete a települési támogatásokról
- Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Képviselő-testületének 21/2023. (XII. 6.) önkormányzati rendelete a szociális rászorultság alapján megállapítható pénzbeli és természetbeni ellátásokról
- Budafok - Tétény Budapest XXII. kerület Önkormányzata képviselő-testületének 1/2015. (II.9.) önkormányzati rendelete a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni települési támogatásokról
- Budapest Főváros XXIII. Kerület Soroksár Önkormányzat Képviselő-testületének 48/2021. (XII. 8.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokról
- Kispest szociális szolgáltatószervezési koncepciójának 2023. évi felülvizsgálata
- Óbuda – Békásmegyer szociális szolgáltatószervezési koncepció 2024. évi felülvizsgálata

6. Mellékletek

6.1. Táblázatok

	Ellátás kötelező jellege	Ellátottak köre	Ellátás összege
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	Önkormányzat köteles biztosítani	Szociális törvényben meghatározva	Szociális törvényben minimumösszeg meghatározva
Lakásfenntartási támogatás	Önkormányzat biztosíthatja	Szociális törvényben csak lehetséges ellátotti kör meghatározva	Szociális törvényben nincs meghatározva
Ápolási díj	Önkormányzat köteles biztosítani	Szociális törvényben meghatározva	Szociális törvényben minimumösszeg meghatározva
Átmeneti segély	Önkormányzat köteles biztosítani	Szociális törvényben csak lehetséges ellátotti kör meghatározva	Szociális törvényben nincs meghatározva
Temetési segély	Önkormányzat biztosíthatja	Szociális törvényben csak lehetséges ellátotti kör meghatározva	Szociális törvényben minimumösszeg meghatározva

1. sz. táblázat, A Szociális törvény pénzbeli ellátásainak egyes jellemzői 1993-ban, saját szerkesztés, forrás: Szociális törvény 1993. II. 26-ai állapota

Kerületek	Települési támogatásra fordított kiadások (1000 Ft)	Összes költségvetési kiadás (1000 Ft)	Települési támogatásra fordított kiadások aránya (%)
Budapest 06. ker.	230 256	17 147 192	1,34%
Budapest 13. ker.	660 075	52 319 134	1,26%
Budapest 15. ker.	190 139	21 324 465	0,89%
Budapest 04. ker.	151 517	21 852 286	0,69%
Budapest 11. ker.	239 577	35 309 512	0,68%
Budapest 10. ker.	176 334	27 782 195	0,63%
Budapest 14. ker.	210 060	36 948 933	0,57%
Budapest 09. ker.	102 494	18 724 299	0,55%
Budapest 01. ker.	63 480	14 839 005	0,43%
Budapest 19. ker.	61 734	15 036 989	0,41%
Budapest 20. ker.	57 962	14 277 263	0,41%
Budapest 22. ker.	56 819	15 119 507	0,38%
Budapest 03. ker.	119 381	32 967 995	0,36%
Budapest 23. ker.	21 989	7 053 702	0,31%
Budapest 12. ker.	68 357	24 223 267	0,28%
Budapest 02. ker.	68 262	26 787 354	0,25%
Budapest 07. ker.	57 088	23 254 861	0,25%
Budapest 18. ker.	63 337	26 076 702	0,24%
Budapest 16. ker.	49 119	20 732 844	0,24%
Budapest 08. ker.	61 443	28 776 627	0,21%
Budapest 21. ker.	52 171	25 208 564	0,21%
Budapest 17. ker.	30 989	21 438 674	0,14%
Budapest 05. ker.	54 363	360 798 230	0,02%
Budapest összesen	2 846 946	887 999 600	0,32%

2. sz. táblázat, a települési támogatásra fordított költségvetési kiadások aránya a teljes önkormányzati költségvetésben, saját szerkesztés, forrás: KSH

Terület	Lakónépesség száma az év közepén (a népszámlálás végleges adataiból továbbszámított adat) (fő)	Települési támogatásban részesítettek száma (pénzbeli és természetbeni) (fő)	Települési támogatásban részesítettek aránya a teljes lakónépesség körében (%)
Budapest 06. ker.	37411	9920	26,52%
Budapest 05. ker.	24830	3335	13,43%
Budapest 13. ker.	121472	14258	11,74%
Budapest 11. ker.	144372	11036	7,64%
Budapest 15. ker.	76713	5691	7,42%
Budapest 14. ker.	121064	6347	5,24%
Budapest 10. ker.	75884	3889	5,12%
Budapest 04. ker.	96793	4201	4,34%
Budapest 09. ker.	59582	2073	3,48%
Budapest 12. ker.	55148	1507	2,73%
Budapest 23. ker.	22176	571	2,57%
Budapest 01. ker.	24230	588	2,43%
Budapest 19. ker.	56998	1346	2,36%
Budapest 20. ker.	61850	1407	2,27%
Budapest 08. ker.	73802	1649	2,23%
Budapest 07. ker.	49474	901	1,82%
Budapest 03. ker.	129007	2331	1,81%
Budapest 18. ker.	100867	1658	1,64%
Budapest 21. ker.	71932	1110	1,54%
Budapest 16. ker.	74026	1117	1,51%
Budapest 22. ker.	56145	829	1,48%
Budapest 17. ker.	85886	1027	1,20%
Budapest 02. ker.	87118	955	1,10%
Budapest összesen	1706780	77746	4,56%

3. sz. táblázat, a települési támogatásban részesítettek számának aránya a teljes lakosság körében, saját szerkesztés, forrás: KSH

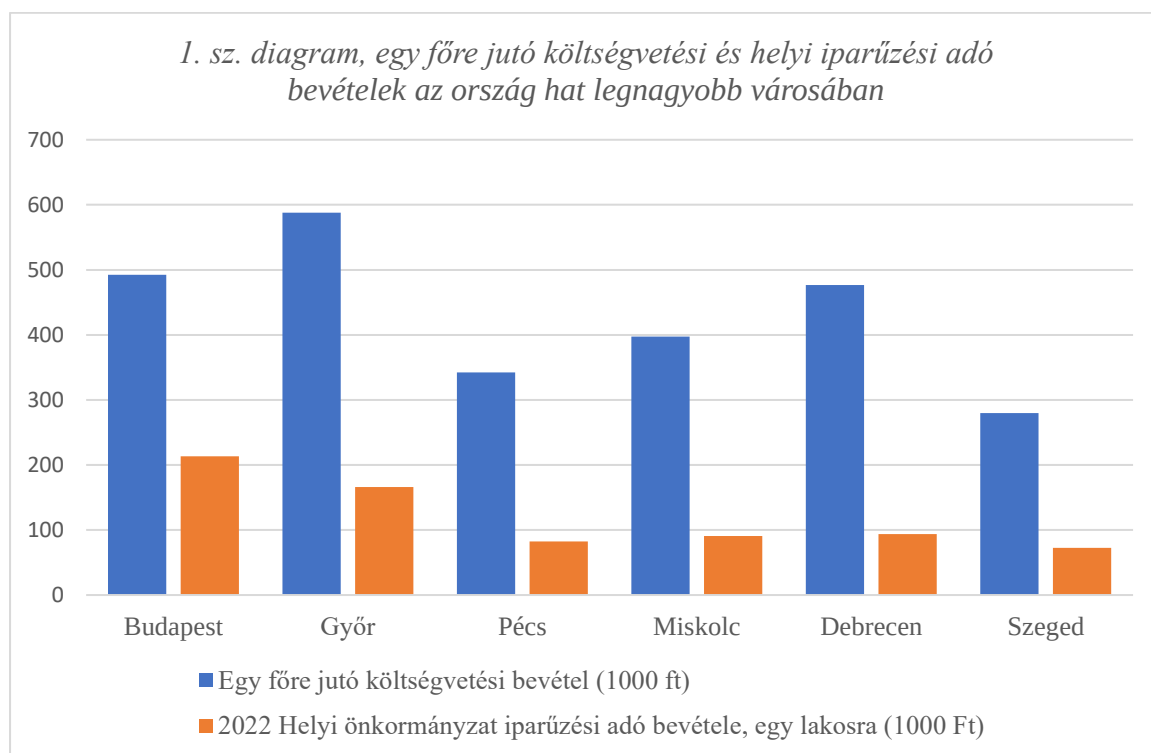
Terület	Települési támogatásban részesítettek száma (pénzbeli és természetbeni) (fő)	Települési támogatásra felhasznált összeg (pénzbeli és természetbeni) (1000 Ft)	Egy főre jutó települési támogatás összege (Ft)
Budapest 01. ker.	588	63 480	107 959 Ft
Budapest 02. ker.	955	68 262	71 479 Ft
Budapest 22. ker.	829	56 819	68 539 Ft
Budapest 07. ker.	901	57 088	63 361 Ft
Budapest 03. ker.	2 331	119 381	51 215 Ft
Budapest 09. ker.	2 073	102 494	49 442 Ft
Budapest 21. ker.	1 110	52 171	47 001 Ft
Budapest 13. ker.	14 258	660 075	46 295 Ft
Budapest 19. ker.	1 346	61 734	45 865 Ft
Budapest 12. ker.	1 507	68 357	45 360 Ft
Budapest 10. ker.	3889	176 334	45 342 Ft
Budapest 16. ker.	1117	49 119	43 974 Ft
Budapest 20. ker.	1407	57 962	41 195 Ft
Budapest 23. ker.	571	21 989	38 510 Ft
Budapest 18. ker.	1658	63 337	38 201 Ft
Budapest 08. ker.	1649	61 443	37 261 Ft
Budapest 04. ker.	4201	151 517	36 067 Ft
Budapest 15. ker.	5691	190 139	33 410 Ft
Budapest 14. ker.	6347	210 060	33 096 Ft
Budapest 17. ker.	1027	30 989	30 174 Ft
Budapest 06. ker.	9920	230 256	23 211 Ft
Budapest 11. ker.	11036	239 577	21 709 Ft
Budapest 05. ker.	3335	54 363	16 301 Ft
Mindösszesen Terület	77 746	2 846 946	36 619 Ft

4. sz. táblázat, a települési támogatás egy ellátottra jutó átlagos összege, saját szerkesztés,
forrás: KSH

Gyógyszerkiadások támogatásra jogosító minimális nagysága	
I.	szociális vetítési alap 20%-a
II.	3.500 Ft
VI.	szociális vetítési alap 10%-a
VII.	egy főre eső jövedelem 10%-a
VIII.	egy fogyasztási egységre eső jövedelem 10%-a
IX.	szociális vetítési alap 20%-a
X.	9.000 Ft
XIII.	egy főre eső jövedelem 15%-a
XIV.	2.000 Ft
XV.	2.000 Ft
XVIII.	szociális vetítési alap 10%-a
XIX.	szociális vetítési alap 10%-a
XX.	szociális vetítési alap 30%-a
XXI.	egy főre eső jövedelem 10%-a
XXII.	minimálbér 2,5%-a
XXIII.	szociális vetítési alap 25%-a

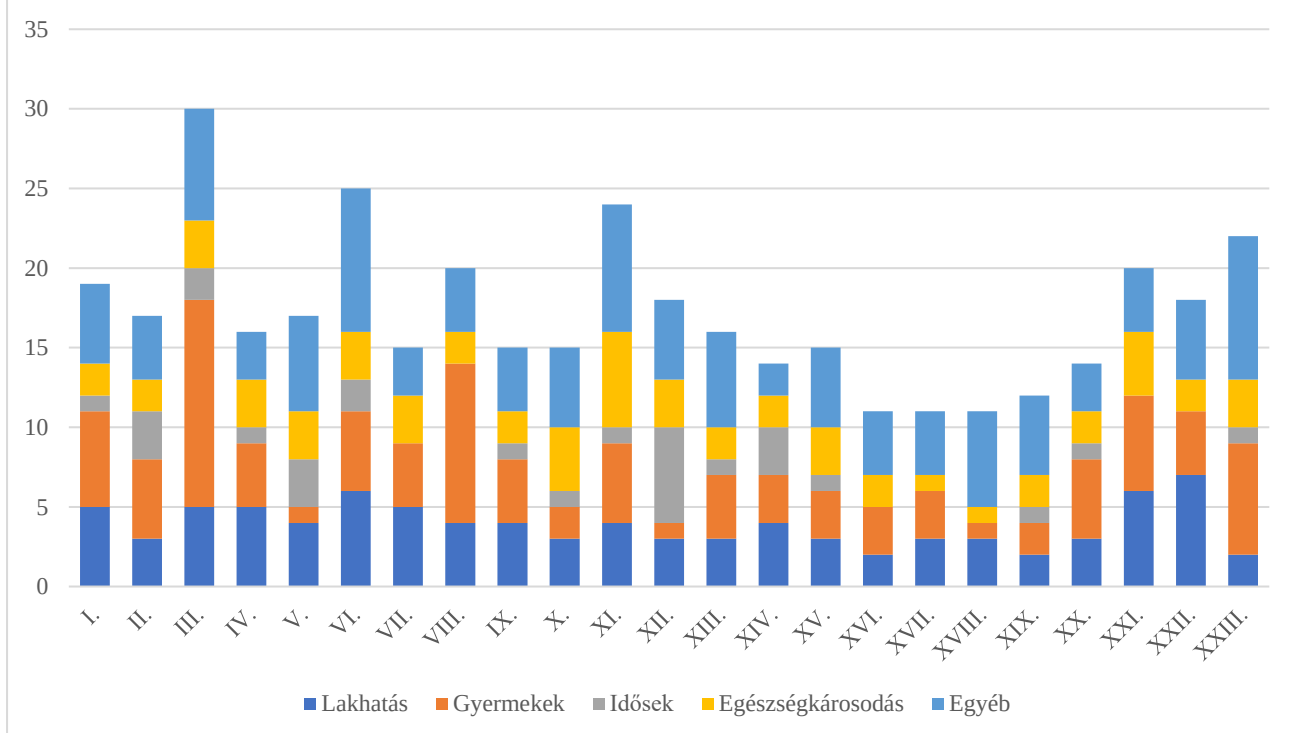
5. sz. táblázat, a gyógyszer-támogatásra jogosító minimális gyógyszerkiadások értéke az egyes budapesti kerületekben, saját szerkesztés, forrás: kerületi szociális rendeletek

6.2. Diagramok



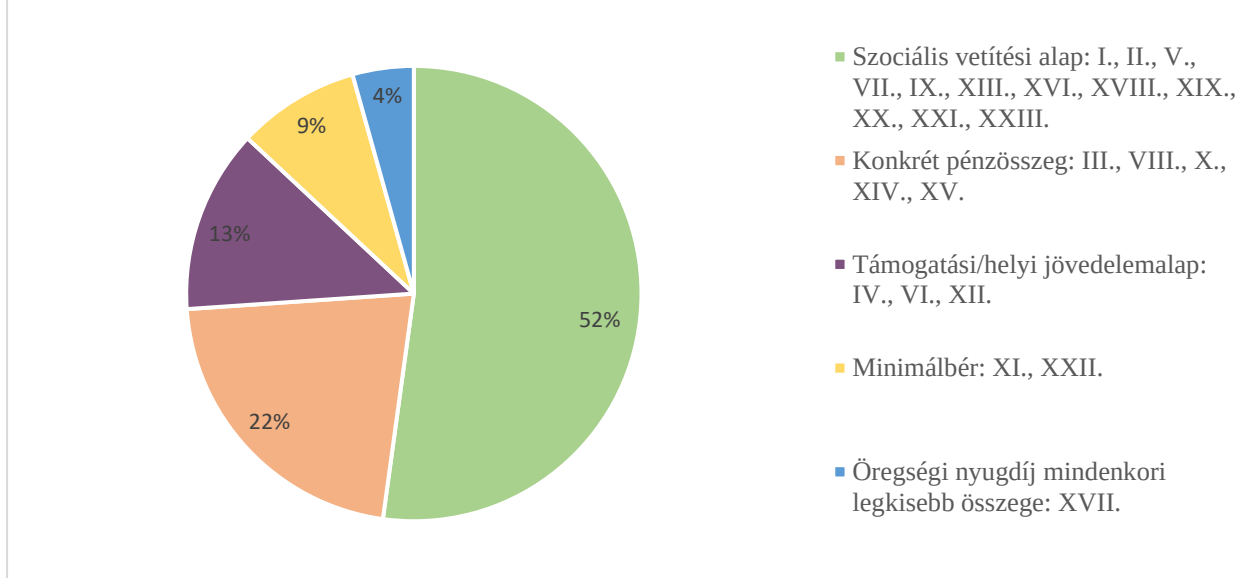
Saját szerkesztés, forrás: KSH

2. sz. diagram, a budapesti kerületek szociális ellátási jogcímeinek száma

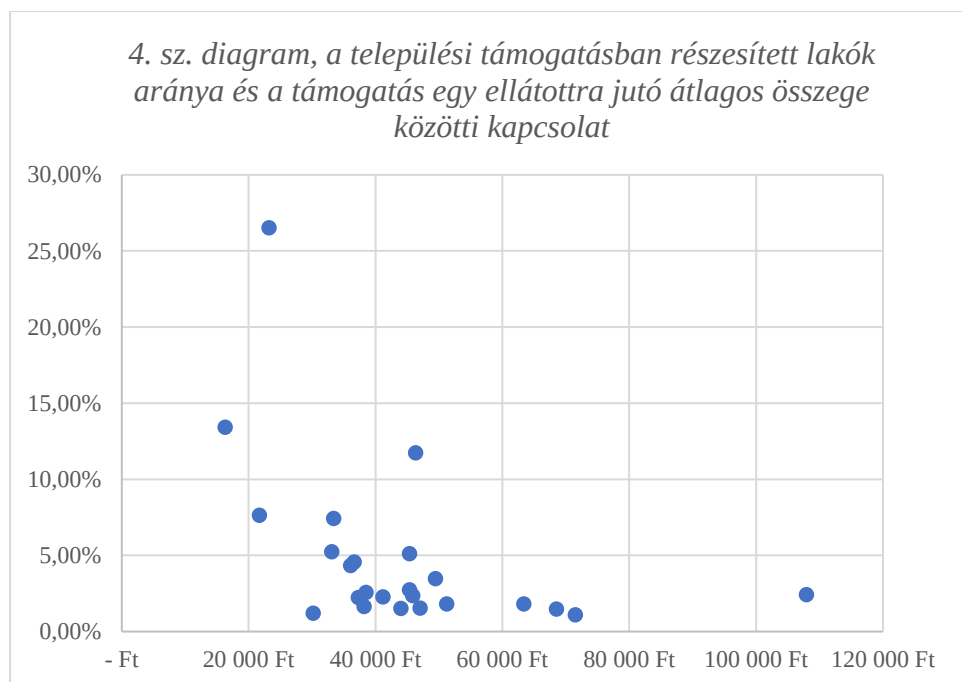


Saját szerkesztés, forrás: kerületi szociális önkormányzati rendeletek

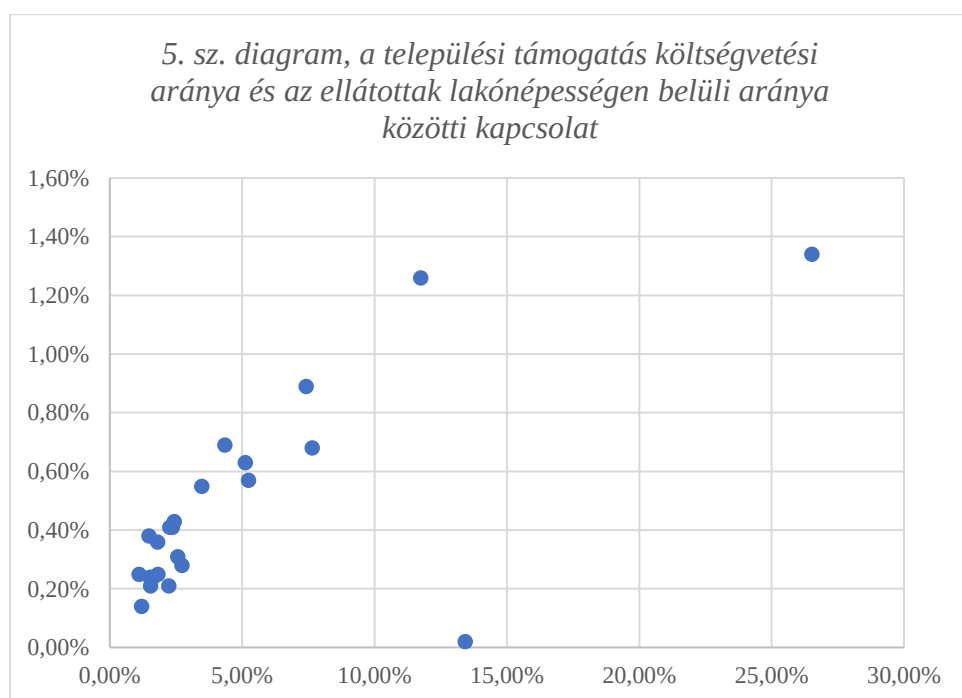
3. sz. diagram, a jövedelemhatár megállapításához használt pénzbeli alapegység az egyes budapesti kerületek szabályozási gyakorlatában



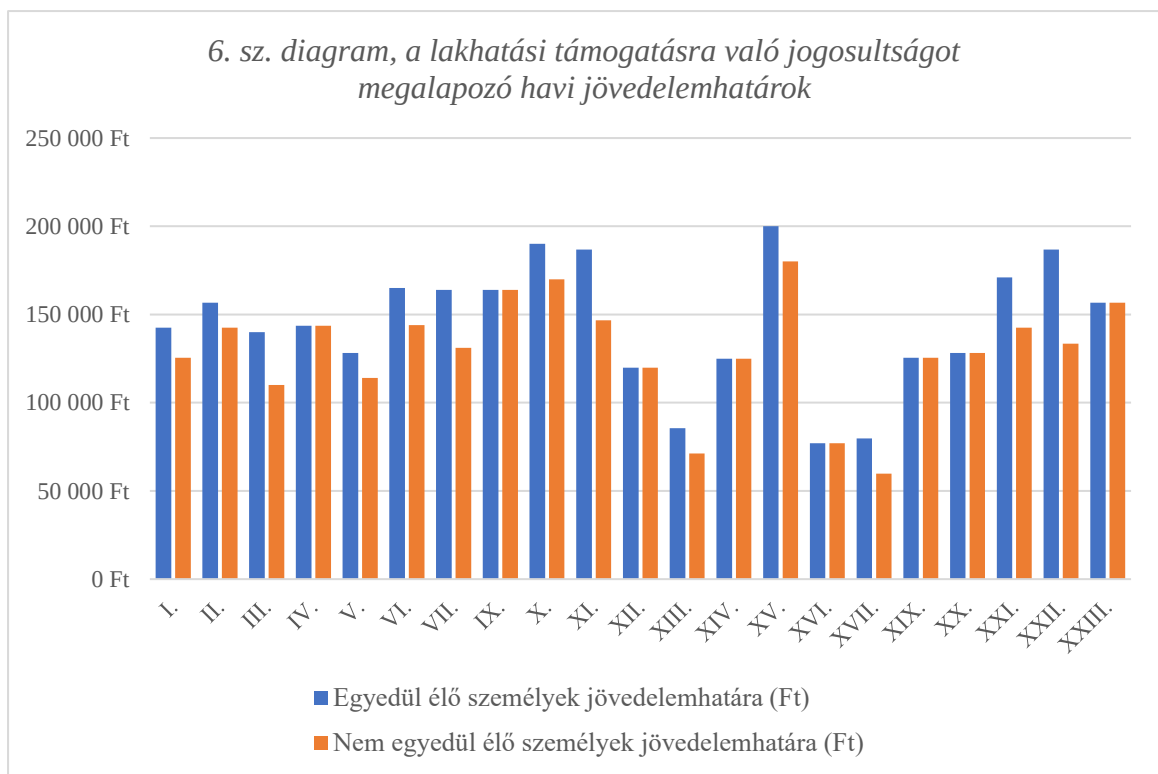
Saját szerkesztés, forrás: kerületi szociális önkormányzati rendeletek



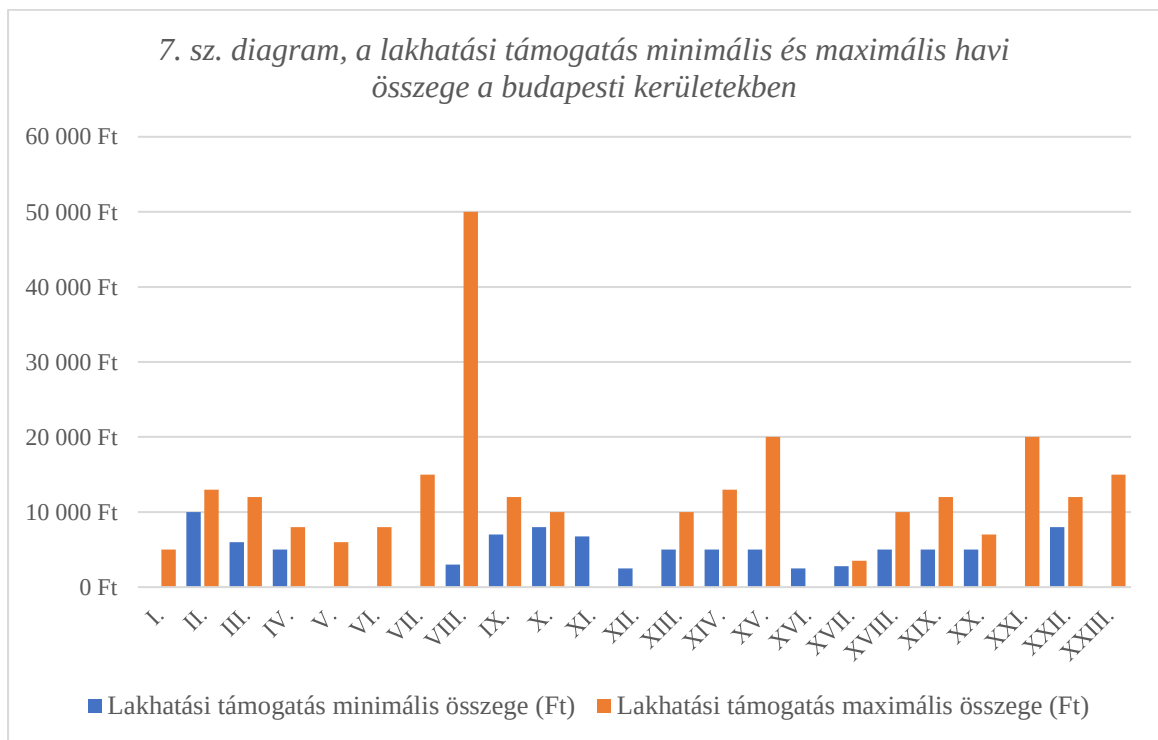
Saját szerkesztés, forrás: KSH



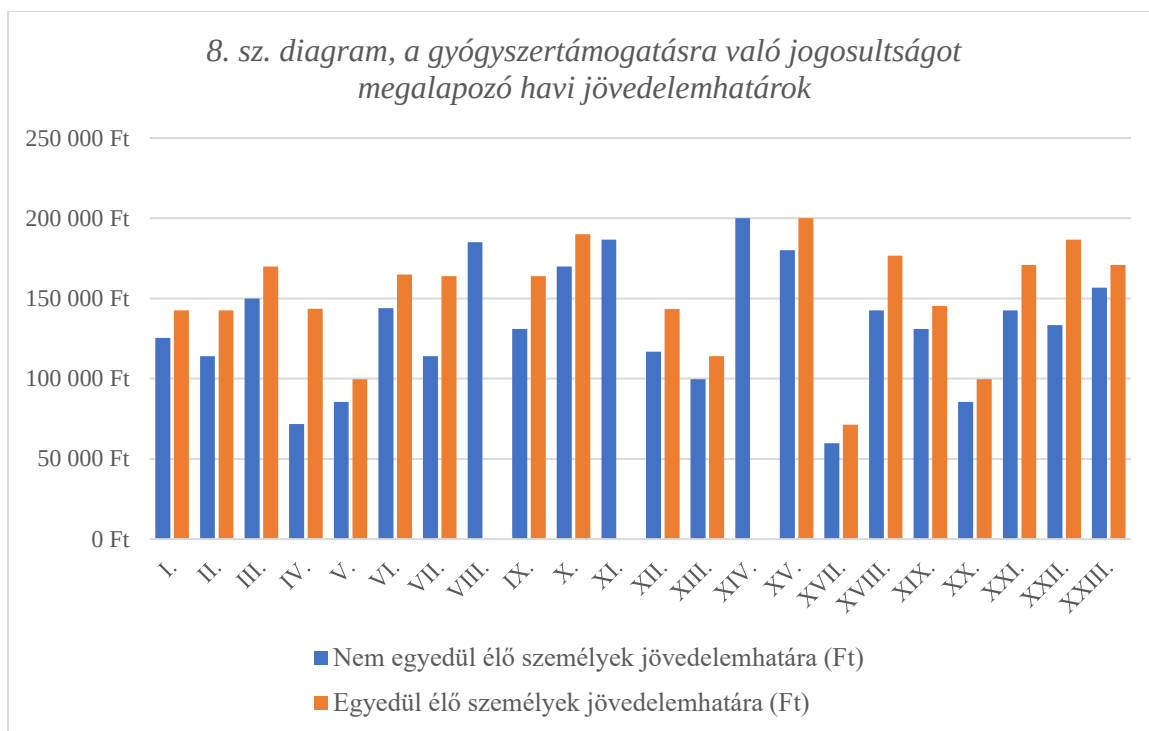
Saját szerkesztés, forrás: KSH



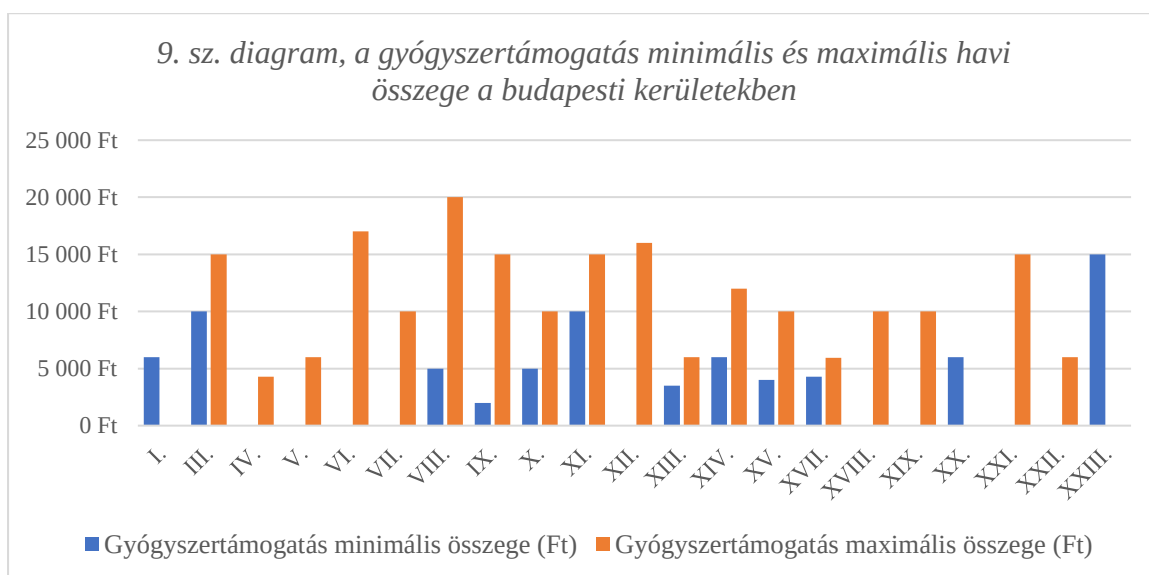
Saját szerkesztés, forrás: kerületi szociális önkormányzati rendeletek



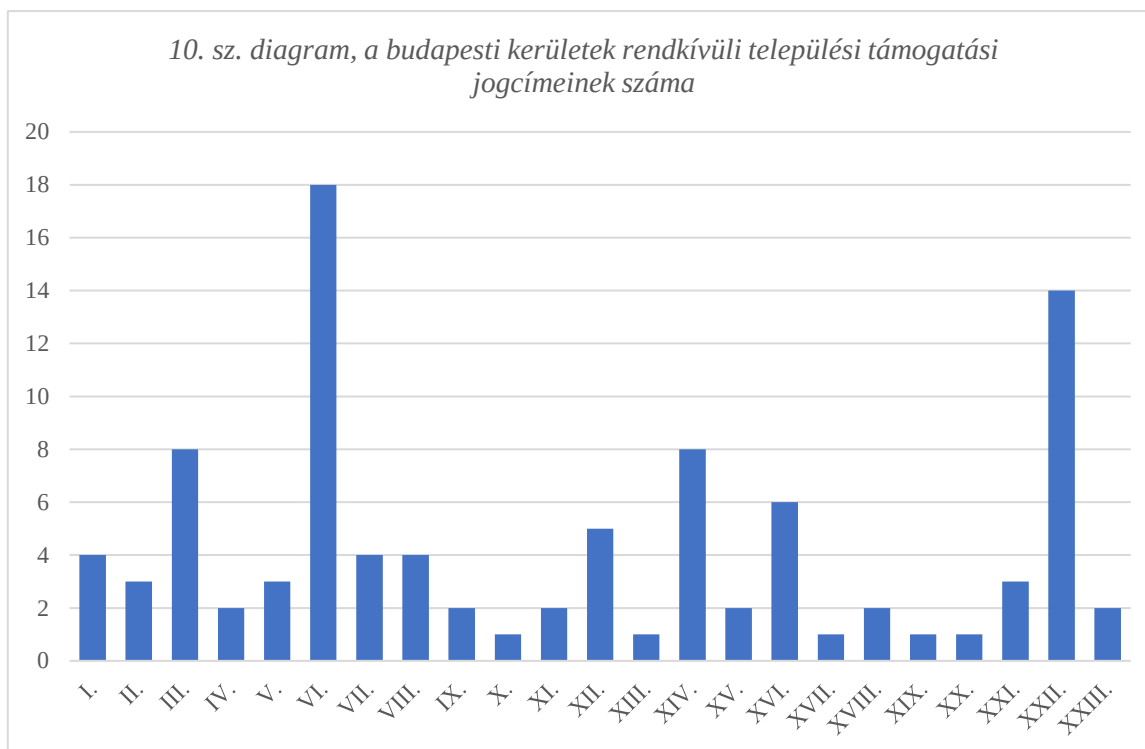
Saját szerkesztés, forrás: kerületi szociális önkormányzati rendeletek



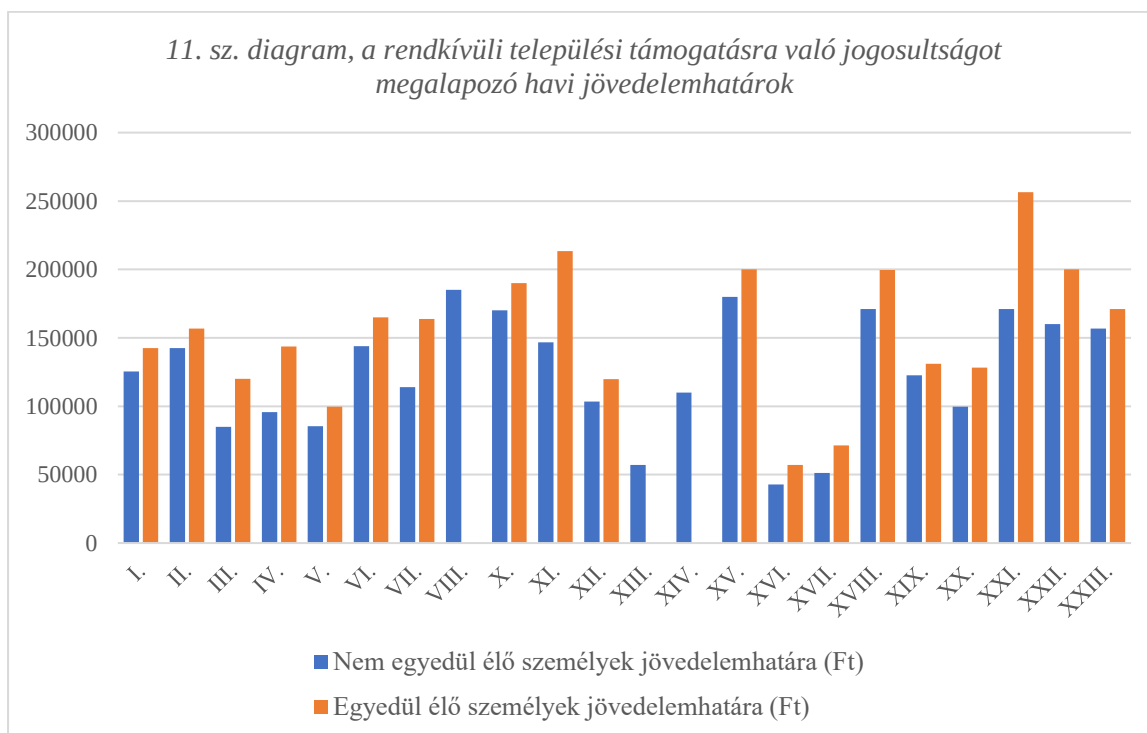
Saját szerkesztés, forrás: kerületi szociális önkormányzati rendeletek



Saját szerkesztés, forrás: kerületi szociális önkormányzati rendeletek



Saját szerkesztés, forrás: kerületi önkormányzati rendeletek



Saját szerkesztés, forrás: kerületi szociális önkormányzati rendeletek