

Bácskay Andrea Kistelepülések szociális ellátottsága

A tanulmány a kistelepülések szociális alapellátásának egy szeletét vizsgálja: a 2009. évi adatok alapján az étkeztetést, a házi segítségnyújtást, a falu- és tanyagondnoki szolgáltatásokat emeli ki. A házi segítségnyújtásról megállapítható, hogy a települések négyötödében lehetett igénybe venni. Az 1000 főnél nem népesebb községek ellátottsága az országos átlag alatt van, vagyis éppen az idősek által nagyobb arányban lakott területeken kevésbé kiépített a házi gondozás. Az étkeztetés országos lefedettsége megegyezik a házi segítségnyújtásával: 2009-ben a települések 80%-ában lehetett igénybe venni. Az ellátást működtető és az ellátásba bevont helységek aránya összességében (háromnegyed-egynegyed) és az 1000 fő alatti kategóriában is kedvezőbb képet mutat, mint amit házi segítségnyújtás esetében láttunk. A falugondnoki szolgálat sokkal kiépültebb a tanyagondnoknál, a 600 főnél kisebb népességű helységek több mint kétharmada foglalkoztatott falugondnokot.

A kistelepülések meghatározása a lakónépesség számával függ össze, a hazai szakirodalom általában – bár nem teljes egyetértésben – az 500 főnél kisebb lakónépességű településeket aprófalvaknak, az 500 és 999 fő közötti lélekszámmal rendelkezőket pedig kistelepüléseknek nevezi. Ezek a hazai településrendszer meghatározó sajátos, sok közös vonással rendelkező elemei, amelyek azonban nem tekinthetők homogén csoportnak (Balogh A. 2008; Kovács K. 2008). Elemzésünkben az 1000 főnél kisebb lélekszámúakat tekintjük kistelepülésnek, azon belül pedig a szociális törvény csoportosítása mentén alakítottuk ki a kategóriákat.

2009-ben az ország 3152 településének több mint felében (1758) a lakosságszám nem érte el az 1000 főt, ez az ország népességének azonban mindössze 7,7%-át foglalta magába. Elsősorban a Nyugat- és Dél-Dunántúl, valamint Észak-Magyarország régiókban alkotnak összefüggő térségeket. Számos vizsgálat, esettanulmány hangsúlyozza, hogy a legkisebb települések gazdasági, infrastrukturális és demográfiai helyzete kedvezőtlen: többségük elöregedő, a munkaerőpiacról kiszorult társadalmi csoportok otthona lett (Balogh A. 2008; Kovács K. 2008).

A szociális ellátások iránti igényt a települések korösszetétele jelentősen befolyásolja: minél idősebbek a településen élők, annál inkább valószínűsíthető a nagyobb számú szociálisan rászoruló ember. Az elöregedés jóval intenzívebben érinti a kisebb falvakat, az idősek aránya a legkisebb népesség kategória felé haladva fokozatosan emelkedik. A kistelepülések korösszetétel-beli hátrányát még szemléletesebbé teszi az öregedési index, ami az idős népesség (65 éves és idősebb) arányát fejezi ki a gyermeknépesség (14 éves és fiatalabb) százalékában (1. táblázat).

*1. táblázat
Az időskorú népesség aránya településnagyság-kategória szerint, 2009 (%)*

Településnagyság	65 éves és idősebbek aránya	Öregedési index
– 999	18,5	119,9
1000 –	16,5	110,5
Ország összesen	16,6	111,5

Írásunkban a kistelepülések szociális ellátottságának egy szeletét vizsgáljuk a 2009. évi adatok alapján. A szociális szolgáltatások köréből az étkeztetést és házi segítségnyújtást emeltük ki. Ezt a két alapellátási formát – amelyek igénybevétele elsősorban az időskorú lakosság körében jellemző – a törvényi szabályozás¹ szerint minden településen elérhetővé kell tenni az azt igénylők számára. Vizsgáljuk továbbá a tanya- és falugondnoki hálózatot, amivel bizonyos feltételek esetén ki lehet váltani az előbbi két szolgáltatást.

A szolgáltatások elérhetősége

A szociális törvény meghatározza azokat a minimális szolgáltatásokat, gondozási formákat, amelyekről az önkormányzatoknak minden településen gondoskodniuk kell, biztosítva ezáltal, hogy az alapvető ellátások minden állampolgár számára lakóhelytől függetlenül hozzáférhetőek legyenek. A törvény a települések szociális ellátási kötelezettségeit nem a helyi igényeknek megfelelően, hanem a településnagysághoz mérten szabja meg, a kisebb helységeken lényegesen szűkebb a kötelezően ellátandó feladatok köre. A szociális alapszolgáltatások közül jelenleg csak az étkeztetés és a házi segítségnyújtás megszervezése kötelező minden települési önkormányzat számára, azzal az engedménnyel, hogy a 600 lakosnál kisebb területeken az alapszolgáltatások falugondnok, a 70 és 400 fő közötti lélekszámú falvakban, továbbá külterületi lakott helyeken tanyagondnok alkalmazásával is biztosíthatók. Az önkormányzatok eltérő mértékben tesznek eleget ezeknek a kötelezettségeknek – létezik a településeknek egy olyan köre, amely nem, vagy csak hiányosan, esetleg külső segítséggel (társulásban, szerződéssel stb.) tudja teljesíteni a rá rótt feladatokat.

2009-ben a települések négyötödében lehetett igénybe venni házi segítségnyújtást. Az összes ellátott település 58%-a, ezen belül az 1000 fő alatti kategóriában lévő falvak 80%-a ún. bevont településként részesült a szolgáltatásból. Ez azt jelenti, hogy egy központi településen lévő intézmény szervezi a környező, általában kisebb községek ellátását, vagyis a házi segítségnyújtás esetében egy másik, környékbeli helységről járnak át a gondozók. Az ellátottság erősen függ a települések nagyságától, általánosságban elmondható, hogy minél kisebb egy település, annál kisebb arányban biztosított a szolgáltatás (2.táblázat). Az 1000 főnél nem népesebb községek ellátottsága az országos átlag alatt van, vagyis éppen az idősök által nagyobb arányban lakott területeken kevésbé kiépített a házi gondozás.

2. táblázat
Házi segítségnyújtást, szociális étkeztetést, falu- és tanyagondnokot biztosító települések aránya településnagyság-kategória szerint, 2009 (%)

Településnagyság	Házi segítségnyújtás	Szociális étkeztetés	Falugondnoki szolgálat	Tanyagondnoki szolgálat*
– 399	74,6	69,6	72,2	0,2
400– 599	74,1	74,7	58,5	0,8
600– 999	77,1	81,0	3,3	0,1
1 000– 1 999	81,7	83,5	1,7	13,5
2 000– 2 999	88,2	87,1	2,5	12,9
3 000– 4 999	91,6	90,2	1,5	14,8
5 000– 9 999	98,5	97,0	0,8	14,3
10 000–19 999	97,6	100,0	1,2	15,7
20 000–39 999	100,0	100,0	–	20,5
40 000–49 999	100,0	100,0	–	–

50 000–99 999	100,0	100,0	–	18,2
100 000–	100,0	100,0	–	22,2
Budapest	100,0	100,0	–	–
Ország összesen	80,8	80,2	28,3	8,0

*külsőterületi lakott helyekkel együtt

A szociális étkeztetés gyakorlatilag a legegyszerűbben megszervezhető ellátási forma, nem igényel speciálisan képzett munkaerőt, és nem szükséges fenntartani állandó helyiséget sem. Az önkormányzatok a legtöbb esetben valamelyik intézményük (pl. iskola, óvoda, idősek klubja) segítségével oldják meg a feladatot. Az ellátás országos lefedettsége megegyezik a házi segítségnyújtásával: 2009-ben a települések 80%-ában lehetett igénybe venni. Itt is megfigyelhető az urbanizációs lejtő: a hozzáférés esélye a települések lélekszáma mentén lefelé haladva csökken. Az ellátást működtető és az ellátásba bevont helységek aránya összességében (háromnegyed-egynegyed) és az 1000 fő alatti kategóriában is kedvezőbb képet mutat, mint azt a házi segítségnyújtás esetében láttuk.

A települési hátrányok csökkentése és az életfeltételek javítása érdekében a kistérségeken egyes közszolgáltatások falugondnok, illetve tanyagondnok segítségével is biztosíthatók. A falugondnok sajátos helyet foglal el a szociális szolgáltatások rendszerében: munkájában az alapellátási feladatok a meghatározók, de számos olyan tevékenységet is végez, ami túlmutat a klasszikus szociális feladatokon (személyszállítástól kezdve a közterület karbantartásán át közösségi programok szervezéséig). A falugondnoki szolgálat sokkal kiépültebb a tanyagondnoknál, a 600 főnél kisebb népességű helységek több mint kétharmada foglalkoztatott falugondnokot. Árnyaltabb képet kapunk az ellátottsági viszonyokról, ha megnézzük, hogy a házi gondozást nem biztosító települések közül hány helyen dolgozik falu- vagy tanyagondnok. Ezt mutatja a 3. táblázat.

3. táblázat
Egyes szociális szolgáltatások biztosítása településnagyság-kategória szerint, 2009

Településnagyság	Települések száma összesen	Lakónépesség száma (fő)	Házi segítségnyújtást biztosító település	Házi segítségnyújtást nem biztosító település	Ebből: falu- vagy tanyagondnokot alkalmazó település
– 399	889	196 051	663	226	148
400– 599	359	176 924	266	93	52
600– 999	510	395 085	393	117	14
1 000–1 999	635	917 217	519	116	12
2 000–2 999	279	674 123	246	33	3
3 000–4 999	203	772 307	186	17	2

Azon települések közül, ahol nincs házi gondozás, a 400 fő alattiak kétharmadán, a 400 és 599 fő közöttiek alig több mint felén működik falu- vagy tanyagondnok. Ehhez az adathoz vegyük figyelembe azt a tényt, hogy nincsenek különleges követelmények velük kapcsolatban sem a végzettséget, sem az ellátandó feladatok körét illetően. Nem előfeltétel a szociális szakmai képesítés, sőt a hatályos jogszabály² csak általános iskolai végzettséget ír elő. Kötelesek részt venni egy képzéssorozaton, ez azonban nem minden esetben készíti fel őket a szociális ellátórendszer különböző intézményeiben dolgozó szakemberekkel való

együttműködésre, azokra a lehetséges szerepekre, amiket munkájuk során ellátnak, valamint azon szociális gondozók pótlására, akiknél jogszabályi előírás az ápolói, gondozói képesítés.

Ellátottak

Az, hogy egy önkormányzat biztosítja az ellátást, nem jelenti automatikusan, hogy az összes igényt képes kielégíteni – többek között a kapacitások eltérő volta miatt. Az étkeztetés és a házi segítségnyújtás elsősorban az idős lakosság támogatását szolgálja, indokolt, hogy ezeket az ellátásokat az időskorú népességhez viszonyítva is vizsgáljuk.

4. táblázat

Házi segítségnyújtásban és szociális étkeztetésben részesülők aránya településnagyság-kategória szerint, 2009 (fő)

Településnagyság	Házi segítségnyújtásban részesülők tízezer lakosra jutó száma	Házi segítségnyújtásban részesülő 65 éven felüliek tízezer azonos korúra jutó száma	Étkeztetésben részesülők tízezer lakosra jutó száma	Étkeztetésben részesülő 65 éven felüliek tízezer azonos korúra jutó száma
– 399	285,8	1247,6	355,7	1261,3
400– 599	165,4	795,3	278,1	1079,3
600– 999	130,6	650,3	277,9	1121,0
1 000– 1 999	98,3	513,6	207,4	931,9
2 000– 2 999	84,6	451,4	168,2	755,2
3 000– 4 999	82,6	428,2	145,8	685,3
5 000– 9 999	59,6	313,7	113,0	492,1
10 000–19 999	51,7	272,2	99,8	404,4
20 000–39 999	36,9	186,0	78,3	296,7
40 000–49 999	32,3	167,4	77,1	254,4
50 000–99 999	49,2	245,7	106,3	304,2
100 000–	42,3	225,4	81,8	277,9
Budapest	26,4	127,3	68,5	231,9
Ország összesen	63,3	323,7	124,5	498,0

Az ellátottak népességszámhoz viszonyított hányada a kisebb településeken magasabb, mint a nagyobbakon (4. táblázat), ami látszólag ellentmond annak a megállapításnak, miszerint minél kisebb egy település, annál rosszabb a szolgáltatások elérhetősége. E paradoxont egyrészt az magyarázza, hogy a kisebb helyeken szélsőséges az ellátásokhoz való hozzáférés, ahol megoldott a gondozás, ott sokan igénybe is veszik azt – ezzel is bizonyítva az előregedett kistépülések fokozottabb ellátási igényét –, azonban a települések azon részében, ahol nincs jelen a szolgáltatás, ott nagy számban maradnak segítség nélkül a rászorulóknak. Másrészt magyarázó körülmény a települések alacsony lélekszáma, a statisztikának az aprófalvaknál jelentkező torzító hatása.

Tovább nehezíti az ellátottsági mutatók értékelését, hogy az egyes szolgáltatások jelenlétének regisztrálása csak egy lehetőséget kifejező mutató – nincs információnk arról, hogy a

rendelkezésre álló kapacitások, erőforrások elegendőek-e, milyen igény mutatkozik irántuk, továbbá az ellátás színvonaláról sincs ismeretünk.

Fenntartók

Az alapszolgáltatások megszervezése szinte teljes egészében az önkormányzatokra hárul, a nem állami szervezetek aránya minimális. A vizsgált ellátások esetében is az önkormányzati fenntartású szolgáltatók egyértelmű túlsúlya látszik (5. táblázat).

5. táblázat
Egyes alapszolgáltatások számának megoszlása fenntartó szerint, 2009 (%)

Szolgáltatás	Települési önkormányzat	Önkormányzati intézményfenntartó társulás, többcélú kistérségi társulás	Egyház	Nonprofit	Vállalkozás	Összes fenntartó
Szociális étkeztetés	76,5	19,9	2,3	1,2	0,1	100,0
Házi segítségnyújtás	56,4	34,1	6,2	3,1	0,2	100,0
Falugondnoki szolgálat	97,1	1,7	0,5	0,7	–	100,0
Tanyagondnoki szolgálat	82,5	13,5	1,2	2,8	–	100,0

A kisebb önkormányzatok – hacsak nem rendelkeznek valamilyen rendkívüli bevételi forrással – nem képesek maradéktalanul ellátni minden kötelező feladatot, ezért különböző társulásokkal (önkormányzati intézményfenntartó társulás, többcélú kistérségi társulás) igyekeznek törvényi kötelezettségeiknek eleget tenni. A társulásokhoz való viszonyulás az elmúlt években változott: megfigyelhető, hogy az intézmények fenntartó szerinti összetételében egyre nagyobb szerepet kap a társulásos fenntartói forma az alapszolgáltatásoknál korábban domináns önálló települési önkormányzati működtetés helyett. Az önkormányzatok mindinkább közös erővel próbálják meg ellátni a feladatokat, ami különösen a kistérségeken jelent előnyöket, ahol számos közszolgáltatás önálló megszervezésére sem szakmai, sem gazdaságossági okokból nem lenne mód. Ez a folyamat ugyan a települési autonómia megrövidítésével jár, de a feladatok ésszerűbb – és főleg költségkímélőbb – körülmények között teljesíthetők, a társulások nagyobb eséllyel pályázhatnak központi költségvetési támogatásokra, a finanszírozás hatékonyabbá válik, többcélú kistérségi társulás esetén többletfinanszírozás, kistérségi kiegészítő normatíva is jár. Vitathatatlan előnye, hogy általában szakemberek, szakképzett gondozók végzik a munkát, sokszor éppen ezért alakítanak társulást, mert helyben nem találnak megfelelő munkaerőt.

Ugyanakkor a finanszírozással eröltetett „kényszerházasságok” a sokszor ingatag települési kapcsolatokat tovább gyengíthetik (Kiss M. 2008; Schwartz Gy. 2008). Az önállóság csorbulása, a kisközségek környező, erősebb településektől való függése mellett a szociális szférában komoly problémát jelent a helyi viszonyokban való járatlanság és az ellátandók túlságosan nagy köre, főként, ha a bevont települések nagy területen, a központtól akár több tíz kilométerre fekszenek. A házi segítségnyújtást működtető települések közül minden ötödik a sajátján kívül ellát más települé(s)et is (a bevont települések legmagasabb száma: 42, átlaga: 6,4, szórása: 6,4). Az étkeztetés helyben történő megoldása kevésbé jelent gondot,

mivel a szolgáltatást működtető településeknek csak 8%-ához tartozik bevont település (legmagasabb szám: 43, átlag: 4,2 szórás: 5,0). A 6. táblázat településnagyság-kategória szerint mutatja, hogy a helységek mekkora hányadán működik helyben a házi segítségnyújtás és az étkeztetés.

6. táblázat
Házi segítségnyújtást és szociális étkeztetést helyben működtető települések aránya településnagyság-kategória szerint, 2009

Településnagyság	Házi segítségnyújtás		Szociális étkeztetés	
	Összes település %-ában	Ellátást biztosító települések %-ában	Összes település %-ában	Ellátást biztosító települések %-ában
– 999	14,7	19,5	43,3	58,5
1000 –	57,6	65,6	78,9	89,5
Ország összesen	33,7	41,7	59,0	73,6

Itt is megfigyelhető a kistelepülések felülreprezentáltsága: az 1000 főnél nem népesebb községek között az ellátásokat helyben működtetők aránya jóval alacsonyabb, mint az 1000 fő feletti kategóriában. Összességében a házi segítségnyújtás igénybevételét biztosító, 1000 főnél kisebb lélekszámú községek közel négyötödének, a hasonló településnagyság-kategóriába tartozó, étkeztetést nyújtó falvak több mint 40%-ának lakosait másik település szociális gondozója látja el, vagyis az adott szociális feladatokra külön intézmény, önálló szervezet nincs a településen.

A tanulmány forrása: Statisztikai tükör, V. évf. 2. sz. www.ksh.hu

Irodalom

Balogh András (2008): *Az aprófalvas településállomány differenciálódási folyamatai Magyarországon*. Szombathely, Savaria University Press.

A kistelepülések helyzete az Alföldön. Szeged, 2009. KSH,

Kiss Márta: Túristvándi – kis falu, nagy tervekkel. In *Kistelepülések lépéskényszerben*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2008

Kovács Katalin (2008): Kistelepülések lépéskényszerben. In *Kistelepülések lépéskényszerben*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó

Schwartz Gyöngyi (2008): „Ide elkötelezett emberek kellene, akik élhető falvakat akarnak”. In *Kistelepülések lépéskényszerben*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó.

¹**Jegyzetek**

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról.

² 1/2000. (I.7.) SZCSM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.