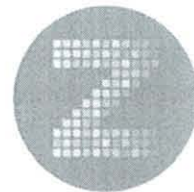


**BUDAPESTI GAZDASÁGI FŐISKOLA
GAZDÁLKODÁSI KAR ZALAEGERSZEG**

**Az önkormányzatok szociálpolitikai feladatai és
finanszírozásuk vizsgálata Zalaegerszeg Megyei
Jogú Város Önkormányzata példáján**

**Belső konzulens: Dr. Csanádi Ágnes PhD
Külső konzulens: Hardubé Judit**

**Berta Izabella Andrea
Nappali tagozat
Közszolgálati szak**



NYILATKOZAT

a szakdolgozat digitális formátumának benyújtásáról

A hallgató neve: Berta Izabella Andrea
Szak/szakirány: Közzszolgálati szak.....
Neptun kód: HDL1QZ.... A szakdolgozat megvédésének dátuma (év): 2015.....
A szakdolgozat pontos címe:
Az önkormányzatok szociálpolitikai feladatai és finanszírozásuk vizsgálata
Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata példáján.....
Belső konzulens neve: Dr. Csanádi Ágnes PhD.....
Külső konzulens neve: Hardubé Judit
Legalább 5 kulcsszó a dolgozat tartalmára vonatkozóan:
Zalaegerszeg, önkormányzat, finanszírozás, szociálpolitika, segélyezés

Benyújtott szakdolgozatom **nem titkosított / titkosított.**

(Kérjük a megfelelőt aláhúzni! Titkosított dolgozat esetén kérjük a titkosítási kérelem egy eredeti példányát leadni: a kérelem digitális másolatának a szakdolgozat digitális formátumában szerepelnie kell.)

Hozzájárulok / nem járulok hozzá, hogy nem titkosított szakdolgozatomat a főiskola könyvtára az interneten a nyilvánosság számára közzétegye. *(Kérjük a megfelelőt aláhúzni!)* Hozzájárulásom - szerzői jogaim maradéktalan tiszteletben tartása mellett – egy nem kizárólagos, időtartamra nem korlátozott felhasználási engedély.

Felelősségem tudatában kijelentem, hogy szakdolgozatom digitális adatállománya mindenben eleget tesz a vonatkozó és hatályos intézményi előírásoknak, tartalma megegyezik a nyomtatott formában benyújtott szakdolgozatommal.

Dátum: 2015. május 21.


.....
hallgató aláírása

A digitális szakdolgozat könyvtári benyújtását és átvételét igazolom.

Dátum: 2015 MÁJ 26.

Budapesti Gazdasági Főiskola
Gazdálkodási Kar Zalaegerszeg Könyvtára
8900 Zalaegerszeg
Gasparich u. 18/A.
Adószám: 15329822-2-42


.....
könyvtári munkatárs

TARTALOMJEGYZÉK

1. Bevezetés.....	2
2. Szakirodalmi áttekintés.....	3
2.1. Az önkormányzati alrendszer főbb jellemzői	3
2.1.1. Az önkormányzati rendszer létrejötte történelmi távlatokban.....	3
2.1.2. Az önkormányzati alrendszer főbb jellemzői a hatályos államháztartásról szóló törvény alapján, a szabályozásban bekövetkezett főbb változások	5
2.2. Az önkormányzati alrendszer főbb feladatai.....	10
2.2.1. Feladatok a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi törvény szabályozása szerint	11
2.2.2. Feladatok a helyi önkormányzatokról szóló új törvényi szabályozás szerint	12
2.3. Az önkormányzati források és a szabályozásukban bekövetkezett változások ...	15
2.3.1. Az önkormányzatok bevételei a 2007-2011. években.....	15
2.3.2. Az önkormányzatok bevételei a 2012-2014. években.....	16
3. Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata által nyújtott szociális ellátások és azok vizsgálata a 2007-2014. években.....	20
3.1. A szociális ellátások rendszere Magyarországon.....	20
3.2. Zalaegerszeg megyei jogú város rövid bemutatása.....	27
3.3.1. Szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások.....	28
3.3.2. Természetben nyújtott szociális ellátások	35
3.3.3. Gyermek után járó ellátások	37
3.4. A szociális ellátások finanszírozása és változásai a 2007-2014. években	38
3.4.1. Zalaegerszeg megyei jogú város bevételeinek alakulása a szociális ellátások tükrében	38
3.4.2. Zalaegerszeg megyei jogú város kiadásainak alakulása a szociális ellátások tükrében	44
4. A tervezett főbb szociális ellátások Zalaegerszeg megyei jogú város 2015. évi költségvetésében.....	54
5. Összefoglaló értékelés	56
Irodalomjegyzék.....	59
Ábrajegyzék.....	63
Táblázatjegyzék	63
Mellékletek listája	64
Mellékletek	65

1. BEVEZETÉS

A Budapesti Gazdasági Főiskola közszolgálati szakos hallgatójaként szakdolgozatom témájaként az önkormányzatok szociálpolitikai feladatainak bemutatását és finanszírozásuk vizsgálatát választottam. Döntésemet korábbi tanulmányaim alapvetően befolyásolták, mert középfokú végzettséget szereztem, mint szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi ügyintéző. Motivációm főként abból adódott, hogy szakmai gyakorlatot több intézményben töltöttem, amelyek hátrányos helyzetű egyének és családok megsegítésére szakosodtak, ezáltal bepillantást nyertem e rendszerbe, láttam a működési pozitívumokat, de az árnyoldalakat is. Másik indítástom volt, hogy családi érintettség is fennáll e terület vonatkozásában. A kérdések, amelyekre keresem a választ, aktualitással bírnak, napjainkban is zajlik a szociális ellátórendszer átalakítása, amelynek hosszú távú hatásai még nem ismertek. A szociálpolitika olyan terület, amelyet minden ember az élete során többé-kevésbé igénybe vesz.

Szakdolgozatomban kitérek az önkormányzati rendszer kialakulásának folyamatára, bemutatom az önkormányzatok működésének fő jellemzőit az államháztartásról szóló és az önkormányzatokról szóló törvény alapján, az önkormányzati alrendszer fő feladatait a régi és új szabályozás vonatkozásában, valamint az ezek finanszírozására szolgáló forrásokat is számba veszem. Szakdolgozatom fókuszában Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata által nyújtott szociális ellátások vizsgálata áll, a 2007-től 2014-ig tartó időszakban. Ezen belül az egyes ellátási formák fő jellemzőit és a szabályozásukban bekövetkezett lényegi változásokat fogalmazom meg, valamint Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Szociális és Igazgatási Osztályán rendelkezésemre bocsátott beszámolók alapján elemzem az önkormányzat bevételeit és kiadásait a szociális ellátások tükrében. Ehhez főként statisztikai módszereket hívok segítségül, viszonszámokat számolva a pénzügyi-gazdasági adatbázisokból.

Az amerikai nagybank, a Lehman Brothers csődje nyomán, 2008 végén kirobbant a gazdasági világválság. Szakdolgozatomban azt a hipotézist állítom fel, hogy a gazdasági világválság hatására a szociális ellátások igénybe vétele növekvő tendenciát mutat, ezzel párhuzamosan a ráfordítások is emelkednek. Abban az esetben, ha hipotézisem igazolást nyer, akkor arra a kérdésre keresem a választ, hogy a megnövekedő kiadások fedezéséhez az állam milyen mértékben járult hozzá. Nagyobb támogatásokat biztosított az önkormányzatok számára, vagy inkább rájuk hárította a plusz terheket?

2. SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

2.1. Az önkormányzati alrendszer főbb jellemzői

2.1.1. Az önkormányzati rendszer létrejötte történelmi távlatokban

Az önkormányzatok jelenlegi, valamint a kiegyezést követően kialakult rendszere között számos hasonlóság figyelhető meg, ezért tekinthetjük azt a mai önkormányzatiság elődjének.

Az önkormányzatok gazdálkodását a II. világháborút követő évekig alapvetően öt törvénycikk szabályozta.¹ Ebben az időszakban két fő önkormányzattípust lehetett megkülönböztetni: a községeket és a törvényhatóságokat, amelyek szabályozása alapvetően különbözött. A községi önkormányzatoknál a feladatok fő forrását az önkormányzati vagyon (pl.: ingatlanok, üzemek, értékpapírok), valamint a vagyoni értékű jogok eladása (pl.: halászati-, italmérési-, hídvámszedési jog) jelentette. Továbbá bevételt képeztek a használatra átengedhető ingó javak (például a községi mérleg, vagy a tenyészapaállat). Ezek felett azonban nem rendelkezhetek korlátlanul, vármegyei jóváhagyásra volt szükség a községi vagyon elidegenítésekor, új vagyontárgy megszerzésekor, haszonbérleti szerződés megkötésekor. Kötelező volt az éves leltározás, amelynek az eredményét a község zárszámadásához kellett csatolni. Előfordult olyan eset, amikor a bevételi források nem tudták fedezni a kiadásokat, ilyenkor a törvény lehetőséget adott pótdadó kivetésére. Ezen kívül a községek hitelt vehettek fel pénzügyintézetektől, valamint alkalmazhattak közmunkásokat, amelynek keretében kötelezték a polgárokat valamely községi feladat elvégzésére (Sivák-Szemlér-Vigvári, 2013).

A törvényhatóságok szabályozása ettől teljesen eltérő volt. A törvényhatóságok között megkülönböztették a törvényhatósági jogú városokat, valamint a vármegyéket. A törvényhatósági jogú városok forrásszabályozása hasonló volt a községekéhez, azzal a különbséggel, hogy kivetettek a jövedelemadóhoz hasonlós különadókat (Sivák-Szemlér-Vigvári, 2013).

¹A községekről szóló 1871:18. tc. és 1886:22. tc.,
a törvényhatóságokról szóló 1870:42. tc. és 1886:21. tc.,
a székesfővárosról szóló 1872:36 tc.

Az 1949 utáni időszakot a direkt tervutasítás koraként emlegetik, amelynek fő sajátossága a központból való bürokratikus irányítás, a nagyfokú állami szerepvállalás. Ekkor épült ki a tanácsrendszer, amelynek berendezkedése hierarchikus és felülről építkező volt (központ-megye, megye-járás, járás-település). Ebben az időszakban helyi önállóságról nem, vagy csak nagyon korlátozottan lehetett beszélni, hiszen a pénzeszközök majdnem 100%-ban újraelosztással, feladathoz rendeltén jutottak el a felhasználóhoz. Azaz a kiadások nagyságához rendelték a helyi bevételeket és kiegészítésként a támogatásokat (Sivák-Szemlér-Vigvári, 2013).

Az 1960-as években kisebb előrelépés következett be. A saját bevételek köre növekedett, ugyanígy a helyi mozgástér és a döntési szabadságfok is. Ennek ellenére az állami direkt elosztás továbbra is túlsúlyban volt (Sivák-Szemlér-Vigvári, 2013).

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény elfogadásával a megyei hatalom erősödött, megszűnt a járási tanács, helyébe a megyei tanács járási hivatalai léptek. Ugyanebben az évben vezették be a saját és átengedett bevételek kategóriáját. A járások, ezzel együtt a járási hivatalok is megszűntek 1984-ben, de a kiadásorientált rendszer továbbra is fennmaradt (Sivák-Szemlér-Vigvári, 2013).

Bevezetésre került 1986-ban a fejlesztési fejkvóta, amely egy célmeghatározás nélküli, normatív jellegű fejlesztési eszköz, valamint a fejlesztési normatív céltámogatás, amelynek struktúrája a maihoz hasonló volt (Sivák-Szemlér-Vigvári, 2013).

Az első többpárti, demokratikusan választott parlament 1990 tavaszán alakult meg, jelentős változást hozva az államháztartás szerkezetében. Ezek közül az egyik legkiemelkedőbb az önkormányzati rendszer létrehozása. Az önkormányzatok olyan alrendszert jelentettek, amelynek szerepe az állami feladatellátásban lényeges, a közpénzekkel való gazdálkodás önállósága mellett. Ekkor dolgozták ki és fogadták el a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (a továbbiakban: Ötv.), valamint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényt (a továbbiakban: régi Áht.). Jelentős változás történt általuk a pénzellátásban, az elszámolási rendszerben. Ezt követően 1996-ban létrejött a Magyar Államkincstár. Az önkormányzati rendszer megszületése azt jelentette, hogy bizonyos állami feladatok az önkormányzatok által ellátandó kötelező feladattá váltak, amelyek forrását az állam által nyújtott támogatások, valamint a saját bevételek képezték. Az önkormányzatok gazdasági alapjait az

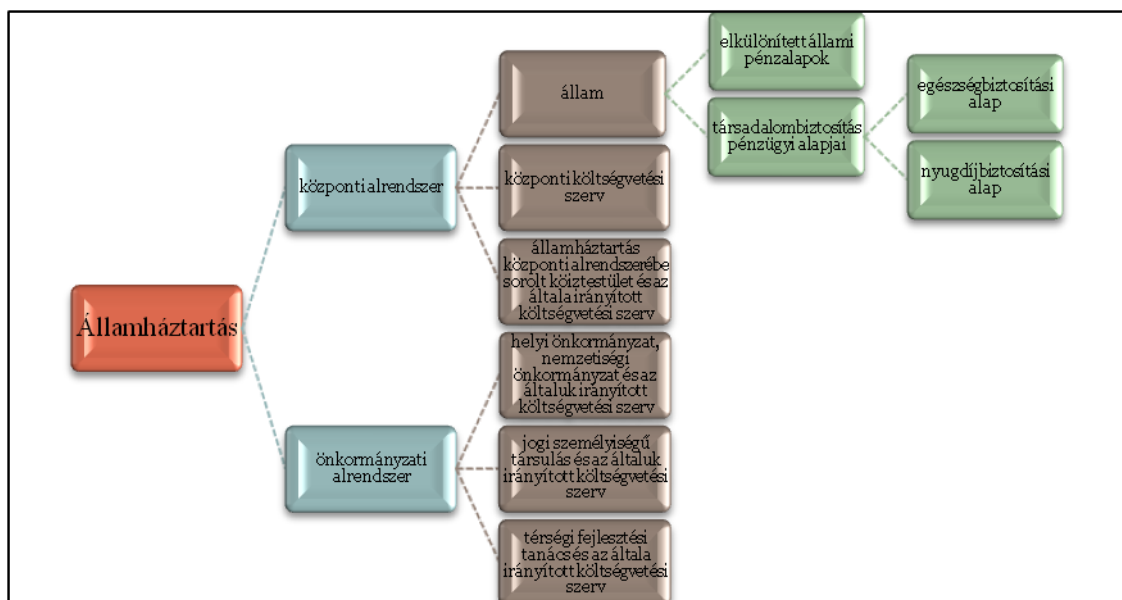
Alkotmány rögzítette, a részletszabályokról pedig az önkormányzati törvény gondoskodott (Sivák-Szemlér-Vigvári, 2013).

2.1.2. Az önkormányzati alrendszer főbb jellemzői a hatályos államháztartásról szóló törvény alapján, a szabályozásban bekövetkezett főbb változások

Az államháztartás nem más, mint a közfeladatok ellátásának rendszere, amely egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működik. Ezen működési szabályokat hivatott az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) rögzíteni, amely felváltotta a régi Áht. rendelkezéseit. Az új szabályozás 2012. január 1-jén lépett életbe.

Az államháztartás két alrendszerből, a központi és önkormányzati alrendszerből épül fel. Az önkormányzati alrendszer foglalja magába a helyi önkormányzatokat, a helyi nemzetiségi önkormányzatokat és az országos nemzetiségi önkormányzatokat (a továbbiakban együtt: nemzetiségi önkormányzat), területfejlesztési önkormányzati társulásokat, a térségi fejlesztési tanácsot, valamint a mindezek által irányított költségvetési szerveket (2011. évi CXCV. tv. 2. §-3. §).

1. ábra: Az államháztartás rendszere



Forrás: http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/valaszthato/penzugyi_es_koltsegvetesi_igazgatas_tankonyv%282013%29.pdf

A régi Áht. szabályozása alapján az önkormányzati alrendszer magába foglalta a helyi önkormányzatokat, a kisebbségi önkormányzatokat, az önkormányzati költségvetési szerveket, egyéb törvény által önkormányzati alrendszerbe sorolt jogi személyeket, valamint azon költségvetési szerveket, amelyek alapítója az önkormányzati alrendszerbe tartozik (1992. évi XXXVIII. tv. 2. §).

Fontosnak tartom az államháztartásban használatos főbb fogalmakat tisztázását.

A költségvetés az államháztartást alkotó, az alrendszereibe foglalt jogalanyok gazdálkodásának alapjául szolgáló olyan pénzügyi terv, amely szembeállítja az állami vagy önkormányzati feladatok ellátására fordítható költségvetési kiadásokat a költségvetési bevételekkel (1992. évi XXXVIII. tv. 2. §).

A közfeladat olyan állami vagy önkormányzati feladatot jelent, amelyet jogszabály ír elő. Ezen feladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével, vagy a feladatellátáshoz szükséges fedezet részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg. A közfeladatok tekintetében meg kell határozni, milyen módon történik azok ellátása, illetve biztosítani kell az ellátásukhoz szükséges pénzügyi fedezetet. Amennyiben ez utóbbi feltétel nem biztosított, úgy nincs lehetőség új közfeladat vállalására, vagy előírására (2011. évi CXCV. tv. 3/A §).

Tisztázni kell azt is, hogy mit jelentenek a bevételi és kiadási előirányzatok. A bevételi előirányzatok a bevételek beszedésének kötelezettségét, a kiadási előirányzatok pedig ezek felhasználásának jogosultságát jelentik. A költségvetési kiadásokat csak az eredeti, illetve az év közben módosított kiadási előirányzatok mértékéig lehet teljesíteni. A bevételi és kiadási előirányzatok összegét az államháztartás önkormányzati alrendszerében a költségvetési rendelet, vagy határozat állapítja meg (2011. évi CXCV. tv. 5. §).

A költségvetési bevételek és kiadások lehetnek működési és felhalmozási célúak. Az önkormányzati hivatal feladata gondoskodni az ezekkel kapcsolatos tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási kötelezettségek teljesítéséről (2011. évi CXCV. tv. 6/C. §).

A központi költségvetésről szóló törvény a költségvetési bevételeket és kiadásokat fejezetekbe tagolva állapítja meg. *„A helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatásait, valamint a részükre juttatandó költségvetési támogatásokat önálló fejezetként tartalmazza”* (2011. évi CXCV. tv. 14. § (3) bek.).

A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetés, amely pénzügyi alapként szolgál a kötelező és önként vállalt feladatok finanszírozására. Költségvetésének jogforrása pedig a költségvetési rendelet, amelynek kötelező tartalmi elemei vannak. A helyi önkormányzat a költségvetési rendelet összeállításakor nem térhet el az államháztartási törvényben foglalt tartalmi előírásoktól, amelyeket a régi és új törvényi szabályozás alapján differenciáltan mutat be az 1. melléklet. A költségvetési rendeletnek mindkét időszakban tartalmaznia kell a költségvetési bevételeket és kiadásokat, a többletet vagy hiányt, a hiány belső, illetve külső finanszírozására szolgáló forrásokat. Az államháztartási törvény által előírt tartalom a korábbi szabályozáshoz képest eltéréseket mutat. Változás, hogy a helyi önkormányzatok költségvetése többé nem foglalja magába a nemzetiségi önkormányzatok költségvetését. További eltérés, hogy a költségvetési rendelet elkülönítve tartalmazza a helyi önkormányzat, valamint a költségvetési szerveinek bevételeit és kiadásait. Az új szabályozás szerint a rendeletben elkülönülnek egymástól a kötelező és önként vállalt feladatokra tervezhető kiadások és bevételek. Az Áht. alapján a rendelet tartalmazza továbbá azokat a fejlesztési célokat, amelyek során adósságot keletkeztető ügylet megkötése válhat szükségessé, ezen ügyletek együttes összegével együtt. A kötelező tartalom az új szabályozás alapján kiegészül az általános- és céltartalékkal, valamint a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatáskörökkel. Ez utóbbi alatt különösen a finanszírozási bevételekkel és kiadásokkal kapcsolatos hatásköröket értjük, valamint azt, hogy a polgármester a rendeletben meghatározott értékhatárig dönthet a forrásfelhasználásról.

Látható, hogy az új törvénnyel kibővült az önkormányzatok költségvetési rendeletének kötelező tartalma, valamint a tételek bontása is részletesebbé vált (Balázs-Balogh-Barabás, 2014. pp. 426-436.).

Amennyiben a költségvetési rendeletet a képviselő-testület a költségvetési év március 15. napjáig nem fogadja el, akkor átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletet kell alkotni. Ez felhatalmazza a helyi önkormányzatot és költségvetési szerveit, hogy bevételeiket folytatólagosan beszedhessék, valamint kiadásait teljesíthessék (2011. évi CXCV. tv. 25. §). Az előző szabályozás alapján, ha a költségvetési rendeletet a tárgyév első napjáig a képviselőtestület nem alkotta meg, akkor szintén átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet keretében felhatalmazást adott a polgármesternek, hogy bevételeit folytatólagosan beszedhesse és kiadásait fedezhesse. Amennyiben a képviselőtestület az

átmeneti gazdálkodásáról rendeletet nem hozott, vagy az hatályát veszítette, akkor a polgármester jogosult volt a helyi önkormányzat költségvetését megillető bevételek beszedésére (jogszabályi keretek között), valamint az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére (1992. évi XXXVIII. tv. 76. §-77. §).

A helyi önkormányzatok az általános működéshez és ágazati feladatokhoz szükséges támogatások igénylését, módosítását, a támogatásokról való lemondást a Magyar Államkincstár ellenőrzésén keresztül teszik. A Magyar Államkincstár ellenőrzi a támogatás igénylésének és módosításának megalapozottságát. A költségvetési évben az önkormányzat számára folyósított támogatásokat a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolója tartalmazza. A Magyar Államkincstár felülvizsgálja a támogatások elszámolását, felhasználását az éves költségvetési beszámoló alapján. Amennyiben a vizsgálat eltérést mutat a beszámolóban közölt és a tényleges adatok között, úgy megállapítja a helyi önkormányzatot megillető vagy általa visszafizetendő támogatás összegét. A Magyar Államkincstár ellenőrzési jogköre kiterjed a helyi önkormányzatokra, a nemzetiségi önkormányzatokra, a társulásokra, a térségi fejlesztési tanácsra, valamint mindezek költségvetési szerveire. A kincstárnak joga van ellenőrizni a könyvvezetési, adatszolgáltatási, beszámolási kötelezettségek szabályszerű teljesítését (2011. évi CXCV. tv. 57. §-68. §).

A Magyar Államkincstár folyósítja ütemezett módon a helyi önkormányzatoknak *az új Áht. alapján*:

- az általános működésükhöz szükséges és ágazati feladatok támogatását,
- egyéb költségvetési támogatást,
- a közfoglalkoztatási támogatásnak a közfoglalkoztatási bér és annak közterhei megfizetésére szolgáló részét,
- a helyi önkormányzati költségvetési szerveknek folyósított támogatást a személyi juttatásokat terhelő közterhekkal csökkentett összegben (nettófinanszírozás), valamint a Kormány rendeletében meghatározott egyéb kötelezettségek beszámításával (2011. évi CXCV. tv. 83. § (1) bek.).

A régi szabályozásban megjelent az átengedett személyi jövedelemadó, mint a Magyar Államkincstár által folyósított helyi bevétel. A Magyarország 2013. évi központi

költségvetéséről szóló² törvény szabályozása alapján azonban megszűnt a személyi jövedelemadó-átengedés a helyi önkormányzatok részére (2012. évi CCIV. tv. 32. §).

Az önkormányzatokat zárszámadási kötelezettség terheli. A költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendelet-tervezetet a jegyző készíti elő, majd a polgármester terjeszti a képviselőtestület elé, hogy az előterjesztést követő harminc napon belül hatályba lépjen (2011. évi CXCV. tv. 91. §).

A rendelettervezethez a képviselőtestület csatolja

- a helyi önkormányzat adósságának állományát, lejárat, adósságot keletkeztető ügyletek, bel- és külföldi irányú kötelezettségek szerinti bontásban,
- a vagyonkimutatást,
- a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek működéséből származó kötelezettségeket, részesedések alakulását (2011. évi CXCV. tv. 91. §).

A régi szabályozás alapján szintén a jegyző készítette el a zárszámadási rendelettervezetet, és ezt a polgármester 4 hónapon belül a képviselőtestület elé terjesztette, hogy rendeletet alkosson. Könyvvizsgálat készült, amelynek jelentését a polgármester minden év június 30-ig megküldte az Állami Számvevőszéknek (1992. évi XXXVIII. tv. 82. §).

Az első év 2013 volt, amikor szigorodott a költségvetési hiány megjelenésének szabályozása, azaz ekkortól működési célú költségvetési hiány nem volt tervezhető (http://doktiskjog.sze.hu/images/Cs%C3%B6rgits_disszert%C3%A1ci%C3%B3.pdf).

A költségvetési koncepció készítését is érintette az új szabályozás. A változás a költségvetési koncepció benyújtásának határidejében jelentkezik, ami a tárgyévet megelőző év november 30. helyett, október 31. lett. A 2014. évi törvény³ újabb módosítást eszközölt, ugyanis hatályon kívül helyezte a költségvetési koncepció készítését (http://doktiskjog.sze.hu/images/Cs%C3%B6rgits_disszert%C3%A1ci%C3%B3.pdf).

A költségvetési koncepció egy olyan dokumentum, amely a költségvetési rendelet megalapozottságát szolgálja. A koncepciót a jegyző készíti el, amelynek során

² 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről

³ 2014. évi XXXIX. törvény egyes törvényeknek a költségvetési tervezéssel, valamint a pénzügyi és a közüzemi szolgáltatások hatékonyabb nyújtásával összefüggő módosításáról

figyelembe veszi a tervezett bevételeket, kötelezettségvállalásokat és más fizetési kötelezettségeket. A polgármester kikéri az önkormányzatnál működő bizottságok véleményét, és azt csatolja a koncepció tervezetéhez. Majd ezt a tervezetet a képviselőtestület megtárgyalja és határozatot hoz a költségvetés készítés további teendőiről (http://illes-angela.blog.hu/2013/02/21/onkormanyzati_koltsegvetes_koltsegvetesi_koncepcio).

Az önkormányzatoknak és az egész államháztartásnak érdeke, hogy előre tudjon tervezni, így 2013-tól bevezették a középtávú tervezés kategóriáját (http://doktiskjog.sze.hu/images/Cs%C3%B6rgits_disszert%C3%A1ci%C3%B3.pdf).

2.2. Az önkormányzati alrendszer főbb feladatai

A rendszerváltás után létrejött a helyi önkormányzati rendszer, amelynek alapvető szabályait két jogforrás, az Alkotmány és az Ötv. tartalmazta. Ez a rendszer az önkormányzatoknak erős autonómiát biztosított, amely alkotmányos alapokon nyugodott. Az önkormányzathoz való jog alapja volt, hogy a helyi közügyek körébe tartozó feladatokat önállóan és demokratikusan intézték, korlátozni csak olyan törvényben lehetett, amely minősített többséggel elfogadott.

Ez a struktúra hosszú időn keresztül jól működött, azonban az egyre növekvő számú kötelező feladatok és az elaprózódó település szerkezet, valamint a csökkenő költségvetési források miatt megnehezült a feladatellátás. Tehát változásra volt szükség. *A helyzet orvoslására tesz kísérletet a 2011. december 28-án kihirdetett, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény*” (a továbbiakban: Möt.) (<http://www.arsboni.hu/onkormanyzatok-valtozasok-utan-valasztasok-elott.html>).

A törvény beiktatása több lépcsős volt, ugyanis 2013. január 1-től a differenciált feladatépítésre, a közös önkormányzati hivatalokra, a társulásokra vonatkozó rendelkezések, míg 2014-ben az önkormányzati tisztségviselőkre vonatkozó főbb szabályok léptek hatályba

(<http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mkvk.hu%2Fletolthetoanyagok%2Fkonferencia%2Fokk%2F2012%2Feloadasok%2FKonyasLaszlo.pdf&ei=GR3zVJDNL4P3Uv-Ag-gE&usq=AFQjCNEIlgQe-gjwOrqs0oixeDIIatXUZA>).

A továbbiakban differenciáltan vizsgálom meg az önkormányzatok feladat- és hatásköreit az új és régi szabályozás alapján.

2.2.1. Feladatok a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi törvény szabályozása szerint

A helyi önkormányzatok feladatai a kötelező és önként vállalt feladatok csoportjára bonthatók.

Az Ötv. meghatároz kiemelt önkormányzati közszolgáltatásokhoz kapcsolódó feladatokat, amelyeket a 2. melléklet mutatja be részletesen. Ezek széles körűen felölelnek szolgáltatási, közigazgatási, valamint kommunális területeket. Biztosítják az alapfokú infrastruktúra megvalósulását, amely egy település működéséhez nélkülözhetetlen. Itt főként az önkormányzat tulajdonában álló utak, közterületek, temetők fenntartására, a tűzvédelem és közbiztonság helyi feladatainak ellátására, az alapfokú nevelés és egészségügy megvalósítására, az energiaszolgáltatásban való közreműködésre, valamint a tudomány, művészet, a közösség fejlődésének elősegítésére lehet gondolni. Ezen feladatok körében az önkormányzatnak nem feltétlenül van ellátási kötelezettsége (Demeter-Farkas-Füredi, 2011).

A községnek, városnak és fővárosnak (együttesen települési önkormányzatok) eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. A települési önkormányzatok által vállalt feladatokat a helyi igények és a teljesítőképesség határozzák meg. A törvény a nagyobb teljesítőképességű önkormányzatoknak több feladat- és hatáskört állapíthat meg, azonban kisebb település is vállalhat olyan kötelező feladatot, amelyet a törvény a nagyobb lakosságszámú településnek ír elő. Ilyenkor igényelheti az azzal arányos fedezetet. A törvény kötelezheti a települési önkormányzatokat arra, hogy egyes közszolgáltatások, valamint közhatalmi feladatok ellátásáról gondoskodjanak. E kötelezettségek eltérően is megállapíthatóak, azaz függenek a település lakosságszámától, nagyságától és egyéb tényezőktől (1990. évi LXV. tv. 6. §-8. §).

A kötelező feladatok sajátossága, hogy egy alapvető életszínvonal megvalósulását szolgálják és azok ellátására az önkormányzatokat törvény kötelezi. E körbe tartozik az egészséges ivóvízellátás, az óvodai, általános iskolai oktatás és nevelés, az egészségügyi és szociális alapellátás, a közvilágítás, a helyi közutak és köztemetők fenntartása, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása (1990. évi LXV. tv. 6. §-8. §).

2.2.2. Feladatok a helyi önkormányzatokról szóló új törvényi szabályozás szerint

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre lehet kötelező, önként vállalt és államtól átvállalt. Olyan kötelezettségek vállalhatóak önként, amelyek jogszabályba nem ütköznek, illetve ellátásuk nem veszélyezteti a törvény által előírt kötelező feladatellátást. Finanszírozásuk saját bevételekből, illetve erre a célra elkülönített forrásokból valósulhat meg. A legfontosabb elv, hogy kötelező feladatot csak törvény írhat elő, az ellátásához szükséges minimális szakmai, tárgyi és pénzügyi feltételeket pedig az ágazati törvények tartalmazzák (ilyen például az 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről). Az önkormányzatok elláthatnak állami feladatokat is, a törvényben meghatározott esetben, az állammal egyedileg kötött megállapodás alapján, a szükséges pénzbeli forrásokról való rendelkezés mellett. Jelentős erőforrásokat igényeltek 2012-ig a közoktatás, az egészségügyi szolgáltatás nyújtása teljes körűen, valamint az államigazgatási kötelezettségek (jegyző). E tevékenységek 2012-től nagyrészt állami hatáskörbe kerültek (kivétel a szakorvosi ellátást szolgáló rendelőintézetek fenntartása és néhány államigazgatási feladat), így jelentősen csökkent a kötelezően ellátandó feladatok köre (Sivák-Szemlér-Vigvári, 2012. pp. 163-164.).

Amennyiben a kötelező feladatok ellátására nyújtott központi pénzügyi támogatások nem fedezik maradéktalanul a kiadásokat, azt az Möt. alapján az önkormányzatoknak saját bevételeikkel kell kiegészíteniük (<http://www.arsboni.hu/onkormanyzatok-valtozasok-utan-valasztasok-elott.html>).

Az Möt. által nevesített feladatokat a szakdolgozat 3. melléklete tartalmazza. Ez a felsorolás azonban nem taxatív, azaz nem kimerítő jellegű, hanem csak példálózó. Ezek tekintetében a törvény más önkormányzati tevékenységeket is megállapíthat. Ez azt jelenti, hogy a lista nem tartalmazza a helyi közügy körébe vonható összes önkormányzati feladatot. A törvény 21 feladattípust nevesít, amelyek főként szolgáltatási, kommunális, infrastrukturális, szociális, oktatási-nevelési, egészségügyi, kulturális, környezeti, gazdasági területeket ölelnek fel. Mindezek a jogalkotó értelmezése alapján nem kötelező, hanem lehetséges önkormányzati feladatok, mivel az önkormányzati jog nem fogalmazza meg közvetlenül és konkrétan feladat- és hatásköröket. A kötelező feladattelepítés az ágazati törvények hatáskörévé vált (Balázs-Balogh-Barabás, 2014. pp. 68-70.).

Az Ötv. korábbi szabályozásával ellentétben az Möt. kifejezetten előírja a differenciált feladat- és hatáskör telepítést. Olyan önkormányzati típusnak kell adni az egyes feladatokat, amelyek jellege alapján alkalmasak annak ellátására. Például egy nagyobb területre kiterjedő, jelentős erőforrás-igényű szolgáltatás esetében indokolt a feladatot nagyobb önkormányzathoz telepíteni. A feladatok előírásakor másik szempont a település adottságai, például a település közlekedési kapcsolatai, vagy az ott működő egyéb állami szervek köre. A fő mutatók azonban, amelyeket a törvény is kiemel a gazdasági teljesítőképesség, a lakosság szám, valamint a közigazgatási terület nagysága (Balázs-Balogh-Barabás, 2014. pp. 62-63.).

A települési önkormányzat lehet község, nagyközség, város, járásszékhely város, megyei jogú város és főváros.

Az egyes önkormányzati típusok feladatai

A községi önkormányzat azokat a törvényben meghatározott feladatokat köteles ellátni, amelyek a helyi lakosság létfeltételeit biztosítják.

A nagyközségek azok a helységek, amelyek területén legalább háromezer lakos él. E címet azok a községi önkormányzatok használhatják, akik a törvény hatályba lépésekor nagyközségi címmel rendelkeztek.

A járásszékhely városok, valamint a városok kötelezettsége azon közszolgáltatások ellátása, amelyek biztosítása saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan, valamint a szakmai előírásoknak megfelelően elvégezhető.

A megyei jogú városok kötelezettsége nem csak saját területére és vonzáskörzetére, hanem a megye egészére vagy nagy részére kiterjed.

A főváros önkormányzata kétszintű, magába foglalja a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat, amelyek alapjogaikat tekintve egyelők, azonban feladat- és hatásköreik különböznek egymástól. A fővárosi önkormányzat azokat a feladatokat látja el, amelyek különleges szerepköréhez kapcsolódnak, valamint amelyek a főváros egészét érintik. Ezek a településfejlesztés, területrendezés, településrendezés és településüzemeltetés. A kerületi önkormányzatok önállóan gyakorolják a települési önkormányzatokat megillető valamennyi feladat- és hatáskört, kivétel, amelyet a törvény a fővárosi önkormányzat hatáskörébe utal. Ellátják továbbá az egyes településfejlesztési, településrendezési, településüzemeltetési feladatokat (2011. CLXXXIX. tv. 10. §-23. §).

„A megyei önkormányzatok hatáskörei érdemben csökkentek: míg az Ötv. alapján kiterjedt feladat-, és hatáskörrel rendelkeztek, a Möt. szerint csupán területfejlesztési területrendezési, vidékfejlesztési, valamint koordinációs feladatokat láthatnak el, így nem is minősülnek általános hatáskörű közigazgatási szervnek”

(<http://www.arsboni.hu/onkormanyzatok-valtozasok-utan-valasztasok-elott.html>).

Zalaegerszeg megyei jogú város kötelező és önként vállalt feladatai

Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala a jogszabályokban meghatározott, társadalmi szükségletek kielégítését szolgáló, olyan állami alaptevékenységnek minősülő feladatokat lát el, amelyek nem a haszonszerzést szolgálják, irántuk a Hivatal feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel tartozik (amelyek az előző részben részletezésre kerültek). Mindezt az alapító általános felügyelete kíséri (http://zalaegerszeg.hu/ph_szmsz).

Az önként vállalt feladatok tekintetében főként a lakossági igények jutnak érvényre, amelyeket például közmeghallgatás révén tud a lakosság kifejezni.

Példaként polgármesteri hivatal két, szociális és gyermekjóléti területtel kapcsolatban álló osztályának önként vállalt feladatait mutatom be. Az egyik a Szociális-és Igazgatási Osztály, a másik pedig a Humánigazgatási Osztály.

A Szociális és Igazgatási Osztály önként vállalt feladatai

A pénzbeli és természetben nyújtott szociális, valamint gyermekvédelmi ellátásokról szóló önkormányzati rendeletben meghatározott, önkéntes feladatvállalás útján nyújtott ellátások biztosítása:

- gyermekvédelmi segély nyújtása,
- alacsony nyugdíjjal rendelkezők támogatása,
- BURSA HUNGARICA ösztöndíj nyújtása (ZMJV Polgármesteri Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzata, 4. melléklet 1. függelék).

Humánigazgatási Osztály önként vállalt feladatai

A törvényben megjelölt, kötelezően ellátandó sportigazgatási feladatokon túlmenően Zalaegerszeg Megyei Jogú Város sportjáról szóló önkormányzati rendeletben foglaltak szerint gondoskodás a sportszervezési feladatokról, a városkörnyéki diáksport tevékenység segítése, támogatása.

A városkörnyéki diáksporttal kapcsolatos feladatok közé tartozik:

- közreműködés a városi, alapfokú egyéni és csapatbajnokságok, kupák, tornák szervezésében,
- részvétel a rangos hazai és nemzetközi sportesemények előkészítésében (ZMJV Polgármesteri Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzata, 4. melléklet 1. függelék).

2.3. Az önkormányzati források és a szabályozásukban bekövetkezett változások

A következőkben megvizsgálom, hogy 2007-2014. években hogyan változtak az önkormányzatok bevételei. Az Ötv. 2012. január 1-ig volt hatályban. Az új önkormányzati törvény 2012 januárjában került bevezetésre. Ezen két szabályozás tükrében tekintem át az önkormányzatok bevételeinek változását, különös tekintettel a bevételi struktúrára.

2.3.1. Az önkormányzatok bevételei a 2007-2011. években

Az önkormányzat a lakossági szükségletekből és jogszabályokból adódó feladatainak feltételeit az Ötv. alapján forrásokból teremti meg, amelyek a következők lehetnek:

- saját bevételek,
- átengedett központi adók,
- más gazdálkodó szervektől átvett bevételek,
- központi költségvetési normatív hozzájárulások,
- támogatások.

A saját bevételek köre:

- települési önkormányzatok által megállapított és kivetett helyi adók,
- saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékból származó nyereség, osztalék kamat és bérleti díj,
- illetékek,
- átvett pénzeszközök,
- az önkormányzat területén kiszabott és onnan befolyt környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság külön jogszabályban megállapított hányada,
- az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevétel,
- a helyi önkormányzat egyéb bevételei (1990. LXV. tv. 81. §-82. §).

A saját bevételek között folyó (működési) bevételeket, valamint tőke jellegű (felhalmozási) bevételeket lehet megkülönböztetni. A folyó bevételek az adott évben pénzügyileg realizálódó bevételek. A tőke jellegű bevétel pedig az önkormányzati tulajdonban lévő vagyon utáni részesedés. Folyó bevételnek tekinthető például a kamatbevétel vagy a helyi adó, tőke jellegűnek pedig az épületek, gépek, berendezések értékesítéséből származó bevételek

(http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0003_24_Onkormanyzati_politika_es_finanszirozás/adatok.html).

Az Ötv. szabályozása alapján az átengedett központi adók szintén az önkormányzatok bevételeit képezték, amelyek két elemet, a magánszemélyek jövedelemadójának meghatározott részét, valamint egyéb megosztott adókat foglaltak magukba.

Ezen kívül a törvény normatív költségvetési hozzájárulást is megállapított, amely arányos volt a települések lakosságával, a településen élő egyes korcsoportokkal, az intézményi ellátottakkal. Amennyiben az önkormányzat a felmerülő személyi jellegű juttatásokat, egyéb kifizetéseket terhelő levonásokat, járulékokat teljesítette, a hozzájárulás közvetlenül illette meg, felhasználási kötöttségek nélkül.

Az önkormányzatok részesülhettek címzett- és céltámogatásokban. A szabályozás meghatározott bizonyos kiemelt célokat, ezekhez támogatást biztosított. A céltámogatás kizárólag az adott célra felhasználható támogatás. Címzett támogatásnak nevezzük azon forrásokat, amelyeket egyes nagy költségigényű beruházási feladat megvalósítására biztosít a törvény a helyi önkormányzatoknak, ezek szintén csak a meghatározott célok megvalósítását szolgálják.

Amennyiben egy önkormányzat működőképessége önhibáján kívül veszélybe került, úgy kiegészítő állami támogatást vehetett igénybe. Ennek feltételeiről és mértékéről az állami költségvetési törvény rendelkezett (1990. évi LXV. tv. 83. §-87. §).

2.3.2. Az önkormányzatok bevételei a 2012-2014. években

A helyi önkormányzatok bevételei az Möt. rendelkezései alapján a következők lehetnek:

- saját bevételek,
- más gazdálkodó szervektől átvett bevételek,
- központi költségvetési támogatások (2011. évi CLXXXIX. tv. 112. § (1) bek.).

Az Möt. azt is kimondja, hogy a helyhatóságok gazdasági alapját a folyamatosan keletkező saját bevételek teremtik meg. A helyi önkormányzatok saját bevételei közé tartoznak:

- a helyi adók,
- a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevételek, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj,
- az átvett pénzeszközök,
- az önkormányzatokat megillető illeték, bírság, díj,
- egyéb sajátos bevételek (2011. CLXXXIX. tv. 106. §).

A helyi önkormányzatokat megillető átengedett bevételekről a mindenkori költségvetési törvény rendelkezik.

Átengedett bevételek:

- a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó meghatározott hányada,
- a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírság, pótlék, végrehajtási költségből származó bevétel,
- a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni személyi jövedelemadó (a termőföld helye szerint illetékes önkormányzat esetében) (2013. CCXXX. tv. 30. §).

Összességében elmondható, hogy a legnagyobb változás az állami támogatások tekintetében következett be. Az Ötv. korábbi szabályozása jóval szűkszavúbban rendezte ezek rendszerét. Korábban alapvetően normatív állami támogatások voltak. A támogatás megállapításakor bizonyos mutatók voltak meghatározóak: a település lakosság száma, a lakosság korösszetétele, az intézményi ellátottak száma. Mindezek alapján az adott évi költségvetési törvény határozta meg a támogatás mértékét. E hozzájárulások felett az önkormányzatok felhasználási kööttség nélkül rendelkezhettek. Mindemellert megjelentek kötött felhasználású normatívák is, amelyeket a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott feladatokra lehetett fordítani. Ezzel ellentétben az Möt. egy kötött jellegű struktúrát vezetett be, amelynek keretében feladatfinanszírozási rendszert alakított ki (Balázs-Balogh-Barabás, 2014. pp. 445-446.).

De mit is jelent ez valójában? Az Möt. kimondja, hogy az önkormányzatok kötelezően ellátandó, vagy törvényben előírt feladatainak ellátását egy bizonyos közszolgáltatási szintnek megfelelően feladatalapú támogatás biztosítja, amelynek mértéke függ a lakosságszámtól, a helyi szükségletektől. Azonban azt is meghatározza, hogy ezen kívül más kötelezettségek ellátásához felhasználási kööttségekkel járó, vagy felhasználási kööttségek nélküli támogatást nyújthat (2011. CLXXXIX. tv. 117. §-118. §). Ebből látszik, hogy az új rendszer sem kizárólag feladatalapú hozzájárulásokat tartalmaz, hanem megjelennek a normatívák is. A normatívák a feladat ellátásához biztosított támogatások. A feladatalapú támogatásokat úgy kell meghatározni, hogy biztosítani tudják az önkormányzatok jogszabályban meghatározott kötelező feladatainak egy bizonyos közszolgáltatási szintjét. A normatívák esetében ez a kikötés nem áll fenn (Balázs-Balogh-Barabás, 2014. pp. 447-449.).

A feladatalapú támogatásokat az önkormányzat csakis az ellátandó feladatainak finanszírozására fordíthatja, ellenkező esetben a támogatás összegét köteles visszafizetni a központi költségvetésbe (2011. CLXXXIX. tv. 117. §-118. §).

A saját bevételek tekintetében a két jogszabály lényegében megegyezik. Eltérés, hogy az új jogszabály nem nevesíti az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevételt (Balázs-Balogh-Barabás, 2014. p. 390.).

A bevételek realizálása nagyban függ a gazdaság teljesítőképességétől. A helyi önkormányzatok pénzügyi önállósága szempontjából pedig nélkülözhetetlen a helyi adóztatás joga. A jelenleg érvényes szabályozás elenyésző súllyal alkalmazza a központi adók megosztását, az önkormányzatok forrásai nagyobb részben az állami hozzájárulásoktól függnnek. Korábban az Alkotmányban és az önkormányzati törvényben rögzítettek ellenére a központi adók a jelenlegi szabályozásban nem tekinthetőek a helyi önkormányzatok gazdasági alapjának (Sivár-Szemlér-Vigvári, 2013 pp.169-170.).

Az önkormányzatok részesedése a közjogi bevételekből, támogatásokból évről évre mutat változásokat, amelyeket az 1. táblázat mutat be.

1. táblázat: Az önkormányzatok részesedése a központi költségvetési forrásokból, 2007-2014

Bevételek jogcímei	A bevételek önkormányzatokat megillető aránya adott költségvetési évben (%)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Az állandó lakhely szerint bevallott személyi jövedelemadó			40			8		0
Az adóhatóság által január 1-től beszedett illetékbevételek*			50			23***		0
Belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó			100				40	
A termőföld bérbeadásból származó jövedelem után fizetett személyi jövedelemadó				100				
Környezetvédelmi bírság				100				
A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség által a települési önkormányzat területén jogerősen kiszabott és abból befolyt környezetvédelmi bírságok				30				
A szabálysértési pénz- és helyszíni bírságból származó bevétel				100				
A közlekedési szabályszegések után kiszabott közigazgatási bírságból származó bevétel			25	25	30		40	

*fővárosi, megyei, megyei jogú városi önkormányzatok esetében

** megyei jogú város

***főváros

Forrás: 2006. CXXVII. tv. 6. melléklet, 20. §-22. §; 2007. CLXIX. tv. 6. számú melléklet, 20. §-21. §; 2008. CII. tv. 6. melléklet, 20. §-21. §; 2009. CXXX. tv. 6. melléklet, 47. §-49. §; 2010. CLXIX. tv. 4. és 6. melléklet, 39. §-40. §; 2011. CLXXXVIII. tv. 34.§-36. §; 2012. CCIV. tv. 32. §-33. §; 2013. CCXXX. tv. 30. §-31.§.

Saját szerkesztés

Az 1. táblázat adatai alapján a vizsgált időszakban a leglényegesebb változás, hogy 2012-ben 40%-ról 8%-ra lecsökkent, majd 2013-tól teljesen megszűnt az adózók személyi jövedelemadójának önkormányzatnál maradó része. Hasonló változás figyelhető meg az illetékbevételek tekintetében, szintén megszűnt 2013-tól az önkormányzatok részesedési aránya. Ez azzal magyarázható, hogy a kötelező feladatok száma, ezzel együtt az önkormányzatoknál keletkező kiadások is csökkentek, mivel a jelentős forrásokat igénylő önkormányzati feladatok (pl. alap-és középfokú oktatás) az államhoz kerültek. Belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó önkormányzatokat megillető része 2012-ről 2013-ra 100%-ról 40%-ra csökkent, amely szintén nem elhanyagolható változás. A termőföld bérbeadásából származó

jövedelem után fizetett személyi jövedelemadó, a környezetvédelmi bírság, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség által a települési önkormányzat területén beszedett környezetvédelmi bírság, valamint a szabálysértési pénz- és helyszíni bírságból származó jövedelem önkormányzatot megillető aránya változatlan maradt a vizsgált időszakban.

3. ZALAEGERSZEG MEGYEI JOGÚ VÁROS ÖNKORMÁNYZATA ÁLTAL NYÚJTOTT SZOCIÁLIS ELLÁTÁSOK ÉS AZOK VIZSGÁLATA A 2007-2014. ÉVEKBEN

3.1. A szociális ellátások rendszere Magyarországon

A szociális jog viszonylag új jogágnak számít Magyarországon, hiszen csak a rendszerváltás után vált önállóvá. A szociálpolitika, mint önálló szakpolitika sajátos értékeivel, alapelveivel és technikáival szintén a rendszerváltást követően jött létre. (http://tatk.elte.hu/file/SZOCIALIS_JOG.pdf).

Ahhoz, hogy Magyarország szociális ellátórendszeréről átfogó képet kapjunk, bizonyos szociálpolitikai alapfogalmak feltárása nélkülözhetetlen. A szociálpolitikának sokféle fogalmi meghatározása létezik. Komplex átfogó megfogalmazásban a szociálpolitika egy történetileg kialakult intézményrendszer, fő eszköze a központi újraelosztás. Saját intézményrendszerrel működik, kielégít bizonyos szükségleteket, amelyeket a piac nem, vagy nem kellő mértékben tud biztosítani. Mindezt a fogyasztás és az elosztás szférájában teszi. Fő célja a társadalmi egyenlőtlenségek és a társadalmi feszültségek csökkentése. Az állam által átvállalt szociálpolitikai feladatok körét több tényező befolyásolja. Ilyenek például a rendelkezésre álló anyagi források, a társadalmi konfliktusok hatalomra gyakorolt hatása, a politikai és gazdasági érdekek, a társadalmi struktúra (vallás, tradíciók), valamint az érdekszervezetek nyomása.

Az állam szociálpolitikai tevékenységeit komplex programok alapozzák meg (<http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/segedanyagok/tarspolalap.pdf>).

A szociálpolitika szereplői azok, akik részt vesznek a döntéshozatalban, a programok kivitelezésében, az egész folyamat ellenőrzésében, valamint a szociálpolitikai intézmények finanszírozásában. Alanyai pedig mindazok az egyének, akikre a szociálpolitika irányul, akiket a programok megcéloznak. Ez jelentheti az összes

állampolgárt, vagy csak egy valamilyen szempontból veszélyeztetett csoportot (<http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/segedanyagok/tarspolalap.pdf>).

A szociálpolitika alanyai többféleképpen rendszerezhetők.

2. ábra: A szociálpolitika alanyainak csoportosítása

Életkor szerint	<ul style="list-style-type: none"> • Gyermek • Fiatal • Idős
Nem szerint	<ul style="list-style-type: none"> • Férfi • Nő
Gazdasági aktivitás szerint	<ul style="list-style-type: none"> • Aktív • Inaktív
Inaktivitás oka szerint	<ul style="list-style-type: none"> • Még munkaképtelen • Már munkaképtelen • Ideiglenesen munkaképtelen
Társadalmi státusz alapján	<ul style="list-style-type: none"> • Elit • Középosztálybeli • Alsóosztálybeli
Egészségügyi állapot szerint	<ul style="list-style-type: none"> • Egészséges • Nem egészséges
Társadalmi értékítélet alapján	<ul style="list-style-type: none"> • Deviáns • Nem deviáns

Forrás: <http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/segedanyagok/tarspolalap.pdf>

Saját szerkesztés

A jóléti államban az állam tudatosan beavatkozik a piaci erők „játékába”, hogy az egyéneknek és családoknak garantáljon egy minimális jövedelmet. Mindezt a munkájuktól függetlenül teszi, hogy leszűkítse a gazdasági bizonytalanság mértékét, így lehetővé téve a polgárok számára a társadalmi kockázatok kezelését (pl.: betegség, munkanélküliség), valamint a hovatartozástól független lehető legmagasabb szintű ellátást biztosítsa (<http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/segedanyagok/tarspolalap.pdf>).

3. ábra: A szociálpolitikai támogatások odaítélésével, elosztásával kapcsolatos módszerek



Forrás: <https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&sobj=9566&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A%0D%0A>

Saját szerkesztés

Az univerzalitás jellemzője, hogy a támogatás mindenkinek jár és egyenlő mértékű. A

szelektivitás azt jelenti, hogy bizonyos feltételeknek meg kell felelni a jogosultsághoz. A normativitás esetében a támogatáshoz jutás feltétele, a támogatás mértéke, ez eljárás rendje jogszabály által meghatározott. Aki megfelel a feltételeknek, az jogosult az ellátásra. A diszkrecionalitás értelmében az ellátás odaítélése a jogalkalmazó döntése, azaz a jogszabály megengedő ebben az esetben (senki nem automatikusan kizárt vagy kedvezményezett).

A szociálpolitikai ellátások a kifizetésük módja alapján két kategóriába sorolhatóak: pénzbeli, a természetbeni ellátások csoportjába.

A pénzbeli ellátások jellegzetessége, hogy a szükségletek kielégítése közvetlen valósul meg, vagyis anyagi támogatás nyújtása történik, amely a hiányzó jövedelem pótlását, vagy az alacsony jövedelem kiegészítését szolgálja. Közvetlen kielégítés van a természetbeni ellátások vonatkozásában, amikor a támogatás nyújtása a maga természetes formájában történik, valamilyen termék, vagy szolgáltatás útján. Például a családok tüzifát kapnak, vagy az egyén közgyógyellátásban részesül (<https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&subj=9566&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A%0D%0ASaj%C3%A1t%20szerkeszt%C3%A9s>).

4. ábra: A szociális védőháló szintjei



Forrás: <https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&subj=9566&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A%0D%0ASaj%C3%A1t%20szerkeszt%C3%A9s>
Saját szerkesztés

A kompenzációs szint értelmében az egyén azért jogosult többletellátásra, mert egy meghatározott csoporthoz tartozik. A rászorultsági szint akkor lép életbe, ha az állampolgár saját forrásból nem tudja a megélhetését biztosítani, ilyen esetben ehhez az állami költségvetés támogatást nyújt. Az önszegély elve érvényesül, vagyis csak végső esetben jár a segély, valamint az ellátások mértéke mindig alacsonyabb, mint a biztosítási elvű ellátások esetében (<https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&subj=9566&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A%0D%0ASaj%C3%A1t%20szerkeszt%C3%A9s>).

A szociális rendszer alapvető feladata, hogy segítséget nyújtson a szociális problémák felismeréséhez, általa a kirekesztődés megelőzhető legyen, figyelembe vegye az egyéni szükségleteket, valamint elősegítse az esélyegyenlőség megvalósulását. Így a társadalmi kockázatok mérséklődni tudnak. A szociális és gyermekjóléti ellátások és támogatások rendszerét több tucat jogforrás szabályozza, ezek közül a rendszer pillérének két jogszabály tekinthető:

- az 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (a továbbiakban Szt.), valamint
- az 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban Gyvt.)
(<http://www.szocialisportal.hu/documents/10504/36116/Szoci%C3%A1lis+F%C3%BCzet+5.+kicsiny%C3%ADtett.pdf>).

Az Szt. célja, hogy meghatározza az egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, az ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit (1993. évi. III. tv. 1. §).

Az ellátási formák két nagy csoportja a törvény alapján a szociális ellátások és a szociális szolgáltatások.

Szociális ellátások

A szociális ellátások magukba foglalnak szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásokat, valamint természetben nyújtott szociális ellátásokat. A kettő között átmenetet képeznek azok az ellátások, amelyek pénzben és természetben is nyújthatóak.

A pénzbeli ellátások a jövedelem kiegészítését és pótlását szolgálják.

A pénzbeli ellátások körébe tartoznak:

- a munkanélküliek ellátásai,
- az időskorúak járadéka,
- az ápolási díj,
- a lakásfenntartási támogatás,
- a rendkívüli támogatások (1993. évi. III. tv. 25. §).

A munkanélküliek ellátásai, valamint a rendkívüli támogatások magukba foglalnak konkrét támogatási, segélyezési formákat, amelyek az egyes években változásokat mutatnak.

2. táblázat: A munkanélküliek ellátásai, 2007-2014

2007-2008	2009-2010		2011		2012- 2014	
évek						
Rendszeres szociális segély	Aktív korúak ellátása		Aktív korúak ellátása		Aktív korúak ellátása	
	Rendelkezésre állási támogatás	Rendszeres szociális segély	Bérpótló juttatás	Rendszeres szociális segély	Foglalkoztatást helyettesítő támogatás	Rendszeres szociális segély

Forrás: A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 25. § Saját szerkesztés

A vizsgált időszakban az ágazati jogszabály a munkanélküliek ellátására különböző elnevezést alkalmazott. Az alapjogosultság 2007-2008-ban rendszeres szociális segély néven, majd 2009-től aktív korúak ellátása megnevezéssel került be a jogszabályba. A 2009-től hatályos aktív korúak ellátásához két fajta pénzbéli ellátás kapcsolódott. A rendszeres szociális segély elnevezése az évek során nem változott, de a foglalkoztatható személyek részére folyósítható pénzellátás neve (de tartalma nem) folyamatosan módosult (1993. évi. III. tv. 33. §).

A rendkívüli támogatások körébe 2007-2013-ban az átmeneti segély és a temetési segély, majd 2014-től ezeket összefoglalva az önkormányzati segély tartozik (1993. évi III. tv. 25. §).

A szociális rászorultságtól függő pénzbéli ellátások egészben, vagy részben természetben is nyújthatóak.

A természetben is nyújtható ellátások körébe tartozik:

- a rendszeres szociális segély,
- a lakásfenntartási támogatás,
- az átmeneti segély,
- a temetési segély,
- a foglalkoztatást helyettesítő támogatás,
- az önkormányzati segély (1993. évi. III. tv. 47. §).

A Szociális törvényben meghatározott *természetbeni ellátások* különösen élelmiszer-, tankönyv-, tüzelő segély formájában, valamint a közüzemi és gyermekintézmények térítési díjainak kifizetéseként jelennek meg.

A természetben nyújtott szociális ellátások körébe tartozik:

- a köztemetés,
- a közgyógyellátás,
- az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság,
- az adósságkezelési szolgáltatás,
- az energiafelhasználási támogatás.

Megjegyzendő, hogy az energiafelhasználási támogatás 2008-tól van hatályban (1993. évi. III. tv. 47. §-55. §).

Szociális szolgáltatások

A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások tekintetében a törvény különbséget tesz alapszolgáltatások és szakosított ellátások között. A szociális szolgáltatások rendszere a vizsgált időszakban nem változott.

Az alapszolgáltatások megszervezésével az állam és az önkormányzat segítséget nyújt a szociálisan rászorulóknak részére saját otthonukban életvitelük fenntartására. Segít továbbá olyan problémáik megoldásában, amelyek egészségi, mentális, vagy egyéb okokból származnak (1993. évi. III. tv. 59. §).

Az alapszolgáltatások körébe tartozik:

- a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás,
- az étkeztetés,
- a házi segítségnyújtás,
- a családsegítés,
- a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás,
- a közösségi ellátás,
- a támogató szolgáltatás,
- az utcai szociális munka,
- a nappali ellátás (1993. évi. III. tv. 57. §).

Amennyiben a rászorult személyekről életkoruk, egészségi állapotuk vagy szociális helyzetük miatt nem lehet gondoskodni az alapszolgáltatások keretében, úgy szakosított ellátási formában kell őket gondozni. Szakosított ellátás nyújtható ápolást, gondozást nyújtó intézményben, rehabilitációs intézményben, lakóotthonban, valamint átmeneti

elhelyezést nyújtó intézményben. Az egyes intézményi formák többfélék lehetnek (4. melléklet) (1993. évi. III. tv. 66. §-85. §).

Összességében elmondható, hogy változások csak a szociális ellátásokat érintik, azon belül is elsősorban a munkanélküliek ellátásait.

A gyermekek védelmének alapvető szabályait és rendszerét, a gyermekek alapvető jogait és garanciáit a **Gyvt.** tartalmazza. A törvény fő célja, hogy segítséget nyújtson a gyermekek törvényben foglalt jogainak érvényesítéséhez, a gyermekek családban történő nevelkedéséhez, veszélyeztetettségük megelőzéséhez és megszüntetéséhez. Amennyiben ez saját családjukban nem lehetséges, úgy a hiányzó szülői gondoskodás pótlása az elsődleges, valamint a gyermekvédelmi gondoskodásból kikerült fiatal felnőttek társadalmi beilleszkedésének elősegítése. E törvény tartalmazza a mindehhez szükséges ellátásokat és intézkedéseket (1997. évi XXXI. tv. 1. §; 14. §).

A gyermekek védelmét pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó gyermekvédelmi alapellátások és szakellátások, valamint hatósági intézkedések biztosítják. Ezek magukba foglalnak különféle ellátási formákat, amelyeket a 3. táblázat mutat be (1997. évi XXXI. tv. 14. §).

3. táblázat: A gyermekvédelmi rendszer felépítése, 2007-2014

Pénzbeli és természetbeni ellátások	A személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekjóléti alapellátások	A személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekvédelmi szakellátások	A gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedések
<ul style="list-style-type: none"> - Rendszeres gyerekvédelmi kedvezmény - Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás - Gyermektartásdíj megelőlegezése - Otthonteremtési támogatás - Kiegészítő gyermekvédelmi támogatás - Óvodáztatási támogatás 	<ul style="list-style-type: none"> - Gyermekjóléti szolgáltatás - Gyermekek napközbeni ellátása - Gyermekek átmeneti gondozása 	<ul style="list-style-type: none"> - Otthont nyújtó ellátás - Utógondozói ellátás <ul style="list-style-type: none"> - Területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás 	<ul style="list-style-type: none"> - Védelembe vétel - Családba fogadás - Ideiglenes hatályú elhelyezés - Átmeneti nevelésbe vétel - Tartós nevelésbe vétel - Nevelési felügyelet elrendelése <ul style="list-style-type: none"> - Utógondozás elrendelése - Utógondozói ellátás elrendelése

Forrás: a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 15. §
Saját szerkesztés

A vizsgált időszakban kisebb változások történtek a rendszer felépítését illetően. Új pénzbeli ellátásként jelenik meg 2008-ban az óvodáztatási támogatás. A kiegészítő gyermekvédelmi támogatást 2013-tól hatályon kívül helyezte a törvény. A rendkívüli gyermekvédelmi támogatás pedig beépült a 2014-ben hatályba lépő önkormányzati segélybe.

3.2. Zalaegerszeg megyei jogú város rövid bemutatása

Zalaegerszeg megyei jogú város a nyugat-dunántúli régióban fekszik. Az egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték az országos átlag 80-90%-a, ebből következik, hogy közepesen fejlett város. A gazdaság az elmúlt 15 évben jelentősen átalakult, ennek keretében a településre korábban jellemző hagyományos iparágak jelentősen visszaszorultak, és többségében multinacionális vállalatok telepedtek le.

A lakónépesség száma a 2011-es népszámlálás adata alapján 59 499 fő. A város lakónépessége 2001 és 2011 között 2253 fővel csökkent, a népesség előregedő tendenciát mutat. Az egyedülálló nők száma folyamatosan emelkedik, nő az elmagányosodott időszerű emberek száma, amely kihatással van a szociális ellátórendszerre

(http://zalaegerszeg.hu/dokumentum/23608/Szocialis_terkep_vegleges_szoveg.pdf).

Az önkormányzat munkáját, valamint a segélyezést befolyásolja a város népességének összetétele, így fontos a népesség gazdasági aktivitás szerinti vizsgálata.

4. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú város népessége gazdasági aktivitás szerint, 2001-2011

Státusz	2001		2011		Változás* (%)
	évek				
	Száma (fő)	Megoszlás (%)	Száma (fő)	Megoszlás (%)	
Foglalkoztatott	27 750	45,0	27 063	45,5	0,96
Munkanélküli	1 591	2,6	2 513	4,2	1,58
Inaktív kereső	16 261	26,4	17 238	29,0	1,06
Eltartott	16 052	26,0	12 685	21,3	0,79
Összesen	61 654	100	59 499	100	0,97

*a 2001-es adatokhoz viszonyítva

Forrás: http://zalaegerszeg.hu/dokumentum/23608/Szocialis_terkep_vegleges_szoveg.pdf

A foglalkoztatotti létszám stagnálása figyelhető meg, a munkanélküliek száma csaknem 58%-kal emelkedett, ami jelentősnek mondható. Ennek oka a világgazdasági válság

elhúzódása. Nőtt (6%-kal) az inaktív keresők száma (ez jellemzően nyugdíjas munkavállalók csoportját jelenti), valamint csökkent (21 %-kal) az eltartottak száma, amely demográfiai folyamatokra, azokon belül is a csökkenő születésszámra vezethető vissza (http://zalaegerszeg.hu/dokumentum/23608/Szocialis_terkep_vegleges_szoveg.pdf).

Zalaegerszegen a 2011. évi adatok alapján 25 279 háztartás található.

Lényeges, hogy hogyan alakult a háztartások összetétele a településen, mert ez szintén befolyásolja a szociális ellátások rendszerét, hiszen bizonyos ellátásokra való jogosultság feltétele a családban az egy főre jutó jövedelem.

A két népszámlálás között nem csak a háztartások száma, de azok struktúrája, valamint összetétele is változásokon ment keresztül. A családháztartások száma csökkenő tendenciát mutat. Míg 2001-ben száz háztartásra 259 személy jutott, addig 2011-re 227 főre csökkent ez a szám. A két népszámlálás között a házastársi, élettársi kapcsolatok száma 11%-kal csökkent. Emellett az egyszülős családok száma mintegy 8%-kal emelkedett. Összességében jelentős növekedés figyelhető meg az egyszemélyes háztartások számában. Ez azért jelentős, mert megélhetés tekintetében ezen személyek egy főre vetített kiadásai jelentősen magasabbak a kettő, vagy több személyes háztartásokkal szemben

(http://zalaegerszeg.hu/dokumentum/23608/Szocialis_terkep_vegleges_szoveg.pdf).

3.3. Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata által nyújtott egyes szociális ellátások

3.3.1. Szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások

Szakedolgozatom középpontjában a pénzbeli ellátások és azok finanszírozásának vizsgálata áll, ezért ezen ellátásokat nagyobb részletességgel mutatom be. A szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások szabályozását az Szt. tartalmazza.

A munkanélküliek ellátásai

Az aktív korú nem foglalkoztatott személyek részére nyújtott juttatások rendszere a 2007-2014-ig tartó időszakban változásokon ment keresztül. Új ellátási formákat vezettek be, másokat megszüntettek, és többször módosítottak az ellátási formákra vonatkozó szabályokon (<http://mek.niif.hu/03600/03668/03668.pdf>).

Ahogy az előzőekben kifejtettem a rendszeres szociális segély elnevezés 2007-2008-ban egy alapjogosultságot jelölt, 2009-től pedig az aktív korúak ellátásához kapcsolódott.

A rendszeres szociális segély a települési önkormányzat jegyzője által megállapított ellátás, amely olyan aktív korú személyeknek és családjuknak jár, akik munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetűek (1993. évi III. tv. 37/A §).

A rendszeres szociális segélynek, majd a későbbiekben az aktív korúak ellátásának, mint alapjogosultságnak a leglényegesebb feltétele:

- (különböző) munkanélküliségi státusz,
- keresőtevékenység és az ebből következő megélhetést biztosító rendszeres jövedelemforrás hiánya,
- vagyontalanság (1993. évi III. tv. 37. §).

Az ellátást 2007-2008-ban három féle jogcímen állapította meg a jegyző: egészségkárosodottnak, nem foglalkoztatottnak, vagy támogatott álláskeresőknek.

A rendszeres szociális segély szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátás, így a kérelmező és családja jogosultságát jövedelmi és vagyoni tekintetben a kérelem benyújtásakor megvizsgálják. Erre a segélyezési formára 2007-2008-ban egy családon belül csak egy személy jogosult (1993. III. tv. 37. §).

A munkanélküliek segélyezésében változás következik be 2009-ben. Ekkor lép életbe az aktív korúak ellátása kategória, amely, ahogy már a korábbiakban utaltam rá, minden vizsgált évben magában foglalja a rendszeres szociális segélyt. További változás 2012-től, hogy bővül a juttatás odaitélésének feltételrendszere (amennyiben a segélyre jogosult családtagja foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult, a rendszeres szociális segély összege nem haladhatja meg a nettó közfoglalkoztatási bér 90%-ának és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegének különbségét (1993. III. tv. 37. §).

A rendszeres szociális segély havi összege a családi jövedelemhatár⁴ összegének és a jogosult családjának tényleges havi összjövedelmének a különbözete (1993. III. tv. 37. §).

Egy kikötés, hogy a juttatás mértéke nem haladhatja meg a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló alapbérének személyi jövedelemadóval és járulékokkal csökkentett mindenkori legkisebb összegét (5. melléklet) (1993. III. tv. 37. §).

⁴ Összege a család fogyasztási egységeihez tartozó arányszámok összegének, valamint az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege 90%-ának a szorzata

Az aktív korúak ellátása 2009-ben jelenik meg. Az igénybevétel jogosultságát szintén a jegyző állapítja meg meghatározott feltételek fennállása mellett (6. melléklet).

További kikötés minden évben, hogy a kérelmező és családja megélhetése nem biztosított és az igénylő keresőtevékenységet nem folytathat a kérelem benyújtásakor.

Aktív korúak ellátására egy családban egyidejűleg csak egy személy jogosult (1993. III. tv. 33. §).

Amennyiben a kérelmezőnek a jogosultság megállapítást nyert aktív korúak ellátására, teljesítenie kell az álláskeresői megállapodásban foglaltakat, valamint közfoglalkoztatásban kell részt vennie. A közcélú munka megszervezése a települési önkormányzat feladata (1993. III. 33. §-35. §).

Az aktív korúak ellátásához pénzbeli ellátásként a rendszeres szociális segély mellett 2009-2010-ben a rendelkezésre állási támogatás, 2011-ben a bérpótló juttatás, 2012-2014-ben a foglalkoztatást helyettesítő támogatás kapcsolódott.

Fő változás, hogy a juttatás összege 2012-től lecsökken (az öregségi nyugdíjminimum összegének 100%-áról 80%-ára). Ennek célja valószínűleg a munkába állás ösztönzése. Szigorodik továbbá az igénybevétel feltétele a lakókörnyezet rendezettségének vizsgálatával.

Bármely fent említett ellátási formánál, minden ellátásra jogosult személy – az egészségkárosodottak kivételével - köteles kérni az állami foglalkoztatási szervnél az álláskeresőként való nyilvántartásba vételét, illetve köteles ezzel a szervvel együttműködni (1993. III. 35. §).

Időskorúak járadéka

Az időskorúak járadéka szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátás. Az ellátás célja, hogy a megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkező időskorú személyeket segítse.

Amennyiben a kérelmező rendelkezik jövedelemmel, számára az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-a, 95%-a, vagy 130%-a folyósítható az alapján, hogy milyen jogcímen igényelte az ellátást (mérvadó az életkor, a jövedelem, és a kérelmezővel egy háztartásban élők száma).

Az ellátást 2012-ig a jegyző, majd 2013-tól a járási hivatal állapítja meg, más változás a vizsgált időszakban nem figyelhető meg (1993. III. 32. §).

Ápolási díj

„Az ápolási díj a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását ellátó nagykorú hozzátartozó részére biztosított anyagi hozzájárulás” (1993. évi III. tv. 40. §).

Az egyszerűbb értelmezés érdekében megjegyezném, hogy 2011-től az ellátás havi összegének meghatározásánál a számítás alapja nem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege, hanem a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott alapösszeg. Ezen összeg 2011-től 2014-ig 29 500 forint (2010-2013. évi központi költségvetési törvények).

5. táblázat: Az alanyi ápolási díj fajtái, jogosultsági feltételei, havi összege, 2007-2014

Megnevezés	Jogosultság feltétele	Havi összeg
Alanyi	Állandó és tartós gondozásra szoruló súlyosan fogyatékos vagy tartósan beteg 18 év alatti személy gondozása	Az öregségi nyugdíj legkisebb összege, majd a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott alapösszeg
	Fokozott ápolást igénylő súlyosan fogyatékos személy ápolása, gondozása	Az öregségi nyugdíj legkisebb összege, majd a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott alapösszeg 130%-a
Alanyi kiemelt*	Megváltozott munkaképességű személy ápolása, vagy olyan személy ápolása, aki után emelt összegű családi pótlékot folyósítanak	A központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott alapösszeg 180%-a
Alanyi emelt összegű**	Fokozott ápolást igénylő személy, aki a kiemelt ápolási díjra nem jogosult	A központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott alapösszeg 150%-a
Méltányossági	A települési önkormányzat rendeletében meghatározottak alapján, de a családi jövedelemhatár tekintetében az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegénél, egyedülálló esetén annak 150%-ánál alacsonyabb jogosultsági feltételt egyik település sem állapíthat meg	A települési önkormányzat rendeletében meghatározottak alapján, de az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének, majd a központi költségvetési törvényben meghatározott alapösszegnek legalább a 80%-a, 2011-től pontosan 80%-a

* 2013-tól hatályban

** 2013-tól hatályban

Forrás: a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 41. §-44. §
Saját szerkesztés

Változás 2013-tól, hogy az Szt. lehetőséget nyújt kiemelt és emelt összegű ápolási díj igénylésére.

A települési önkormányzat rendeletében szabályozott formája az ellátásnak a méltányossági ápolási díj. (1993. évi III. tv. 41-44. §). Zalaegerszeg Megyei Jogú Város polgármestere méltányossági ápolási díjat állapíthat meg olyan zalaegerszegi lakóhellyel rendelkező személynek, aki 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozója gondozását végzi és a családban az egy főre jutó jövedelem nem haladja

meg az öregségi nyugdíjminimum 250%-át, majd 2009-től annak 200%-át. A város közgyűlése jóval magasabb jövedelmi határt tesz lehetővé, mint a törvényben előírt, így több család válik jogosulttá az ellátásra (25/2006. (VI. 15.) ZMJV önkormányzati rendelete 36. §- 38. §).

Az önkormányzati rendelet előírja az ellátás minimális és maximális összegét:

- 2007-2011 között a nyugdíjminimum összegének 80%-a, valamint annak 125%-a,
- 2011-ben az éves költségvetési törvényben meghatározott alapösszeg 80%-a és 120%-a,
- 2012-2014 között az éves költségvetési törvényben meghatározott alapösszeg 80%-a (25/2006. (VI. 15.) ZMJV önkormányzati rendelete 36. §- 38. §).

Összességében az ápolási díj maximális összege folyamatosan csökken, majd 2011-től már nincs lehetőség a diszkrecionalitásra. (25/2006. (VI. 15.) ZMJV önkormányzati rendelete 36. §- 38. §).

Lakásfenntartási támogatás

„A lakásfenntartási támogatás a szociálisan rászorult személyeknek, családoknak az általuk lakott lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásaiak viseléséhez nyújtott hozzájárulás” (1993. évi III. tv. 38. § (1) bek.). A támogatás többféle jogcímen állapítható meg. A törvény a normatív lakásfenntartási támogatás szabályait fogalmazza meg (az adósságkezeléshez kapcsolódó lakásfenntartási támogatás is normatív jellegű) de lehetőséget biztosít az önkormányzatnak arra, hogy a saját maga által, a helyi rendeletben meghatározott feltételek szerint is nyújthat támogatást. Ez utóbbi esetben megállapíthat helyi lakásfenntartási támogatást, de lehetősége van a normatív jellegű támogatás kiegészítésére is (1993. évi III. tv. 38. §).

A lakásfenntartási támogatás típusait, jogosultsági feltételeit és a támogatás összegét az alábbi táblázatban foglalom össze.

6. táblázat: A lakásfenntartási támogatás típusai, azok jogosultsági feltételei és havi összege, 2007-2014

Megnevezés	Jogosultság feltétele	Havi összeg
Normatív	A háztartásban az egy főre jutó havi jövedelem nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-át (2012-től az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 250%-át), feltéve, hogy a lakás fenntartásának havi költsége a háztartás havi jövedelmének 20%-át meghaladja	A lakásfenntartás költségeinek 30%-a, ha az egy főre jutó jövedelem kevesebb az öregségi nyugdíjminimum 50%-ánál, máskülönben a számított támogatási mérték és a lakás költségeinek szorzata
Adósságkezeléshez kapcsolódó	Adósságkezelési szolgáltatásban való részvétel	
Helyi lakásfenntartási támogatás	A háztartásban az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg egyszemélyes háztartás esetén az öregségi nyugdíjminimum 250%-át, egyéb esetben 200%-át, feltéve, hogy a lakásfenntartásának havi költsége a háztartás havi jövedelmének 20%-át meghaladja, és a háztartás vagyonnal nem rendelkezik.	A lakásfenntartás havi költségeinek és a támogatás mértékének szorzata, de maximum az öregségi nyugdíjminimum 50%-a, 2009-től annak maximum 35%-a, 2011-től 2500 forint.

Forrás: a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 38. §; 25/2006 (VI. 15.) ZMJV önkormányzati rendelete 30. §-32. §

Saját szerkesztés

Az adósságkezelési szolgáltatásban részesülők a szolgáltatás időtartama alatt jogosultak a lakásfenntartási támogatásra. A hozzájárulás összegének megállapítása megegyezik a normatív támogatásnál előírtakkal (1993. III. tv. 38. § (5) bek.).

Lakásfenntartási támogatást 2007-től 2011-ig a települési önkormányzat nyújtja a szociálisan rászorult személyek, családok részére (1993. III. tv. 38. § (1) bek.). A támogatás 2012-től a jegyző hatáskörébe került és elsősorban természetben nyújtott szociális ellátássá vált. Az önkormányzat tehát ettől kezdve a segílyt nem a jogosultnak, hanem közvetlenül a közüzemi szolgáltatónak, vagy a hitelintézeteknek folyósította (1993. III. tv. 38. §). A támogatás ugyanazon lakásra mindig csak egy személynek állapítható meg (1993. III. tv. 39. §).

Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlése a pénzbeli és természetben nyújtott szociális, valamint gyermekvédelmi ellátásokról szóló 25/2006 (VI. 15.) számú

önkormányzati rendelete alapján helyi és kiegészítő lakásfenntartási támogatás ítélhető meg a törvényben meghatározott keretfeltételek figyelembe vételével (25/2006 (VI. 15.) ZMJV önkormányzati rendelete 16. § (2) bek. b)).

A vizsgált időszakban főként a támogatás maximális mértékében van változás, valamint az ellátások számában. A juttatás legmagasabb összege 2009-től lecsökkent az öregségi nyugdíjminimum 35%-ára, a korábbi 50%-ról. A helyi támogatási formák fokozatos leépítése is megfigyelhető, mert 2010-től a kiegészítő, 2012-től pedig helyi lakásfenntartási támogatás is megszűnt (25/2006 (VI. 15.) ZMJV önkormányzati rendelete 30. §-32. §).

Rendkívüli támogatások

A rendkívüli támogatások körébe 2007-2013 között az átmeneti és a temetési segély sorolható, majd 2014-ben megjelent az önkormányzati segély, mintegy magába foglalva a két juttatást és kiegészülve a rendkívüli gyermekvédelmi segéllyel.

Az átmeneti segélyt a települési önkormányzat képviselőtestülete nyújtja a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe kerülő, vagy létfenntartási gondokkal küzdő személyeknek. Adható alkalmanként vagy havi rendszerességgel. Az átmeneti segély jogosultságának feltételeit a helyi önkormányzat rendeletben határozza meg. (1993. III. tv. 45. §). Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata 2007-től 2012-ig átmeneti segélyezés címén eseti segélyt, folyamatos segélyt, szociális kölcsönt, szabadulási segélyt, valamint méltányossági segélyt folyósít (25/2006 (VI. 15. sz. önkormányzati rendelet 41. §-44. §).

A temetési segély annak a személynek folyósítható, aki gondoskodott az elhalt eltemetetéséről, annak ellenére, hogy arra nem volt köteles, vagy köteles lenne, de a temetéssel járó kiadás önmaga és családja létfenntartását veszélyeztetné. A juttatás összege nem lehet kevesebb a helyben szokásos legolcsóbb temetés 10%-ánál, de akár rendkívüli esetben a teljes összegét is fedezheti. A segély feltételeit szintén a települési önkormányzat rendelete tartalmazza (1993. III. tv. 46. §).

Mint már említettem a 2014-ben hatályba lépő önkormányzati segély felöleli a két felnőttvédelmi formát és kiegészül a rendkívüli gyermekvédelmi segéllyel. Fogalmi meghatározása azonos az átmeneti segélyével (1993. III. tv. 45. §).

Az átmeneti segély, a temetési segély, majd később az önkormányzati segély

természetben is nyújthatóak.

3.3.2. Természetben nyújtott szociális ellátások

Szakdolgozatom fókuszában a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások állnak, de fontosnak tartom, hogy a természetbeni ellátások fő jellemzőit is meghatározzam, így kapható átfogó kép Zalaegerszeg megyei jogú város szociális ellátórendszeréről.

Köztemetés esetén a haláleset szerint illetékes települési önkormányzat polgármestere gondoskodik az elhunyt személy közköltségen való eltemettetéséről abban az esetben, ha nincs, vagy nem lelhető fel az eltemettetésére köteles személy, vagy fellelhető, de a temetésről nem gondoskodik. Az elhunyt személy utolsó lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat kötelezi az eltemettetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek megtérítésére, azaz a temetés költségeinek az önkormányzat általi megelőlegezéséről van szó (1993.III. tv. 48. §).

A **közgyógyellátás** hozzájárul a szociálisan rászorult személyek egészségi állapotának fenntartásához, helyreállításához. Az egészségügyi kiadások csökkentése a cél. Aki közgyógyellátási igazolvánnyal rendelkezik térítésmentesen jogosult egyes gyógyszerekre (gyógyszerkerete erejéig), gyógyászati segédeszközökre, orvosi rehabilitáció céljából igénybe vehető gyógyászati ellátásokra (1993.III. tv. 49. §).

5. ábra: A közgyógyellátásra való jogosultság feltételei, 2007-2014

Alanyi közgyógyellátásra jogosult

- az tmeneti gondozásban részesülő és nevelésbe vett kiskorú, vagy intézeti elhelyezett, intézeti és állami nevelt kiskorú,
- a rendszeres szociális segélyben részesülő egészségkárosodott személy,
- a pénzellátásban részesülő hadigondozott és nemzeti gondozott,
- a központi szociális segélyben részesülő,
- a rokkantsági járadékos, vagy baleseti nyugellátásban részesülő (I. és II. csoportú rokkantság alapján), 2012-től aki rokkantsági járadékos, vagy rokkantsági ellátásban részesül.

Normatív közgyógyellátásra jogosult

- ainek a havi rendszeres gyógyító ellátásának összege az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 10%-át meghaladja, feltéve ha jövedelme nem éri el az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, egyedül élő esetén annak 150%-át.

Forrás: A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 50. §-50/A. §). Saját szerkesztés

Az Szt.-ben foglaltakon túl más szociálisan rászorult személy is jogosult lehet közgyógyellátásra, amelynek feltételeit a települési önkormányzat rendeletben határozza meg. Ez az ellátási forma méltányossági közgyógyellátás.

Legfőbb változás a 2007-2014-ig terjedő időszakban az ellátás megállapítójában van.

7. táblázat: A közgyógyellátás megállapítója, 2007-2014

Megnevezés	2007-2012		2013		2014	
	évek					
Közgyógyellátás típusa	Alanyi és normatív	Méltányossági	Alanyi és normatív	Méltányossági	Alanyi és normatív	Méltányossági közgyógyellátás
Döntési hatáskörrel bíró szerv	Jegyző		Járási hivatal	Jegyző	Járási hivatal	Települési önkormányzat képviselőtestület

Forrás: A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 50. § Sajat szerkesztés

Az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot a polgármester annak a személynek állapítja meg, akinek a családjában az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 120%-át, egyedülélő esetén annak 150%-át és vagyona nincs (1993. évi III. tv. 54. §).

Az **adósságkezelési szolgáltatás** vissza nem térítendő, lakhatást segítő ellátás.

Jogosult a támogatásra,

- akinek az adóssága meghaladja az ötvenezer forintot,
- akinek a háztartásában az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg a települési önkormányzat rendeltében meghatározott értékhatárt,
- az adott településen elismert minimális lakásnagyságot és minőséget meg nem haladó lakásban lakik,
- aki vállalja az adósság és a települési önkormányzat által megállapított támogatás különbözetének megfizetését,
- aki részt vesz az adósságkezelési tanácsadáson (1993. évi III. tv. 55. §).

Adósságkezelési szolgáltatás közüzemi díjtarozás, közösköltség-hátralék, lakbérhátralék, hitelintézettel kötött lakáscélú kölcsönszerződésből fennálló hátralék kiegyenlítése céljából igényelhető. A támogatás maximális mértéke változott 2010-ben (200 ezer Ft-ról 300 ezer Ft-ra, lakáscélú kölcsön esetén 400 ezer Ft-ról 600 ezer Ft-ra) (1993. évi III. tv. 55. §-55/A §).

3.3.3. Gyermek után járó ellátások

A gyermek után járó ellátások szabályozását a Gyvt. tartalmazza

A **rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény** által a gyermek szociális helyzete alapján jogosulttá válik gyermekétkeztetési kedvezményre, pénzbeli ellátásra, valamint egyéb kedvezményekre. Az igénybe vétel korlátja a családban az egy főre jutó jövedelem.

A pénzbeli ellátás esetenkénti összege (évente két alkalommal adható):

- 2007-ben 5000 forint,
- 2008-ban 5500 forint
- 2009-2011 között 5800 forint.

Változás, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény 2012-től természetbeni formában nyújtható, fogyasztásra kész étel, ruházat, tanszer vásárlására felhasználható Erzsébet-utalvány keretében. Mértékéről az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával egyidejűleg dönt (1997. évi XXXI. tv. 19. §-20/A §).

A **kiegészítő gyermekvédelmi támogatás** a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermek gyámjával rendelt hozzátartozónak adható, aki

- a gyermek tartására köteles,
- nyugellátásban, baleseti nyugellátásban, rendszeres nyugdíjszerű pénzellátásban, illetve időskorúak járadékában részesül.

A támogatás havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 22%-a. Az ellátás 2013-ban beépült a rendszeres gyermekvédelmi kedvezménybe (1997. évi XXXI. tv. 20/B §).

Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás időszakosan létfenntartási gondokkal küzdő, vagy létfenntartást veszélyeztető élethelyzetbe került családoknak adható, ha ellátásukról más módon nem lehet gondoskodni. Ezen ellátási forma 2013-ban megszűnt, de később a 2014-ben hatályba lépő, az Szt. által nevesített önkormányzati segély magába foglalta (1997. évi XXXI. tv. 21. §).

A teljesség miatt említést érdemel a gyermektartásdíj megelőlegezése, valamint az otthonteremtési támogatás, amelyek azonban nem szociális rászorultságtól függő ellátások, ezért részletes kifejtésre nem kerülnek.

3.4. A szociális ellátások finanszírozása és változásai a 2007-2014. években

3.4.1. Zalaegerszeg megyei jogú város bevételeinek alakulása a szociális ellátások tükrében

Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Szociális és Igazgatási Osztályán rendelkezésemre bocsátott zárszámadások, illetve számszaki beszámolók alapján vizsgálok meg a város bevételeinek és kiadásainak alakulását a 2007-2014 közötti időszakban.

8. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú város összes bevételének alakulása, 2007-2014

Év	Bevétel (ezer Ft)	Változás (előző évi %-ában)
2007	21 056 794	-
2008	24 781 588	117,7
2009	21 929 142	88,5
2010	21 873 536	99,7
2011	19 029 865	87,0
2012	19 080 248	100,3
2013	15 914 053	83,4
2014	18 011 744	113,2

Forrás: ZMJV Önkormányzat zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletei, 2007-2014
Saját szerkesztés

Látható, hogy 2008-ban realizálódott a legnagyobb bevétel a város önkormányzatánál, 24 781 millió forint, ez 17,7 %-os növekedést jelentett a megelőző évhez képest. Ennek egyik oka, hogy a saját források növekedtek, különösen a helyi iparüzési adóból származó bevétel, amely 26,9 %-os növekedést mutat az előző évhez képest (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2008). A legnagyobb visszaesés (16,6%) 2013-ban figyelhető meg. A csökkenés oka, hogy a forrásszerkezet megváltozott. Ahogy már korábban jeleztem, az átengedett bevételek csökkentek. Teljesen megszűnt 2013-tól az adózók személyi jövedelemadójának önkormányzattal való megosztása. Szintén megszűnt a helyhatóságok részesedési aránya az illetékbevételekből. A belföldi gépjárművek után beszedett adó önkormányzatokat megillető része ugyancsak mérséklődött 2012-ről 2013-ra (100%-ról 40%-ra).

9. táblázat: Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata központi költségvetési támogatásainak alakulása, 2007-2014

Év	Költségvetési támogatások teljesítése (ezer Ft)	V á l t o z á s	
		összes bevétel %-ában	előző év %-ában
2007	5 167 562	24,5	-
2008	6 786 049	27,4	131,3
2009	6 396 584	29,2	94,3
2010	5 693 184	26,0	89,0
2011	5 353 149	31,3	94,0
2012	5 730 178	34,0	107,0
2013	4 422 860	35,5	77,2
2014	4 318 639	24,0	97,6

Forrás: ZMJV Önkormányzat zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletei, 2007-2014
Saját szerkesztés

Abszolút értelemben a legnagyobb költségvetési támogatás 2008-ban realizálódott, amely meghaladta a 6 786 millió forintot. Az ezt követő évben 5,7 %-kal csökkent az önkormányzatnak nyújtott állami hozzájárulás mértéke, valószínűleg azért, mert a 2008 őszén kezdődő gazdasági világválság hatása ekkor érte el hazánkat. Szignifikáns különbség 2009-2012 között a költségvetési támogatások teljesített összegében nem mutatható ki. Kiemelkedő visszaesés (22,8%-os) 2013-ban következett be, a feladatok (pl.: iskolák fenntartása) és ezzel együtt a kiadások csökkenése miatt. A feladatalapú támogatásokat az ellátandó tevékenység határozza meg, azok csökkenése esetén az állam által nyújtott támogatás, hozzájárulás is mérséklődik.

Nem csak a támogatás összegének változása, hanem az összes bevételhez viszonyított aránya is meghatározó. A költségvetési támogatások összes bevételhez viszonyított aránya (2010 és 2014 kivételével) növekedést mutatnak. Ennek okát a későbbiekben az egyes segélyezési típusokra fordított költségvetési források vonatkozásában vizsgálom meg.

A helyi önkormányzatok forrásszerkezetében az állami hozzájárulások és támogatások meghatározó szerepet töltenek be. A támogatások jogcímeit, a felhasználásuk szabályait a mindenkor érvényes költségvetési törvény tartalmazza.

A 2007-től 2012-ig tartó időszakban a központi költségvetés helyi önkormányzatoknak nyújtott főbb támogatásai:

- normatív és felhasználási kötöttségekkel járó normatív állami hozzájárulások,
- további felhasználási kötöttséggel járó állami támogatások:
 - központosított előirányzatok,
 - címzett és céltámogatások,
 - fejlesztési és vis maior támogatások,
 - a működőképesség megőrzése érdekében kiegészítő támogatások,
 - 2011-től céltámogatások,
 - 2012-től címzett és céltámogatások (2007-2012. évi központi költségvetési törvények).

Változás következett be 2013-ban a helyi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtható támogatásokat illetően. A normatívák helyébe a működési és ágazati feladatok támogatásai léptek. További jogcímként a központosított előirányzatok, a vis maior támogatások és a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai maradtak hatályban (2013. évi CCXXX. tv. 27. §).

10. táblázat: Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata pénzügyi és természetbeni szociális és gyermekjóléti ellátásaihoz nyújtott központi költségvetési támogatások, 2007-2014

Év	Összeg (ezer Ft)	V á l t o z á s		Egy főre jutó fajlagos támogatás (ezer Ft)	Mutató* (ezer fő)
		előző év %-ában	bázis év %-ában		
2007	269 640	-	100,0	4 481	60,174
2008	315 222	116,9	116,9	5 246	60,088
2009	308 605	97,9	114,5	5 134	60,110
2010	316 810	102,7	117,5	5 295	59,832
2011	292 823	92,4	108,6	4 911	59,626
2012	193 166	66,0	71,6	3 248	59,464
2013	134 510	69,6	49,9	2 269	59,272
2014	163 145	121,3	60,5	2 761	59,097

* Zalaegerszeg megyei jogú város népessége ezer főben kifejezve

Forrás: ZMJV Önkormányzat zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletei, 2007-2014

Saját szerkesztés

Az önkormányzatok finanszírozásának 1990-ben bekövetkezett reformja óta a pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekjóléti ellátások állami finanszírozása normatív módon történik. A szociális és gyermekjóléti normatíváknak két fő jellemzője van:

- csak hozzájárulást biztosít a feladatok ellátásához, de nem fedezi azok teljes költségigényét,
- felhasználási kötöttség nélkül illeti meg az önkormányzatokat (König, 1998).

A költségvetési törvény nevesít azonban felhasználási kötöttségekkel járó normatívákat is. Ezek esetében a támogatások tényleges kifizetésével összhangban utólag igényelhető vissza az összegük, az önkormányzatok költségvetésében pedig módosított előirányzatként szerepelnek (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2007). A finanszírozás szempontjából a pénzbeli és természetbeni ellátások két nagy csoportra bonthatók: a részben központosan finanszírozott és az önkormányzati források terhére folyósított ellátásokra (12. táblázat). A felhasználási kötöttségekkel nem járó normatívák az állam által részben finanszírozott ellátások kiegészítésére és a helyi ellátások biztosítására szolgálnak (König, 1998). Az önkormányzatoknak így döntési kompetenciája van (az ágazati törvények által biztosított keretek között) a helyi vagy méltányossági ellátások jogosultsági feltételeinek, összegének megállapításában.

A 2013-ban bevezetett feladatfinanszírozási rendszer (2.3.2. fejezetben leírtak alapján) továbbra sem szakít a normatívák rendszerével, mert az Möt. kimondja, hogy bizonyos feladatok ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatás nyújtható. A pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekjóléti ellátások továbbra is ebbe a kategóriába tartoznak, tehát az új szabályozás finanszírozási struktúra szempontjából nem hoz változást.

A pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekjóléti ellátásokhoz nyújtott központi költségvetési támogatás 2010-ben volt a legnagyobb, több mint 308 millió forint. Az összes költségvetési hozzájárulás csökkenésével párhuzamosan 2013-ban a szociális és gyermekjóléti ellátásokra biztosított állami források is csökkentek. Ennek oka, hogy két pénzbeli ellátási forma, az alanyi jogú ápolási díj és az időskorúak járadéka az állami szféra, azon belül a járási hivatalok hatáskörébe került szintén a strukturális átszerveződés következményeként. Itt a visszaesés 2012-ről 2013-ra még jelentősebb (30,4%), így a pénzbeli és természetbeni szociális támogatások összege 2013-ban volt a legalacsonyabb (134 millió forint).

A felhasználási kööttséggel nem járó normatívák esetében a mindenkori költségvetési törvény meghatároz egy keretösszeget, amely között – bizonyos szociális paraméterek figyelembe vételével – kerül sor az önkormányzatok részére az egy főre jutó fajlagos állami hozzájárulás mértékének meghatározására.

11. táblázat: A pénzbeli szociális ellátások központi költségvetési törvény által meghatározott fajlagos keretösszege, 2007-2014

Év	Összeg (Ft/fő)
2007	3 800 - 19 500
2008	4 000 - 20 000
2009	4 100 – 20 300
2010	4 100 – 20 300
2011	4 000 – 20 000
2012	2 000 – 29 000
2013	1 000 – 25 000
2014	1 000 – 25 000

Forrás: 2007-2014. évi központi költségvetésről szóló törvények, 2-3. melléklet
Saját szerkesztés

Látható, hogy Zalaegerszeg megyei jogú városban az egy főre jutó fajlagos támogatások mértéke a vizsgált időszak egészében a minimális szint fele tendált. Ebből levonható a következtetés, hogy a településen a szociális mutató jobb az országos átlaghoz viszonyítva, így az állam csak kis mértékben járult hozzá a szociális feladatok finanszírozásához.

12. táblázat: Az önkormányzati finanszírozás arányának változása a jövedelempótló és a kiadáskompenzáló ellátások esetében, 2007-2014

MEGNEVEZÉS	Az önkormányzati finanszírozás aránya (%)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
évek								
Jövedelempótló támogatások								
Időskorúak járadéka	10						(-)	(-)
Foglalkoztatható munkanélküliek ellátása	10	20						
Foglalkoztatás alól mentes	10							
Alanyi jogú ápolási díj	10			25			(-)	(-)
Kiadáskompenzáló támogatások								
r e n d s z e r e s e k								
Normatív lakásfenntartási támogatás	10							
Adósságkezelési támogatás	10							
Méltányossági közgyógyellátás	100							
Bursa Hungarica ösztöndíj	100							
Hulladékdíj támogatás	100			(-)	(-)	(-)	(-)	
Rendszeres gyermekvédelmi segély**	100							
e s e t i e k								
Átmeneti segély	100							100*
Temetési segély	100							
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás**	100							
Köztemetés	100							
Fogszabályozási támogatás	100			(-)	(-)	(-)	(-)	
Víz- és csatornadíj támogatás	100			(-)	(-)	(-)	(-)	
Óvodáztatási támogatás**	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	100		

(-): az ellátások tekintetében az önkormányzatnak adott években nincs hatásköre

* 2014. január 1-jétől az eseti ellátások közül az átmeneti és temetési segély, valamint a rendkívüli gyermekvédelmi segély összevonásra került önkormányzati segély néven.

** Gyvt. által szabályozott ellátások

Forrás: Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának Szociális és Igazgatási Osztályán rendelkezésemre bocsátott 2007-2014. évi beszámolók

Saját szerkesztés

Az önkormányzati segélyek túlnyomó többségében *pénzbeli* ellátások, kisebb hányadukat természetben, vagyis célhoz kötött ellátásként nyújtják. Vannak ugyanakkor olyan juttatások, amelyek pénzben és természetben is adhatóak. Az önkormányzati segélyeket többféleképpen lehet csoportosítani. Amennyiben funkciójuk szerint rendezzük, akkor megkülönböztetünk *jövedelempótló* és *kiadáskompenzáló* támogatásokat. A jövedelempótló támogatások alapvető célja az egyén vagy a család jövedelemének meghatározott szint felett tartása. A kiadáskompenzáló segélyek elsősorban a gyermeknevelési és a lakhatási költségekhez, valamint az egészségügyi jellegű kiadásokhoz nyújtanak hozzájárulást az arra rászorulóknak.

Az önkormányzati segélyek között vannak *havi rendszerességű* illetve *eseti jellegű* – az időszakos többletkiadásokat enyhítő – támogatások is.

A 12. táblázat ezeket az ellátásokat foglalja össze, kiegészítve a Gyvt.-ből következő támogatásokkal és mutatja az önkormányzati finanszírozás arányának alakulását a 2007-2014. években.

Látható, hogy az ellátások fedezésében az önkormányzatok önrésze növekvő tendenciát mutat, így nagyobb mértékű szabad felhasználású normatíva igénybe vételére kerül sor. A foglalkoztatható munkanélküliek ellátásához 2009-től az állam már csak 80%-kal (az azt megelőző 90%-kal szemben), az alanyi ápolási díjhoz pedig 2010-től csak 75%-kal (a korábbi 90%-kal szemben) járult hozzá.

3.4.2. Zalaegerszeg megyei jogú város kiadásainak alakulása a szociális ellátások tükrében

A bevételek után a város kiadásainak alakulását is megvizsgálom. Részletesen azon ellátásokra térek ki, amelyekhez az állam kötött felhasználású normatívákkal járul hozzá. Ezek a munkanélküliek ellátásai, az alanyi ápolási díj, az adósságkezelési támogatás, valamint az időskorúak járadéka.

13. táblázat: Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzatának összes kiadása, 2007-2014

Év	Kiadás (ezer Ft)	Változás előző év %-ában
2007	19 799 531	-
2008	23 258 838	117,5
2009	19 430 554	83,5
2010	20 142 168	103,7
2011	17 092 859	84,9
2012	16 855 038	98,6
2013	12 442 901	73,8
2014	15 135 210	121,6

Forrás: ZMJV Önkormányzat zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletei, 2007-2014
Saját szerkesztés

Kiemelkedő növekedés figyelhető meg a megelőző évhez viszonyítva 2008-ban (17,5 %) és 2014-ben (21,6 %). Az önkormányzat összes kiadása abszolút

értelemben 2008-ban volt a legnagyobb, csaknem 23 259 millió forint. Oka, hogy a vizsgált időszakban ekkor kapta a város a legnagyobb összegű központi támogatást is (9. táblázat). Amennyiben a gazdasági világválság hatásának vonatkozásában vizsgálom meg a költségvetés kiadásainak alakulását, kitűnik a 2008 és 2009 közötti jelentős, 17,5%-os visszaesés. Ennek oka a magas költségvetési deficit miatti állami költségek visszaszorítása.

A 2014-es kiadások előző évhez mért nagymértékű növekedésének előidézője, hogy 2013-ban nem csak a város bevételei, hanem azzal együtt a kiadásai is jelentősen csökkentek, tehát az önkormányzat összes kiadása 2013-ban mintegy 12 443 millió forint. Ennek oka a már korábban említett strukturális átszerveződés, amelynek eredményeképpen az önkormányzatok kötelező feladatai nagymértékben csökkentek, a jelentős erőforrásokat igénylő tevékenység átkerült az állam hatáskörébe (pl. szociális területen egyes ellátások átszervezése a járási hivatalhoz). A 2014-es 21,6%-os növekedés további oka, hogy 2013-ról 2014-re jelentősen növekedtek a működési és a felújításokkal járó kiadások (ez utóbbi 80,8%-kal emelkedett) (ZMJV Önkormányzat zárszámadata, 2014). Ilyen felújítás volt például a városban a rehabilitációs program keretében a Dísz tér újraburkolása, amelyhez 70 millió forint önrész társult (<http://www.zegrehab.hu/disz-ter/1/disz-ter-felujitasa>). A kiemelkedő felújítási, beruházási kedvet befolyásolhatta az a körülmény is, hogy 2014. év második felében önkormányzati választások voltak.

14. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú város pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekjóléti kiadásainak alakulása, 2007-2014

Év	Összeg (ezer Ft)	Változás		Egy főre jutó fajlagos kiadás (Ft)	Mutató* (ezer fő)
		előző év %-ában	bázis év %-ában		
2007	453 928	-	100,0	7 543,60	60,174
2008	422 375	93,0	93,0	7 029,30	60,088
2009	447 964	106,1	98,7	7 452,40	60,110
2010	512 429	114,4	112,9	8 564,50	59,832
2011	500 874	97,7	110,3	8 400,30	59,626
2012	456 591	91,2	100,6	7 678,40	59,464
2013	455 719	99,8	100,4	7 688,60	59,272
2014	380 314	83,5	83,8	6 435,40	59,097

* Zalaegerszeg megyei jogú város népessége ezer főben kifejezve

Forrás: ZMJV Önkormányzat zárszámadról szóló önkormányzati rendeletei, 2007-2014

Saját szerkesztés

Az előzőekben utaltam rá, hogy a gazdasági világválság hatásaként csökkent a települési önkormányzat összes kiadása, ellenben a pénzbeli, természetbeni és gyermekjóléti ráfordítások növekvő tendenciájúak. Így megfigyelhető a kiadási struktúra változása.

Az ellátásokra fordított összeg 2010-ben volt a legnagyobb, több mint 512 millió forint. Azonban már 2009-től kezdve növekvő a tendencia, 2009-ben már az ellátásokra fordított kiadások 6,1 %-kal haladták meg az előző évit. Zalaegerszeg megyei jogú város 2007. évi költségvetési koncepciója előírta, hogy nagyobb hangsúlyt kell fektetni az ellátásoknál a rászorultság meghatározására és a jogosultság ellenőrzésére a szociális kiadások enyhítése végett. Bár négy ellátási forma esetében (amelyekhez kötött felhasználású normatíva társul) részletesen megvizsgálom a következőkben a gazdasági világválság hatását, azért itt szeretném megemlíteni az eseti segélyekre mért következményét (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2008). A rászorultsági elv egyre nagyobb teret kapott 2008-ban a segélyek megállapításában – ezáltal 12%-kal kevesebb igénylő volt jogosult átmeneti segélyre, és 35%-kal kevesebb rendkívüli gyermekvédelmi támogatásra – a segélyekre kiutalt összeg mégis növekedett. A Zalabaromfi Zrt. 105 dolgozójának kellett nagyobb összegű (összesen 3 041 ezer forint) támogatást kiutalni, mert a vállalat likviditási nehézségei miatt hosszú időn keresztül nem jutottak hozzá a munkabérükhöz (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2008).

A város 2009. évi költségvetése pénzbeli szociális ellátásokra kevesebb forrást biztosított az előző évinél, azonban a segély megállapítások növekedtek, így a nem fix összegű (szabad felhasználású normatívák terhére képzett) támogatások összegét csökkenteni kellett az ellátandó feladatok teljesítéséhez (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2009).

A kiadások folyamatos csökkenése 2011-től a helyi ellátások fokozatos megszűnésének következménye. Hatályon kívül helyezésre került 2011-ben a hulladékdíj, a víz- és csatornadíj támogatás és a kiegészítő lakásfenntartási támogatás, 2012-ben pedig a szociális kölcsön, a szabadulási segély és a helyi lakásfenntartási támogatás (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2011-2012).

15. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú városban a munkanélküliek ellátására fordított összeg jogcímenként, 2007-2014

Év	Megnevezés		Összeg (ezer Ft)		Változás	
	Alapjogosultság	Pénzbeli ellátás (törvény vagy tartalom szerinti)			előző év %-ában	bázis év %- ában
2007	Rendszeres szociális segély	egészségkárosodottak	165 527	166 693	-	100,0
		nemfoglalkoztatottak	1 166			
2008	Rendszeres szociális segély	egészségkárosodottak	173 580	175 078	105,0	105,0
		nemfoglalkoztatottak	1 498			
2009	Aktív korúak ellátása	rendszeres szociális segély	69 152	188 066	107,4	112,8
		rendelkezésre állási támogatás	119 916			
2010	Aktív korúak ellátása	rendszeres szociális segély	36 740	216 836	115,3	130,1
		rendelkezésre állási támogatás	180 096			
2011	Aktív korúak ellátása	rendszeres szociális segély	49 271	230 551	106,3	138,3
		bérpótló juttatás*	181 280			
2012	Aktív korúak ellátása	rendszeres szociális segély	52 524	210 921	91,5	126,5
		foglalkoztatást helyettesítő támogatás**	158 397			
2013	Aktív korúak ellátása	rendszeres szociális segély	55 003	280 614	133,0	168,3
		foglalkoztatást helyettesítő támogatás	225 611			
2014	Aktív korúak ellátása	rendszeres szociális segély	57 083	224 481	80,0	134,7
		foglalkoztatást helyettesítő támogatás	167 398			

* 2011. január 1. napjától változott az elnevezés bérpótló juttatásra

** 2011. szeptember 1. napjától az elnevezése foglalkoztatást helyettesítő támogatás

Forrás: ZMJV Önkormányzat zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletei, 2007-2014

Saját szerkesztés

Folyamatosan nőtt 2007-től a nyilvántartott álláskeresőket segélyezésére fordított összeg, a 2012. év kivételével, amikor 8,5%-os visszaesés jelentkezett. Ebben az évben került bevezetésre az aktív korúak ellátása, mint alapjogosultság, amelynek körében foglalkoztatást helyettesítő támogatást lehetett igénybe venni. A támogatás összege 2012. január 1-től a mindenkori nyugdíjminimum 100%-áról 80%-ára csökkent. Az év során több személynél kellett megszüntetni a támogatás folyósítását, mert az Szt. 36. § (2) bekezdésében előírt egy évre megállapított jogosultság fennállása alatt legalább 30 nap munkaviszonyt nem tudtak igazolni (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2012). A munkanélküliek ellátásai körében a ráfordítások tetőzése 2013-ban következett be (több mint 280 millió Ft), 2012-hez viszonyítva 33%-os növekedéssel. Ez évben a munkanélküliek ellátásának igénybe vétele is 31,9 %-os növekedést mutat, a kiadások tetőzése pedig ennek tudható be. Arra a kérdésre keresem a választ, hogy Zalaegerszeg megyei jogú város esetében milyen tényezők járultak hozzá a munkanélküli ellátások számának 2010-ben és 2013-ban bekövetkezett ugrásszerű növekedéséhez, ezért a juttatás igénybe vételének alakulását is megvizsgálom a vizsgált időszakban (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2013).

16. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú városban a munkanélküliek ellátásának igénybe vétele, 2007-2014

Év	Megnevezés		Igénybe vevők száma (fő)		Változás	
	Alapjogosultság	pénzbeli ellátás (törvény vagy tartalom szerinti)			előző év %-ában	bázis év %-ában
2007	Rendszeres szociális segély	egészségkárosodottak	8	621	-	100,0
		nemfoglalkoztatottak	613			
2008	Rendszeres szociális segély	egészségkárosodottak	13	598	96,3	96,3
		nemfoglalkoztatottak	585			
2009	Aktív korúak ellátása	rendszeres szociális segély	94	579	96,8	93,2
		rendelkezésre állási támogatás	485			
2010	Aktív korúak ellátása	rendszeres szociális segély	133	755	130,4	121,6
		rendelkezésre állási támogatás	622			
2011	Aktív korúak ellátása	rendszeres szociális segély	180	761	100,8	122,5
		bérpótló juttatás*	581			
2012	Aktív korúak ellátása	rendszeres szociális segély	190	853	112,1	137,7
		foglalkoztatást helyettesítő támogatás**	663			
2013	Aktív korúak ellátása	rendszeres szociális segély	195	1125	131,9	181,2
		foglalkoztatást helyettesítő támogatás	930			
2014	Aktív korúak ellátása	rendszeres szociális segély	194	862	76,6	138,8
		foglalkoztatást helyettesítő támogatás	668			

* 2011. január 1. napjától változott az elnevezés bérpótló juttatásra

** 2011. szeptember 1. napjától az elnevezése foglalkoztatást helyettesítő támogatás

Forrás: ZMJV Önkormányzat beszámoló, 2007-2014

Saját szerkesztés

A foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők havi átlag száma 2012-ről 2013-ra több mint 40%-kal (267 fő) emelkedett. Az egy jogosult által segélyen töltött idő hossza is kitolódott. Ez évben 1 125 személy volt jogosult aktív korúak ellátására (amely a nem foglalkoztatható személyeket is magába foglalja), számuk az előző évhez viszonyítva 31,9 %-kal nőtt (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2013). Ennek oka, hogy Zalaegerszeg megyei jogú városban működő nagyvállalat a Flextronics International Kft., amely 2012 decemberében a 3-4 ezer fős alkalmazotti törzsállományát mintegy 2 ezer főre csökkentette. Ez nagyon jelentős leépítés egy olyan városban, ahol a munkavállalási korú népesség száma nem éri el a 40 ezer főt. A távozó munkavállalók egy harmada zalaegerszegi lakos (http://hvg.hu/karrier/20121130_Ezeregyszaz_embert_bocsat_el_a_Flextronic).

A foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő aktív korú személyek számának növekedéséhez leginkább ez járult hozzá.

17. táblázat: A munkanélküliségi ráta alakulása Zalaegerszeg megyei jogú városban, 2007-2014

Év	Nyilvántartott álláskeresők száma (fő)	Munkavállalási korú népesség (fő)	Relatív mutató (%)*
2007	2211	41391	5,34
2008	2186	41110	5,32
2009	2354	41351	5,69
2010	3118	40922	7,62
2011	2929	40458	7,24
2012	2352	40029	5,88
2013	3231	39561	8,17
2014	2362	41666	5,67

*a nyilvántartott álláskeresők a munkavállalási korú népesség %-ában

Forrás: a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat által közzétett településsoros munkanélküliségi adatok (http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_afsz_stat_telepules_adatok_2015)

Saját szerkesztés

Látható, hogy a nyilvántartott álláskeresők számának alakulása összefüggést mutat az aktív korú személyeknek folyósított segélyek számával. A munkanélküliségi ráta 2013 évben a legmagasabb, és az önkormányzat által – szociális rászorultsági alapon – folyósított munkanélküli ellátásban részesülők száma is ekkor a legnagyobb (1125 fő). Az adatok alapján feltételezhető, de a korábbi híradások szerint is a Flextronics International Kft. az utolsó hullámban (2012. év végén) vált meg a helyi, zalaegerszegi dolgozóitól, viszont akkor nagyon jelentős számban.

Ugyanakkor a többi szociális ellátás adatainál is – főleg a kiadáskompenzáló ellátásoknál (pl. lakásfenntartási támogatás) – hasonló tendencia állapítható meg. (A későbbiekben ezzel részletesen is foglalkozom). Annyiban térnek el a kiadáskompenzáló ellátások a munkanélküli ellátástól, hogy itt a hatás nem késleltetett, hanem azonnali, hiszen a rászoruló munkanélkülivé válásuk után, prompt jelentkeztek értük az önkormányzatnál. A munkanélküli ellátás esetén az önkormányzati szociális rászorultsági alapon megállapítható juttatást megelőzte, az állam (Munkaügyi Szervezet) által – szolidaritási alapon – folyósított ellátás, a munkanélküli segély.

A gazdasági világválság hatása leginkább a lakhatással összefüggő ellátások kapcsán jelentkezett. Következménye a lakásfenntartási támogatás és az adósságkezelési

szolgáltatás vonatkozásában a legjelentősebb (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2009).

18. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú városban az adósságkezelési támogatásra fordított összeg és az igénybe vevők számának alakulása, 2007-2014

Év	Kiadás			Igénybe vétel		
	Összeg (ezer Ft)	Változás		Száma (havi átlag fő)	Változás	
		előző évi %-ában	bázis év %-ában		előző évi %-ában	bázis év %-ában
2007	8730	-	100,0	25	-	100,0
2008	8044	92,1	92,1	34	136,0	136,0
2009	12760	158,6	146,2	75	220,6	300,0
2010	19170	150,2	219,6	85	113,3	340,0
2011	27970	145,9	320,4	109	128,2	436,0
2012	13898	49,7	159,2	65	59,6	260,0
2013	9538	68,6	109,3	38	58,5	152,0
2014	9380	98,3	107,4	34	89,5	136,0

Forrás: ZMJV Önkormányzat beszámoló, 2007-2014; ZMJV Önkormányzat zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletei, 2007-2014

Saját szerkesztés

A családokat és egyéneket a devizaalapú kölcsönök megemelkedett törlesztő részletei, a munkanélküliség hatására felhalmozódó közüzemi díjhátralékok nagyon megterhelték. Az igénybe vevők számában és a kiutalt összegekben is növekvő tendencia jellemző 2009-től 2011-ig. A legjelentősebb kiugrás 2008-ról 2009-re jelentkezik (az igénybe vevők számában 220%, a ráfordításokban 58%), a jogosultak száma pedig 2011-ben tetőzik. A 2012-ben jelentkező 40,4 %-os visszaesés az igénybe vételben a törvényi szabályozás 2011. decemberi változásának tudható be (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2013). Az Szt. 55/B § (2) és (3) bekezdésében foglaltak alapján sikeres adósságkezelés esetén 24, egyéb esetben 48 hónapon belül nem lehet ismételt támogatást folyósítani (1993. évi III. tv. 55/B §). A fokozatos csökkenés másik oka a helyi rendeletben meghatározott alacsony jogosultsági értékhatár.

19. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú városban alanyi ápolási díjra fordított összeg és az igénybe vevők számának alakulása, 2007-2014

Év	Kiadás			Igénybe vétel		
	Összeg (ezer Ft)	Változás		Száma (havi átlag fő)	Változás	
		előző évi %-ában	bázis év %-ában		előző évi %-ában	bázis év %-ában
2007	35780	-	100,0	99	-	100,0
2008	43739	122,2	122,2	99	100,0	100,0
2009	44105	100,8	123,3	97	98,0	98,0
2010	59160	134,1	165,3	119	122,7	120,2
2011	71964	121,6	201,1	138	116,0	139,4
2012*	55671	77,4	155,6	144	104,3	145,5

* 2012-től az ellátás a Járási Hivatal hatáskörébe került

Forrás: ZMJV Önkormányzat beszámoló, 2007-2014; ZMJV Önkormányzat zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletei, 2007-2014

Saját szerkesztés

Az alanyi ápolási díjban részesülők száma, és az ellátás forrásai 2007-től 2009-ig nem mutatnak szignifikáns eltéréseket. Az ezt követő években növekvő tendencia jelenik meg mindkét tényezőt érintően. Ebben három faktor játszik szerepet. A bentlakásos intézménybe való bekerülés nehézsége, az elöregedő társadalom, de különösen a munkanélküliség alakulása. Az ápolási díj nagyon sok esetben a munkanélküliség kezelésének egyik eszköze, hiszen kedvezőbbek a hozzá társuló jogosultságok. Pl. az igénylőnek az ápolási díj nyugdíjra jogosító időnek számít (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2011).

20. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú városban a normatív lakásfenntartási támogatásra fordított összeg és az igénybe vevők számának alakulása, 2007-2014

Év	Megnevezés	Kiadás				Igénybe vétel			
		Összeg (ezer Ft)	Változás		Száma (havi átlag fő)	Változás			
			előző évi %-ában	bázis év %-ában		előző évi %-ában	bázis év %-ában		
2007	Normatív	30090	31310	-	100,0	576	600	-	100,0
	Adósságkezeléshez kapcsolódó	1220				24			
2008	Normatív	31380	32910	105,1	105,1	578	608	101,3	101,3
	Adósságkezeléshez kapcsolódó	1530				30			
2009	Normatív	34260	36770	111,7	117,4	633	690	113,5	115,0
	Adósságkezeléshez kapcsolódó	2510				57			
2010	Normatív	44500	49340	134,2	157,6	797	880	127,5	146,7
	Adósságkezeléshez kapcsolódó	4840				83			
2011	Normatív	70740	76710	155,5	245,0	997	1100	125,0	183,3
	Adósságkezeléshez kapcsolódó	5970				103			
2012	Normatív	67212	70323	91,7	224,6	1497	1556	141,5	259,3
	Adósságkezeléshez kapcsolódó	3111				59			
2013	Normatív	66185	67955	96,6	217,0	1373	1407	90,4	234,5
	Adósságkezeléshez kapcsolódó	1770				34			
2014	Normatív	58238	60102	88,4	192,0	1189	1221	86,8	203,5
	Adósságkezeléshez kapcsolódó	1864				32			

Forrás: ZMJV Önkormányzat beszámoló, 2007-2014; ZMJV Önkormányzat zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletei, 2007-2014

Saját szerkesztés

A válság hatására a deviza alapú lakáscélú kölcsönök törlesztő részletei emelkedtek. Ez már a támogatásra kiutalt források 2009. évi összegében is mutatkozik (11,7 %-os növekedés), az ezt követő években pedig még inkább erősödik ez a tendencia. A lakásfenntartási támogatásra olyan hátralékkal rendelkező egyének is jogosultak, akik adósságkezelési szolgáltatásban részesülnek (adósságkezeléshez kapcsolódó lakásfenntartási támogatás), így a két ellátási forma ráfordítása és igénybevételi gyakorisága között párhuzam van. Mivel 2008-ról 2009-re duplájára emelkedett az adósságkezelési szolgáltatásban részt vevők száma, az adósságkezeléshez kapcsolódó lakásfenntartási támogatás iránti igény is csaknem megkétszereződött. A városra jelentős pénzügyi terheket nem rótt az ugrásszerű növekedés, mivel mindkét jogcímhez 90%-os állami kötött felhasználású normatív hozzájárulás társul (ZMJV Önkormányzat zárszámadása 2009).

Jelentős tényező, hogy 2011 szeptemberében beépült a lakásfenntartási támogatásba a szociális alapú gázár- és távhő ár-támogatás. A jogosultsági jövedelemhatár az öregségi nyugdíj 150%-áról 250%-ára emelkedett. A gázár-támogatásban részesülők viszonylagos magas, az összes háztartás negyedére (5000 db) tekintettel a lakásfenntartásra jogosultak számának jelentős emelkedését prognosztizálta az önkormányzat. Ezzel ellentétben a lakásfenntartási támogatásban részesülők száma 1000 háztartásról 1500-ra emelkedett, azaz a gázár-támogatottaknak alig 10 %-a került be az önkormányzati támogatási rendszerbe (ZMJV Önkormányzat zárszámadása, 2011). Ennek okát az önkormányzat beszámolója az alábbiak szerint foglalta össze:

"A vártnál kevesebb igénylés feltételezhetően egyrészt a vagyoni rászorultsági feltétel előírásának következménye lehet, (a gázár-támogatásnál vagyoni feltétel nem volt) másrészt szerepet játszhatott a jövedelmi és a vagyoni viszonyok (vissza) ellenőrzésének hatékony önkormányzati rendszere is. Ugyanakkor előfordult nem egy esetben az is, hogy a támogatás összegét kevesellve, nem nyújtottak be a kérelmet. E segélyhez helyi forrásból kiegészítést 2011. januártól nem lehetett megállapítani a helyi rendelet értelmében, a korábban megállapított jogosultságok alapján azonban az utalás – ugyan csökkenő számban – év végéig folyamatos volt. Ilyen módon a normatív támogatásban részesülők közül havonta még 389 család jutott többletforráshoz" (ZMJV Önkormányzat beszámolója, 2011).

A támogatásban részesülők havi átlagos száma 2012-ben 41,5 %-kal haladta meg az előző évit, de a támogatás összege csökkent, mert a megszüntetett ellátások pénzügyileg is kifutottak a rendszerből.

21. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú városban időszerűk járadékára fordított összeg és az igénybe vevők számának alakulása, 2007-2014

Év	Kiadás			Igénybe vétel		
	összeg (ezer Ft)	Változás		Szám (havi átlag fő)	változás	
		előző évi %-ában	bázis év %-ában		előző évi %-ában	bázis év %-ában
2007	8480	-	100,0	25	-	100,0
2008	7430	87,6	87,6	22	88,0	88,0
2009	7460	100,4	88,0	25	113,6	100,0
2010	9430	126,4	111,2	28	112,0	112,0
2011	9980	105,8	117,7	28	100,0	112,0
2012*	9906	99,3	116,8	29	103,6	116,0

2012-től az ellátás a Járási Hivatal hatáskörébe került

Forrás: ZMJV Önkormányzat beszámoló, 2007-2014; ZMJV Önkormányzat zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletei, 2007-2014

Saját szerkesztés

Az időszerű járadékosok száma a vizsgált időszakban jelentősen nem változott, jellemzően 20 és 30 fő között mozgott, mert az időszerűk jelentős része nyugdíjjal rendelkezik (a rendszerváltás előtt folyamatos munkaviszonya volt, így jogosultsága nem áll fenn az ellátásra.).

4. A TERVEZETT FŐBB SZOCIÁLIS ELLÁTÁSOK ZALAEGERSEZEG MEGYEI JOGÚ VÁROS 2015. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSÉBEN

Az Szt. 2015. március elsejétől hatályba lépő új szabályaival a szociális területen jelentős változások következtek be, amely a szociális támogatások teljes rendszerének megújításával járt.

Az állam továbbra is támogatja azokat, akik képtelenek a munkavégzésre, vagy nem kapnak munkát (még közfoglalkoztatás keretében sem). A rászoruló egyéb szociális támogatással való ellátása pedig az önkormányzatok feladatává vált. Az állami körbe tartozó ellátások a járási hivatal, az önkormányzati ellátások pedig a képviselőtestület hatáskörébe kerültek.

Az Szt. csak a kötelező ellátásokra vonatkozó szabályokat tartalmazza, amelyek

- időskorúak járadéka,
- foglalkoztatást helyettesítő támogatás,
- egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás,
- ápolási díj,
- alanyi és normatív közgyógyellátás,
- egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság (Előterjesztés ZMJV Közgyűlésére 2015. 02. 05.).

Tehát (mint kötelezően nyújtandó ellátás) megszűnik az adósságkezelési szolgáltatás, a méltányossági közgyógyellátás, az önkormányzati segély és a rendszeres szociális segély. A lakásfenntartási támogatást pedig teljesen hatályon kívül helyezte a törvényalkotó. Az aktív korúak ellátása a járási hivatal hatáskörébe kerül. A kötelező segélyek körén kívül a további ellátások nyújtásáról az önkormányzat a saját költségvetése terhére szabadon dönthet. Az Szt. csak annyit ír elő, hogy un. települési támogatást kell nyújtani a helyi viszonyokhoz mérten, a krízishelyzetben lévő személyeknek. Erről az önkormányzat rendeletében dönt. Az önként vállalt feladatok közül a méltányossági ápolási díj került megszüntetésre (Előterjesztés ZMJV Közgyűlésére 2015. 02. 05.).

22. táblázat: Az Szt. által megszüntetett szociális ellátások helyébe lépő települési támogatási formák

2015. március 1. előtt	2015. március 1. után
Rendszeres szociális segély	Megélhetési támogatás
Adósságkezelési szolgáltatás	Adósságrendezési támogatás
Méltányossági közgyógyellátás	Gyógyszertámogatás
Önkormányzati segély	Átmeneti segély

Forrás: Előterjesztés ZMJV Közgyűlése 2015. február 5-ei ülésére, a települési támogatásról és a gyermekvédelmi ellátásokról szóló önkormányzati rendelet megalkotása
Saját szerkesztés

A finanszírozást érintően a leglényegesebb változás, hogy központi költségvetési forráshoz csak azok az önkormányzatok jutnak, akik egy bizonyos adóerő-képességgel nem rendelkeznek. Mivel Zalaegerszeg megyei jogú város nem tartozik ebbe a körbe (és a kötelező segélyek nyújtása állami hatáskörbe került), szociális ellátások finanszírozására semmiféle központi költségvetési támogatásban nem részesül (Előterjesztés ZMJV Közgyűlésére 2015. 02. 05.).

5. ÖSSZEFOGLALÓ ÉRTÉKELÉS

Az önkormányzatok feladatai tekintetében fő változás, hogy az Ötv. korábbi szabályozásával ellentétben az Möt. kifejezetten előírja a differenciált feladat- és hatáskör telepítést. Azaz olyan önkormányzati típusnak kell adni az egyes feladatokat, amelyek a feladat jellege alapján alkalmasak annak ellátására. Így a rendszerváltás óta működő önkormányzatiság legnagyobb hibáját (hogy minden településnek előírja a törvény a kötelező feladatok ellátását) az új szabályozás kiküszöbölte. A feladatkör telepítésnél a települések adottságai is meghatározóak. Negatívumként fogalmazzák meg elsősorban a jogalkalmazók, hogy az önkormányzatok feladatainak törvényi szabályozása átláthatatlan, nehéz rajta eligazodni, a jogalkotó sok esetben nem fogalmaz egyértelműen.

A szociális ellátásokra vonatkozó szabályokat az Szt. tartalmazza, ami keretjelleget törvénynek mondható, mert bizonyos segélytípusoknál lehetőséget ad a települési önkormányzatoknak (az általa meghatározott értékhatárok mellett) rendeletükben helyi ellátási formák bevezetésére. A 2007-2014 közötti időszakban több ellátási forma tekintetében módosultak a jogosultsági szabályok, a hatáskör gyakorló és új ellátási formák is bevezetésre kerültek. Zalaegerszeg megyei jogú város (ha a törvény által lehetőséget kap diszkrecionalitásra) a legtöbb esetben magasabb jogosultsági feltételeket ír elő rendeletében a törvény által megengedettnél, így a városban több rászoruló személy válik jogosulttá az egyes ellátásokra. Ahogy vizsgálatom során kiderült a városban fokozatosan csökkenteni kellett az ellátások összegét, valamint a helyben szabályozott támogatási formák száma is fokozatosan leépült, így például 2013-tól megszűnt a helyi lakásfenntartási támogatás, ezt követően csak normatív formában volt lehetőség az igénybe vételre. A probléma az, hogy vannak esetek, amikor szükség van a döntéshozó saját megítélésére is egy-egy segély elbírálásakor, mert tisztán a törvényi szabályozás alapján nem lehet bizonyos élethelyzeteket minősíteni. Itt említeném meg, hogy 2013-tól állami hatáskörbe került számos ellátás elbírálása a járási hivatal által. Ez azért lehet hátrányos, mert a legtöbb esetben az a legjobb, ha a problémákat a felmerülésükhöz legközelebbi (azaz helyi) szinten lehet orvosolni, ez a hatékony működés egyik alappillére. Javasolnám, hogy bizonyos ellátási formákat helyezzenek vissza önkormányzati hatáskörbe, valamint az önkormányzatok ismételten kapjanak lehetőséget az ellátások összegének helybeni megállapítására. Egy másik

tendencia, hogy bizonyos ellátások esetében előtérbe részesíti a törvényalkotó a természetbeni juttatás lehetőségét, így 2012-től a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény és a lakásfenntartási támogatás is elsősorban természetben nyújtható ellátási formává vált. Ez bizonyos szempontból pozitív, mert a segély összege közvetlenül a szociális probléma orvoslására fordítható.

Szakdolgozatomban főként arra a kérdésre kerestem a választ, hogy a gazdasági világválság hatására Zalaegerszeg megyei jogú városban hogyan alakult az ellátásokra fordított összeg, ezzel párhuzamosan milyen mértékű volt a támogatások igénybe vétele és az esetleges többletkiadások (amelyek a növekvő igények kapcsán jelentek meg) milyen arányban terhelték az önkormányzatokat, illetve az államot.

Feltételezésem megállja a helyét, miszerint a gazdasági világválság hatására többet fordított a város szociális kiadásokra. Leginkább a lakhatással összefüggő ellátások tekintetében nőttek a ráfordítások. Az adósságkezelési szolgáltatásra fordított összeg 2008-ról 2009-re 46,2%-os, a normatív lakásfenntartási támogatás pedig 2009-ről 2010-re 34,2 %-os növekedést mutat. Ezzel ellentmondásban áll, hogy az önkormányzat pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekjóléti ellátásokhoz nyújtott költségvetési támogatásai 2009-től kezdve csökkenő, vagy stagnáló tendenciát mutatnak. Az állami források szűkösnek bizonyultak, a magas költségvetési deficit miatt az állami költségek visszaszorítása a jellemző. Valószínűleg ez is közrejátszott, hogy már egészen 2008-tól elkezdtek a szociális ellátások tekintetében a tényleges rászorultság vizsgálatát. Elemzésem azon ellátásokra terjedt ki, amelyekhez a központi költségvetés kötött felhasználású normatívákkal hozzájárul. Az önkormányzatok önrésze az ellátások finanszírozásában növekvő tendenciát mutat, ami leginkább megterheli a város önkormányzatát, hogy az állam 2009-től (amikor kezdett kiteljesedni a válság hatása) a munkanélküliek ellátásához már csak 80%-ban járult hozzá (az azt megelőző 90%-kal szemben), alanyi ápolási díjhoz pedig csak 75%-kal (a korábbi 90%-kal szemben) kötött felhasználású normatívákkal. Az önkormányzatoknak a szabad felhasználású normatívákat egyre inkább be kellett osztani, ennek tulajdonítható a helyi ellátások visszaszorulása. Vizsgálatom során az is kiderült, hogy az önkormányzat összes bevétele is csökkenő tendenciát mutat, nagy visszaesés 2012-ről 2013-ra figyelhető meg, amely főként a feladatok csökkenő számára, valamint az átengedett bevételek mérséklődésére vezethető vissza.

A növekvő önkormányzati finanszírozási szerepvállalást erősítik a 2015-ben bekövetkezett változások is. Bár a kötelezően biztosítandó feladatok ellátása és finanszírozása állami hatáskörbe került, a települési támogatás biztosítása teljes mértékben önkormányzati finanszírozást kíván. Véleményem szerint ez sok önkormányzat esetében az ellátások számának további csökkentésével fog jární, mert nem tudják teljesen saját forrásból a korábbi támogatási szintet fenntartani, csak saját pénzügyi lehetőségeihez mérten valósulhat meg a segélyezés. Zalaegerszeg megyei jogú város adóerő-képessége kapcsán nem kap költségvetési támogatást, így valószínűleg itt is ez a tendencia lesz a mérvadó. Megoldás lehetne a problémára, ha valamilyen mértékben az állam továbbra is támogatná az önkormányzatok segélyezését központi költségvetési forrásokkal.

IRODALOMJEGYZÉK

Szakkönyvek:

1. Sivák-Szemlér-Vigvári, 2013: Sivák József-Szemlér Tamás- Vigvári András: A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei. Complex kiadó. Budapest. 2013. pp. 32-170.
2. Balázs-Balogh-Barabás, 2014: Balázs István, Balogh Zsolt Péter, Barabás Gergely: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC kiadó. Budapest. 2014. pp. 62-63.; 68-70.; 426-436.
3. Demeter-Farkas-Füredi, 2011: Demeter Péter- Farkas Sándor- Füredi Fülöp: Az önkormányzatok pénzügyei. Perfekt kiadó. 2011. pp. 34-35.
4. Farkas-Molnár-Molnár, 2014: Farkas Zsombor - Molnár György – Molnár Zsuzsanna: A közfoglalkoztatási csapda: a Magyar Szegénységellenes Hálózat jelentése a közfoglalkoztatottak háttéréről, helyzetéről és lehetőségeiről. Magyar Szegénységellenes Hálózat. Budapest. 2014. pp. 9-11.

Folyóiratok cikkei:

5. König, 1998: König Éva: Mire elegendő a szociális normatíva? In: Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat. 1998. (9. évf.) 6. sz. pp. 44-59.

Jogszabályok:

6. 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
7. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
8. Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlésének többször módosított 6/2007.(II.9.) számú önkormányzati rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatáról
9. 2006. évi CXXVII. törvény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről
10. 2007. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről
11. 2008. évi CII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről
12. 2009. évi CXXX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről
13. 2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről

14. 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről
15. 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről
16. 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről
17. 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
18. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
19. 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
20. 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
21. Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlésének 25/2006. (VI.15.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetben nyújtott szociális, valamint gyermekvédelmi ellátásokról

Internetes források:

22. <http://www.arsboni.hu/onkormanyzatok-valtozasok-utan-valasztasok-elott.html>.
Letöltés időpontja: 2015.03.01. Topuzidu Laura: Önkormányzatok: változások után, választások előtt Megjelenés ideje: 2014.09.11. [online].
23. <http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mkvk.hu%2Fletolthetoanyagok%2Fkonferencia%2Fokk%2F2012%2Feloadasok%2FKonyaLaszlo.pdf&ei=GR3zVJDNL4P3Uv-Ag-gE&usg=AFQjCNElXgQe-gjwOrqs0oixeDIlatXUZA>.
Letöltés időpontja: 2015. 03.01. Dr. Kónya László: A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos aktuális kérdések. Megjelenés ideje: 2012. [online]. PDF fájl.
24. http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0003_24_Onkormanyzati_politika_es_finanszirozas/adatok.html.
Letöltés időpontja: 2015.03.08. Stecné Barati Izabella: Önkormányzati Politika és Finanszírozás. Budapest, 2011. Corvinus Közszolgálati tanszék. [online]. PDF fájl. pp. 26.
25. http://dokitiskjog.sze.hu/images/Cs%3%B6rgits_disszert%C3%A1ci%C3%B3.pdf.
Letöltés időpontja: 2015.03.12. Dr. Csörgits Lajos: A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr. [online]. PDF fájl. pp. 191-194.

26. http://illes-angela.blog.hu/2013/02/21/onkormanyzati_koltsegvetes_koltsegvetes_i_koncepcio. Letöltés időpontja: 2015. 03.12. Illés Angéla: Önkormányzati költségvetés, költségvetési koncepció (2013). Jog a hétköznapokban blog. Megjelenés ideje: 2013. 02. 21. [online].
27. http://tatk.elte.hu/file/SZOCIALIS_JOG.pdf. Letöltés ideje: 2015.03.16. Juhász Gábor és Tausz Katalin: Szociális jog. ELTE Társadalomtudományi Kar, 2012. [online]. PDF fájl. pp. 6.
28. <http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/segedanyagok/tarspolalap.pdf>. Letöltés időpontja: 2015.03.16. Szöllősi Gábor: A társadalom- és szociálpolitika alapjai I. Oktatási segédanyag, Miskolc, 2003. pp. 8-120. [online]. PDF fájl.
29. <https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&sobj=9566&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A%0D%0A>. Letöltés időpontja: 2015.03.19. Kristó Katalin: Szociálpolitika, szociális jog. Tananyag a Közzszolgálati humánszervező szakirányú továbbképzésre, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2014. [online]. PDF fájl. pp. 20-26.
30. <http://www.szocialisportal.hu/documents/10504/36116/Szoci%C3%A1lis+F%C3%BCzet+5.+kicsiny%C3%ADtett.pdf> Letöltés időpontja: 2015.03.19. Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal: A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybevevői-2012. Praxis Kiadói Kft. Budapest, 2013. [online]. PDF fájl. pp. 12.
31. http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/valaszthato/penzugyi_es_koltsegvetes_i_gazgatas_tankonyv%282013%29.pdf. Letöltés időpontja: 2015.04.08. Nemzeti Közzszolgálati Egyetem: Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás. FÁMA Zrt. – Nemzeti Közzszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.. Budapest. 2013. [online]. PDF fájl. p. 13.
32. http://zalaegerszeg.hu/ph_szmsz. Letöltés időpontja: 2015.04.09. Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzata. 3. (1) bekezdés.
33. http://hvg.hu/ingatlan/20110825_lakasfenn. Letöltés időpontja: 2015.04.08. Ingatlanmenedzser.hu: Figyelem! Így kaphat lakásfenntartási támogatást. HVG Kiadó Zrt. Megjelenés időpontja: 2011. augusztus 25. [online].

34. http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=allaskereseknek_kotelezo_legkisebb_mu_nkaber Letöltés időpontja: 2015.04.21. Nemzeti Munkaügyi Hivatal: Kötelező legkisebb munkabér, Tájékoztató az öregségi nyugdíj legkisebb összegéről. Nemzeti Foglalkoztatási szolgálat portál. Megjelenés időpontja: 2004.05.31. [online].
35. <http://mek.niif.hu/03600/03668/03668.pdf>. Letöltés időpontja: 2015.04.20. Bódis Lajos – Galasi Péter – John Micklewright: Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon. MTA Közgazdaságtudományi intézet. Budapest, 2005. [online]. PDF fájl. p. 10.
36. <http://www.zegrehab.hu/disz-ter/1/disz-ter-felujitasa>. Letöltés időpontja: 2015.05.10. Komplex belváros rehabilitációs program Zalaegerszegen: Dísz Tér felújítása. Megjelenés időpontja: 2013. december 12. [online].
37. http://hvg.hu/karrier/20121130_Ezeregyszaz_embert_bocsat_el_a_Flextronic. Letöltés időpontja: 2014.05.10. MTI: Ezeregyszáz embert bocsát el a Flextronics. Megjelenés ideje: 2012. november 30. [online].
38. http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_afsz_stat_telepules_adatok_2015. Letöltés időpontja: 2015.05.10. Nemzeti foglalkoztatási Szolgálat: Településsoros munkanélküliségi adatok, 2007-2014. [online].
39. http://zalaegerszeg.hu/dokumentum/23608/Szocialis_terkep_vegleges_szoveg.pdf. Letöltés időpontja: 2015. 05.01. DR. ROSTA Andrea PhD: Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Szociális Térképe 2013-2014. Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata. Zalaegerszeg, 2014. [online]. PDF fájl. pp. 16-27.

Egyéb források:

40. Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzatának zárszámadásáról szóló önkormányzati rendelete, 2007-2014
41. Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzatának éves beszámolója, 2007-2014
42. Előterjesztés ZMJV Közgyűlése 2015. február 5-ei ülésére, a települési támogatásról és a gyermekvédelmi ellátásokról szóló önkormányzati rendelet megalkotása

ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra: Az államháztartás rendszere	5
2. ábra: A szociálpolitika alanyainak csoportosítása	21
3. ábra: A szociálpolitikai támogatások odaítélésével, elosztásával kapcsolatos módszerek	21
4. ábra: A szociális védőháló szintjei.....	22
5. ábra: A közgyógyellátásra való jogosultság feltételei, 2007-2014.....	35

TÁBLÁZATJEGYZÉK

1. táblázat: Az önkormányzatok részesedése a központi költségvetési forrásokból, 2007-2014	19
2. táblázat: A munkanélküliek ellátásai, 2007-2014.....	24
3. táblázat: A gyermekvédelmi rendszer felépítése, 2007-2014.....	26
4. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú város népessége gazdasági aktivitás szerint, 2001-2011	27
5. táblázat: Az alanyi ápolási díj fajtái, jogosultsági feltételei, havi összege,	31
6. táblázat: A lakásfenntartási támogatás típusai, azok jogosultsági feltételei és havi összege, 2007-2014.....	33
7. táblázat: A közgyógyellátás megállapítója, 2007-2014.....	36
8. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú város összes bevételeinek alakulása,	38
9. táblázat: Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata központi költségvetési támogatásainak alakulása, 2007-2014	39
10. táblázat: Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata pénzügyi és természetbeni szociális és gyermekjóléti ellátásaihoz nyújtott központi költségvetési támogatások, 2007-2014	40
11. táblázat: A pénzügyi szociális ellátások központi költségvetési törvény által meghatározott fajlagos keretösszege, 2007-2014	42
12. táblázat: Az önkormányzati finanszírozás arányának változása a jövedelempótló és a kiadáskompenzáló ellátások esetében, 2007-2014.....	43
13. táblázat: Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzatának összes kiadása, 2007-2014	44
14. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú város pénzügyi és természetbeni szociális és gyermekjóléti kiadásainak alakulása, 2007-2014	45
15. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú városban a munkanélküliek ellátására fordított összeg jogcímenként, 2007-2014.....	47
16. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú városban a munkanélküliek ellátásának igénybe vétele, 2007-2014.....	48
17. táblázat: A munkanélküliségi ráta alakulása Zalaegerszeg megyei jogú városban, 2007-2014	49

18. táblázat: Zalaegerszeg Megyei Jogú Városban az adósságkezelési támogatásra fordított összeg és az igénybe vevők számának alakulása, 2007-2014.....	50
19. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú városban alanyi ápolási díjra fordított összeg és az igénybe vevők számának alakulása, 2007-2014	51
20. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú városban a normatív lakásfenntartási támogatásra fordított összeg és az igénybe vevők számának alakulása, 2007-2014.....	52
21. táblázat: Zalaegerszeg megyei jogú városban időskorúak járadékára fordított összeg és az igénybe vevők számának alakulása, 2007-2014.....	54
22. táblázat: Az Szt. által megszüntetett szociális ellátások helyébe lépő települési támogatási formák	55

MELLÉKLETEK LISTÁJA

1. melléklet: a helyi önkormányzatok költségvetési rendeletének kötelező tartalmi elemei	67
2. melléklet: Az önkormányzatok feladatai az Ötv. szabályozása alapján.....	68
3. melléklet: Az önkormányzatok feladatai az Möt. szabályozása alapján	69
4. melléklet: Szakosított ellátási formák az Szt. szabályozása alapján	70
5. melléklet: Az egyes ellátások havi összegének számításának alapja, 2007-2014.....	70
6. melléklet: Aktív korúak ellátásának jogosultsági feltételei az Szt. szabályozása alapján	71

MELLÉKLETEK

1. melléklet: A helyi önkormányzatok költségvetési rendeletének kötelező tartalmi elemei

Új szabályozás szerint (2011. évi CXCV. törvény)	Régi szabályozás szerint (1992. évi XXXVIII. törvény)
<p>1. A helyi önkormányzat költségvetési bevételi és kiadási előirányzatait:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Működési bevételek és kiadások, • felhalmozási bevételek és kiadások, • kiemelt előirányzatok, illetve <ul style="list-style-type: none"> • kötelező feladatok, • önként vállalt feladatok, • államigazgatási feladatok szerinti bontásban 	<p>1. A működési és felhalmozási költségvetés, a kölcsönök tárgyévi bevételeit és kiadásait</p>
<p>2. Költségvetési egyenleg összegét</p> <ul style="list-style-type: none"> • Működési bevételek, működési kiadások egyenlege, • Felhalmozási bevételek és kiadások egyenlege szerinti bontásban. 	<p>2. A költségvetési többlet, vagy hiány összegét</p>
<p>3. A költségvetési hiány belső finanszírozására szolgáló finanszírozási bevételi előirányzatokat</p>	<p>1. A költségvetési hiány belső finanszírozására szolgáló előző évek pénzmaradványának, vállalozási maradványának igénybevételét</p>
<p>4. A költségvetési hiány külső finanszírozására vagy a költségvetési többlet felhasználására szolgáló finanszírozási bevételi előirányzatokat és finanszírozási kiadási előirányzatokat</p>	<p>2. A hiány külső finanszírozására szolgáló, illetve a többlet felhasználására szolgáló finanszírozási célú műveletek bevételeit, kiadásait</p>
<p>5. A helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek költségvetési bevételi előirányzatait és költségvetési kiadási előirányzatait</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kiemelt előirányzatok, illetve <ul style="list-style-type: none"> • kötelező feladatok, • önként vállalt feladatok, • államigazgatási feladatok szerinti bontásban. 	<p>3. Költségvetési létszám előirányzatokat</p>
<p>6. A költségvetési év fejlesztési céljainak megvalósítása céljából vállalt adósságot keletkeztető ügylet várható összegét</p>	
<p>7. A költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket</p>	

Forrás: 2011. évi. CXCV. törvény az államháztartásról 23. § (2) bek.; 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 69. § (1) bek..

Saját szerkesztés

2. melléklet: Az önkormányzatok feladatai az Ötv. szabályozása alapján

A települési önkormányzat feladatai a közszolgáltatások körében a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapján:

- településfejlesztés,
- településrendezés,
- épített és természeti környezet védelme,
- lakásgazdálkodás,
- vízrendezés- és a csapadékvíz elvezetése,
- csatornázás,
- köztemető fenntartása,
- helyi közutak és közterületek fenntartása,
- helyi tömegközlekedés biztosítása,
- köztisztaság és településtisztaság biztosítása,
- gondoskodás a helyi tűzvédelemről, a közbiztonság helyi feladatairól,
- közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában,
- az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, szociális ellátásról,
- gyermek- és ifjúsági feladatokról való gondoskodás,
- a közösségi tér biztosítása,
- az egészséges életmód közösségi feltételeinek az elősegítése,
- közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása,
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása.

Forrás: A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdés.

3. melléklet: Az önkormányzatok feladatai az Möt. szabályozása alapján

A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok a 2011. évi CLXXXIX. törvény alapján:

1. településfejlesztés, településrendezés,
2. településüzemeltetés (pl.: köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása),
3. a közterületek, valamint közintézmények elnevezése,
4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások,
5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás),
6. óvodai ellátás,
7. kulturális szolgáltatás,
8. gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
 - 8a. szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg,
9. lakás- és helyiséggazdálkodás,
10. hajléktalan ellátás,
11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás,
13. helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok,
14. a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is,
15. sport, ifjúsági ügyek,
16. nemzetiségi ügyek,
17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában,
18. helyi közösségi közlekedés biztosítása,
19. hulladékgazdálkodás,
20. távhőszolgáltatás,
21. víziközmű-szolgáltatás.

Forrás: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés

4. melléklet: Szakosított ellátási formák az Szt. szabályozása alapján

a. Ápolást, gondozást nyújtó intézmények:	
<ul style="list-style-type: none"> - Idősek otthona, - Pszichiátriai betegek otthona, - Szenvedélybetegek otthona, - Fogyatékos személyek otthona, - Hajléktalanok otthona 	
b. Rehabilitációs intézmények:	
<ul style="list-style-type: none"> - Pszichiátriai betegek, - Szenvedélybetegek, - Fogyatékos személyek, - Hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye 	
c. Lakóotthonok:	
<ul style="list-style-type: none"> - Fogyatékos személyek lakóotthona, - Pszichiátriai betegek lakóotthona, Szenvedélybetegek lakóotthona 	
d. Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények:	
<ul style="list-style-type: none"> - Időskorúak gondozóháza - Fogyatékos személyek gondozóháza - Pszichiátriai betegek átmeneti otthona, - Szenvedélybetegek átmeneti otthona - Éjjeli menedékhely - Hajléktalan személyek átmeneti szállása 	

Forrás: a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. III. törvény 66-85. §.
Saját szerkesztés

5. melléklet: Az egyes ellátások havi összegének számításának alapja, 2007-2014

Megnevezés	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Öregségi nyugdíj legkisebb összege (Forint)	27 130	28 500						
Kötelező legkisebb munkabér (Forint)	65 500	69 000	71 500	73 500	78 000	93 000	98 000	101 500

Forrás: http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=allaskeresoknek_kotelezo_legkisebb_munkaber
Saját szerkesztés

6. melléklet: Aktív korúak ellátásának jogosultsági feltételei az Szt. szabályozása alapján

Aktív korúak ellátása annak az aktív korú személynek megállapítható

- aki munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, illetve legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett,
- aki vakok személyi járadékában részesül,
- aki fogyatékosági támogatásban részesül,
- akinek a munkanélküli-járadék, álláskeresési járadék, álláskeresési segély, vállalkozói járadék folyósítása lejárt,
- aki a kérelem benyújtását megelőző két évben az állami foglalkoztatási szervvel legalább egyé év időtartamig együttműködött,
- akinek esetében az ápolási díj, gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás, más járadék vagy nyugdíj folyósítása megszűnt, és a kérelem benyújtása előtt az állami foglalkoztatási szervvel legalább három hónapig együttműködik.



SZERZŐI NYILATKOZAT

Alulírott, Berta Izabella Andrea büntetőjogi felelősségem tudatában nyilatkozom, hogy a szakdolgozatomban foglalt tények és adatok a valóságnak megfelelnek, és az abban leírtak a saját, önálló munkám eredményei.

A szakdolgozatban felhasznált adatokat a szerzői jogvédelem figyelembevételével alkalmaztam.

Ezen szakdolgozat semmilyen része nem került felhasználásra korábban oktatási intézmény más képzésén diplomaszerezés során.

Zalaegerszeg, 2015. május 26.

sk. Berta Izabella Andrea

hallgató aláírása



ÖSSZEFOGLALÁS (benyújtandó két példányban)

Az önkormányzatok szociálpolitikai feladatai és finanszírozásuk vizsgálata Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata példáján **szakdolgozat címe**

Berta Izabella Andrea

Hallgató neve

Nappali tagozat, Közszolgálati szak

A Budapesti Gazdasági Főiskola közszolgálati szakos hallgatójaként szakdolgozatom témájaként az önkormányzatok szociálpolitikai feladatainak bemutatását és finanszírozásuk vizsgálatát választottam. A kérdések, amelyekre keresem a választ, aktualitással bírnak, napjainkban is zajlik a szociális ellátórendszer átalakítása, amelynek hosszú távú hatásai még nem ismertek. A szociálpolitika olyan terület, amelyet minden ember az élete során többé-kevésbé igénybe vesz.

Szakdolgozatomban kitérek az önkormányzati rendszer kialakulásának folyamatára, bemutatom az önkormányzatok működésének fő jellemzőit az államháztartásról szóló és az önkormányzatokról szóló törvény alapján, az önkormányzati alrendszer fő feladatait a régi és új szabályozás vonatkozásában, valamint az ezek finanszírozására szolgáló forrásokat is számba veszem. Szakdolgozatom fókuszában Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata által nyújtott szociális ellátások vizsgálata áll, a 2007-től 2014-ig tartó időszakban. Ezen belül az egyes ellátási formák fő jellemzőit és a szabályozásukban bekövetkezett lényegi változásokat fogalmazom meg, valamint Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Szociális és Igazgatási Osztályán rendelkezésemre bocsátott beszámolók alapján elemzem az önkormányzat bevételeit és kiadásait a szociális ellátások tükrében. Ehhez főként statisztikai módszereket hívok segítségül, viszonyszámokat számolva a pénzügyi-gazdasági adatbázisokból.

Az önkormányzatok feladatai tekintetében fő változás, hogy a korábbi szabályozással ellentétben Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi

CLXXXIX. törvény kifejezetten előírja a differenciált feladat- és hatáskör telepítést. Azaz olyan önkormányzati típusnak kell adni az egyes feladatokat, amelyek a feladat jellege alapján alkalmasak annak ellátására. Így a rendszerváltás óta működő önkormányzatiság legnagyobb hibáját (hogy minden településnek előírja a törvény a kötelező feladatok ellátását) az új szabályozás kiküszöbölte.

A szociális ellátásokra vonatkozó szabályokat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény tartalmazza, ami keretjellegű törvénynek mondható, mert bizonyos segélytípusoknál lehetőséget ad a települési önkormányzatoknak (az általa meghatározott értékhatárok mellett) rendeletükben helyi ellátási formák bevezetésére. A 2007-2014 közötti időszakban több ellátási forma tekintetében módosultak a jogosultsági szabályok, a hatáskör gyakorló és új ellátási formák is bevezetésre kerültek. Zalaegerszeg megyei jogú város (ha a törvény által lehetőséget kap diszkrecionalitásra) a legtöbb esetben magasabb jogosultsági feltételeket ír elő rendeletében a törvény által megengedettnél, így a városban több rászoruló személy válik jogosulttá az egyes ellátásokra. Ahogy vizsgálatom során kiderült a városban fokozatosan csökkenteni kellett az ellátások összegét, valamint a helyben szabályozott támogatási formák száma is fokozatosan leépült. Egy másik tendencia, hogy bizonyos ellátások esetében előtérbe részesíti a törvényalkotó a természetbeni juttatás lehetőségét.

A szakdolgozatomban hipotézisként állítottam, hogy a gazdasági világválság hatására a város többet fordított szociális kiadásokra. Feltételezésem megállja a helyét. Leginkább a lakhatással összefüggő ellátások tekintetében nőttek a ráfordítások. Ezzel ellentmondásban áll, hogy az önkormányzat pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekjóléti ellátásokhoz nyújtott költségvetési támogatásai 2009-től kezdve csökkenő, vagy stagnáló tendenciát mutatnak. Elemzésem azon ellátásokra terjedt ki, amelyekhez a központi költségvetés kötött felhasználású normatívákkal hozzájárul. Az önkormányzatok önrésze az ellátások finanszírozásában növekvő tendenciát mutat. Az önkormányzatoknak a szabad felhasználású normatívákat egyre inkább be kellett osztani, ennek tulajdonítható a helyi ellátások visszaszorulása.

A növekvő önkormányzati finanszírozási szerepvállalást erősítik a 2015-ben bekövetkezett változások is. Bár a kötelezően biztosítandó feladatok ellátása és finanszírozása állami hatáskörbe került, a települési támogatás biztosítása teljes mértékben önkormányzati finanszírozást kíván.