

KÖNIG ÉVA

*Mire elegendő a szociális normatíva?***Bevezető**

Az önkormányzatok finanszírozásának 1990-ben bekövetkezett reformja óta a szociális feladatok állami támogatása is alapvetően normatív módon valósul meg. Mint minden normatívának, a szociálisnak és a gyermekjólétinek is két fő jellemzője van. Az egyik, hogy a normatív támogatás csak hozzájárulást biztosít a feladatok ellátásához, de nem fedezi annak költségigényét. A másik, hogy felhasználási kötöttség nélkül illeti meg az önkormányzatokat, elköltéséről szabadon dönthetnek.

A normatíva jogcímében megfogalmazott feladatra<sup>1</sup> az önkormányzatok többet is, kevesebbet is fordíthatnak, mint az e célra biztosított állami támogatás. Az önkormányzati vezetők egy része évek óta sérelmezi, hogy a szociális és gyermekjóléti normatíván keresztül nyújtott hozzájárulás nem fedezi a szociális kiadásokat, és mivel a szociális ellátások többsége törvény által előírt, kötelező feladat a számukra, forráshiányuk egyik okát ebben látják.

A települések pénzügyi kondíciója nemcsak a rendelkezésre álló szociális célú keret nagyságrendjétől, hanem annak elosztási módjától is függ. Az önkormányzatok szociális és gyermekvédelmi feladatainak jelenlegi finanszírozása a szociális törvény bevezetésével egyidejűleg, 1993-ban alakult ki. Azon elgondolásra épült, hogy a települési szinten jelentkező feladatokat – pénzbeli ellátásokat, alapszolgáltatásokat – egy normatíva keretében támogassák, de az állami hozzájárulás mértékét az érintett lakosság szociális jellemzőinek a figyelembevételével állapítsák meg. Ezen elvek alapján vezették be a differenciált szociális normatívát, amely egy e célra kidolgozott matematikai modell segítségével azóta is biztosítja az állami hozzájárulás települések közötti szétosztását.

Az évek során a települési önkormányzatok szociális feladatai fokozatosan bővültek, újabb és újabb ellátások kerültek be a szociális normatíva finanszírozási körébe. Ennek következményeként egyrészt megnövekedett az a pénztömeg, amely ilyen módon kerül elosztásra, másrészt az elosztás szempontrendszer is egyre bonyolultabbá vált. A feladattartalom növekedésével párhuzamosan az elosztásnál figyelembe vett mutatószámok köre is fokozatosan bővült, ami nehezebbé tette a központi forrás allokációját. A különböző

<sup>1</sup> A normatíva jogcíme rögzíti azon feladatot vagy feladatokat, amelyekre tekintettel az állami hozzájárulás igénybe vehető – vagyis hogy milyen feladat finanszírozására szolgál a támogatás.

szempontokat megtestesítő mutatószámok többnyire semlegesítették egymást, ezért nem javult, hanem romlott az elosztás célzottsága.

A fentiek miatt került sor 1997-ben a szociális és gyermekvédelmi normatíva felhasználásának a vizsgálatára. A szociális kiadások nagyságrendjének és szerkezetének elemzésével két kérdésre kerestük a választ. Az egyik, hogy az állami támogatások mennyire nyújtanak fedezetet az önkormányzatok szociális kiadásaihoz. A másik pedig, hogy miként javítható az elosztás célzottsága, milyen új szempontok bevonására lenne szükség annak érdekében, hogy oda jusson több forrás, ahol az igények nagyobbak. A vizsgálatnak nem volt célja a szociális szükségletek vagy azok jogilag deklarált, szabályozott részének és a szociális ellátásokra biztosított, illetve fordított források összevetése. Így a megállapítások csupán a rendelkezésre álló források felhasználására vonatkoznak és nem a szükségletekhez viszonyított igényekre.

**1. Források és kiadások**

Az adatfelvétel négy megyére (Baranya, Győr-Moson-Sopron, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Jász-Nagykun-Szolnok) és két fővárosi kerületre (VIII. és XVII.) terjedt ki. A TÁKISZ-ok segítségével az éves költségvetési beszámolókból a szociális és gyermekjóléti feladatokhoz biztosított központi támogatásokat, valamint az e célra fordított kiadásokat gyűjtöttük ki. Bár az adatok két évre – 1995-re és 1996-ra – rendelkezésre álltak, az idő hiánya miatt a részletesebb számításokat csak 1996-ra tudtuk elvégezni. Az adatok feldolgozásában és elemzésében Gyulai Gabriella és Szalai Ákos volt segítségemre, akiknek ezúton is szeretnék köszönetet mondani.

A normatíva által támogatott ellátási formák szerves részei a helyi szociálpolitikának, ezért az adatgyűjtést szélesebb körben kellett elvégezni. A vizsgálat kiterjedt minden olyan támogatási formára és kiadási tételre, amely jellemzően települési szinten jelentkezik. A pénzbeli ellátásoknál a részben vagy egészben központosított előirányzat terhére finanszírozott támogatások (GYET, HTO-támogatás stb.) is szerepeltek az adatfelvételben. A szolgáltatások közül pedig a nappali ellátásokat emeltük be. Azon előzetes feltevéseink, hogy a normatíva felhasználását a kapcsolódó ellátási formák kiadásainak alakulása befolyásolja, az elemzés során helyesnek bizonyult.<sup>2</sup>

Mind a lakosság száma, mind a pénzügyi mutatók alapján a minta nagysága 20 százalékos volt. Valamivel nagyobb részesedést mutat a pótlólagos forrásokból (RNS-kiegészítés, HTO-támogatás, jövedelempótló támogatásra visszaigényelhető hányad stb.) való részesedés, ami arra utal, hogy a mintába nagyobb arányban kerültek be rosszabb szociális jellemzőkkel bíró települések.

A mintavétel másik jellemzője a kis lélekszámú települések viszonylagosan magas száma: a vizsgált településeknek 77 százaléka 2000 lélekszám alatti.

<sup>2</sup> Az átmeneti vagy tartós jelleggel elhelyezést nyújtó intézmények fenntartása nem tekinthető tipikusan települési feladatnak, így a tapasztalatok szerint a költségeik alakulására se gyakorol hatást a szociális normatíva által támogatott ellátásokra. A bentlakásos intézmények fenntartási költségeinek és a hozzájuk kapcsolódó intézményi normatíva felhasználásának elemzését önálló vizsgálat keretében végeztük.

1. táblázat A mintában szereplő települések és lakosaik száma, településnagyság szerint

Településnagyság (fő)	Települések száma	Lakosok száma (fő)	Egy településre jutó lakosok száma
30 001–	8	747 752	93 469
10 001–30 000	21	347 112	16 529
5 001 –10 000	26	179 765	6 914
2 001 – 5 000	121	359 511	2 971
1 001 – 2 000	157	223 052	1 421
– 1 000	447	203 474	455
Összesen	780	2 060 666	2 642
Országos összesen	3148	10 463 651	3 324

Az összforrás és az összkiadás vizsgálata egyensúlyi helyzetet mutat, vagyis a szociális szféra összességében se alul-, se túlfínanszírozottnak nem minősíthető. Ebből nem vonható le az a következtetés, hogy a források elegendők a szükségletek kielégítéséhez, ez csupán azt jelenti, hogy az önkormányzatok egészében véve nagyjából annyit költenek, amennyit kapnak, se nagymértékű átcsoportosítás, se jelentősebb kiegészítés nem mutatható ki.

2. táblázat Az összforrás és az összkiadás alakulása

Megnevezés	1995	1996
Központi támogatás	14 953 millió Ft	15 410 millió Ft
Működési bevétel	560 millió Ft	653 millió Ft
Kiadás	14 387 millió Ft	16 787 millió Ft
Felhasználás aránya		
– bevétel nélkül	96%	109%
– bevétellel együtt	93%	103%

Míg 1995-ben a szociális célú támogatások és a bevételek 7 százalékát más célra használták fel, addig 1996-ban a saját forrás terhére történő kiegészítés 3 százalékos volt.

Mivel a szociális normatíva és a hozzákapcsolódó feladatok a költségek kb. 60 százalékát teszik ki, a további elemzéshez szükséges volt mind a támogatási, mind a felhasználási oldal „megtisztítása”. Ennek menetét mutatja be a 3. táblázat. Mint az a táblázatból is látható, a korrekció három lépcsőben történt. Először a szociális normatíva feladattartalmára szűkítettük a kiadásokat, majd a bölcsődét emeltük ki, és végül a szociális alapszolgáltatások részesedését hagytuk figyelmen kívül.

A pénzügyi feladatok felé haladva a normatíva egyre nagyobb arányban fedezi a kiadásokat. A normatíva jogcímében szereplő valamennyi feladatot figyelembe véve a fedezeti arány mindössze 87 százalék, vagyis más forrás terhére kell 13 százalékot az önkormányzatoknak „kigazdálkodniuk”. (Ha a bölcsődétől eltekintենek, akkor a normatíva a többi kiadást 2 százalékkal meghaladná!) A bevételi oldalt korrigálva a bölcsődei kiadásokkal, ha nem is nagymértékben, de javul a fedezeti arány. A pénzügyi ellátásokra fordított kiadásokat pedig szinte teljes egészében fedezi a normatíva.

A fentiek jelzik, hogy saját forrás mobilizálása a szolgáltatások működtetéséhez szükséges, így a szolgáltatások fenntartása ráfizetéses az önkormányzatok számára. Ez indokolttá teszi a szolgáltatások önálló vizsgálatát.

3. táblázat A források és a felhasználás alakulása (1996)

Források jogcímei	Felhasználás jogcímei	Felhasználás (millió Ft)	Fedezeti arány (%)
Összes központi támogatás	Összes kiadás	16 787	109
Szociális normatíva	Szociális normatíva által fedezett kiadások	10 318	114
Korrigált szociális normatíva 1. (bölcsőde nélkül)	Korrigált szociális normatíva által fedezeti kiadás	8 819	110
Korrigált szociális normatíva 2. (szolgáltatások nélkül)	A szociális normatíva által fedezett pénzügyi ellátások	7 494	103

## Magyarázat:

1. A felhasználás aránya a kiadás/normatíva hányadosa, amely azt mutatja meg, hogy a normatíva hány százalékát fordították szociális célokra. A fedezeti arány pedig a normatíva/kiadás hányadosa, amely azt jelzi, hogy a normatíva a kiadások mekkora részét fedi le.

2. A szociális normatíva által fedezett kiadások úgy kerültek kiszámításra, hogy az összkiadásból az alábbi tételeket levontuk:

– nappali intézmények	909 millió Ft
– gyermeknevelési támogatás	1 286 millió Ft
– a ténylegesen kifizetett jöv. pótló támogatás 50 százaléka	2 355 millió Ft
– HTO-támogatás	1 475 millió Ft
– RNS-kiegészítés	444 millió Ft
Összesen	6 469 millió Ft

3. Korrigált szociális normatíva 1. kiszámítása: mivel azon településeken, ahol működik bölcsőde, a kiadásokon belül 20 százalékot képvisel, a normatívát ennek arányában csökkenttük az érintett településeken.

4. Korrigált szociális normatíva 2. kiszámítása: a bölcsődei részaránytól megtisztított normatíva további csökkentésre került a szociális alapszolgáltatások kiadásán belüli arányával (a családsegítés 5 százalékos, a házi segítségnyújtás 6 százalékos, a szociális étkeztetés 3 százalékos arányt képvisel átlagosan azokon a településeken, ahol működik ezen szolgáltatás).

5. A segélytípusok szerinti beazonosítást, így az adatok tisztítását két ponton nem sikerült teljes mértékben végrehajtani. Az egyik a lakosság eseti gyógyszerkiadásainak az ellentételezésére biztosított, központi támogatás (165 millió Ft), a másik a HTO-kiadásokhoz kapcsolódó, központi hozzájárulás egy része (139 millió). Ez azt jelenti, hogy a kiadási oldalon 304 millió Ft többlet van, amelynek nem a normatíva, hanem központosított előírnyizat a forrása. Ha ez is levonásra kerülne, akkor a pénzügyi kiadásokra jutó normatíva egy százalékkal haladna meg a tényleges kiadást.

## 2. A szociális szolgáltatások finanszírozása

A szociális szolgáltatásokat együtt vizsgálva – beleértve a nappali ellátást nyújtó intézményeket is – az összkiadáson belüli részesedésük 22 százalék. Ugyanakkor az egyes szolgáltatások mind pénzügyi szempontból, mind pedig a hálózat kiépítettségét tekintve igen különbözőek.

Mivel a *bölcsőde* az egyik legdrágább alapszolgáltatás, az önkormányzatok mindössze 7 százaléka képes fenntartani. Azokon a településeken, ahol bölcsőde működik, a szociális kiadások kb. 20 százalékát erre fordítják. Így a bölcsőde működtetése igen nagymértékben befolyásolja a normatíva felhasználását. A bölcsődével rendelkező településeken a kiadás/normatíva aránya 133 százalék, míg a többi településen 92 százalék. *Miközben a bölcsőde finanszírozása alapvetően nem a szociális normatívából valósult meg, a normatíva felhasználását erősen torzítja, hogy ezen feladat a jogcímek között szerepel. A vizsgálat eredményei is azt támasztják alá, hogy indokolt volt 1997-ben a bölcsődei ellátást kiemelni a szociális normatívából és önálló intézményi normatíván keresztül támogatni.*

4. táblázat A szociális szolgáltatások költségeinek az alakulása (1996)

A szolgál- tatás típusa	Állami támo- gatás*	Bevétel	Összesen	Kiadás	A kiadás saját for- rásból fe- dezett aránya	Bevétel aránya a kiadáson belül (%)-ban
		(millió Ft)				
Nappali intézmények	270	177	447	909	50,8	19,5
Bölcsőde	1009	149	1158	1499	22,8	9,9
Családsegítés	168	22	190	278	31,7	7,9
Házi segítség- nyújtás	196	66	262	553	52,6	11,9
Szociális étkeztetés	376	240	616	494	–	48,5
Összesen	2019	654	2673	3733	28,4	17,5

\* Az állami támogatásként a nappali intézményeknél a nappali normatíva összege, a másik négy szolgáltatási formánál pedig a szociális normatíva adott szolgáltatásra jutó részarányának megfelelő összeget tüntettük fel.

Bár a *nappali intézményekre* fordított kiadások nem részei a szociális normatívával fedezett kiadásoknak, mégis szorosabb összefüggést mutatnak annak feladattartalmával.<sup>3</sup> A szociális ellátások közül a nappali normatíva fedezeti aránya a legkisebb, a költségek mindössze 30 százalékát teszi ki. Részben ezzel is magyarázható, hogy a településeknek mindössze a 35 százalékában működik ez az intézménytípus. Az intézmények száma évek óta

3 A bölcsőde funkcióját tekintve közelebb áll a gyermekintézményekhez – óvodához, általános iskolához –, mint a szociális szolgáltatásokhoz. Az idősek klubjai, a fogyatékosok nappali intézményei viszont szerves részei a szociális intézményhálózatnak. E szakmai különbség a helyi költségvetés tervezésekor és felhasználásakor is megmutatkozik.

stagnál, és a pályázati támogatások ellenére inkább a bezárásuk, mint fejlesztésük kezd jellemzővé válni.

Míg a bölcsődénél egyértelműen kimutatható a magas felhasználási arány, addig a nappali intézményt fenntartó önkormányzatok inkább a normatívát „rosszul” felhasználók közé tartoznak. Ebből arra lehet következtetni, hogy az önkormányzatok egy része a nappali intézmény fenntartásához szükséges forrásokat csak más szociális feladat, vagyis a normatíva terhére tudja „kigazdálkodni”. Mivel a községekben a nappali intézmények zömét kitevő idősök klubjára lehet csak ráépíteni a többi szociális szolgáltatást, a hálózat visszafejlődését pénzügyi eszközökkel is meg kell akadályozni, ami a nappali normatíva fedezeti arányának emelését tenné szükségessé.

Bár a *szociális alapellátás* szélesebb szolgáltatási kört foglal magában, mint a családsegítés, házi segítségnyújtás és szociális étkeztetés, a szakfeladatrend jelenlegi struktúrája csak ezen ellátások vizsgálatát teszi lehetővé. E három ellátási forma bölcsőde nélkül számított kiadásokon belüli aránya 15 százalék. A szociális alapellátás kiépültségét az 5. táblázat mutatja be. *A települések 36 százalékában nincs szociális alapellátás. A szolgáltatást egyáltalán nem működtető önkormányzatok zöme – 96 százaléka – kétezer lélekszám alatti településen található. A házi gondozás és étkeztetés már gyakoribb ellátási forma, míg a családsegítő szolgálat inkább a városokra jellemző.*<sup>4</sup>

A szociális alapellátás működtetése és a szociális normatíva felhasználása között pozitív kapcsolat figyelhető meg. Míg az alapellátással nem rendelkező önkormányzatok a szolgáltatások nélküli normatíva 90 százalékát költik a pénzbeli ellátásokra, addig a családsegítő szolgálattal rendelkezők a normatívához képest 13 százalékkal, a házi gondozást és étkeztetést fenntartók pedig 8 százalékkal többet fordítanak a segélyezésre. Ez azt is mutatja, hogy azok az önkormányzatok, amelyek fontosnak tartják a szolgáltatások fenntartását, a pénzbeli támogatásokkal is bőkezűbbek.

A szétaprózott önkormányzati struktúra miatt az alapellátás nagyobb fokú kiépülése csak pénzügyi eszközökkel nem javítható. Mivel szakmailag sem indokolt, hogy minden kistélepülésen önálló intézményi struktúra épüljön ki, az önkormányzatok közötti együttműködés elengedhetetlen feltétele a szolgáltatási színvonal megőrzésének és továbbfejlesztésének.

4 A szociális alapellátás egyik formája a falugondnoki intézmény, amely a kis falvakban az elmúlt években indult fejlődésnek. Mivel a falugondnoki ellátásra nincs önálló szakfeladat, megfigyelése sem volt lehetséges. Ez két szempontból is torzító hatású. Az egyik, hogy valószínűleg kisebb a szociális szolgáltatást nem működtető önkormányzatok száma. A másik, hogy az önkormányzatok egy része a családsegítés szakfeladaton számolja el a falugondnoki rendszer működtetésének kiadásait. Ezzel magyarázható a kis lélekszámú települések esetén megjelenő családsegítő szolgálat.

5. táblázat A szociális alapszolgáltatások megoszlása a település nagysága szerint (1996)

Szociális alapszolgáltatás típusa	30 000 feletti	30 000–10 001 közötti	10 000–5 001 közötti	5 000–2 001 közötti	2 000–1 001 közötti	1 000 és alatti	Összesen
	lakossal rendelkező települések száma						
Mindhárom	8	8	6	5	1	2	30
Családsegítés és házi segítségnyújtás	–	–	1	2	–	2	5
Családsegítés és szociális étkeztetés	–	1	–	2	–	4	7
Házi segítségnyújtás és szociális étkeztetés	–	11	9	64	62	67	213
Családsegítés	–	–	1	–	–	11	12
Házi segítségnyújtás	–	1	7	26	34	56	124
Szociális étkeztetés	–	–	2	11	30	64	107
Egyik sincs	–	–	–	11	30	241	282
Összesen	8	21	26	121	157	447	780

Megjegyzés: A táblázat a települések számát tartalmazza aszerint, hogy az adott településen a szociális alapszolgáltatásokra vonatkozó szakfeladatokon szerepel-e költség vagy nem.

Ugyanakkor a finanszírozás eszköztárát is fel kell használni annak érdekében, hogy a segélyezéssel szemben támaszott nagymértékű igények kielégítése ne eredményezze a megoldási alternatívát nyújtó szociális támogatási formák leépülését. Ennek egyik lehetséges módja a szociális szolgáltatásokhoz történő állami hozzájárulás önálló megjelenítése, valamint a ténylegesen fenntartott szolgáltatási struktúrához igazodó finanszírozás. Nem elfogadható, hogy ugyanakkora állami támogatásra jogosult az az önkormányzat is, amelyik nem működtet szolgáltatást, mint az, amely komoly erőfeszítéseket tesz a lakosság szociális helyzetének javítása érdekében. A szociális alapellátás egyes formáihoz történő hozzájárulás „önállósodása” a szolgáltatásokat működtető önkormányzatok számára biztonságosabb helyzetet teremt, mint a pénzbeli ellátások között „elmosódó” állami támogatás.

### 3. A normatíva felhasználásának különbségei

Bár a normatíva felhasználásának jellemzőire a szolgáltatások kapcsán is többször kitértünk, de csak az adott szolgáltatás szempontjából vizsgáltuk meg azt, hogy az egyes szolgáltatások fenntartása mennyiben befolyásolja a normatíva felhasználását. A következőkben arra igyekszünk választ adni, hogy milyen különbségek vannak az önkormányzatok között és ezen különbségeknek mi lehet az oka.

Mivel a bölcsődére fordított kiadások nagymértékben torzítják a normatíva felhasználását és a kiadási szerkezetet, a bölcsődétől „megtisztított” normatívát állítottuk szembe a bölcsőde nélküli kiadásokkal. Amint a 3. táblázatból kiolvasható, összességében a normatíva a kiadások 91 százalékát fe-

dezi, vagyis közel 10 százalékkal többet fordítanak az önkormányzatok szociális célokra, mint amennyit ezen a jogcímen kapnak. Ugyanakkor az átlagos értékek vizsgálata azt mutatja, hogy az önkormányzatok nagyobbik része a normatívát nem fordítja teljes egészében a vizsgált szociális feladatokra. A fedezeti arány alapján számított medián 1,06, vagyis a tipikus önkormányzat esetén a normatíva 6 százalékat más célra fordítják. Az átlag még ennél is kedvezőtlenebb képet mutat. A fedezeti arány (normatíva/kiadás) által számított átlag 1,19, amely a normatíva majdnem 20 százalékos átcsoportosításáról tanúskodik.

A fenti átlagértékek mögött önkormányzatonként jelentős különbségek húzódnak meg. A statisztikában szokásos az egyenlőtlenség mérésére az úgynevezett p90/p10 mutatót használni, ami azt mutatja meg, hogy a legfelső decilis legalsó értéke hányszorosa az alsó decilis legmagasabb értékének.

Ez a mintában szereplő önkormányzatok esetén 322,2 százalék, vagyis a decilisek alapján a normatíva felhasználásában meglévő különbségek több mint háromszorosak. (A p90 érték 1,91 – az adott település a normatíva 91 százalékát fordította más célra, míg a p10 érték 0,593 – ezen önkormányzat a normatíváját kb. 40 százalékkal pótolta ki.) A különbségek akkor is számottevőek, ha nem decilis, hanem szűkebb sávban, kvintilis (ötödök) szerint vizsgáljuk. Az alsó és felső 20 százaléktól eltekintve a középen lévő 60 százalékon belül is több mint kétszeres eltérés tapasztalható a normatíva felhasználásánál.

A normatíva felhasználásánál tapasztalt különbségekre többféle magyarázat adható. Lehetséges, hogy azon települések költenek többet szociális célokra, amelyek gazdasági helyzete kedvezőbb, így van miből költekezniük. Ettől eltérő magyarázat, hogy azon önkormányzatoknak nagyobbak a szociális célú kiadásaik, ahol a lakosság szociális helyzete rosszabb, a szükségletek kényszerítik ki a nagyobb ráfordítást. A területi különbségek vizsgálata közelebb vihet az okok feltárásához.

6. táblázat A felhasználás területi különbségei (1996)

Megnevezés	Korrigált szociális normatíva I.	Korrigált szociális normatíva I. által fedezett kiadások	Felhasználás aránya (kiadás/normatíva)	Fedezeti arány (normatíva/kiadás)
	(millió Ft)	(millió Ft)	(%)	(%)
Baranya megye	1591	1673	105	95
Győr-Moson-Sopron megye	1418	1606	113	88
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	2783	2881	103	97
Jász-Nagykunszolnok megye	1724	2065	119	83
VIII. kerület	272	400	147	68
XVII. kerület	222	194	87	114
Összesen	8010	8819	110	91

A megyék szerinti különbségek nem mutatnak olyan mértékű kapcsolatot a felhasználás és megye gazdasági-társadalmi helyzete között, mint amire számítani lehetne. Például a legtöbbet nem Győr-Moson-Sopron megye költött, hanem a sokkal rosszabb helyzetű Jász-Nagykun-Szolnok megye. Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye között is minimális az eltérés, annak ellenére, hogy a keleti országrész szinte minden szempontból hátrányosabb helyzetű.

A legszélsőségesebb értékeket a kerületek mutatják, ami feltehetően abból adódik, hogy „egyedi” adatnak minősülnek. Mindenesetre figyelemre méltó, hogy egy olyan rossz szociális helyzetű kerület, mint a VIII., a kiadásai finanszírozása érdekében a normatívát jelentős mértékben (32 százalékkal) kiegészítette, míg egy másik, „közepes” státusú kerület kevesebbet költött szociális célokra, mint amennyi támogatásban részesült.

A regionális eltérések mellett megvizsgáltuk a településnagyság szerinti különbségeket is. A 7. táblázat adatai mutatják a különböző lélekszámú települések felhasználási arány alapján képzett ötödök szerinti megoszlását. Az alsó ötödökben vannak azok az önkormányzatok, amelyek viszonylag keveset költenek, vagy másként fogalmazva: a tényleges kiadásokhoz képest „túlf finanszírozottak”, és a felsőbb ötödökbe tartoznak azok, akik a normatívájuknál többet költöttek szociális feladatokra. Azon előzetes várakozásunk, hogy egy olyan települési sorrend a jellemző, amelynek egyik végén a kis falvak vannak magas központi finanszírozással, a másik végén pedig nagyobb városok jelentősebb önerővel, nem igazolódtott be. A települési hierarchia mindkét végén a magasabb önrész tapasztalható. Mind az 1000 fő alatti falvakban, mind az 5000 fő feletti települések esetében a felső decilisbe való kerülés a gyakoribb. Ezzel szemben a 1000–5000 lakos közötti települések inkább az alulköltőknek számítanak. Az alsó 20 százalékban még abszolút értékben is többen vannak a középkategóriájú önkormányzatok, mint az aprófalvak, pedig a mintában ez utóbbiak száma több mint másfélszeres.

A szociális normatíva felhasználási különbségeinek a pénzbeli ellátásokra és szociális alapszolgáltatásokra fordított kiadások együttes figyelembevételével elvégzett vizsgálat arra enged következtetni, hogy a *település gazdasági-társadalmi helyzete és a szociális kiadások közötti kapcsolat laza, a költségvetési lehetőségek és a szociális szükségletek mellett más tényezők is befolyásolják a szociális célú pénzek felhasználását*. A pénzbeli ellátások, segély típusú kifizetések önálló vizsgálata is ezt a megállapítást támasztja alá.

7. táblázat A települések megoszlása a normatíva felhasználási aránya és a településnagyság szerint

Felhasználási arány alapján számított kvintilisek	1000 lakos alatti	1000–5000 lakos közötti	5000 lakos feletti	Összesen	1000 lakos alatti	1000–5000 lakos közötti	5000 lakos feletti	Összesen
	települések száma				települések megoszlása			
alsó 20%	67	86	3	156	15	31	5	20
2. kvintilis	81	71	4	156	18	26	7	20
3. kvintilis	85	58	13	156	19	21	24	20
4. kvintilis	94	46	16	156	21	16	29	20
felső 20%	120	17	19	156	27	6	35	20
Összesen	447	278	55	780	100	100	100	100

Megjegyzés: Az alsó 20 százalékba tartoznak azok a települések, amelyek a normatíva 65 százalékánál kevesebbet költöttek szociális célokra, a felső 20 százalékba viszont azok a települések tartoznak, akik a normatívát 36 százalékkal kiegészítették vagy másként fogalmazva, a normatív kiadásainak kb. a kétharmadát fedezi.

#### 4. Pénzbeli ellátásokra fordított kiadások

A pénzbeli és természetbeni ellátások a szociális normatíva 83 százalékát teszik ki, így a segélyezésre fordított kiadások meghatározó szerepet játszanak a normatíva felhasználása során. A finanszírozás szempontjából a segély jellegű kifizetések két nagy csoportra oszthatók: az egészben vagy részben központosított finanszírozott ellátásokra és az önkormányzati forrás terhére folyósított támogatásokra.<sup>5</sup> A normatíva által finanszírozott pénzbeli ellátások kiadásai a tényleges ráfordításoknak csupán egy részéről adnak áttekintést. A pénzbeli ellátásokra fordított összkiadás 13 054 millió Ft volt, amelyből 7471 millió Ft-ot (57 százalékot) az egészében vagy részben központosított előirányzat terhére finanszírozott ellátások, míg az ún. „szabad rendelkezésű” segélykifizetések pedig 5583 millió Ft-ot (43 százalékot) tettek ki.<sup>6</sup>

Az előző részben a felhasználási arány alapján képzett ötödök (kvintilisek) szerint vizsgáltuk, hogy a településnagyság mennyiben befolyásolja a szociális feladatok kiadásainak az alakulását. Az alsó 20 százalékba tartoznak a legkisebb ráfordítással rendelkezők, míg a felső 20 százalékba a túlköltesző önkormányzatok. A fenti két segélytípus aránya számottevő eltérést mutat a keveset, illetve a sokat költő önkormányzatok szerint vizsgálva. Azoknál az önkormányzatoknál, amelyek a normatíva kisebb részét fordítják szociális célokra, a központosított támogatott ellátások aránya magas. Az e körbe tartozó településeken a segélyezéssel szembeni igényeket elsősorban

<sup>5</sup> Szakmai szempontból megkülönböztetett szerepük van a természetben nyújtott ellátásoknak (pl.: közgyógyellátás, élelmiszerjegy stb.), de mivel a finanszírozás oldaláról a második csoportba tartoznak, önállóan nem kerülnek bemutatásra. A továbbiakban a pénzbeli ellátásokba (segélyekbe) beleértendő a természetbeni ellátások is.

<sup>6</sup> A központosított előirányzat terhére finanszírozott ellátások közé soroltuk a gyermeknevelési támogatást, a HTO-támogatást és a jövedelemplóto támogatást. A többi segélyforma kiadását – köztük a nevelési segélyt – a szabad rendelkezésű támogatások között vettük figyelembe.

a központi források terhére igyekeznek „letudni”, és kevésbé jellemző, hogy saját költségvetésből segélyeznek. Ezzel szemben a normatívát leginkább kiegészítő önkormányzatok esetén a központilag támogatott segélyek aránya 20 százalékkal alacsonyabb, mint az előző csoportban, és jóval bőkezűbbek a szabad rendelkezésű forrásokból finanszírozott támogatások terén.

8. táblázat A segélytípusok súlya a pénzbeli ellátásokra fordított kiadásokon belül az alsó és felső kvintilisbe tartozó településeknél (1996)

A normatíva felhasználási aránya alapján képzett kvintilis	Központi-lag támogatott segélyek	Saját forrásból finanszírozott segélyek	Segélyezésre fordított kiadás	Központi-lag támogatott segélyek aránya	Saját forrás terhére finanszírozott segélyek aránya (%)	Összesen
		(millió Ft)				
alsó 20%	733,9	349,4	1083,3	68	32	100
felső 20%	2147,6	2294,8	4442,4	48	52	100

A fenti összefüggés nem magyarázható csupán azzal, hogy a szabadrendelkezésű segélyek között található olyanok, amelyek inkább a városokra jellemzők, mint például a lakásfenntartási támogatás. A rendszeres nevelési segélynél, amely az egyik leggyakoribb segélyfajta volt 1996-ban, és a kistépeléseken ugyanúgy megtalálható, mint a nagyvárosokban, a különbség szintén kimutatható: az RNS aránya másfélszer akkora a sokat költők 20 százalékában, mint a keveset költőkénél.

Ha a köztemetéstől eltekintünk (amely egy igen speciális ellátási forma), a pénzbeli ellátások közül a legkevésbé gyakoriak a lakáshoz kapcsolódó támogatások. (A lakáscélú támogatás a települések alig egynegyedében található meg.) Viszonylag kis gyakorisággal fordul elő az ápolási díj és a rendszeres szociális segély. A legelterjedtebb támogatások a munkanélküliek jövedelempótló támogatása, a rendszeres nevelési segély és a gyermeknevelési támogatás.

9. táblázat A pénzbeli és természetbeni ellátások előfordulási gyakorisága (1996)

Ellátás típusa	Azon települések száma, ahol az adott évben folyósítottak ellátást	Az ellátást nyújtó települések aránya*
Gyermeknevelési támogatás	694	89,0
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	764	97,9
Ápolási díj	501	64,2
Rendszeres szociális segély	578	74,1
Rendszeres nevelési segély	712	91,3
Lakásfenntartási támogatás	288	36,9
HTO-támogatás	701	89,9
Temetési segély	669	85,8
Átmeneti segély	665	85,3

A 9. táblázat folytatása

Ellátás típusa	Azon települések száma, ahol az adott évben folyósítottak ellátást	Az ellátást nyújtó települések aránya*
Lakáscélú támogatás	177	22,7
Egyéb pénzbeli ellátás	521	66,8
Köztemetés	167	21,4
Közgyógyellátás	639	81,9
Egyéb pénzbeli ellátás	339	43,5

\* A mintában szereplő települések száma: 780

A segélyezési rendszer „foghíjassága” legjobban a kistépelésekre jellemző. Lakásfenntartási támogatást például a kétezer lélekszám alatti települések kétharmadában nem fizettek 1996-ban. De az ápolási díjat is csak ezen települések felében folyósították. Ez arra engedne következtetni, hogy a saját költségvetésből finanszírozott, pénzbeli ellátások esetén a településnagyság befolyásolja a normatíva felhasználásában meglévő különbségeket.

E hipotézis helytállóságának bizonyítása vagy elvetése érdekében megvizsgáltuk a szabadrendelkezésű pénzbeli ellátásokra fordított kiadások normatíván belüli arányát településtípusonként. Pontosabban a szórás segítségével arról készítettünk számításokat, hogy az adott településtípusba tartozó önkormányzatok között mekkorák a különbségek, valamint hogy az összes település figyelembevételével számított különbség a településtípusonkénti, vagy a településtípuson belüli eltérésekből adódik-e. A számítások eredményét foglalja össze a 10. táblázat.

10. táblázat A szabadrendelkezésű segélyre fordított kiadások normatíván belüli aránya alapján számított különbségek, településnagyság szerint (1996)

Településnagyság (fő)	Települések száma	Átlag (felhasználási arány alapján)	Szórás (átlagtól való átlagos eltérés)	Szórásnégyzet	Relatív szórás (%)
30 001–	8	1,02	0,31	0,12	36
10 001–30 000	21	0,87	0,38	0,15	45
5 001–10 000	26	0,52	0,41	0,17	52
2 001–5 000	121	0,69	0,41	0,17	69
1 001–2 000	157	0,55	0,27	0,07	48
– 1 000	447	0,86	0,53	0,28	62
Összesen	780	0,76	0,48	0,23	64

A 30 000 lakosság szám feletti települések kivételével – ahol az esetszám a legalacsonyabb – a településtípuson belüli szórás meghaladja vagy megközelíti az 50 százalékot. Ez azt jelenti, hogy az egyes települések felhasználási mutatói átlagosan 50 százalékkal térnek el a csoportátlagtól. Kiugróan

magasak az eltérések a 2000–5000 fő közötti és az 1000 fő alatti települések esetén.

Kiszámoltuk továbbá, hogy a települések közötti eltéréseket mennyiben okozzák a csoporton belüli és a csoportok közötti különbségek. Az első jellemzésére a belső szórásnégyzetet (0,21), a másodikra pedig a külső szórásnégyzetet (0,02) használják. *Mivel a csoportokon belül jóval nagyobbak a különbségek, mint a csoportok között, a településtípusok eltérő jellege nem ad magyarázatot az önkormányzatok szociális célú kiadásai között meglévő különbségekre.*

A kiadási szerkezetben meglévő eltérések magyarázó tényezői között lehetnek szociális normatíva elosztásánál alkalmazott, demográfiai és munkaerő-piaci mutatószámok. Az elosztásnál figyelembe vett lakossági csoportok népességen belüli aránya alapján számított, településenkénti eltérések (relatív szórás) az alábbiak:

- munkanélküliség (jöv. pótló támogatásban részesülők száma) 87%
- idősek (60 éven felüliek) száma 30%
- adót nem fizetők száma 24%
- gyermekek (0–17 év közöttiek) száma 19%

A munkanélküliségtől eltekintve a mutatószámok szerinti eltérések alacsonyabbak, mint a felhasználásban mutatkozó különbségek. Már ez is jelzi, hogy a kiadásban meglévő különbségek csak részben vezethetők vissza a demográfiai és szociális jellemzőkre. *A szociális mutatószámok és a felhasználási arány alapján számított korreláció pedig szinte semmilyen kapcsolatot nem mutatott.* A segélykiadások normatíván belüli aránya és a szociális mutatók alapján számított korrelációs hányadosok értékei 0,1–0,2 között mozogtak.

A fentiekben ismertetett számítások eredményei arra utalnak, hogy objektív tényezőkkel – a települések gazdasági-társadalmi helyzetével – nem indokolhatóak az önkormányzatok között meglévő, jelentős mértékű eltérések. *A különbségek nem településcsoportonként, hanem településenként jelentkeznek.* Az, hogy az egyes önkormányzatok mennyire feladatorientáltak használják fel a hozzájuk eljuttatott forrásokat, alapvetően a szociális kérdésekhez való viszonyulásuktól, az általuk választott „magatartástól” függ. És ha a számok ezt tükrözik vissza, akkor joggal merülhet fel az az igény, hogy ez a szempont a források elosztása során is érvényesüljön, vagyis azokhoz az önkormányzatokhoz jusson több forrás, amelyek azt a normatíva jogcímeiben meghatározott feladatokra fordítják, illetve fordítva: ne legyenek túlfinanszírozva azok, amelyek más célra költik.

A normatíva felhasználásának figyelemmel kísérése, valamint a finanszírozásba való beépítése nélkül teremtheti meg az önkormányzatok érdekeltségét a szociális pénzek célirányosabb elköltésében, hogy az önkormányzati finanszírozás kereteit ez szétfeszítené. Emellett folyamatosan kontrollálható lenne, hogy mely települések esetén okoznak valóban pénzügyi nehézségeket a kötelezően ellátandó szociális feladatok és szükség esetén a gyorsabb beavatkozást is lehetővé tenné.

## 5. Egy megvalósult és egy elvetett javaslat

A vizsgálat tapasztalatai alapján a szociális és a gyermekjóléti normatíva átalakítására az alábbi két javaslat született:

– a szociális alapszolgáltatásokhoz kapcsolódó, állami támogatást le kell választani a pénzbeli ellátások finanszírozásától és önálló normatíva keretében kell megvalósítani;

– a pénzbeli ellátásokhoz történő állami hozzájárulás elosztását a lakosság szociális helyzetét jelző szükségleti mutatók mellett a felhasználásban meglévő különbségek is befolyásolják.

*Az első javaslatot elfogadták és az 1998. évi költségvetési törvényben a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatások már önálló normatívaként szerepelnek.* Így egyértelműen láthatóvá vált, hogy az állami költségvetés milyen összeggel támogatja a szolgáltatások fenntartását. A külön normatíva bevezetése mellett két, nagyobb költségigényű szolgáltatás esetén lehetőség volt intézményi normatíva kialakítására is.

A bevezetésre került, új normatíva három részből áll. A lakosság száma alapján elosztásra kerülő alapösszegre minden települési önkormányzat jogosult, függetlenül attól, hogy működtet-e valamilyen szolgáltatást vagy sem. Mivel törvényi kötelezettség alapján valamennyi településen gondoskodni kellene az alapszolgáltatások megszervezéséről, a normatíva alapösszege pénzügyi lehetőséget biztosít arra, hogy az önkormányzatok fokozatosan eleget tudjanak tenni ezen kötelezettségüknek.

A jelentősebb pénzügyi megterheléssel járó szolgáltatásokat vállaló önkormányzatok viszont e feletti támogatásban is részesülnek. Ilyen szolgáltatások a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat, valamint a falugondnok alkalmazása. Az ezekre jutó normatívát csak azon önkormányzatok vehetik igénybe, amelyek az adott szolgáltatást a településükön megszervezték. A jövőben mindenképpen kívánatos lenne a feladat ellátásához kapcsolódó, így célirányosabb finanszírozás körének bővítése, kiterjesztése a többi alapellátási formára is.

*A második javaslatot, a felhasználási arány szerepeltetését a mutatószámok között a költségvetési törvény parlamenti vitája során elvetették.* A Nép-jóléti Minisztérium javaslata alapján a normatíva felhasználása 5 százalékkal befolyásolta volna a források települések közötti elosztását, így a szükségleti mutatók – munkanélküliség, demográfiai tényezők, szja-t nem fizetők – meghatározó szerepe változatlanul megmaradt volna.

A felhasználási mutató elleni, legjellemzőbb érvelések az alábbiak voltak:

– a vizsgálat eredményei nem támasztják alá az abból levont állításokat, a normatív felhasználását az önkormányzatok pénzügyi korlátai határozzák meg, így nem hozhatók kedvezőtlenebb helyzetbe azok a települések, amelyek más célokra fordítják;

– a felhasználási mutató szerepeltetése a hátrányosabb helyzetű régiókat, településeket sújtaná és a nagyvárosok forrásait bővítené, akiknek a saját bevételeik nagyobbak.

Mivel előzetes hipotézis felállítása nélkül a normatíva felhasználásának okait kutatva azt tapasztaltuk, hogy az azonos helyzetű települések között

ugyanolyan nagyok a különbségek, mint az eltérő gazdasági-társadalmi státusúak között, a pénzügyi kényszer nem tűnik elégséges indoknak a szociális kiadások lefaragásához.

Az érvelés másik részét pedig a normatívára vonatkozó számítások nem támasztották alá. A települések szociális és gyermekjóléti normatíváit kiszámoltuk csak a szükségleti mutatók alapján, és a felhasználási mutató figyelembevételével is. A felhasználási mutató szerepeltetése a normatív támogatás megyék szerinti megoszlását alig változtatta meg, a településtípusok szerint viszont a kisközségeknek, ezen belül is az ezer lélekszám alattiaknak kedvezett. (A rájuk jutó előirányzat 1 Mrd Ft-tal több lett volna, mint a szükségleti mutatók által számított.)

11. táblázat A normatíva előirányzatának megoszlása településtípusok szerint (modellszámítás)

Településtípus (lakosság szám szerint)	Települések aránya (%)	Népesség aránya (%)	Előirányzat (%)	
			I. variáció (szükségleti mutatók alapján)	II. variáció (felhasználási mutatóval)
Fővárosi kerületek	0,7	17,9	13,5	13,0
Városok	0,3	11,6	10,8	10,4
50 000–99 999	0,4	8,0	6,7	6,5
30 000–49 999	0,5	5,9	5,8	5,5
20 000–29 999	0,8	5,8	5,6	5,4
10 000–19 999	2,1	9,0	9,9	9,6
0– 9 999	2,6	5,1	5,7	5,6
Összesen	6,7	45,4	44,5	43,0
Községek				
10 000–	0,3	1,3	1,1	1,0
5 000–9 999	2,3	4,7	5,2	5,0
3 000–4 999	6,3	7,1	7,9	7,9
2 000–2 999	9,3	6,9	8,0	8,1
1 000–1 999	21,2	9,2	10,6	11,0
0– 999	53,1	7,5	9,2	11,0
Összesen	92,6	36,7	42,0	44,0
Mindösszesen	100,0	100,0	100,0	100,0

A normatíva összege mindkét változatban a 2500–12 500 fő/Ft közötti sávban helyezkedett el. Mivel a felhasználási mutató szerint a települések között nagyobbak a különbségek, mint a többi mutatószám alapján, figyelembevételével a differenciáltabb elosztást erősítette volna. Míg a szükségleti mutatók alapján végzett számítások a települések 36,6 százalékának a normatívája volt magasabb 6500 Ft/fő-nél, addig a felhasználási mutató beépítésével ez az arány 51,6 százalékra nőtt. A magasabb normatívásávba való bekerülés a községekre volt jellemző, vagyis a kistelepülések jóval nagyobb arányban lettek volna jogosultak a magasabb támogatásra (pl. az I. változatban a 8500 Ft/fő feletti normatívát az ezer fő alatti települések mindössze

18 százaléka, míg a II. változat esetén a 39 százaléka igényelhetett volna). Általános tendenciaként megállapítható volt, hogy a felhasználási mutató figyelembevételével a kisebb lélekszámú és hátrányosabb térségekben lévő településeknek kedvezett.

Bár a felhozott ellenérveket a modellszámítások nem támasztották alá, a javaslatot mégis elvetették. Ennek valós oka vélhetően abban keresendő, hogy a felhasználási arányok közzétételével településszinten átláthatóvá válna, hogy elegendő fedezetet biztosít-e a normatíva az önkormányzatok szociális kiadásaihoz vagy sem. A korábbi érveléseket változatlan formában nem lehetne fenntartani, hiszen pontosan nyomon követhetőek lennének az önkormányzatok szociális kiadásai.

Annak ellenére, hogy javaslatunkat nem fogadták el, bízunk abban, hogy az önkormányzati vezetők többsége is szeretne tisztába lenni azzal, hogy mire is elegendő a szociális normatíva, így előbb vagy utóbb mégis bevezetésre kerül.

