

SOÓS ZSOLT

Reform után

A kistérségi közszolgáltatási reform hatásai a Téli kistérség
szociális szolgáltatási rendszerére¹

A tanulmányban arra próbáltam választ keresni, hogy a kormányzat által 2004-ben, főként nyugat-európai minták alapján elindított, ám a kedvezőtlen költségvetési helyzet és a polarizált politikai struktúra miatt az eredeti tervektől jelentősen eltérő módszerekkel megvalósított, elsődlegesen a kistérségi közszolgáltatások koncentrálására irányuló, regionális közigazgatási reform alkalmasnak bizonyult-e a vizsgált Téli kistérségben, a szociális és a gyermekjóléti alapszolgáltatásokban tapasztalható problémák kezelésére. Vagyis: a kistérségi szintű társulások szolgáltatásszervezés anyagi ösztönzése alkalmas-e a szolgáltatási hiányok megszüntetésére, s ezáltal arra, hogy csökkentse az egyes szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlőtlenségét, ezen keresztül pedig mérsékelje a kistérségben élő, hátrányos helyzetű lakosság kirekesztettségét. Alkalmas-e továbbá a jelentős részben a működő szolgáltatások kapacitás-kihasználtságából eredő magas fajlagos költségek, s ezáltal a szolgáltatási rendszer működési összköltségeinek a csökkentésére, s egyúttal a gyakran – főként a kedvezőtlenebb anyagi és humán erőforrások (a szakképzettség hiánya) miatt – tapasztalható gyengébb szolgáltatási minőség javítására. Cél volt továbbá annak feltárása, hogy a vizsgált kistérségben összegyűjtött tapasztalatok vajon kizárólag egyedi esetnek tekinthetőek-e, vagy pedig szélesebb körben, más kistérségekben is előfordulhatnak.

Bevezetés

A rendszerváltást követően a helyi szintű közigazgatási és közszolgáltatási rendszer alapvetően átalakult, a decentralizált tanácsi rendszert decentralizált önkormányzati váltotta fel (Mezey 1996). Ez egyrészt nagyfokú önállóságot és döntési szabadságot biztosított a települések lakói-

¹ A tanulmány az ELTE Szociológiai Doktori Iskola Szociálpolitika alprogramjában 2007-ben elkészült, „Helyes irány vagy tévút? A közszolgáltatások kistérségi koncentrációját ösztönző reform jóléti szolgáltatásokra gyakorolt hatása a Téli kistérségben” című doktori értekezés főbb elemeinek, különösen fő fejezetének összegzése. A tanulmány elkészítéséhez szükséges vizsgálatok a Magyar Zoltán Felsőoktatási Közalapítvány anyagi támogatásával készültek.

nak, másrészt meglehetősen széttagolt struktúrárt eredményezett. Napjaink Magyarországon 3154 önkormányzat működik, melyek mintegy felében a lakosság szám nem éri el az ezer főt (KSH, 2006. január 1.). E kis létszámú önkormányzatok azonban gyakran kevésbé képesek költséghatékonyan gazdálkodni, sokszor szakemberhiánnyal küzdenek, s nem ritkán a lakossági szükségletek kielégítése sínyli meg e hiányosságokat.

A fentiekből következően több mint 3000 egymástól kisebb-nagyobb mértékben különböző *szociális ellátórendszer* funkcionál, amelyek minősége az említett tényezőkön túl, függ a települések gazdasági lehetőségeitől, a döntéshozók szociális érzékenységétől és számos más speciális körülménytől, vagyis a lakóhely nagyban befolyásolja a szolgáltatásokhoz és ellátásokhoz való hozzáférés lehetőségét. E tekintetben tehát kevésbé érvényesül az esélyegyenlőség, így e javak vonatkozásában elosztási igazságosságról is aligha beszélhetünk, sőt, Szalai Júlia (2002) e megállapításokon túlmenve arra a következtetésre jutott, hogy: „az átalakított intézményrendszer önmozgásai immár »saját jogukon« is hozzájárulnak a szegénység egyes típusainak tartós fennmaradásához, [...] a kirekesztődés folyamatainak felgyorsulásához.”

A rendszerváltást követő kormányzatok a szociális szektorban jelentkező problémákat az önkormányzatok önrendelkezési jogának bizonyos fokú csorbításával (részleges centralizációval) próbálták kezelni, mégpedig úgy, hogy a helyi önkormányzatokat (a települési önkormányzatok esetében a „differenciált feladattelepítés elvét” alkalmazva, méretnagságtól függően) kötelezték egyes szociális és gyermekjóléti feladatok ellátására, e feladatellátás *költségeihez pedig állami forrásokat biztosítottak és biztosítanak*. Ennek „A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról” rendelkező 1993. évi III. tv. (a továbbiakban: „Szociális törvény” vagy Sztv) elfogadásától érvényesülő támogatási rendszernek a fontos jellemzője, hogy a különböző problémákkal küzdő csoportok (pl.: segítségre szoruló idősök stb.) helyzetén nem, vagy egyes esetekben nem elsődlegesen pénzübeli támogatásokkal, hanem speciális szociális szolgáltatások biztosításával próbál javítani (Győri – Mózer 2006).²

A helyi önkormányzatok bizonyos feladatok ellátására való kötelezésének tehát az az elsődleges oka, hogy a jogalkotó a *szociális alapszolgáltatásokhoz* való hozzáférés lehetőségét többé-kevésbé minden állampolgár számára biztosítani kívánta. Már a jogszabályok megalkotásakor látható volt azonban, hogy a beavatkozás némiképp korlátozza az önkormányzatok autonómiáját, valamint a kisebb önkormányzatok jelentős része – a folyósított, országos szinten összesítve jelentős összegű központi támogatás ellenére – nem rendelkezik kellő erőforrással a kötelező szolgáltatási feladatok ellátásához. A fenti problémák orvoslása, valamint a szubszidiaritás és a jóléti pluralizmus elvének érvényesítése érdekében, e jogszabályok lehetővé teszik, hogy az önkormányzatok maguk választhassák meg azt a módot, ahogy az szolgáltatásokat biztosítani kívánják (pl. önálló intézmény vagy intézményi társulás működtetésével, „kiszere-

² 1993. óta az Sztv-t, s a kötelezéseket szintén tartalmazó, „A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról” szóló 1997. évi XXXI. tv-t több alkalommal módosították, s e módosítások révén a kötelezően ellátandó feladatok köre több alkalommal változott.

zódéssel” stb.), ami lehetőséget ad a helyi erőforrások koncentrálására, a rendszer helyi igényekhez és lehetőségekhez igazítására is.

Ugyanakkor vélhetően az erőforráshiányból, és/vagy a kellő helyi politikai akarat (s egyes esetekben talán a valós igények) hiányából adódóan, az önkormányzatok közel 40 százaléka nem, vagy alig³ működteti a kötelező alapellátásokat. További gond, hogy az ellátások sok esetben éppen azon kistelepüléseken nem hozzáférhetőek, ahol arra a szegénység halmozódása és a lakosság előregedése miatt a legnagyobb szükség lenne,⁴ s ahol az önkormányzati ellátási hiány – ugyancsak a gazdasági és humán erőforrások (helyi értelmiség) szűkös volta okán – együtt jár a jóléti célú civil szervezetek hiányával (Hazai 1998).

Az erőforrások szűkössége, s ebből adódóan a jó minőségű szolgáltatások hiánya és a méretgazdaságtalanság problémája azonban nem „csupán” a szociális szektort érinti. A kistelepüléseken meglehetősen nehéz, esetenként pedig irracionálisan sok anyagi forrást felemésztő feladat az ott élők számára megfelelő minőségű oktatást, egészségügyi, kulturális vagy éppen közigazgatási szolgáltatásokat biztosítani. E problémák, összekapcsolódva a kistelepüléseken jelentkező egyéb gondokkal (munkalehetőségek, egyéb magánszolgáltatások hiánya stb.), gyakran e településeken élő, társadalmi vagy egészségi hátrányokkal küzdő lakosság társadalmi kirekesztődésének (exclusion) fokozódását idézik elő.

Mindezek mellett a szétaprózódott (méretgazdaságtalan) intézményrendszer fenntartása országos szinten jelentős forrásokat emészt fel, vagyis a rendszer működtetése nem csupán alacsony hatásfokú, de egyidejűleg meglehetősen kishatékonyaságú is.

A szolgáltatási hiátusokból, az egyenlőtlen hozzáférésekből és az alacsony hatásfokú működésből eredő szakmai problémák napjainkban már éppúgy széles körben ismertek, mint a kevésbé hatékony működésből eredő finanszírozási gondok. Vitatott azonban, hogy ezek az Európa számos más országában is tetten érhető problémák kizárólag, vagy elsődlegesen a települések elaprózódottságából, vagy pedig más okokból (is) erednek.

A 2002-től regnáló „szociál-liberális” kormányzatok, s az azok munkáját segítő szakértők a kistelepülések közigazgatási és közszolgáltatási rendszerével kapcsolatos hatásossági és hatékonysági problémákat elsősorban a települési rendszer elaprózódottságára, s az ebből adódó kisüzemméretre vezetik vissza. Egyrészt ebből, másrészt az Európai Unióhoz való csatlakozásunkból következően, az uniós támogatási rendsze-

3 E települések az Sztv-ben előírt 3 alapellátásból 4 év időszakában (1997–2000 között) nem biztosítottak, vagy maximum egy alapellátást biztosítottak a lakosság számára (Korintus – Hodosán – Papházi – Rácz – Szombathelyi 2002: 38).

4 A kilencvenes évekre vonatkozó szegénységkutatások eredményei alapján Spéder Zsolt (2002: 123) arra az eredményre jutott, hogy: „a mindenkori szegények egy kitüntetett csoportja – a tartósan szegényeké – területileg falvakban és az ország északkeleti részein koncentrálnak, szegregálódnak”. E megállapítást erősíti meg és egészíti ki Herpainé Márkus Ágnes és Somorjai Ildikó (2004: 25) egy a Téli kistérségben az ezredfordulót követően elvégzett vizsgálata, miszerint: „nem csak a 90-es évekre érvényes Spéder megállapítása, hanem érvényes napjainkra is [...] a mély szegénységben élő emberek csoportjai az ország dinamikusán fejlődő, gazdag megyéjének egyes falvaiban is megtalálhatóak.”

rekhez való jobb igazodás érdekében,⁵ 2003-ban az egykori Belügyminisztériumban (ma Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, a továbbiakban ÖTM) „IDEA program”⁶ megnevezéssel elindult a közigazgatási és közszolgáltatási rendszer hatalmi(döntési) és területi struktúrájának átalakítására irányuló „regionális közigazgatási reform” kidolgozása. E reform egyik fő eleme az elaprózódott rendszerek koncentrálsának előmozdítása (Ágh – Németh 2004). A reformerek e változtatásoktól, különösen attól, hogy számos közintézményt a települési önkormányzatok helyett az átalakítás eredményeképpen kialakított kistérségi társulások működtethetnek, számos kedvező hatást reméltek, melyek teljesülése vagy elmaradása a reform sikeressége, vagy éppen sikertelensége egyik mércéjének tekinthető. A reformot elindító szakemberek úgy vélték, hogy az átalakítás eredményeképpen:

- a jóléti szolgáltatási rendszerben lévő hiányok csökkenni fognak,
- megvalósul a kevésbé kihasznált kapacitású szolgáltatók koncentrálsa, ezáltal optimalizálódik a közszolgáltatásokban dolgozók létszáma (vagyis közszolgáltatási létszámcsökkentés valósul meg),
- csökkenni fognak a közszolgáltatások működési költségei, vagyis növekedni fog a működési hatékonyság,
- javulni fog a szolgáltatások hatásossága és minősége,
- mérséklődni fognak a területi egyenlőtlenségek, különösen a jó minőségű közszolgáltatásokhoz való hozzáférésben tapasztalható különbségek, s végül
- az Európai Unió Strukturális Alapjaiból származó fejlesztési forrásokot is hatásosabban lehet majd becsatornázni.

Az egyes ágazati minisztériumok „kiemelt” várakozásai is a fenti listáról származtak. Az egykori Esélyegyenlőségi Szociális és Családügyi Minisztérium (ma Szociális és Munkaügyi Minisztérium), valamint az egykori Belügyminisztérium, elsősorban a szolgáltatási hiányok csökkenését és a szolgáltatási minőség javulását, míg a pénzügyi tárca elsősorban az allokált működési költségek csökkenését és a hatékonyság növekedését remélte a reformtól.

Az ellenzéki pártok és egyes szakértők viszont e reform megvalósítása kapcsán számos kedvezőtlen hatással számoltak. Különösen éles kritikát fogalmazott meg Ladányi János és Szelényi Iván (2005), akik e reformot egyrészt a koncentrált megoldások általános negatív hatásai, másrészt az 1970-es években megvalósított közigazgatási és közszolgáltatási körzetesítés kedvezőtlen tapasztalatai miatt tartották „elhibázott lépésnek”. Úgy vélték, a kormányzat az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció alapján megvalósított körzetesítést kívánja megismételni, így

5 Az Európai Unió a „koncentráció” és „partnerség” alapelveinek megvalósítása érdekében a regionális felzárkózást elősegítő támogatásait megfelelő (kellő) méret nagysághoz köti, valamint preferálja a több település, illetve többféle fenntartású szolgáltató együttműködése alapján megvalósuló programokat, aminek eredményeképpen kistépülési önkormányzatok ilyen forrásokra önállóan nem is pályázhatnak (Bolyán 2002).

6 A mozaik szó az integráció, decentralizáció és autonómia szavakat foglalja magába.

a rendszer-átalakítás egykoron meglehetősen kedvezőtlen következményei is hasonlóak lehetnek,⁷ ezért feltételezték, hogy:

– A fejlesztések zöme a körzetközponti településeken fog megvalósulni, s a közszolgáltatási munkahelyek is itt fognak többségében létrejönni, így a koncentráció az itt élőknek kedvezhet, miközben a kistelepülési fejlesztések várható elmaradása a munkahelyek és a közintézmények hiánya miatt, az életkörülmények a kistérségek periferiáján fekvő falvakban tovább romolhatnak. Ennek következtében a fiatalabb és kvalifikáltabb népesség még megmaradt része is elhagyhatja majd e falvakat, ami pedig e települések még inkább fokozódó elöregedését és/vagy „elgettősodását” eredményezheti.

– A központilag kialakított, uniformizált megoldások nem vezethetnek eredményre, mivel az egyes kistérségek jellemzői, s ebből adódóan megoldandó problémái is nagyon különbözöek. A fő gond ez esetben bizonyos térségek „gettősodása”, melynek problémáját speciálisan az e térségekre kialakított beavatkozásokkal lehetne kezelni.⁸

– Az itt kialakított új, „ötszintű” rendszerben (a régiókkal és a kistérségekkel) növekszik a széles értelemben vett közszolgáltatási szintek száma, így a rendszer működtetése még átláthatatlanabb, rugalmatlanabb, s főként a tovább terebélyesedő közigazgatás következtében még költségesebb lesz.

E reform tehát meglehetősen kedvezőtlen folyamatokat generálhat a kistelepüléseken, ezért a szerzőpáros úgy vélte, a decentralizáció fenntartása szolgálná leginkább az ott élők érdekeit, hiszen az 1971-es koncepció kedvezőtlen hatásait éppen az 1990-ben megvalósított decentralizáció tompította. Ennek hozadékaként ugyanis növekedett a települési autonómia, s a rendelkezésre álló források felhasználásáról immár maguk döntö kistelepülési önkormányzatok elsősorban az elmaradott infrastruktúrát, s ezáltal a falvakban lakók életkörülményeit javították.⁹ E fejlesztések nyilvánvalóan hozzájárulhattak ahhoz, hogy a falvak jelentős részében megállt, számos településen pedig meg is fordult a vándorlás kedvezőtlen tendenciája.

A szerzőpáros e „körzetesítést” ráadásul olyan elhibázott, kedvezőtlen hatásokat generáló lépésnek tartotta, ami a XXI. században, a javuló közlekedési és kommunikációs viszonyok miatt, még kevésbé aktuális és logikus, mint a hetvenes években volt.

Azonban nem csupán az átalakítás lehetséges hatásai tekintetében voltak és vannak véleménykülönbségek az egyes szakemberek között, hanem abban is, hogy vajon elfogadható-e az a kiindulási pont, hogy a közszolgáltatási rendszerben a problémák *elsődleges* eredete a gazdaságtalan üzemméret. Győri Péter és Mózer Péter (2006) a kormányzati állásponttól eltérően úgy véli, a *szociális szektorban* tapasztalható szolgáltatási problémák *elsődlegesen* a diszfunkcionális szabályozási (számos, a helyi

⁷ Megjegyzendő azonban, hogy míg 1971-ben *centralizációs*, addig napjainkban *koncentrációs* folyamatok zajlanak, vagyis a két reform sem alapelveiben, sem kitűzött céljaiban nem teljesen azonos.

⁸ Erre irányuló programok 2007-ben már működtek, e célra a kormányzat több mint 5 Mrd forintot fordított (2006. évi CXXVII. tv.).

⁹ Igaz, e fejlesztések megvalósítását a rendszerváltás utáni kormányzatok is jelentős mértékben támogatták.

szükségletekhez esetenként nem igazodó szolgáltatás biztosításának kötelező előírása) és finanszírozási (az egyes szolgáltatóknak azonos összegben nyújtott normatív finanszírozás¹⁰) rendszerből erednek. E tényezők miatt alakult ki olyan közszolgáltatási rendszer, amely nem a helyi szükségleteknek, hanem az állami kötelezésnek megfelelő, illetve az ellátotti érdekek helyett, inkább az intézményi és a fenntartói pénzügyi érdekeket szolgálja, jelentős országos szintű hozzáférési egyenlőtlenségeket eredményez, ráadásul pazarlóan működik.

Tervek és módosítások a reformfolyamatban

A reformmal kapcsolatos szakértői várakozásokat nagyban befolyásolta, hogy a folyamat során a kitűzött célok elérésének tervezett módszerei – egyrészt a mai polarizálódott politikai szerkezetből, másrészt a kedvezőtlen költségvetési helyzetből adódóan – jelentősen megváltoztak. Az átalakítást előkészítő szakemberek eredetileg egy átfogó, három részelemből álló regionális reform kialakítására tettek javaslatot. Ennek egyik eleme a regionális közigazgatási szint és intézményrendszer kialakítása volt, melynek során a megyei önkormányzatokat regionálisakkal váltották volna fel (Vitaanyag 2003/a). Emellett sor került volna az önkormányzati finanszírozás átalakítására, vagyis a központi források elosztásának jelentős mértékű decentralizációjára (Vitaanyag 2003/c), valamint a közigazgatási kistérség kialakítására és a kistérségi közszolgáltatás-szervezés előmozdítására is (Vitaanyag 2003/b).

Végül – jelentős részben a kedvezőtlen költségvetési helyzet miatt – a „szociál-liberális” kormányzat a finanszírozásban tervezett decentralizáció helyett, 2006-tól további forráskoncentrációt valósított meg. Ugyanakkor a kétharmados parlamenti szavazattöbbséget igénylő átalakítási javaslatok – ideértve a megyerendszer régiókkal való felváltását, valamint a kistérségi társulási rendszer teljes körű, kötelező kialakítását, amely változtatás után bizonyos közfeladatokat már nem a települési önkormányzatoknak, hanem a kistérségi társulásoknak kellett volna ellátniuk – az ellenzéki pártoktól nem kaptak támogatást.¹¹

A fentiek miatt végül kizárólag a „kistérségi reform” indulhatott el, ám kétharmados parlamenti támogatottság hiányában, az eredeti tervek-től eltérően, nem a kötelező társulási rendszer létrehozásával, hanem a többcélú kistérségi társulások kialakításának és a kistérségi közszolgál-

10 A rendszerfejlődésre még kedvezőtlenebb hatást gyakorol, hogy az egyes szolgáltatástípusok eltérő elvek alapján meghatározott normatívákban részesülnek (pl.: az ellátottak száma alapján leutalt „fejkvóta”, intézményi egységenként meghatározott „intézményi kvóta” stb.). Erről a későbbiekben részletesen írok majd.

11 A régiók kialakítását e pártok döntően a magyar közigazgatási hagyományok megváltoztatása, „az ezeréves megyerendszer megszüntetése”, továbbá amiatt nem támogatták, mert így számos megyei feladat távolabb került volna a településektől, ezáltal a közszolgáltatást igénybevevő lakosságtól. A kistérségi társulások kötelező kialakítását pedig a települési önkormányzatok jogainak csorbítása, továbbá a lehetséges kedvezőtlen hatások (Szelényi – Ladányi 2005) miatt nem tartották elfogadhatónak (P.I. 2004/á/1–2).

tatás-szervezésnek a jelentős mértékű *anyagi ösztönzésével*.¹² Az így kialakított, végleges szabályozással azonban már a területért felelős szakpolitikusok sem voltak maradéktalanul elégedettek. Mindezt jól jelzi Wiener György (MSZP) (P.I. 2004/r) parlamenti hozzászólása is: „egy koncepciójában részben megváltozott törvényjavaslattal állunk szemben. ... Nem ez a legjobb megoldás, de ez az, amelyet a parlament talán hajlandó akceptálni, hajlandó elfogadni, hajlandó a magyar jogrendbe beiktatni.”

A kutatás főbb céljai

Kérdéses volt tehát, hogy a jóléti szolgáltatások rendszerében mi tekinthető a gondok fő forrásának, s az is, hogy a 2004-ben elindított regionális reform milyen hatásokat eredményezhet. E kérdéseknek az ország, és a közszolgáltatások egészére vonatkozó adekvát megválaszolása azonban sokszorosan meghaladja egy „egyfős kutatócsoport” lehetőségeit. Ezért *e tanulmány* megírása kapcsán „csupán” arra vállalkoztam, hogy megvizsgáljam, egy kedvező helyzetű régió (Nyugat-dunántúli régió) döntően kistelepülésekből álló, hátrányos helyzetű kistérségében (Téti kistérség) a főként nyugat-európai minták alapján elindított (Orova 2006), elsődlegesen a kistelepülési közszolgáltatások koncentrálására irányuló regionális közigazgatási reform, alkalmasnak bizonyult-e a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatásokban tapasztalható problémák kezelésére. Vagyis, megfelelő eszköz-e a szolgáltatási hiányok megszüntetésére, s ezáltal az egyes szolgáltatásokhoz való hozzáférési esélyegyenlőtlenség és elosztási igazságtalanság csökkentésére, ennek segítségével pedig a kistelepüléseken élő, hátrányos helyzetű lakosság kirekesztettségének mérséklésére? Alkalmas-e továbbá az elsődlegesen a működő közszolgáltatások kapacitás-kihasználatlanságából eredő magas fajlagos költségek, s ezáltal a szolgáltatási rendszer működési összköltségeinek a csökkentésére, s egyúttal a gyakran – főként a kedvezőtlenebb anyagi és humán erőforrások miatt – tapasztalható gyengébb szolgáltatási minőség javítására?

Cél volt továbbá annak feltárása, hogy a vizsgált kistérségben összegyűjtött tapasztalatok vajon kizárólag egyedi esetnek tekinthetők-e, vagy pedig szélesebb körben, más kistérségekben is előfordulhatnak. Ezért a vizsgálat során a térségben lefolytatott kutatás (terepkutatás, dokumentum-elemzés és interjúk felvétele) mellett összegeztem a reform megvalósításáért felelős ÖTM-ben összegyűjtött adatokat, valamint felhasználtam az Állami Számvevőszéknek (a továbbiakban ÁSz) a szociális alapszolgáltatások működésére vonatkozó 2007. évi jelentéséhez és a Szociális Szakmai Szövetség (a továbbiakban 3Sz) e reformmal kapcsolatos állásfoglalásának kialakításához végzett vizsgálódások eredményeit. Ezek mellett építettem más kistérségekben felhalmozódott tapasztalatokra is.

¹² Egyes közszolgáltatások esetében, ha azokat kistérségi szinten szervezik meg, bizonyos feltételek teljesülésekor (pl.: a kistérségi lakosság többségének ellátása), a többcélú társulás a szolgáltatásműködtetéshez nyújtott állami alapszolgáltatás kivül, pótlólagos („ösztönző”) normatívában is részesül (2004. évi. CVII. tv.).

A Téli kistérség kialakulása és területi jellemzői

E kistérség Győr-Moson-Sopron megye déli részén, a Marcal és a Rába folyók, valamint a Sokoró dombság között terül el. A térségbe 19 település, a kistérség központjaként funkcionáló egyetlen város (Tét), valamint 18, méretében egymástól jelentősen különböző falu tartozik.¹³

A Téli kistérség településeinek lakónépessége (fő), 2001

település: 500 fő alatti	lakó- népesség 2001	település: 500 – 1000 fő közötti	lakó- népesség 2001	település: 1000 fő feletti	lakó- népesség 2001
Árpás	282	Csikvánd	528	Gyarmat	1306
Bodonhely	332	Felpéc	818	Gyömöre	1367
Kisbábó	243	Szerecseny	936	Győrszemere	2986
Mérge	80	Mórichida	865	Kajárpéc	1382
Rábaszentmiklós	146	Rábacsécsény	601	Sokorópátka	1051
Sobor	334	Rábaszentmihály	521	Tényő	1428
				Tét	4163
<i>összesen</i>	1417	<i>összesen</i>	4269	<i>összesen</i>	13683
	7,3%		22%		70,7%
Téli kistérség összesen	19 369 fő 100%				

A kistérség jelenlegi határai 2003-ban alakultak ki. Ezt megelőzően a statisztikai kistérségbe Pannonhalma és környéke is beletartozott, így a korábbi „kétközpontú” térség meglehetősen nagy kiterjedésű volt, s abba egymáshoz sem közlekedési, sem hagyományokon alapuló kapcsolatokkal nem kötődő települések is tartoztak. 2003-ban, éppen a kistérségi szintű együttműködések erősítése érdekében, a települések bevonásával átalakították a statisztikai kistérségek rendszerét (244/2003. [XII. 18.] Korm. rend.). Ennek eredményeként a korábbi Téli kistérség kettévált, a létrehozott Pannonhalmi, valamint a Téli kistérségekbe pedig újabb települések kerültek.

Részben a „kistérségi reform” előkészítetlensége miatt azonban a *települések képviselői „csatlakozási döntéseiket” azt feltételezve hozták meg, hogy az új kistérségbe tartozó önkormányzatokkal csupán a térség- és gazdaságfejlesztés területén kell együttműködniük, s a közigazgatási és közszolgáltatási rendszerek működését e változás nem fogja érinteni.* Éppen ezért a térségközpont megközelíthetőségét, vagy a majdani közös intézmények működtetésének optimális feltételeit, szempontként nem vették figyelembe. Ezek helyett a Csornai kistérségből kiváló települések többsége (Bodonhely, Rábacsécsény, Rábaszentmihály és Sobor), valamint a korábban több területen is inkább Pannonhalmával és Győrrel együttműködő Tényő és Sokorópátka Téli kistérséghez csatlakozásában döntő szerepet játszott, hogy e kistérség „hátrányos helyzetű”, ezért ha ide tartoznak, nagyobb eséllyel juthatnak

13 Központi Statisztikai Hivatal: A 2001. évi Népszámlálás. Budapest: KSH, 2003. Ezen alfejezetben megjelenített további adatok döntő többsége szintén e forrásból származik, ezért a későbbiekben csupán azon adatok forrásait tüntetem fel, amelyek ettől eltérnek.

fejlesztési forrásokhoz. Az így kialakuló kistérség azonban szintén magában foglal olyan településeket is, amelyek sem közlekedésileg, sem hagyományokon alapuló kapcsolatok révén nem kötődnek Téthez. Ez, valamint az, hogy az egyes mikro-térségek jellege és hagyományai is nagymértékben különböznek egymástól,¹⁴ jelentősen megnehezíti a kistérségen belüli tényleges együttműködést.

Részben a fentiek, részben az infrastrukturális és tömegközlekedési adottságok miatt a kistérségben jelentősek a közlekedési problémák. Számos településről – ideértve valamennyi, a térséghez újonnan csatlakozó falvat – tömegközlekedéssel csak Győrön keresztül érhető el a kistérségi központ (Veres 2005). Ez meglehetősen nehezíti Tét valódi központtá válását, a távolabbi településeken élők egyes ügyeinek központbeli intézését, s túlzott terheket ró az ott élőkre, különösen a saját autóval nem rendelkezőkre.

Szocio-demográfiai jellemzők

Az elmúlt évtizedekben a kistérség lakónépességének változása eltért az országos, s még inkább a megyei változásoktól. Míg az ország népességében enyhe mértékű csökkenés (–1 százalék), addig a dinamikusan fejlődő Győr-Moson-Sopron megye lakosságszámában jelentős arányú (6,1 százalék) növekedés következett be, miközben a kistérség állandó népessége – főként a fiatalok elvándorlása miatt – közel ötödével esett vissza (–19,5 százalék). A kistérségbe tartozó településeken a lélekszámcsökkenés egymástól jelentős mértékben eltérő intenzitású volt (–54,3 százalék és –1,1 százalék közötti), s üteme a rendszerváltást követően szinte mindenhol lassult, sőt, a folyamat egyes településeken meg is fordult.

A korábbi vándorlási tendenciák természetesen befolyásolták a települések korösszetételét, annak változása pedig hatást gyakorolt a természetes szaporodásra. E folyamatok összekapcsolódásának eredményeként *a vizsgált térség falvai egyre inkább elöregednek, a természetes szaporodás mutatószámai pedig folyamatosan romlanak.*

Iskolázottság, foglalkoztatottság és gazdasági jellemzők

A magasabb képzettségűek, különösen a diplomások aránya a kistérségben (5,1 százalék) messze elmarad a megyei (11,7 százalék) és az országos (12,3 százalék) mutatóktól, s az egyes települések között is jelentős százalékos különbségek vannak. Arányaiban közel kétszer több szakmunkás képzettségű lakos él e térségben (32,1 százalék), mint az országban (18,3 százalék), s több mint az egyébként országos átlagot meghaladóan iparosodott megyében (28,3 százalék).

A vizsgált időszakban a kistérségben az aktív korú foglalkoztatottak aránya (57,1 százalék) kedvezőbb volt a meglehetősen alacsony országos

¹⁴ A sokoróaljai dombos vidékek a szőlőtermesztéshez kötődnek, míg ennek nyoma sincs az újonnan csatlakozó Rábaköz síkságán elterülő falvakban, ami nyilvánvalóan meghatározza az itt élők mindennapjait, s ezáltal némiképp gondolkodásmódját, s természetesen a megoldandó problémáik, elérendő céljaik jelentős részét is.

(53,8 százalék), de kedvezőtlenebb a megyei adatnál (60,5 százalék). A helyben foglalkoztatottak aránya (32,4 százalék) viszont jelentősen elmaradt mind az országos (70,1 százalék), mind a megyei (65,3 százalék) arányoktól, így az itt élő alkalmazottak többsége ingázásra kényszerült.

A gazdasági fejlettség, a jövedelemtermelő képesség jelentős fokban függvénye a lakosság képzettségi és foglalkoztatási jellemzőinek. A kedvezőtlen képzettségi, és számos szempontból szintén kedvezőtlen foglalkoztatottsági mutatók ismeretében nem meglepő, hogy az ország egyik legdinamikusabban fejlődő, jó gazdasági adottságokkal bíró Nyugat-dunántúli régióban fekvő Téli kistérség a *jövedelemtermelő képesség* szempontjából az ország 29 legrosszabb helyzetű kistérségének körébe sorolható (VÁTI-TEIR 2002, In: Veres 2005).

A *jövedelemmegoszlást* megvizsgálva látható, hogy a kistérségben élők jövedelme jelentősen elmaradt az országos átlagtól (-10 százalék), s még inkább a magyarországi viszonylatban kedvező helyzetű Győr-Moson-Sopron megye lakosságának átlagos jövedelmétől (-30 százalék) (KSH 2003, In Veres 2005).

Összességében megállapítható, hogy a hátrányos helyzetű kistérség lakosságának képzettsége és foglalkoztatottsága, s ebből következően jövedelmi helyzete is kedvezőtlen, csakúgy, mint a mindennapi életet, különösen a megyeközponban dolgozó nagy számú foglalkoztatott és itt tanuló diákság életét megnehezítő infrastrukturális és közlekedési adottságok. További jelentős probléma a lakosság elöregedése. Az előző problémák a családokat segítő, az utóbbi az idősekre koncentrálnó szociális szolgáltatások működtetését teszik szükségessé.

A Téli kistérség szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatási rendszerének a reform előtti jellemzői¹⁵

Szociális étkeztetés, házi segítségnyújtás

Az étkeztetés 2005-ben a kistérség 17 településén hozzáférhető volt, ám e szolgáltatás „kihasználtsága” összességben nem volt túl jelentős (198 fő), s az egyes települések közötti szóródás még az idősek eltérő számát figyelembe véve is nagy volt (1–35 fő).

A szintén kötelezően működtetendő házi segítségnyújtás viszont az elöregedő kistérség csupán hét településén volt hozzáférhető. Meglehetősen alacsonyak voltak az igénybevételi arányok is, a kistérségben alkalmazott 9 gondozónő összesen 28 idősnek, *a 65 év felettiek kevesebb mint egy százalékának nyújtott ellátást*, s e szolgáltatás helyi kihasználtságában is nagy volt a szóródás. A térség második legnagyobb településén (Győrszemere) a két alkalmazásban álló gondozónő az idősek viszonylag nagy száma (425 fő) ellenére, 2005-ben *senkinek* nem nyújtott ellátást, s a legtöbb településen is csupán 1–3 embernek segített a főállásban alkalmazott gondozónő. Ám volt olyan falu (Gyarmat) is, ahol a gondozónő

¹⁵ Az e részben szereplő adatok a települési önkormányzatoktól, a Sokoróaljai Önkormányzatok Többcélú Kistérségi Társulásától és a vizsgált intézményektől származnak.

11 idősnek, a kistérségben ellátottak 40 százalékának nyújtott egyedül szolgáltatást. A térség egészét nézve, a dolgozók és az ellátottak kedvezőtlen aránya miatt e szolgáltatások, különösen a házi segítségnyújtás, illetve ennek a lehetősége (Győrszemere) biztosításának, meglehetősen magasak voltak a fajlagos költségei. E szolgáltatásokat működtető önkormányzatok többsége a célra folyósított állami normatívát meghaladó összegben költött e szociális feladatokra.

Falugondnoki szolgáltatás

A kistérségben a települések mérete miatt a szolgáltatás nyolc faluban lenne biztosítható, ezek közül 2005-ben hétben alkalmaztak falugondnokot. A szolgáltatás működési költségeit a települések többségében fedezte az e célra leutalt állami normatíva. A kiadások csupán azon falvakban (Árpás, Mérges, Sobor) voltak magasabbak, amelyek nem pályázati úton nyerték, hanem hitelre vásárolták a gépkocsit, amelynek törlesztése megnövelte a fenntartási költségeket. E szolgáltatás működtetésének elindításával az önkormányzatok költségvetésükhöz mérten jelentős összegű többletforráshoz jutottak, vagyis a szolgáltatástípus bevezetésével országos szinten a központi költségvetésből némi átcsoportosítást végeztek, a többnyire hátrányos helyzetű aprófalvak javára.

A falugondnokok e kistérség településein (is) elsődlegesen beszerzési és szállítási feladatokat láttak el, s elsősorban a települési önkormányzat polgármesteri hivatalának, s ahol 2005-ben (még) volt, ott a helyi óvodának és iskolának nyújtottak szolgáltatást (ebédszállítás), ám feladataik közé tartozott a helyi idősek, betegek szakellátásra szállítása is.

A kistérségi települések szociális alapellátásaiba „hivatalosan” csupán egyetlen falugondnok (Rábaszentmihály) kapcsolódott be a szociális étkeztetésben biztosított ebéd házhozszállításával. A többi településen e tevékenység végzésébe e szolgálatok csupán a házi gondozónő helyettesítése esetén kapcsolódtak be.

A házi segítségnyújtási teendők ellátásában egyetlen módon vettek részt a falugondnokok: az idősek egy részének a városi gyógyszerútból beszerezték a helyben felírt gyógyszereket. A helyi vezetők és a megkérdezett falugondnokok is azt nyilatkozták, hogy másfajta segítségre helyi szinten nem tartanak igényt.

Valamennyi településen megfogalmazták, hogy a szolgáltatásban maradnak kihasználatlan kapacitások, ugyanakkor az egymástól csupán néhány kilométerre fekvő településeken (pl.: Rábaszentmihály és Mérges) sem merült fel a szolgáltatás racionálisabbnak tűnő közös működtetése, vagy egyes szociális alapellátási feladatok falugondnoki szolgáltatáshoz való integrálása.¹⁶

16 Annak ellenére, hogy a falugondnokokat felkészítik a valamennyi településen kötelezően biztosítandó szociális alapellátások végzésére, vitatható, hogy célszerű lenne-e valamennyi feladatot e többségében férfi munkaerőre testálni. Az ebéd kiszállítása, a bevásárlás, vagy a tűzifabehordás nyilvánvalóan nem okozna problémát számukra, ám vélhetően sem ők, sem az ellátott idősebb falusi asszonyok nem örülnének annak, ha például a tisztálkodásban (fürdetés) is e középkorú falubeli férfiak segítenének nekik.

Idősek nappali ellátása

Nappali ellátást nyújtó intézményt a települések lélekszáma miatt csak Téten kötelező működtetni, ám a magányos idősek nagyobb száma, a helyben jelentkező szükségletek és igények miatt, 2004. december 31-ig a kistérség négy településén működtették az „idősek klubját”, ám 2005-ben az egyik kevésbé kihasznált intézményt megszüntették. Az ez évben még(?) működő intézményekben 14 gondozónő 61 időst látott el, a győrszemerei és a téti intézményben egy alkalmazottra kevesebb, mint négy ellátott jutott, aminek következtében a fajlagos működési költségek (s az összköltségek is) meglehetősen magasak voltak. A fentiekből adódóan a dolgozói létszám racionalizálása ebben a szolgáltatástípusban is fokozhatná a működési hatékonyságot.

A kistérségben az idősellátáshoz kapcsolódó szociális szolgáltatásokban, valamint a falugondnoki szolgáltatásban is megvalósítható hatékonyságnövelő racionalizálási folyamat a túlzottan tekinthető alkalmazotti létszámok csökkentését követelné meg. Ugyanakkor ez esetben emberi sorsokról van szó. Valóban lényegi kérdés az, amit az egyik falu (Kisbábó) polgármestere ennek kapcsán megfogalmazott: „A házi segítségnyújtásban, meg az étkeztetésben dolgozók gyakorlatilag szociális foglalkoztatottak [...] mert hát meg tudná ezt csinálni a falugondnok, de akkor mihez kezdenének ezek a nyolc osztályos nők itt errefelé, hol vesznek fel egy ilyen negyvenéves, tanulatlan asszonyt, aki... hát valljuk be, már el is szokott a kemény munkától” (interjúrészlet).

A probléma ez esetben ugyanaz, mint amit Szalai Júlia (2004/2005) a magyar segélyezési rendszer működése kapcsán vetett papírra, ti. *a szolgáltatásban dolgozók egy részének a szerény megélhetést biztosítja e munkahely, ám annak elvesztésével ők is a helyi szegények sorába süllyedhetnek, s az ellátandók körét szélesíthetnék. A közgazdasági érvek, az ország teherviselési korlátai a rendszer ésszerűsítése, ez utóbbi tényezők a gyakran megjelenő relatív „túlfoglalkoztatottság” fenntartásának irányába hatnak.*

Ugyanakkor helyi szinten lehetne és kellene azért tenni, hogy legalább a meglévő kapacitások jobban kihasználtak legyenek, s a rászorulóknak valóban hozzájuthassanak e szolgáltatásokhoz, ugyanis – ahogy azt a térségben dolgozó család-gondozók megfogalmazták – e szolgáltatásokban dolgozók biztosnak tűnő munkahelyük tudatában nem érdekeltek a kliensek számának növelésében.

Családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatások és a gyermekek napközbeni ellátása

Győr-Moson-Sopron megyében a családsegítő és a gyermekjóléti szolgáltatásokban 2005-öt megelőzően gyors ütemű koncentráció zajlott le, aminek eredményeképpen – egyes városokon kívül – valamennyi településen *intézményi társulások* látták és látják el e feladatokat (Herpainé Márkus – Somorjai 2004). Így megszűntek az egyszemélyes szolgálatok, s ezáltal

megszűnhetett az azokban gyakorta tapasztalt problémák¹⁷ jelentős része is. Nem mindegy azonban, hogy mekkora méretű, milyen szakember ellátottsággal bíró társulások jöttek létre, hogy olcsó „látszattmegoldások”, vagy a lakosság egyes problémái kialakulásának megelőzésében, illetve bizonyos problémáinak megoldásában valóban segíteni képes szolgáltatók alakultak-e meg.

A kistérség településein az alacsony lakosságszám miatt – Tét kivételével – 2005-ben már csak a gyermekjóléti szolgáltatást volt kötelező működtetni, ám mivel a települések többségében nagyobb, a családsegítést és a gyermekjóléti szolgáltatást egyaránt biztosító komplex intézmények nyújtottak szolgáltatásokat, valamint az így kedvezőbb finanszírozás miatt, a kistérség tizenhárom településén mindkét – az egymástól egyébként meglehetősen kevésbé különböző (Soós 2005) – szolgáltatástípus hozzáférhető volt.

A Téti kistérségben e két szolgáltatás biztosításában négy, *társulásban működtetett*, kistérségen kívüli településeknek is szolgáltatást nyújtó intézmény vett részt:

– A kistérség központi intézményének a téti székhelyű Sokoróaljai Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgáltatási Társulás (a továbbiakban Sokoróaljai Szolgálat) volt tekinthető, amely a térség tizenegy települése, valamint két kistérségen kívüli falu számára biztosította mindkét szolgáltatást. *A Téti kistérség e tizenegy településén közel tizenötezer ember él, az intézmény szolgáltatási tevékenysége pedig összességében közel húszezer főre terjedt ki.*

– A Pannonhalmi Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat öt kistérségen kívüli település, valamint Sokorópátka és Tényő lakosságának nyújtotta *e szolgáltatásokat.*

– A Kónyi Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat huszonhárom (!) kistérségen kívüli település és Bodonhely,

– a beledi központú szolgálat pedig a székhelytelepülés és Sobor lakossága számára biztosította *a gyermekjóléti szolgáltatást.*

A Rábacsécsényi Körjegyzőségbe tartozó Kisbabot, Mérges, Rábacsécsény és Rábaszentmihály 2005. május 1-jétől a családsegítés szolgáltatás biztosítására vonatkozó önkormányzati kötelezettség megszűnésére és a gyermekjóléti szolgáltatás iránti igény szinte teljes fokú hiányára hivatkozva, felmondta e szolgáltatások biztosítására vonatkozó, a kónyi székhelyű intézménnyel kötött megállapodást, így *ezekben a falvakban e szolgáltatásokhoz való hozzáférés nem volt biztosított.* A családgondozó beszámolójából, valamint a kapcsolat lezárását követő esetátadásból azonban megállapítható, *hogy a szolgálattal valóban egyetlen (!) család állt kapcsolatban, s a szolgáltatások csupán a körjegyzőségi központban voltak elérhetők, a családgondozó a másik három faluban fogadóórát sem tartott.*

Mindebből azonban nem feltétlenül vonható le az a következtetés,

17 „A családsegítő szolgáltatást végző szakembereknek (főleg ha kistérségről és egyéni személyes szolgálatról van szó) egyáltalán nincs lehetőségük szakmai konzultációra, továbbképzésen való részvételre. Sok esetben a jogszabály értelmezése is gondot okoz számukra, sőt előfordul, hogy nem jutnak el hozzájuk a jogszabályváltozások” (Korintus – Hodosán – Papházi – Rácz – Szombathelyi 2002: 15).

hogy a szolgáltatásra helyi szinten ne lett volna (kielégítetlen) igény. Az irreálisan alacsony mértékű igénybevételt „az önkéntesség elvének még napjainkban is előforduló félreértelmezése” (Korintus – Hodosán – Pappházi – Rácz – Szombathelyi 2002: 15), és/vagy a szakszerűtlen szolgáltatásnyújtás is eredményezhette. E feltételezést erősítheti, hogy a kistérség azon hasonló méretű és adottságú településein, ahol a térségben ismert (és elismert) Sokoróaljai Szolgálat nyújtotta e szolgáltatásokat, azokra jelentős fokú igény mutatkozott.

A szolgáltatások igénybevételében településenként számottevő különbségek voltak (0–143 segített család). A Sokoróaljai Szolgálat által ellátott településeken nagyobb, míg a többi településen jelentősen kisebb volt az ellátotti létszám (0–15 család). Ez részben a települések eltérő nagyságából, részben pedig a lakosság szocio-kulturális, demográfiai és anyagi helyzetének különbözőségeiből ered. A kistérség legnagyobb településén, Győrszemerén (123 segített család) és Téten (119 segített család), a családsegítő szolgáltatás a lakosságszámhoz viszonyítottan is nagyobb arányú igénybevételének egyik fő oka az, hogy e településeken viszonylag nagy számban élnek halmozottan hátrányos helyzetű roma családok. Az okok közé sorolható az is, hogy a kistérség kizárólag e két településén volt helyben *folyamatosan* elérhető e szolgáltatás. A különbségek a fentiek mellett eredhettek a vizsgált intézmények szakmai munkájának egymástól eltérő színvonalából, a családgondozók önkéntességéről alkotott eltérő felfogásából, s eltérő aktivitásából is.

Jelentős különbségek voltak az intézmények működési költségeiben is, és abban, hogy a helyi önkormányzatoknak az állami normatívát milyen mértékű pótlólagos forrásokkal kellett kiegészíteniük. Míg a Sokoróaljai Szolgálat a célra biztosított normatívából és néhány pályázati forrásból működött, a Pannonhalmai és a Kónyi Szolgálatban a magasabb fajlagos költségek miatt az önkormányzatoknak a normatívát jelentős mértékben ki kellett egészíteniük (+37 százalék – +169 százalék).

A megkérdezett helyi vezetők és a szolgáltatásokban dolgozók döntő többsége e feladatok társulásban való ellátását ideális szolgáltatásnyújtási formának tartotta. Az összegyűjtött adatokból is látható azonban, hogy bár a kistérség településeket magába foglaló kistérségben vélhetően a társulási forma teremti meg a jó működés lehetőségének kereteit, ám az intézmények társulásban való fenntartása önmagában nem eredményez hatásos és költséghatékony szolgáltatásműködtetést. Éppen ezért célszerű megvizsgálni, vajon miből eredhetnek a szolgáltatási adatokban e kistérségben is meglévő lényeges különbségek.¹⁸

Sokoróaljai Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat

A szolgálatban a családgondozói feladatokat is végző szolgálatvezető mellett öt családgondozó dolgozott, akik egyidejűleg végezték a családsegítés és a gyermekjóléti szolgáltatás körébe tartozó (egymást jelentős

¹⁸ A Soboron szolgáltatást biztosító intézmény működéséről nem sikerült információkat gyűjtenem.

mértékben átfedő) teendőket. A családgondozói létszám elmaradt a vonatkozó jogszabályokban (1/2000. SzCsM; 15/1998. NM rendelet) előírtaktól, továbbá az egy főre eső kliensszám is meghaladta a jogszabályi ajánlás mértékét, a családsegítésben (az ajánlott 25 helyett) 36 család, a gyermekjóléti szolgáltatásban pedig (az ajánlott 40 helyett) 60 gyermek jutott egy segítőre. A családgondozók azonban egyöntetűen kiemelték, hogy a családsegítés keretében támogatottak rendszerint nem igényelnek folyamatos segítséget, az együttműködés az esetek többségében csupán évi néhány alkalomra korlátozódik. Ennek ellenére, azt is figyelembe véve, hogy a segítségnyújtáshoz való hozzáférést valamennyi településen legalább heti egy alkalommal lehetővé kell tenni, valamint a családgondozóknak a hét egy napján a szolgáltatási központban is elérhetőnek kell lenniük, továbbá a közösségi szociális munka és a preventív szolgáltatások hiánya miatt, az alkalmazottak létszámának növelése 2005-ben indokoltnak tűnt. Ez év nyarán ugyanakkor már tervbe vették a szolgálat hatókörének a kistérség ellátatlan településeire való kiterjesztését, s részben ehhez kapcsolódóan egy kétfős létszámbővítést is.

A korrektív jellegű esetmunka mellett – főként a kistérségben működő nonprofit szervezetekkel való együttműködés révén – részt vállaltak speciális (fejlesztő, rehabilitációs stb.) programok megvalósításában is. A szolgálat központjában, ám kizárólag itt, heti hat órában a jogi, heti húszban pedig a pszichológiai tanácsadás lehetősége is biztosított volt.

A dolgozók szakképzettségét tekintve az intézmény helyzete 2005-ben az „átlagosnál” jobb volt, az intézmény vezetője szakirányú felsőfokú diplomával rendelkezett, a családgondozók közül négy főnek volt felsőfokú szakmai képzettsége, egynek pedig pedagógusi (tanítói) végzettsége. A fentiekben túl valamennyi dolgozó folyamatosan részt vett továbbképzéseken, az egyes konkrét problémák kezelését pedig a heti rendszerességgel megtartott esetmegbeszélés segítette. Az intézmény dolgozói szerint a szolgáltatás 2005-ben „kezelhető méretű” (ezért kevésbé bővíthető) volt, s az ellátott települések többségében a fejlesztések nyomán kialakított tárgyi feltételeket is megfelelőnek tartották. A társulásban részt vevő fenntartók képviselői mellett a terepkutatás alkalmával megszólított kliensek, valamint egy helyi szinten elvégzett kutatásban (Herpainé Márkus – Somorjai 2004) megkérdezett, a szolgáltatással kapcsolatban nem álló emberek többsége is pozitívan vélekedett az intézményről, annak működését fontosnak és hasznosnak ítélték.

A fentiek alapján elmondható, hogy a szolgálat alapvetően jól használta ki a társulásban rejlő lehetőségeket (pl. esetmegbeszélés stb.), amelyek hozzájárultak a szolgáltatások hatásosabb és hatékonyabb működtetéséhez.

Pannonhalmi Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat

A szolgálatban a családgondozói feladatot is ellátó, szociális képzettségű intézményvezető mellett, három szintén szakképzett gyermekjóléti, s egy tanítói képzettségű családsegítői feladatokat végző családgondozó dolgozott. E szolgáltatások a hét legalább egy napján valamennyi társult településen hozzáférhetőek voltak, továbbá a családgondozók a hét egy

napján a szolgáltatási központban tartottak közös ügyeletet, ekkor volt lehetőség az egyes esetek megbeszélésére is. Jogi és pszichológiai tanácsadás viszont nem volt.

A téti és a pannonhalmi központú intézmény között jelentős különbség volt az ellátott terület nagyságához viszonyított családgondozói létszámokban. Ezek Pannonhalmán elérték a jogszabályban meghatározott létszámnormákat, miközben e kistérség települései átlagosan némiképp jobb helyzetűek, mint a Téti kistérségben fekvők.

Az intézmény működésének infrastrukturális feltételei rosszak voltak, a szolgálat a helyi művelődési házban kapott egyetlen helyiséget, így nem volt külön interjúszoba sem.

A szolgálat tartósan kapcsolatban álló családok száma 2005-ben viszonylag alacsony volt (54 család), így egy „családsegítő” segítőre csupán 15 család, egy „gyermekjólétisre” pedig 18 gyermek jutott.

A téti és a pannonhalmi központú szolgálat működése közötti talán legjelentősebb különbség az volt, hogy ebben az intézményben az esetmunka alacsonyabb aránya miatt *fontosabbá tették* a gyermekekre irányuló preventív és közösségi programok szervezését. Ezek megvalósításában gyakran együttműködtek más szervezetekkel, elsősorban a térségben működő oktatási intézményekkel és sportegyesületekkel.

Természetesen kérdéses, hogy lehet-e egy szolgáltatás „sikerességét” az igénybevevők számával mérni. A magas igénybevételi arány pozitív abból a szempontból, hogy az intézmény képes volt széles körben megismertetni magát, s a nagyobb számok arról is tanúskodnak, hogy a kliensek valóban segítséget kapnak, hiszen újra és újra felkeresik a szolgálatot. Ugyanakkor, ha a szociális munka hosszú távú céljából, vagyis az önálló problémamegoldásra „képesse tételből” indulunk ki, akkor a magas igénybevételi arányok, feltéve, *ha azok az évek óta segítettek miatt magasak*, inkább a beavatkozás eredménytelenségét, a hosszú távú cél elérésének képtelenségét, sőt, akár egyes kliensek „jóléti függőségének” kialakulását mutathatják.

E kérdésről a két szolgálatban egymástól gyökeresen különbözően vélekedtek. Míg a Sokoróaljai Szolgálatnál dolgozók vállaltan *nem* alkalmazták a nondirektív segítségnyújtás elvét, mondván, erre a magyar közigazgatási rendszer ügyfélellenessége miatt nincs mód, addig a pannonhalmi intézményben dolgozók – saját megítélésük szerint – igyekeztek alkalmazni a képzésük során megismert modelleket és elveket. Bár a módszerekben és elvekben releváns különbségek voltak, az intézményekkel tartósan kapcsolatban álló („nem kigondozott”) kliensek arányában kisebbnek bizonyultak az eltérések, a téti központú szolgálatnál e kliensek arányát hozzávetőlegesen 60, a pannonhalmainál 50 százalékra becsülték.

Kónyi Családsegítő és Gyermekjóléti Társulás

Az intézményben a családgondozói feladatokat *nem* végző tanítói képzettségű intézményvezető mellett összesen hat családgondozó dolgozott, akik közül hárman szakirányú felsőfokú, hárman pedig pedagógus dip-

lomával rendelkeztek. A családgondozók egyidejűleg a családsegítéshez és a gyermekjóléti szolgáltatáshoz kapcsolódó feladatokat is ellátták. Az intézmény a gyermekjóléti szolgáltatásban (2005 májusáig) 28 településen összesen 120 kiskorú gyermekkel, a családsegítésben pedig 23 településen 247 családdal állt kapcsolatban, így egy „gyermekjóléti” családgondozóra 40 gyermek, egy „családsegítőre” viszont 80 (!) család jutott. A jelentős utazási idővesztések miatt az esetkezelés központú családgondozáson kívül a szolgáltatás preventív jellegű, vagy közösség-szervező tevékenységek ellátását már nem tudta felvállalni, s a jogi és a pszichológiai tanácsadás sem volt hozzáférhető. A tárgyi feltételek is kedvezőtlenek voltak, az intézmény meglehetősen kis alapterületű bérelt központi irodájában külön interjúszoba sem volt.

A szolgálat működésére fokozottan érvényesek voltak az országos szintű kutatás (Korintus – Hodosán – Papházi – Rácz – Szombathelyi 2002) során a túlzottan nagyméretű társulásokban tapasztalt problémák. A kirívóan nagyméretű társulásban – ahogy azt a Rábacsécsényi Körszolgálat példája is mutatja – egyes „ellátott” településeken *nem volt kijelölt ügyfélfogadási nap, s gyakorlatilag nem folyt tényleges segítői tevékenység.*

E szolgáltatások működtetése kapcsán összegzésként elmondható, hogy a kistérségben, sőt, a megye egészében és az ország jelentős részében már a kistérségi szintű társulásos feladatellátás ösztönzése előtt általánossá vált e szolgáltatások társulásos működtetése. Ugyanakkor az is látható, hogy a nyújtott, vagy esetenként csupán lehetővé tett szolgáltatások minőségében óriási különbségek voltak, azaz e példa is azt bizonyítja, a koncentráció önmagában nem jelent mindenre gyógyírt, sőt, a túlzott szolgáltatás-összevonások szakmailag kedvezőtlen hatásokat eredményezhetnek.

A gyermekek napközbeni ellátása 2005-ben a kistérségben nagyrészt megoldatlan volt, egyedül Tét városa működtetett bölcsődét, s a nappali ellátás más formái sem léteztek egyik településen sem. Mindez meglehetősen nehezítette a kisgyermekes anyák munkavállalását, mindennapi életét, s hozzájárulhatott e családok kirekesztődésének fokozódásához.

Támogató szolgálat

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Téli Csoportja 2005 februárjától működtet támogató szolgálatot a kistérség nyolc településén. Ez évben összesen 26 fogyatékossgal élő felnőttnek nyújtottak „legalább heti rendszerességgel ellátást” (interjúrészt: szolgálatvezető), valamint Téten két gyermeknek hetente fejlesztő foglalkozást tartottak. A szolgálat munkájában ekkor egy általános iskolai végzettségű és egy szociálpedagógus diplomával rendelkező személyi segítő, egy sofőr és a tanítói képzettségű szolgálatvezető vett részt. A szolgálat (a jogi szabályozásnak (1993. évi III. tv. 65/C) megfelelően) speciális járművel a fogyatékossgal élők szállítását végezte, továbbá a személyi segítők az ellátottak részére orvosi receptet íratnak fel, bevásároltak, segítettek abban, hogy ezen emberek „kimerészkedjenek otthonukból”, s beszélgetéssel oldották magányukat.

Mivel e szolgáltatástípus Magyarországon ekkor még meglehetősen

új volt, s mivel a szolgáltatásműködtetés célját meghatározó jogszabály többféle értelmezést is megenged, ekkor még nem kristályosodott ki teljesen, mi tartozzon a személyi segítők feladatkörébe. A szolgálatvezető szerint többször adódtak konfliktusok abból, hogy a gondozottak azt szerették volna, ha a személyi segítők a házimunka elvégzésében is segítséget nyújtanának, ám a szolgálatban dolgozók értelmezése szerint ez nem az ő, hanem a házi gondozónők feladatkörébe tartozik. Mivel azonban több településen nem biztosított a házi segítségnyújtás, nincs, aki az arra rászoruló fogyatékossgal élő embereknek ebben ténylegesen segítene. E jogszabály ilyen értelmezése már akkor, vagyis a szolgáltatásra vonatkozó szakmai standardok kialakítása előtt is meglehetősen kérdéses volt, hiszen az intézmény egyes kevésbé terhes házi gondozói feladatokat (receptíratás, bevásárlás, beszélgetés stb.) a szolgálat kompetenciájába tartozónak tartott, más, terheesebb feladatokat (házimunkában való segítségnyújtás) viszont nem. Elvi szinten természetesen elképzelhető a helyi támogató rendszerek olyan összehangolása, hogy e szolgálat csupán szállítási feladatokat lát el, a tényleges gondozói munkát pedig házi gondozók végzik, ám e megoldás a támogató szolgálatban dolgozó személyi segítők, de legalább az egyik segítő alkalmazását¹⁹ feleslegessé tenné. Mindenesetre szakmailag és emberileg sem elfogadható, és semmiképp nem felel meg a „kliensközpontúság” szociális munkában alkalmazandó elvénél az, ha a személyi segítők a mozgáskorlátozott emberektől megtagadják a házimunkában való segítségnyújtást, pláne akkor, ha az adott településen ezek az emberek más segítségre nem számíthatnak.²⁰

A támogató szolgálat működésével kapcsolatos másik gond, hogy az intézmény a kistérségben fekvő települések többségében 2005-ben nem nyújtott szolgáltatást. A szolgálatvezető ennek elsődleges okaként azt jelölte meg, hogy azon települések lélekszáma, ahol biztosították a szolgáltatást, meghaladta a tízezer főt, miáltal már jogosultakká váltak a szolgáltatás működtetésére és a normatíva lehívására, ám az adott létszám és pénzügyi keretek nem adtak lehetőséget az ellátási terület kiterjesztésére, így azt nem is tervezték. A segítségnyújtási gyakorlat és az ellátotti terület határainak adott módon történő meghúzása némiképp a szolgáltatást nyújtók érdekeinek *elsődlegességét* sejteti, ami természetesen nem jelenti azt, hogy a szolgáltatás ne szolgálná a kliensek érdekeit is.

A szolgáltatásműködtetésben tapasztalt súlyos problémák ellenére, e szolgáltatás nonprofit szervezet általi megszervezése a kistérség érintett nyolc települése számára csakis előnnyel járt, hiszen azok önkormányzatai a települési lélekszám miatt nem voltak kötelezettek ilyen típusú szolgáltatás kialakítására, s annak megszervezésére 2005-ben egyébként nem került volna sor. További előny, hogy mivel a szolgáltatást nonprofit szervezet végezte,

¹⁹ Hiszen a sofőr mellett a szállítási feladatok ellátásához, például a be- és kiszállás segítéséhez, a kliensek orvosi rendelőbe kíséréséhez stb., egy segítő alkalmazása is elegendő lenne.

²⁰ Elkieserítő, hogy a szakmai standardrendszer főbb elveinek megfogalmazásához (Arany-Helmeczi-Kanyik-Szabó é. n.), amely alapján e kliensek kéréseit bizony teljesíteni kellene, két évnek kellett eltelnie. Ráadásul e standardok létezéséről 2007 nyarán az általam vizsgált két szolgálatban még nem tudtak, igaz, ezeket ma sem kötelező alkalmazni(!). E hiányosságok, illetve a tájékozatlanság nyilvánvalóan hozzájárult, s helyenként ma is hozzájárul e szolgálattípus klienseinek e tekintetben fennálló kiszolgáltatott helyzetének fennmaradásához.

ez lehetőséget adott arra, hogy az „anyaszervezet” forrásainak egy része (pl.: speciális mikrobusz) e hátrányos helyzetű térségben hasznosuljon.

Profitorientált szociális szolgáltatás kialakítása a kistérségben

2005-ben a kistérségben a szociális szolgáltatások működtetésébe – a szociális étkeztetésben biztosított ebédet elkészítő néhány vállalkozáson kívül – nem kapcsolódott be profitorientált szervezet. Ez év nyarán azonban a kistérségben fekvő települési önkormányzatok képviselőtestületei egyhangú döntést hoztak arról, hogy együttműködnek egy gazdasági társasággal, amely vállalta, hogy *a célra folyósított állami normatíva ellenében a kistérség egészében biztosítja a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás kiépítését és fenntartását.* Ekkor döntés született arról is, hogy e szervezet és az önkormányzatok között a szakmailag leginkább illetékes Sokoróaljai Szolgálat közvetít, s a kapcsolattartás mellett az intézmény feladata lesz az is, hogy részt vegyen a szolgáltatásra leginkább rászoruló felkutatásában, valamint a majdani szakmai kontroll gyakorlásában.

Összegzésként elmondható, hogy a kistérségben az idősellátás, s a gyermekek napközbeni ellátása területén voltak jelentős hiátusok, miközben az idősgondozás működő szolgáltatásai kis hatásossággal és hatékonysággal, pazarlóan működtek. Hiányzott a kistérség egy részéből a támogató szolgáltatás, s nem volt hozzáférhető a közösségi ellátás – mely szolgáltatások 2009 januárjától már nem kötelező alapszolgáltatások. Hiányzott a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, ám már döntés született annak ellátásáról, csakúgy, mint a gyermekjóléti szolgáltatásban lévő hiányok pótlásáról.

A kistérség településeinek többségében ugyanakkor hozzáférhető volt a családsegítés és a gyermekjóléti alapellátás, amelyeket szakmai szempontból optimálisnak tekinthető, közepes méretű, szakmailag többségben megfelelően működő önkormányzati társulások nyújtottak.

A reformnak a Téli kistérség szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatási rendszerére gyakorolt főbb hatásai

A kistérségben lezajlott folyamatok meglehetősen „felemás” képet mutatnak. Ez egyrészt annak a következménye, hogy a reform során a kistérségi szintű társulásos feladatellátásra ösztönző rendszer megtervezésénél – a reform kialakítását és koordinálását irányító főosztályvezető-helyettessel, Peresztegi Gergellyel készült interjú tanulsága alapján – alapvetően a közoktatási rendszer méretgazdaságossági problémáit próbálták kezelni, s ennek mintájára alakították ki a többi közszolgáltatás koncentrációját ösztönző, kiegészítő normatív támogatásokat is. Másrészt, a szociális és a gyermekjóléti szolgáltatások támogatási rendszerének kidolgozásánál nem vették figyelembe, hogy mely szolgáltatástípusokban vannak jelentős mértékű hiátusok, s azt sem, hogy a reform kezdete előtt melyek működtek már nagyobb arányban (külön ösztönzés

nélkül is) társulási formában. Ehelyett, mivel az elsődleges cél a szolgáltatási hiányok generális csökkentése és az „önkormányzati mozgástér” növelése volt, a szociális ágazatban – a szociális étkeztetés kivételével – valamennyi alapszolgáltatás fenntartását a kistérségi szintű társulásban jelentős mértékű pótlólagos normatívával ösztönözték. A legjelentősebb arányú ösztönzés a reform indulási éveiben (2005 és 2006-ban) pedig éppen azon szolgáltatásokban (családsegítés és gyermekjóléti szolgáltatás) volt (2005. évi CLIII. tv.; 2004. évi. CXXXV. tv.), amelyekben már a reform kezdete előtt is relatíve kevesebb hiátus volt, s melyek többsége már társulásban működött (Korintus 2002; ÁSz 2007).

Az ösztönző rendszer kialakításának hatására a vizsgált kistérségben a közszolgáltatási rendszeren belül a legjelentősebb mértékben a *szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatási rendszer* alakult át. Ezen átalakítás azonban *elsődlegesen* nem a tényleges helyi szükségletekhez és igényekhez igazodott, annak *fő* szempontja a megszerezhető működési források maximalizálása volt. S bár az előregedő kistérség két településén nem volt biztosított az egyébként kötelezően működtetendő szociális étkeztetés, a falvak *többségében* pedig a házi segítségnyújtás, ill. ahol működtek e szolgáltatások, ezek kihasználtsága többnyire alacsony fokú volt (ami *részben* a hiányzó, ill. elégtelennek bizonyuló ösztönzés miatt irreálisan magas fajlagos költségekhez vezetett), s annak ellenére, hogy e szolgáltatások koncentráálásával működtetésük valóban racionalizálható lenne, *nem történt változás*.

Ehelyett a Téti kistérségben az indulás évében (2006) – főként többletforrás szerzési okból – a térségi települések döntő többségében hozzáférhető, négy, egy kivétellel szakmailag optimális (közepes) méretű önkormányzati intézményi társulásban működő családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatási rendszert bontottak fel, s a térségben a korábbiakban is központi szerepet betöltő Sokoróaljai Szolgálat átalakításával a társulás létrehozta saját fenntartású, integrált szociális és gyermekjóléti szolgálatát. Az átalakítás során a korábbi családsegítő és gyermekjóléti szolgálat hatókörét az egész kistérségre kiterjesztették, s emellett a szolgálat e feladatokat két kistérségen kívüli településen is ellátja. Így egy túlzottan nagyméretű és rossz közlekedési adottságú körzetet ellátó „mamutszervezet” jött létre. Ugyanakkor az elődszervezet családsegítői feladatokat végző alkalmazottainak számát végül csupán egyetlen fővel növelték.²¹ Mindez a szakmai munka feltételeit (s így vélhetően minőségét is) inkább rontó, mint javító változásnak tekinthető. Mindeközben a térségbe érkező többletforrások hatására a rendszer működési összköltsége radikálisan nőtt (2005-höz viszonyítottnan 2006-ban +51,7 százalék, 2007-ben +61,5 szá-

21 Ráadásul ezen alkalmazott kiválasztásában nem a szakmai szempontok, hanem a települési alkuk jelentettek döntő szerepet, így egy szociális képzettséggel nem, ám „jó kapcsolati tőkével” rendelkező embert vettek fel.

zalék), s e források egy a korábbiaknál sokkal pazarlóbb szolgáltatási struktúra²² kialakítását idézték elő.

Részben szintén forrásszerzési okból, részben pedig a kialakított központi szociális intézmény vezetőjének szakmai orientációjából eredően, a kistérségben a Magyar Máltai Szeretetszolgálat által működtetett (igaz, nem minden települést ellátó) támogató szolgálat *mellett*, a társulás szociális intézményén belül kialakítottak egy, a térség szinte egészére (18 településre) kiterjedő támogató szolgálatot is.²³ Ennek hatására a kistérségi lakosok többségének egyidejűleg két szolgáltató nyújt ellátást, ami – a duplán folyósított alap és ösztönző normatívák miatt – a szolgáltatástípus kistérségi működtetési költségeinek megtöbbszöröződését eredményezte.

Pozitívum azonban, hogy egy profitorientált szolgáltató bevonásával a kistérségben kialakították és széles körben hozzáférhetővé tették a jelzőrendszeres házi segítségnyújtást. Ugyanakkor, a helyben lefolytatott vizsgálat tanúsága alapján, erre *vélhetően* a reform (és pótlólagos ösztönző normatíva) nélkül is sor került volna, mivel a feladatellátással végül megbízott szolgáltató már 2005-ben vállalta, hogy e szakfeladatot az arra biztosított állami alapnormatíváért cserében ellátja.

A szociális ágazat kistérségi közszolgáltatási rendszerének 2007. évi továbbfejlesztésére is elsősorban a fenti szempontok alapján került sor. Ez év őszétől a rendszer a központi szociális intézmény szempontjából pénzügyileg kedvezően működtethető „közösségi ellátással” bővült.²⁴ Emellett – formálisan szintén a központi szociális intézményen belül – a kistérség három településén öt-öt gyermek elhelyezésére alkalmas, ténylegesen csak az adott településeket, névlegesen – a többlet normatíva megszerzése érdekében – viszont a kistérség szinte egészét ellátó családi napközikek alakítottak ki, valamint „papíron” összevonták és a központi szociális intézményhez integrálták, ám a gyakorlatban teljesen külön üzemeltetik²⁵ az idősek napközi otthonait.

A pénzügyi szempontok elsődlegességét a megvalósított fejlesztéseken kívül, a vonatkozó Fejlesztési terv (2006) indoklásai, különösen annak záró indoklása is jól érzékelteti: „Mint intézményvezető az a véleményem, hogyha várunk, egyre kevesebb normatíva marad [...]. Próbál-

22 Az új központi intézmény minden részlegébe kiemelt bérezésben részesülő szolgálatvezetőket neveztek ki (a szolgálat minden második alkalmazottja vezető beosztásba került), s a dolgozók e kistérségi fenntartású szervezetben (is) az országos átlagot jelentősen meghaladó egyéb juttatásokban (üdülési hozzájárulás, jutalom, ruhapénz stb.) részesültek (A Téli kistérség Sokoróaljai Önkormányzatainak Többcélú Társulásának 2006. évi és 2007. évi költségvetése).

23 A támogató szolgálatok relatíve kedvező összegű, az ellátott kliensek számától független „intézményfinanszírozásban” részesülnek.

24 A 2007. évre vonatkozó Fejlesztési tervet (2006) elkészítő szociális intézmény vezetője a szolgáltatás kialakítását döntően pénzügyi szempontokkal indokolta, valamint annak megszervezését olyan szükségletek kielégítése (fogyatékosokkal élők segítése) érdekében tartotta fontosnak, amelyek nem ezen intézménytípus, hanem a kistérségben működő (e szervezet által is működtetett) támogató szolgálatok feladatkörébe tartoznak.

25 A költségvetések elkülönülnek, a települések maguk döntenek a feladatellátásról, az alkalmazottakról stb., az állami normatíván felüli költségeiket a települési önkormányzatok költségvetéséből fedezik. Mindez ugyanígy érvényes a kialakított családi napközikekre is.

tam olyan feladatokat tervezni, ami szolgálatra ad normatívát nem nap/fő megállapításban.”²⁶

E reform hatására tehát csupán néhány településen szűnt meg egy-egy szolgáltatási hiány, miközben számos faluban, a létező szükségletek ellenére maradtak fenn hiátusok. Mindeközben az ágazat közszolgáltatási rendszerének működtetési költségei radikálisan nőttek, ami viszont nem eredményezett jelentős minőségjavulást (sőt, egyes területeken a minőség vélhetően inkább romolhatott), a fejlesztések döntő többségét pedig – ami viszont nem csupán a szociális szektorra, hanem a közszolgáltatások egészére érvényes – a kistérségi központban valósították meg, vagyis e tekintetben a centrum és a periféria települések közötti különbségek fokozódtak.

Még kedvezőtlené teszi a reform megítélését, ha azt is számításba vesszük, hogy jelentős részben a kistérségi közszolgáltatási koncentráció elősegítése, s e rendszerek működtetése érdekében újabb, a közigazgatási rendszert még bonyolultabbá és drágábbá tevő kistérségi „közigazgatási” szintet (munkaszervezetet) kellett kiépíteni, s kell működtetni.²⁷

Országos szintű reformtapasztalatok²⁸

A kérdéskörhöz kapcsolódó országos, illetve több kistérségre kiterjedő hatókörű adatgyűjtések eredményei alapján úgy tűnik, a reformnak a Téli kistérségben bekövetkező hatásai nem tekinthetők „speciális egyedi esetnek”, az átalakítás a kistérségek jelentős részében *hasonlóan* mehetett végbe. A reformnak a *szociális ágazat* közszolgáltatási rendszerére gyakorolt hatásával kapcsolatos általános tapasztalatok, csakúgy, mint a Téli kistérségben (még a reformot irányító tisztviselő szerint is) meglehetősen ellentmondásosak.

Ezen ellátórendszerbe a *szektor nagyságához mérten* jelentős mennyiségű többletforrás érkezett. Az elmúlt években biztosított ösztönző normatívák országos megoszlásából az derül ki, hogy a rendszer-átalakításnak a *téli kistérségben 2006-ban megvalósuló tendenciái általánosnak tekinthetőek. Vagyis, az ösztönzés országosan is a leginkább a már amúgy is nagyrészt társulásban működtetett szolgáltatások, elsősorban a gyermekjóléti szolgáltatás (132 kistérség), a családsegítés (106 kistérség), a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás (86 kistérség) és a támogató szolgáltatás (80 kistérség) esetében bizonyult igazán hatásosnak. Ugyanakkor azon szolgáltatásokban, amelyek országos kiépültsége hiányosabb, s melyekben a társulásos működtetés sem jellemző, vagyis a szociális étkeztetésben (nem ösztönzött), a házi segítségnyújtásban (57 kistérség) és a*

26 E mondatok is jól szemléltetik a jelenlegi szociális szolgáltatási rendszer finanszírozásában meglévő anomáliákat, amelyről a későbbiekben részletesebben is írok majd.

27 E célra a vizsgált kistérségben 2007-ben már több mint 34 M Ft-t költöttek, miközben e munkaszervezet azzal jelentős részben azonos feladatokat (pl.: információnyújtás, pályázatírás) ellátó elődszervezete (Sokoróaljai Önkormányzatok Területfejlesztési Társulása) 2004-ben még csupán 4,77 M Ft-ból (!) gazdálkodott. A különbség ez esetben is jelentős részben a közszféra átlagát jelentősen meghaladó bérekből és egyéb juttatásokból eredt.

28 A fejezetben használt adatok forrása: Normatív támogatások részletesen. 2006 és 2007. Bp.: ÖTM.

gyermek napközbeni ellátásában (15 kistérség) a reform nem vezetett átütő erejű változáshoz.

Az ÖTM-ben összegyűlt tapasztalatok szerint – különösen az intézményi ellátásokban (idősek és gyermekek napközbeni ellátása) – az is gyakori, hogy a koncentráció névleges, s kizárólag a többletforrás megszerzését szolgálja. E vélekedést más kistérségekben szerzett tapasztalatok (pl.: a mohácsi kistérség egyes intézményi ellátásainak működése Hargitai P.I. 2006/á/1) is alátámasztják, ami miatt egyes szakemberek – köztük a reformot irányító főosztályvezető-helyettes is – úgy vélik, az intézményi ellátások esetében a gyakorlatban kevés esélye van valódi koncentráció kialakításának.

Az ÁSz-nak a szociális alapszolgáltatások működéséről szóló 2007. évi jelentése rámutat arra is, hogy a szociális ágazatban, a nyújtott ösztönző támogatások ellenére „a szociális alapszolgáltatások szervezeti keretei esetenként nem, vagy alig változtak” (ÁSz 2007 60), vagyis a szolgáltatások számos esetben már a reform előtt is azzal azonos, vagy hasonló (társulásos) szervezeti keretek között működtek.

A tatabányai módszertani családsegítő szolgálat által a Közép-dunántúli régióban a témával kapcsolatosan megszervezett konferencián, néhány szolgáltató (pl.: kislétszámú kistérség) szintén a családsegítés és a gyermekjóléti szolgáltatások területén csupán a többletforrás megszerzése érdekében megvalósított „látszat átalakításról” („névváltoztatásról”) számolt be. Más kistérségek szolgáltatói (pl.: zirci kistérség), hasonlóan a téti kistérségben lezajlott folyamatokhoz, az optimális méretű társulások főként pénzügyi okok miatti felbontásáról, s egy az egész kistérséget ellátó „mamutintézmény” kialakításáról, megint mások (pl.: pápai kistérség) pedig a székhelyközponti szolgáltató ellátási területének létszám-bővítés nélküli kiterjesztéséről számoltak be. Egyes kistérségekben hasonló változtatásokat tapasztalt a reform hatásainak vizsgálata során lefolytatott adatgyűjtésekor a 3Sz is.²⁹

Ezek a döntően pénzügyi okok miatt megvalósuló átalakítások azonban amellett, hogy több központi kiadást eredményeznek,³⁰ az esetek többségében még szakmailag is kedvezőtlen változásnak tekinthetőek, vagyis azokat semmiképp nem a szakmai okok indukálták. A fentiek, s az országos hatókörű kutatási tapasztalatok (3Sz 2006; ÁSz 2007) alapján úgy tűnik, hogy nem a valóban létező szükségletekhez és szakmai normákhoz, hanem inkább a központi kötelezésekhez és a pénzügyi szabályozókhoz igazodik a rendszer.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a szociális ágazatban a szinte valamennyi közszolgáltatás társulásos feladatellátását ösztönző modell a vártnál kevesebb pozitív hatást eredményezett, ugyanakkor számos ko-

²⁹ „[...] gyakran csupán a meglévő szolgáltatás földrajzi kiterjesztése történik meg, anélkül, hogy végrehajtanák az új helyzet által igényelt fejlesztéseket (pl.: szakember létszám bővítése). [...] Helyenként a jól működő mikro-régiós együttműködés lehetetlenül el, mert a pénzügyi ösztönzők más szerveződést preferálnak” (3Sz 2006. dec.).

³⁰ A családsegítésben és a gyermekjóléti szolgáltatásban a vizsgált időszakban az alapszolgáltatások összege csupán 4 százalékkal csökkent, ugyanakkor az ösztönző normatívák, az alapszolgáltatások átlagosan 60 százalékát is meghaladó részét tették (és teszik ma is) ki (2006. évi CXXVII. tv.; 2005. évi CLIII. tv.).

rábbi – országos szinten (is) jelentkező – probléma továbbra is fennmaradt, esetenként fokozódott (pl.: a támogató szolgáltatásokban a valós szükségletektől elszakadó, túlzott kapacitások tovább bővültek).³¹ Mivel ez a szolgáltatási koncentrációt ösztönző koncepció arra épült, hogy a közszolgáltatási rendszer problémái *döntően* a települési elaprózódottságra vezethetők vissza, a fent említett, összességében inkább kedvezőtlennek tekinthető hatások is azt jelzik, hogy a problémák e szektorban elsődlegesen vélhetően a Győri és Mózer (2006) által felvázolt szabályozási és finanszírozási diszfunkciókból eredhetnek. Így viszont teljesen logikus fejleménynek tekinthető, hogy az alaprendszer diszfunkcióira ráerősítő ösztönző rendszer esetenként inkább egyes problémák fokozódásához vezetett és vezet.

A fentiek mellett, e szektor közszolgáltatásainak a korábbiakban ismertetett paradox ösztönzése is hozzájárulhatott ahhoz, hogy az alrendszerben tapasztalható egyes problémák az elmúlt években tovább fokozódtak, s ahhoz is, hogy egyes szolgáltatásokban a már kiépült optimálisabb méretű intézményi társulásokat kizárólag pénzügyi érdekekből felbontották, s a szakmai munkát inkább gátló, túlzottan nagyméretű szervezeteket alakítottak ki.

Éppen ezért, egyes fent említett problémák orvoslása érdekében 2008-tól a szociális étkeztetés társulások ellátását is ösztönzik, s az ÖTM-ben 2007 nyarán még úgy tervezték, hogy jelentősen módosítják majd az ösztönző normatívák szolgáltatásonkénti mértékét. A házi segítségnyújtásban e normatíva átlagot meghaladó növelését tervezték, azon szolgáltatásokban viszont, ahol ennek a szolgáltatásműködtetésre nincs érdemi hatása, például az idősek nappali ellátásában, annak összegét nem kívánták növelni.³² E tervezett változtatások 2008-ban csak részben realizálódtak, ugyanis végül valamennyi korábbi ösztönző normatíva mértéke változatlan maradt (2007. évi CLXIX. tv.).

Bár e változtatások némiképp talán valóban hozzájárulhatnak egyes problémák csökkentéséhez, mivel a fő rendszerproblémák alapvető okai továbbra is fennmaradnak, *csupán ezektől* nem várható jelentős mértékű javulás.

31 Ráadásul a közös kistérségi közszolgáltatási rendszerek működtetési költségeinek jelentős részét országos szinten is a bürokratikus munkaszervezetek kiépítése, bővítése és működtetése emésztette és emészti fel. E célra 2007-ben 3,9 Mrd Ft-t, az összes támogatás közel ötödét utalták a kistérségi társulásokhoz. Ugyanakkor e társulásuknak lehetőségük van belső forrásátcsoportosításra, az általam vizsgált kistérségben a célra leutalt forrásnál (20 M Ft) 70 százalékkal (34 M Ft) fordítottak többet e feladat ellátására (A Téli kistérség Sokoróaljai Önkormányzatainak Többcélú Társulásának 2007. évi költségvetése).

32 Az ösztönzés megszüntetését viszont nem tervezték, mivel úgy vélték, „ez a szükséges hab a tortán [...] elvben vissza tudunk vonulni, de nem biztos, hogy érdemes, sokkal inkább ott nem növeljük, inkább maximum annyival a normatívát, mint azoknál, ahol valós együttműködések lehet kötni [...] és valóban értelmes a feladatellátás” (Interjú-részlet: Peresztegi).

Konklúzió és javaslatok

A szolgáltatási rendszerre az elmúlt években jellemző továbbfejlődést, azt, hogy mely területeken következett be kapacitásnövekedés, nem „csak” Győri és Mózer (2006), hanem az ÁSz (2007: 13) vizsgálata szerint is: „nagymértékben a normatívához való hozzájutás határozta meg, aminek eredményeképpen az ellátottsági mutatókban egyenlőtlenségek alakultak ki, továbbá a finanszírozott kapacitások bővülésének nem volt korlátja”. A 2005. és a 2006. évi adatok tényszerűen megerősítik, hogy a legjelentősebb, számos esetben a valós szükségletektől elszakadó kapacitásbővülés a támogató szolgáltatásokban, a közösségi ellátásokban és a jelzőrendszeres házi segítségnyújtásban következett be. Különösen dinamikus növekedett a szolgáltatásokban a nonprofit, az utolsóként említettben pedig az eredetileg forprofit, majd a kedvezőbb finanszírozás megszerzése érdekében kht-vá alakított³³ fenntartók száma is (ÁSz 2007). Míg a szolgáltatások működtetése egyre „népszerűbbé” vált a fenntartók körében – ahogy azt az ÁSz 2007. évi jelentése is megerősíti – más szolgáltatásokban, különösen a házi segítségnyújtásban, a mai napig jelentősek az ellátási hiányok.³⁴ E szolgáltatások között döntő különbség, hogy míg a házi segítségnyújtásban a fenntartó a szolgáltató által *ténylegesen ellátott kliensek* (vagyis az elvégzett munka) arányában kap normatív támogatást, valamint a szolgáltatási díjbevételek is ezzel arányosak, addig az említett három szolgáltatásban „a támogatás igénybevétele és elszámolása nem függ a tényleges ellátotti létszámtól, a normatív állami hozzájárulás felhasználásának hatékonysága és eredményessége adatok hiányában nem minősíthető” (ÁSz 2007: 31). Ráadásul a tapasztalatok alapján úgy tűnik, az e szolgáltatásokra biztosított normatívák elegendőek, sőt, az esetek többségében meg is haladják a működtetésükhöz szükséges kiadásokat, vagyis alkalmasak profittermelésre, vagy egy nagyobb, egyidejűleg többféle szolgáltatást működtető önkormányzati fenntartású intézmény esetében arra, hogy a kapott normatívából más célokra csoportosítsanak át.

A fenti, a szakmákról, legalábbis a benne működő szolgáltatók egy részéről nem a legkedvezőbb képet mutató tendenciák neutrálisan úgy értékelhetők (ha egyáltalán lehet ilyen kérdésekhez neutrálisan viszonyulni), hogy *a piaci logika, vagyis a minél kisebb ráfordítással minél nagyobb profit elérése, a szociális szektorban is döntő mozgatórugónak bizonyult, s vélhetően mindaddig annak bizonyul majd, ameddig e szempontok fokozott érvényesítésére egyes szolgáltatások esetében lehetőség adódik.*

E finanszírozási rendszernek van azonban még egy kedvezőtlen hatása. Mivel a szolgáltatások a segített kliensek létszámától gyakorlatilag függetlenül kapnak támogatást, ha a szolgáltató a profitzempontokat kívánja elsődlegesen érvényre juttatni, inkább a segítették számának, s ezáltal a költségeknek az alacsonyan tartásában, mint a megfelelő mennyiségű, minőségi munkavégzésben érdekelt.

33 Míg a forprofit szolgáltatók a szolgáltatáshoz nyújtott állami normatíva csupán 30, addig a kht-k annak 100 százalékára jogosultak.

34 E tekintetben elgondolkodtató, hogy a bentlakásos intézményekbe kerülő idősök 70 százaléka a bekerülés előtt nem részesült házi segítségnyújtásban, vagyis a szakosított ellátást nem előzte meg az alapellátás (P.I. 2007/á/2).

A támogató szolgáltatással, a közösségi ellátásokkal, sőt, némiképp valamennyi alapszolgáltatással kapcsolatosan a téti kistérségben is tapasztalt szolgáltatástartalmi problémák, vagyis a szolgáltatások tartalmának lehatárolatlansága, a szakminisztérium és az ÁSz (2007: 26) által is érzékelt, országos szinten is jelentkező probléma: „A szociális alapszolgáltatások keretében nyújtott ellátások különbözőek, ugyanis az önkormányzatok eltérő mennyiségű és minőségű szolgáltatások biztosítása mellett látják el feladatukat, melynek oka, hogy nincsenek meghatározva a szolgáltatások tartalmi követelményei, minimális mennyiségi és minőségi mutatói.” *E behatárolatlanság és a szolgáltatások az ellátottak számától (s a feladatellátás minőségétől) független „intézményfinanszírozása”, a fenntartók és szolgáltatók számára kedvezőbb, e szervezetek helyzetét erősítő, s a kliensek kiszolgáltatottságát eredményező, diszfunkcionális szabályozási és finanszírozási rendszernek tekinthető.*

Mára már a szaktárca (és a kormányzat) számára is nyilvánvalóvá vált, hogy a szolgáltatási rendszer valós szükségletektől elszakadó fejlődésének korrigálására, a rendszerben lévő egyenlőtlenségek csökkentésére, a szolgáltatástartalmi problémák orvoslására, a „kistérségi közszolgáltatási reform” önmagában nem alkalmas, sőt. Ebből következően a szaktárca 2007-ben átdolgozta a „Szociális törvény” alapszolgáltatásokra vonatkozó fejezetét, s főként a fenti problémák, különösen *a szükségletektől elszakadó, egyes településeken irreális kapacitásokat kiépítő rendszer finanszírozási problémáinak kezelése érdekében* (Csizmár, Korózs, Török P.I. 2007/á/2), a közösségi ellátások és a támogató szolgáltatás kikerültek a normatívával finanszírozott kötelező alapellátások köréből.³⁵

Emellett a Szociális és Munkaügyi Intézetben jelenleg is folyik a szociális szolgáltatások szakmai szabályozásának fejlesztése, amely magába foglalja a szolgáltatástartalomra vonatkozó normákat, a szakmai felügyeleti rendszer, a tevékenység-adminisztráció átalakítását, valamint a szolgáltatások módszertani fejlesztésének támogatását. Kérdéses azonban, hogy a tervezett – a jelenlegi feltételek mellett egzisztáló szolgáltatási rendszer jobb működéséhez egyébként valóban szükséges – újabb adminisztratív szabályozások, amelyek érvényesítéséhez feltételezhetően a jelenlegiek mellett további ellenőrző hatóságot vagy módszertani szervezetet kell majd kialakítani, mennyiben lesznek alkalmasak az alapproblémák kezelésére. Nyilvánvaló, hogy mindez az egyre bonyolultabbá és bürokratikusabbá váló, újabb és újabb szabályozási problémákat eredményező, s ezek kezelését ismételten új szabályozókkal és ellenőrzéssel megoldani próbáló rendszerfejlődés (Győri – Mózer 2006; ÁSz 2007), ugyanilyen irányú továbbfejlődését eredményezi. Mindeközben, mivel a forrásokat ezután is a szolgáltatók kapják, továbbra is fennmarad a klienseknek kedvezőtlen alaphelyzet.

Győri és Mózer (2006) szerint, éppen a fenti mechanizmusok miatt, a szükséglet-kielégítési problémák valóban hatásos kezelése csakis a szociális ágazat gyökeres átalakításától várható. Úgy vélik, a csupán „lát-

³⁵ E szolgáltatások normatív finanszírozását pályázati finanszírozással váltják fel, ami a kapacitásszabályozási problémákkal kapcsolatos finanszírozási gondok kezelésére valóban alkalmas lehet.

szatmegoldásokat” biztosító jelenlegi szolgáltatás-centrikus modellt, alapvetően az osztrák jóléti állam mintájára (Nyilas – Koncz 2003) kellene átalakítani. Vagyis, *a szolgáltatók számára kiutalt normatívák helyett, az állampolgároknak nyújtott, egyes problémák kezelését biztosító normatív pénzbeli ellátásokat kellene bevezetni.* Ezekből az adott szükséglettel bírók maguk vásárolhatnák meg a számukra valóban szükséges szolgáltatást. A fentiek mellett – ahogy az egyébként a regionális reform eredeti terveiben is szerepelt (Vitaanyag 2003/c) – a szociális szolgáltatási rendszerben *ténylegesen decentralizációt kellene végrehajtani, azaz a valós igényekhez igazodva alacsonyabb közigazgatási szinteken kellene eldönteni, az adott térségben mely szolgáltatásokat kell az önkormányzatoknak kötelezően működtetniük.* Az államnak csupán a legegyszerűbb szolgáltatásokhoz való hozzáférést (pl.: meleg étel biztosítása) kellene mindenhol garantálnia, amelyek finanszírozását alapvetően szintén az igénybevevőket segítve lehetne megoldani.

Egy ilyen típusú átalakítás hatására valóban a szükségletekhez igazodó rendszer jöhetne létre, egyidejűleg vélhetően megoldódna a szolgáltatások kapacitás szabályozása, s így elkerülhetőek lennének például a támogató szolgáltatások működtetése kapcsán (is) kialakult problémák. További előny lehetne, hogy a valós vásárlói pozíció biztosításával e modell a jelenleg kiszolgált helyzetű ellátottak alkupozícióját erősítené, s ezáltal rákényszeríthetné a szolgáltatást nyújtókat – a szociális munka szakmai és etikai elveinek megfelelően – a kliensek igényeihez való igazodásra.³⁶

Bár a Győri és Mózer (2006) féle, az ellátottaknak kedvező átalakítási javaslat valóban alkalmas lehetne a jelenlegi rendszer számos problémájának kezelésére, napjaink polarizált politikai struktúrájában kevésbé van esélye egy ilyen jelentős horderejű változtatás véghezvitelének.³⁷ Ugyanakkor némi „finomhangolással” talán a jelenlegi rendszer működése is javítható lenne:

– Mind az alapfinanszírozásban, mind a társulások feladatellátást ösztönző rendszerben – amely szolgáltatásokban azok jellege miatt ez megvalósítható³⁸ – célszerű lenne megszüntetni az ellátott kliensszámhoz *nem* igazodó, intézmény- vagy lakosságszámra, vagy bizonyos lakossági korcsoportra (0–17 évesek) címkézett normatívákat. A támogató szolgálatok és a közösségi ellátások esetében – mivel ennek mérése e szolgáltatások-

36 Ugyanakkor feltételezhető, hogy e modell bevezetése – Ausztriához hasonlóan – a családi gondoskodás vélelmezhető növekedése révén, csökkentené a közszektorban foglalkoztatottak, különösen az alacsony képzettségű (gondozó)nők számát, s ezáltal egyben a közszektorban dolgozók magánszektorban alkalmazottakhoz viszonyított (számos közgazdász által – Bokros, Járai stb.: – túlzottnak tartott) arányát is.

37 Egyébiránt erre irányuló hivatalos terveket nem is ismerem, ami nem zárja ki azok esetleges létezését.

38 A családsegítő és a gyermekjóléti szolgáltatások esetében ez nem tűnik kivitelezhetőnek.

ban megvalósítható – a tényleges gondozási időhöz kellene kötni a finanszírozást.³⁹

– A már kidolgozott és széles körben megvitatott szakmai protokoll és standard szabályok alkalmazását kötelezővé kellene tenni, s egyidejűleg, *valódi minőségfejlesztési rendszereket kellene kialakítani a szociális ágazatban is.* Olyanokat, amelyekben a standardok és protokollok be nem tartása a szolgáltatóra és a fenntartóra nézve anyagi következményekkel, a tartós szabályszegés pedig a működési engedély visszavonásával járhat.

– A kistérségi társulások feladatellátását ösztönző rendszerben csupán azon szociális szolgáltatásokban való együttműködést kellene ösztönözni, amelyek esetében a szolgáltatási hiányok miatt erre szükség van, s ez a tapasztalatok szerint is valódi minőségjavulást és hatékonyságnövekedést eredményezhet, s ösztönzés híján a szolgáltatások jelentősebb fejlesztése nem várható. Vagyis *kizárólag* a szociális étkeztetés és a házi segítségnyújtás koncentrált ellátásának ösztönzését kellene – az ÖTM korábbi terveinek megfelelően, akár az eddigieknél is jelentősebb összegekkel – támogatni. Azokban a szolgáltatásokban, amelyekben az ösztönzés számos negatív hatással járt, vagyis a gyermekjóléti és a családsegítő szolgáltatásokban, a társulások feladatellátás ösztönzése helyett, ha szükséges, inkább az alap normatíva összegét lenne célszerű növelni.

Nyilvánvaló, hogy ezen átalakítási javaslatok e rendszerek működtetői, s a bennük dolgozók egy része számára bizonyos mértékig kedvezőtlenek lennének, ám *fontos mindig szem előtt tartani azt* – amit Bokros Lajos (2006) mellett számos más szakember is újra és újra megfogalmaz –, *hogy e rendszereket elsősorban azért működtetjük, hogy a közszolgáltatások igénybevevőinek az érdekeit szolgálják.* Természetes ugyanakkor az is, hogy a közszolgáltatások csakis akkor működhetnek megfelelően, ha az azokban dolgozók érdekei is érvényesülnek. Számos jel mutat azonban arra, hogy mintha a mai magyar közigazgatási és közszolgáltatási rendszer jelentős részében (a szociális ágazatot is ideértve) némiképp felcserélődne ez a sorrend, de legalábbis olyan, meglehetősen kedvezőtlennek tekinthető, és a szociális munka etikai és szakmai elveivel összeegyeztethetetlen „hangsúlyeltolódások” jöttek létre, melyek következtében a helyzetet mindenképp meg kell változtatni.

³⁹ Felvetődik, hogy éppen e finanszírozási mód járult hozzá ahhoz, hogy az időseket érintő alapszolgáltatásokat nyújtó ellátók száma – szintén a valós szükségletektől, csak éppen az ellenkező előjellel elszakadva – 1993-hoz képest érzékelhetően csökkent (Korintus 2002; ÁSz 2007). E szolgáltatásokat azonban nem lehet direkt módon összehasonlítani azon új típusúakkal, amelyekben legalább három szakembernek kell alkalmazásban állnia, s a szolgálatvezetőnek diplomával kell rendelkeznie. E szakemberek vélhetően inkább képesek felismerni saját, *hosszú távú* érdekeiket, s képesek lehetnek azok érvényesítésére is. Vagyis e szolgáltatások kapcsán inkább feltételezhető, hogy amennyiben az adott körzetben *valóban* vannak segítségre szoruló, potenciális kliensek, őket a szolgáltatók „fejkvótás” finanszírozás esetén is nagyobb számban lesznek képesek az ellátásokba bevonni. S mivel a szolgáltató e kliensek megtartásában is inkább érdekelt, a nyújtott szolgáltatások színvonalára is javulhat.

Irodalom

- A közigazgatási kistérség. *Vitaanyag (2003/b)*. <http://www.b-m.hu/idea/index.html> TANULMÁNYOK/vita1.doc A letöltés dátuma: 2007.05.14.
- A regionális intézményrendszer kialakítása. *Vitaanyag (2003/a)*. <http://www.b-m.hu/idea/index.html> TANULMÁNYOK/vita3.doc A letöltés dátuma: 2007. 05. 14.
- Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése. *Vitaanyag (2003/c)*. <http://www.b-m.hu/idea/index.html> TANULMÁNYOK/vita2.doc A letöltés dátuma: 2007. 05. 14.
- Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.) (2004): *Kistérségek kézikönyve*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Állami Számvevőszék Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság: *Jelentés a helyi önkormányzatok szociális alapszolgáltatási tevékenységének ellenőrzéséről*. 2007/0719. [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/ABAF650B33C31A3C125731D00204E18/\\$FILE/0719J000.PDF](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/ABAF650B33C31A3C125731D00204E18/$FILE/0719J000.PDF) A letöltés dátuma: 2007. 09. 17.
- Arany Amália – Helmecci Erika – Kanyik Csaba – Szabó Miklós (é.n.): *Támogató szolgáltatás irányelvek*. http://www.szmi.hu/files/images/file/standard/TAM_rev.doc A letöltés dátuma: 2007. 06. 21.
- Bolyán Attila (2002): *Az Európai Unió regionális támogatási rendszere*. Comitatus, 2002. júniusi szám, 5–27.
- Evickélés. *Év végi beszélgetés Bokros Lajossal*. Figyelő, 2006. 51–52. szám, 12–15.
- Győri Péter – Mózer Péter (2006): „A tékozló koldus ruháit szaggatja.” <http://gyoripeter.fw.hu> A letöltés dátuma: 2006. 09. 15.
- Hazai Lászlóné (1998): *A szolgáltatások szerepe a szociális ellátásokban*. In Tóbiás László (szerk.): *Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között*. Kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára. Budapest, Hálózat a Demokráciáért Program (USAID–UWI), 51–70.
- Herpainé Márkus Ágnes – Somorjai Ildikó (2004): *Megbúvó hátrányok egy fejlődő régióban*. Kapocs, 2004. októberi szám, 2–20.
- Korintus Mihályné – Hodosán Rózsa – Papházi Tibor – Rác Andrea – Szombathelyi Szilvia (2002): *A szociális és gyermekjóléti alapellátások helyzetének áttekintése*. In: Korintus Mihályné dr. (szerk.): *Kistelepülési hátrányok – alapellátási nehézségek* (tanulmánykötet). Budapest: NCSSZI, 7–46.
- Korintus Mihályné dr. (szerk.) (2002): *Kistelepülési hátrányok – alapellátási nehézségek* (tanulmánykötet). Budapest: NCSSZI
- Ladányi János – Szelényi Iván (2005): *Az újrakörzetesítés társadalmi ára*. Kritika, 2005. januári szám, 2–5.
- Mezey Barna (szerk.) (1996): *Magyar állam- és jogtörténet* (2. átdolgozott, javított kiadás). Budapest: Oiris.
- Nyilas Mihály – Koncz János (szerk.) (2003): *Ausztria szociálpolitikája*. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és ELTE TáTK Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék.
- Orova Márta (2006): *Helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban*. http://www.idea.gov.hu/portal/server.pt/gateway/ptrgs_3.pdf. A letöltés dátuma: 2006. 09. 15.
- Soós Zsolt (2005): *A szociális munka alapjai*. Pécs: Comenius Bt.
- Spéder Zsolt (2002): *A szegénység változó arcai – tények és értelmezések*. Budapest: ARTT – Századvég Kiadó.
- Szalai Júlia (2002): *A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon*. <http://www.mtapti.hu/mszt/20024/szalaij.htm>. A letöltés dátuma: 2005. 05. 09.

MAGYAR VALÓSÁG

- Szalai Júlia (2004/2005): Jóléti fogda I-II. Esély, 2004/6, 19–36, 2005/1, 3–34.
- Szociális Szakmai Szövetség (3Sz) (2006. december): *Állásfoglalás a többcélú kistérségi társulások szociális és gyermekjóléti feladatállásáról.*
http://www.3sz.hu/recent/allasf_kist A letöltés dátuma: 2007. 08. 20.
- Veres Lajos (szerk.) (2005): *A Sokoróaljai Önkormányzatok Térségfejlesztési Társulása Fejlesztési Lehetőségei (Komplex gazdaságfejlesztési program) című program felülvizsgálata.* Kutatási beszámoló.

Felhasznált jogszabályok

1993. évi III. tv. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
1997. évi XXXI. tv. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről
- 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények feladatairól és működésük feltételeiről
- 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet a kistérségek lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről
2004. évi. CVII. tv. a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól
- A 2004. évi. CXXXV. tv. a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről
- A 2005. évi CLIII. tv. a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről
- A 2006. évi CXXVII. tv. a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről
2007. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről

Felhasznált fontosabb országgyűlési anyagok (Parlamentari Napló bejegyzések)

- Parlamentari Információs Rendszer (P.I. 2007/á/2): A T/3449. számú, az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájának folytatása és lezárása.
http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uls=90&p_felsz=83&p_felszig=227&p_aktus=10 A letöltés dátuma: 2007. 10. 08.
- Parlamentari Információs Rendszer (P.I. 2006/á/1): A T/234 számú, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája.
http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uls=7&p_felsz=17&p_felszig=172&p_aktus=6 A letöltés dátuma: 2007. 05. 12.
- Parlamentari Információs Rendszer (P.I. 2004/á/1): A T/8764., a T/8765. és a T/8766. számú előterjesztések általános vitájának megkezdése.
http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_feladat_aktus?p_ckl=37&p_uls=132&p_felsz=19&p_felszi=191&p_aktus=7 A letöltés dátuma: 2005. 06. 19.
- Parlamentari Információs Rendszer (P.I. 2004/á/2): A T/8764., a T/8765. és a T/8766. számú előterjesztések általános vitájának folytatása és lezárása.
http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=37&p_uls=135&p_felsz=128&p_felszig=244&p_aktus=6 A letöltés dátuma: 2005. 06. 19.
- Parlamentari Információs Rendszer (P.I. 2004/r): A T/8766. számú, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvényjavaslat részletes vitája.
http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=37&p_uls=140&p_felsz=191&p_felszig=263&p_aktus=10 A letöltés dátuma: 2005. 08. 11.