

**Széchenyi István Egyetem**  
**Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola**

**Finanszírozással irányított szociális szolgáltatásszervezés a Nyugat-  
dunántúli régió hátrányos helyzetű kistérségeiben**

**Tézisek**

**Peisser-Puli Edit**  
**okleveles szociálpolitikus**

**Témavezető:**  
**Dr. Szörényiné Dr. Kukorelli Irén DsC.**  
**egyetemi tanár**

**Győr, 2012. szeptember**

## Tartalomjegyzék

<b>1. Közszolgáltatás-szervezés és szociális feladatellátás a kistelepüléseken és a többcélú kistérségi társulásokban, problémafelvetés</b>	<b>3</b>
<b>2. A témaválasztás indoklása</b>	<b>6</b>
<b>3. Az értekezés célja</b>	<b>8</b>
<b>4. Hipotézisrendszer, kutatási kérdések</b>	<b>9</b>
<b>5. Kutatási minta: régió, kistérségek, alapszolgáltatások, idősök</b>	<b>11</b>
<b>6. Kutatásmódszertan: dokumentumelemzés, mélyinterjúk</b>	<b>15</b>
<b>7. A kutatás eredményei, a hipotézisek igazolása</b>	<b>17</b>
<b>8. Következtetések, tézisek, modellalkotás</b>	<b>25</b>
<b>9. A szerző témához kapcsolódó publikációi</b>	<b>32</b>
<b>10. A szerző témához kapcsolódó előadásai</b>	<b>33</b>
<b>11. A tézisfüzetben hivatkozott irodalmak</b>	<b>34</b>

## **1. Közszolgáltatás-szervezés és szociális feladatellátás a kistépelüléseken és a többcélú kistérségi társulásokban, problémafelvetés**

A szociális szolgáltatástervezés és szervezés kistépelülési és társulási közelmúltját és jelenét feldolgozó szakirodalmak többek között az ellátási kötelezettségek, a szociális feladatok ellátásának különféle és jellemző stratégiái, a feladatellátás finanszírozása, a településméret, valamint a legújabb stratégia, azaz a többcélú kistérségi társulások szociális szolgáltatásszervezése szempontjait kiemelve elemzik a hazai kistépelülési és kistérségi szociális feladatellátás helyzetét és meghatározó kérdéseit, dilemmáit és problémáit. Az alábbiakban rövid rezümét adom az értekezés kutatási témájának kialakításában, megfogalmazásában, és vizsgálatában, az eredmények értékelésében, a modell-alkotáshoz kidolgozott szempontokban kulcsfontosságú szerepet betöltő elméleti alapvetéseknek (Rácz 2008, Pataki-Somorjai 2006, Hoffman-Krémer 2005, Soós 2005, Szabó 2005, Héra-Ligeti 2005, Bujdosó 2004, Dudás 2004, ÁSZ 2007, 3SZ 2006, Pupek 2006, Hamar 2007, Hoffman 2003 alapján).

A szociális alapszolgáltatásokhoz kapcsolódó ellátási kötelezettségeket a „többszörösen módosított 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásról” a keletkezése óta eltelt közel két évtized alatt több alkalommal módosította. Tény, hogy a módosítások az adott alapszolgáltatások megszervezésére kötelezett települések körét úgy befolyásolták, hogy a vonatkozó ellátási kötelezettségek – alapszolgáltatástól függetlenül – az adott településen élő rászorulóknak ellátási igényeit, vagy az önkormányzatok finanszírozási lehetőségeit egyáltalán nem veszik figyelembe. A lakosságszámtól függővé tett szolgáltatásszervezési kötelezettségek szabályozásának következménye az lett, hogy éppen azok a létszám alatti önkormányzatok nem érdekeltek a legalapvetőbb szükségleteket kielégítő alapszolgáltatások (szociális étkeztetés, házi segítségnyújtás) megszervezésében, ahol a legnagyobb szükséglet és – feltételezhetően legnagyobb – igény fogalmazódhat meg azok iránt. A lakosságszámra telepített szociális feladatellátással kapcsolatban megállapítható, hogy a rászorultságtól függő alapszolgáltatásokhoz való hozzáférés esélyét a település mérete, földrajzi- és közlekedés-földrajzi helyzete, a lakosság társadalmi-gazdasági-demográfiai összetétele és a helyi önkormányzat pénzügyi ereje határozza meg alapvetően (Hoffman-Krémer 2005, Soós 2005). Az a szociálpolitikai közhely, miszerint a leginkább rászoruló embereknek van a legnagyobb szüksége a szociális alapszolgáltatásokhoz való legnagyobb esélyű hozzájutásra és legmagasabb színvonalú szakmai segítségnyújtásra, és mégis nekik jut a legkevesebb pénzből működtetett, félmegoldásokat nyújtó kvázi szakmai segítségnyújtás, sajnos nem újkeletű, de

máig érvényes ismertetőjegye a hazai szociális ellátórendszer működtetésének és működésének (Pataki-Somorjai 2006). A hozzáférés esélye és a hozzáférhető alapszolgáltatások szakmai színvonalának metszete a szakember-ellátottság, amely ismét az előbbi ellentmondással terhes: a szociális terület szakemberigényét más szakterületek munkaerő-piaci feszültségeinek levezetésére, zsilipelésére (Szabó 2005) használják, így a szolgáltatásfejlesztés elsődleges módja ma a szociális területen dolgozó szakemberek átképzése, képzése és továbbképzése. Másrészt a szakemberek kapacitása mind a törvényi szabályozás, mind pedig a megvalósuló szolgáltatás-szervezés oldaláról újabb kérdéseket vet fel (pl. gondozónőre jutó gondozottak száma), amennyiben az adott alapszolgáltatás megszervezésének formája ezt pénzügyi oldalról behatárolja. Az ellátási kötelezettségek szabályozásához kapcsolódik a szükségletek megismerésének szakmai kívánalma. Ma nem létezik olyan nyilvántartási rendszer, amely az egyes alapszolgáltatások iránti szükségleteket naprakészen gyűjtené és tárolná. Ez a helyzet vonatkozik az aktuálisan működő alapszolgáltatások tartalmát, az aktuálisan ellátottak számát tartalmazó adatbázisra éppígy, ami szinte a lehetetlennel teszi egyenlővé az egyes települések szociális feladatellátásának a jogalkotó elvárása szerint hatékonyabb, eredményesebb és gazdaságosabb átszervezését – hiszen még az ellátásokat biztosító intézmények szakemberei és fenntartói számára sem átlátható sokszor saját szolgáltatási tevékenységük, ami fokozza az állami normatíva felhasználásának rejtett körülményeit (Héra-Ligeti 2005).

A szociális szolgáltatásszervezés ún. stratégiáit az értekezésben a szolgáltatásszervezés formáinak nevezem, amikor az ellátási kötelezettségek fenti anomáliáit a jogalkotó által finanszírozással irányított egyfajta, többcélú kistérségi társulásos szociális szolgáltatástervezési és szervezési forma hangsúlyával, de nem kizárólagosságával, hanem más formák relativitásában vizsgálom. A helyi önkormányzatok ugyanis elvi döntési szabadsággal rendelkeznek abban, hogy ellátási kötelezettségeiknek milyen formában tesznek eleget mindaddig, amíg az finanszírozható, fenntartható, vagy esetlegesen fejleszthető. A szociális szolgáltatásszervezés ma kifejezetten kétpólusú. Abban a pillanatban, amikor az önkormányzatok már említett terhelhetősége eléri határát, vagy az eleve nem ad választási lehetőséget a szociális feladatellátás formáját tekintve, kényszerhelyzetek sorozata jön létre. A forráshiányos kistérségek kényszerpályára állhatnak a magasabb vagy legmagasabb normatívával támogatott szolgáltatásszervezési forma „választásával”. Akkor is, ha megszervezhetik alapszolgáltatásaikat: intézményfenntartó társulásban, más társult

önkormányzatok által fenntartott intézmény útján, külön megállapodással, ellátási szerződéssel, vagy saját intézmény fenntartásával, önálló feladatellátással.

A folyton változó színvonalú finanszírozási rendszer ma a többcélú kistérségi társulás által fenntartott intézmény útján ellátott szolgáltatásszervezést preferálja, és részben el is éri célját, mert a kiegészítő normatív állami támogatások ösztönzőleg hatnak a többcélú kistérségi társulásos együttműködések kialakítására a szociális feladatellátás tekintetében (ÁSZ Jelentés 2007). A Jelentés természetesen nem tudott arra reflektálni, hogy a többlet normatívforrással növelhető-e a szociális szolgáltatásszervezés hatékonysága, amely egyébként a jogalkotó szinte kizárólagos célja volt a 2004-es törvényi szintű szabályozás bevezetésével.

A többcélú kistérségi társulásokban látott jóindulatú szolgáltatásfejlesztési cél azonban rövid távon felvetette a kistérségi és kistérségi szociális feladatellátással kapcsolatos folyamatok következményeit:

- a többcélúsággal támogatott önkéntes település-csatlakozási motiváció, azaz az alapszolgáltatások földrajzi kiterjesztése nem tudott együtt járni lényeges fejlesztésekkel (szinten maradt a szakemberek létszáma, minősége, a tárgyi és infrastrukturális feltételekkel együtt),
- gyakorta jöttek létre érdekszövetségek, egymástól térben és szükségletekben távol eső települések kapcsolódtak össze, és próbálták meg összehangolni eleve összehangolhatatlan ellátásaikat,
- a tradicionálisan jól működő intézményesült formák, mint pl. mikro-közzeti együttműködések oldódtak fel a soktelepüléses kényszerházasságokban, csak azért, mert a pénzügyi ösztönzés más szervezési formát támogatott (3SZ 2006),
- és létrejöttek olyan méretű társulások, amelyekben a szociális feladatellátás működését csak ésszerűséggel nem lehetett vagy lehet megoldani,
- a települések közötti munkamegosztás ellehetetlenült, éppen a különböző méret, és adottságok miatt nem alakulhattak ki ún. hálózatos együttműködések (Bujdosó 2004),
- és a folyton bővülő régi társulások átrajzolják azokat a szolgáltató kapcsolatokat, amelyek a hely szellemének megfelelően alakultak és fejlődtek ki (Pupek 2006),
- „(...) a szociális törvény elfogadása óta eltelt időben a szociális feladatellátás módját a központi normatíva folyamatosan változó feltételei határozták meg.” (Rác 2008:203),

azaz az ellátás fejlődésének lépései megegyeznek a szabályozás lépéseire adott válaszokkal (Hamar 2007 idézi Rácz 2008).

Elfogadtam, hogy a folytonos változás és változtatás instabilitást okoz, ami nem feltétlenül a pénz mennyiségétől, hanem jóval inkább az elosztásától függ. Ugyanakkor nem értettem egyet az idézett szerző egy citátumával, miszerint az is a finanszírozási problémakör része, hogy a szociális szakma nem tudja, hogy mindennapi tevékenysége mennyibe is kerül, így az elosztás helyi szinten is veszélyeztetett (Rácz 2008) – nincsen azoknál éberebb és értőbb köre a szociális szolgáltatástervezésnek, mint akik napi szinten foglalkoznak az ellátottak és újabb ellátottak befogadásának dilemmájával, a finanszírozási plafon akadályával.

Az értekezés ennek a bonyolult, soktényezős szolgáltatástervezési és szervezési helyzetnek egy újabb szemszögű vizsgálatát célozta meg, konkrét alapszolgáltatások és bizonyos helyzetű kistérségek összefüggésében, hiszen egyetlen biztos pozitívuma a finanszírozással irányított mai szociális szolgáltatástervezésnek, hogy alapvető szükségleteket kielégítő alapszolgáltatások jutnak el eddig szolgáltatáshiányos terekbe.

## **2. A témaválasztás indoklása**

Ferge Zsuzsa szerint a szociálpolitika nem más, mint azon szükségletek kielégítése, amelyek a piacon nem, vagy nem megfelelő módon elégíthetők ki, és amely az állami beavatkozás és felelősségvállalás mentén elosztással és döntően redisztribúcióval, a mindenkori hatalom által képviselt értékrend mentén, az állam és az állampolgár közötti intézményesült viszony formájában nyilvánul meg (Ferge 1987). Ennek az egyébként számottevően több elemből álló komplex megközelítésnek általam kiemelt négy kulcseleme:

- a kielégítendő szükségletek,
- az állami beavatkozás,
- a jogalkotás és a szociális szolgáltatástervezés és szervezés szakmai értékrendje,
- valamint az intézményesült viszony, mint a szolgáltatástervezés és szervezési forma adták a választott téma vizsgálatának szempontjait.

A szükségletek egymásra épülő, mégis a fiziológiás szinten az élet minimális létét determináló kielégítése a mindenkori, ám a társadalmi változások generálta mai szociálpolitikának is legegységesebb küldetése. Az éhezés napi egyszeri meleg étellel való

enyhítése az étkeztetés, a saját lakókörnyezetben önállóan élhető magasabb szintű életminőség a házi segítségnyújtás, a lehetséges krízishelyzetek bizonytalanságot okozó és bekövetkezésükkor irreverzibilis károkat eredményező volta pedig a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, mint szociális alapszolgáltatások vizsgálatának evidenciáját hozta. Tekintettel arra, hogy ezek az alapszolgáltatások tradicionálisan – de napjainkban korántsem kizárólagosan - az egyedül élő idős emberek életminőségének javítására születtek a jogalkotó szerint, a célcsoport szinte adta magát. Ugyanakkor szakmai érdeklődésem középpontjában az idős emberek csoportja áll, legfőképpen azoké az idős embereké, akik egyedül maradva, a család egyre fogyó gondozási funkciója nyomán nem csupán mentális, de praktikus szintjén is az életnek magányossá válnak, különösképpen, ha hátrányos helyzetű kistérség kistéleplésén élnek.

Az állam szerepvállalásának örökzöld témája a jóléti pluralizmus elméleti megközelítésében a társadalom aktuális helyzetéhez kell, hogy alkalmazkodjon, amelyben azonban mindaz a társadalmi tulajdonság benne van, amelyet annak tagjai történelmük során összegyűjtöttek. 20 évvel a rendszerváltozás után még mindig olyan strukturális kérdésekkel foglalkozik a magyar társadalom, amelyek hezitáló, próba-szerencse tanulással ideig-óráig működő, a szervezett együttélés, a társadalmi tagság, az integráció megvalósulását elődázó stratégiákat épít be saját működésmódjába. Az állam szerepvállalásának vizsgálata olyan elengedhetetlen szempontja kell, hogy legyen a szociálpolitikai kutatásoknak is, mint bármely más tudományterületeknek. Ezért volt hát adekvát a kormányzati jogalkotás céljainak és eszközeinek hangsúlyozása a témaválasztás kialakításakor.

A jogalkotásban megfogalmazott elosztási mechanizmusok, az elosztható pénz mennyisége nem közgazdasági vetületben, hanem szociálpolitikai értelemben merül fel az értekezésben: a pénz használatának módja kijelöli a mindenkori hatalom értékszemléletét, és fordítva. A szemléleti aspektus igen nagy hangsúlya a disszertációnak, ahogyan azt a mottó is érzékeltette az olvasóval. A téma frissessége: 2004-2010 közötti vizsgálati periódus, alul-kutatottsága, a hatékony szociális szolgáltatástervezés társulások szintű vizsgálatainak rendkívül alacsony száma tény, de erős szakmai motivációt is ad.

Az intézményesültség a szociálpolitikában tágran értelmezendő fogalom: a „kályhától indul”, vagyis a jogalkotás előkészítésétől, az általa létrehozott tervezési majd szervezési folyamatot is magában foglalja, mígnem beléphetnek a szociális ellátórendszer adott területének egy

intézményébe a szolgáltatások igénybevevői, s ott meghatározott tudással rendelkező szakemberektől adekvát ellátásokat és szolgáltatást kaphatnak. Az értekezés ennek a folyamatnak a törvényi szintű jogalkotását követő helyi tervezési folyamat döntés-előkészítő szakaszát vizsgálja, éppen azért, mert ez a legmeghatározóbb a helyi ellátórendszer intézményesülésének alakulásában.

A Nyugat-dunántúli régióval kapcsolatos információk azt sugallják a szociálpolitikának is: itt sokkal kevesebb a probléma, mint más tereiben az országnak. Ez nem így van. A régió egyes kistérségei, így a vizsgált Óriszentpéteri is, némely esetben halmozottabb problémákkal kell, hogy szembesüljön, mint például az Észak-alföldi régió lakossága, amely pedig a szegénység és kirekesztettség tekintetében vezető szerepet ért el az Észak-magyarországi régióval szemben. Ha a szükségletek térspecifikusak, akkor a kielégítésüknek is annak kell lennie. Ezért is izgalmas számunkra egy nem hátrányos helyzetű és egy hátrányos helyzetű kistérség összekapaszkodása: Zalaegerszeg és Óriszentpéter kistérségek együttműködése, egy másfél évtizedes társulásos együttműködéses tapasztalattal rendelkező, mégis azzal a szociális feladatellátásban élni kevésbé tudó Zalaszentgróti kistérség, vagy egy fiatal kistérség, amely kettős identitással, többcélú és intézményfenntartó társulással is él és szervezi mindennapjait Pacsa jövőbeni központjával.

### **3. Az értekezés célja**

Az előző fejezetben leírt motivációk alapján az értekezés célja volt, hogy:

- ráirányítsa a jogalkotó figyelmét a szociális szolgáltatástervezés sajátos kistérségi adottságoktól és jellemzőktől függő döntés-előkészítő folyamatára,
- megkerülhetetlen szabályozási tényezőként hangsúlyozza a szociális szolgáltatástervezési és szolgáltatás-szervezési folyamat területi determináltságát,
- mélyítse a településszerkezeti meghatározottságok és a szociális szolgáltatások finanszírozásával szabályozott szolgáltatástervezés és szolgáltatásszervezés közötti kapcsolatot azáltal, hogy a lehető legrészletesebben tár fel ok-okozati összefüggéseket sajátos kistérségi településszerkezeti jellemzők és a kiegészítő normatívával szabályozott, „választott” szolgáltatásszervezési formák között, különösen a többcélú kistérségi társulásos szociális szolgáltatástervezés és szolgáltatásszervezés vonatkozásában,



- a fentiekből következően bebizonyítsa a településszerkezeti adottságokra és sajátosságokra érzékeny, differenciált finanszírozási szabályozás szükségességét,
- végül modellt alkosson - a Nyugat-dunántúli régió eltérő településszerkezetű hátrányos helyzetű kistérségei példáján - a kistérségi szociális szolgáltatástervezést és szervezést szabályozó finanszírozási jogalkotáshoz, kifejezetten a szociálpolitika szemszögéből.

#### **4. Hipotézisrendszer**

1. Hátrányos helyzetű kistérségekben a szociális alapszolgáltatások megszervezésének motivációja elsősorban nem a szociális alapszükségletek kielégítése, hanem a kistérségbe érkező többlet normatíva-forrás lehetősége.
2. A kiegészítő normatíva feltételeinek – településenként legalább három<sup>1</sup>alapszolgáltatási feladat vállalása, és a jogszabályban foglalt település/lakosság szám kritérium – különösen nehéz megfelelni.
3. A gyakorlatban azok az alapszolgáltatások szerveződnek meg, amelyeknek a legegyszerűbb a felvállalása, azaz amelyek esetében megoldható a feltételeknek való megfelelés.
4. A finanszírozási-rendszer a többcélú kistérségi társulások szociális szolgáltatás-szervezési munkáját túlalkalmazkodásra vagy sajátos ellenállásra kényszeríti, ennek következtében a szolgáltatási rendszerben hiányosságok mutatkoznak.
5. A szolgáltatás-szervezés normatíván keresztül történő befolyásolása torzítja az alapszolgáltatások rendszerét, mert az az alapszolgáltatás működik, amelyre a legtöbb normatíva igényelhető.
6. A finanszírozás meghatározó jellege ellenére a hátrányos helyzetű kistérségi társulások a szociális alapszolgáltatások teljes körű megvalósítására törekednek.

---

<sup>1</sup> 2010-től kettő alapszolgáltatás vállalása.

7. A teljes körű alapszolgáltatási rendszer szolgáltatás-szervezési formája ma az integrált, komplex szolgáltatási körrel rendelkező, központosított intézményi struktúra intézményegységekkel.

**A hipotéziseket generáló öt tervezési tényező mögött a következő kérdések álltak a hátrányos helyzetű kistérségek vizsgálatában:**

1. Szükségletek:

- Méri vagy nem méri a valós szükségleteket a szolgáltatástervezés döntés-előkészítő folyamatában az aktorok?
- Használják-e és ha igen, hogyan használják fel a szükségletekről való tudásokat az aktorok a tervezés szakaszában?
- A szükségletek megismerése-e a szolgáltatástervezés legmeghatározóbb tényezője?

2. Finanszírozás:

- Mi a szerepe az ösztönző normatíva létének, színvonalának a szükséglet-centrikus szakmai érvekkel szemben, illetve azok mellett?
- Hogyan befolyásolja a kistérségi szolgáltatástervezést a kiegészítő normatíva összege - különösen annak az éves költségvetési törvényekben leírt változásai?
- A kiegészítő normatíva meghatározott szolgáltatásszervezési formát generáló hatása-e a szolgáltatástervezés legmeghatározóbb tényezője?

3. Törvényi előírásoknak való megfelelés:

- A kiegészítő normatívához való hozzájutás feltételei: minimum három (2009), majd minimum kettő (2010) szolgáltatás megszervezésének vállalása, a lakosságszám-településszám kritérium (és a mögötte húzódó települési együttműködések) hogyan segítik vagy akadályozzák a tervezést?
- A legkisebb szűk keresztmetszet szerinti megfelelés (legkisebb befektetéssel elérhető legnagyobb haszon, minimális szintű megfelelés), túlalkalmazkodás vagy ellenállás generálta stratégia-e a legmeghatározóbb tényező a szolgáltatástervezésben?
- Keletkeznek-e azért hiányok az ellátórendszerben, mert „üres”, csak a kiegészítő normatíváért felvállalt „papírszolgáltatások” létrejönnek, viszont a valós szükségletekre nem szerveződnek megfelelő szolgáltatások?

- Torzul-e az ellátórendszer a kiegészítő normatíva összegével ösztönzött, ugyanakkor helyben nem mindig adekvát szolgáltatások kiépítésével?

4. Teljes szolgáltatási paletta a legújabb szolgáltatásszervezési formával :

- Lehet-e ez cél a szolgáltatásszervezés gyakorlatában is a vizsgált hátrányos helyzetű kistérségekben?
- Ha igen, vannak-e helyi minták, vagy követendő példa lehet-e az integrált, komplex szolgáltatási körrel rendelkező központosított intézményi szervezeti és működési mód?
- Vannak-e egyedi, csak adott kistérségre jellemző szolgáltatásszervezési alternatívák, illetve látnak-e a helyi szakemberek és a szolgáltatás használói a jogalkotó által meghatározott formák mellett más lehetőségeket?

5. Alternatív szolgáltatástervezési tényezők:

- Léteznek-e eddig nem ismert, a döntés-előkészítésben meghatározó helyi, speciális tényezők, ha igen melyek ezek, és hogyan kapcsolódnak az egyes tényezők egymáshoz a helyi döntési folyamatokban?

**5. Kutatási minta: régió, kistérségek, szociális alapszolgáltatások, 60 éven felüli idősök**

**Miért a Nyugat-dunántúli régió?**

Regionális politikai és gazdasági tény, hogy a Nyugat-dunántúli régió társadalmi-, gazdasági- és infrastrukturális szempontból az ország egyik legfejlettebb régiója (értekezés-tervezet 2. táblázat). Azonban az országos viszonylatban II. helyen álló Nyugat-dunántúli régióon belül észak-dél irányban jelentős gazdasági fejlődési különbségek mutatkoznak a legfrissebb adatok szerint is. Míg Győr-Moson-Sopron megye megőrizte 2. helyezését a 2004-2008-as időszakban, addig Vas és Zala megyék 1-1 hellyel hátrébb szorultak, az 5. és a 7. helyre, távolodni látszanak tehát tőle. A jelenleg GDP-vel mért gazdasági fejlettség ugyan nem ad részletes képet a területi egyenlőtlenségekről, de jól mutatja a termelésben való részvételt, amelyben tehát régiók között előkelő helyezést, míg régióon belül már árnyaltabb, a gazdasági helyzetben növekvő különbségeket regisztrálhatunk.

Az észak-dél póluson megrajzolható különbségek alapvetően a településstruktúra elaprózódásában jelentkeznek: míg Győr-Moson-Sopron megye települései az országos településstruktúra-átlagnak (népsűrűség, városok és községek száma) megfelelők, addig Vas megye települései már inkább kistelepülések, az Őrségben kifejezetten aprófalvakkal találkozunk, Zala megye egyes területeihez hasonlóan..

A régió fejlettségének háttérben erőteljes regionális illetve régió belüli egyenlőtlenség húzódik meg társadalmi-, gazdasági- és infrastrukturális vonatkozásban, de a szociális szükségletek és a szociálpolitikai ellátórendszer oldaláról is (Antal 2005). A vizsgálat területi, regionális vonatkozását, a Nyugat-dunántúli régió éppen e furcsa kettőssége adta: relatív társadalmi-, gazdasági- és infrastrukturális fejlettség és viszonylagos szociálpolitikai ellátórendszeri fejletlenség. A regionális szintű beavatkozások hiányában a központi, állami elképzelések a kistérségi szintre helyezik mindazon kompetenciákat és elvárásokat, amelyeknek a már végletekig terhelt települési önkormányzatok képtelenek megfelelni.

### **Miért hátrányos helyzetű kistérségek?**

A szociális alapszolgáltatások létrehozásának kötelezettsége a törvény szerint egy-egy település lélekszámához kapcsolódik: szociális étkeztetés és házi segítség nyújtása minden település számára kötelező a lakosságszámtól függetlenül, de a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás megszervezése már „csak” a 10. 000 főnél nagyobb lakosságszámú település vagy településkör számára az. Annak ellenére, hogy van törvényi kötelezés a szociális alapszolgáltatások megszervezésében, az ellátórendszerben észlelhető hiátusok voltak és vannak, éppen az észak-dél pólus irányában: pontosan azokon a kistelepüléseken és aprófalvakban hiányoznak a kötelező alapszolgáltatások, amelyekben a legnagyobb szükség van rájuk: Őrség, Közép- és Dél-Zalai területek. (Antal 2005)

Az előregedő, a fiatalok elvándorlásával, a csökkenő gyermekszületési számmal, munkanélküliséggel, infrastrukturális fejletlenségekkel, közszolgáltatások hiányával jellemezhető hátrányos helyzetű kistérségekben, és elmaradott településeken lenne fokozottabban szükség szociális étkeztetésre és házi segítségnyújtásra, vagyis az önálló életvitelt saját lakókörnyezetben támogató, az intézményes, bentlakásos szociális ellátást megelőző, hovatovább annak szerepét csökkentő szolgáltatásokra. Hogy az ezekhez az alapszolgáltatásokhoz szorosan kapcsolódó jelzőrendszeres házi segítségnyújtás lakosságszáma miatt lett a tetemes 10.000 fő, tudományos szempontból nem magyarázható,

bár az egyszerű, józan paraszti ész sem tudja megindokolni. Ez azt jelenti ugyanis, hogy minél magasabba teszi a jogalkotó a lakosságszám-határokat egy-egy alapszolgáltatás vonatkozásában, annál inkább lehetetleníti el a hozzáférés esélyét. Minél kevesebb egy település lélekszáma, annál nehezebb a kötelező és nem kötelező alapszolgáltatásokat megszervezni önállóan, különösen hátrányos helyzetű, fokozottan forráshiányos térségekben. A hátrányos helyzet tehát fokozott kihívást jelent szolgáltatástervezési szempontból, az adott kistérség DNS-spiráljának kialakításában és kialakulásában egyaránt speciális objektív és szubjektív tényező-kombinációkat vonulathat fel, ezért lett mintaválasztási szempont.

### **Miért a társulásos kistérségi együttműködések?**

Erre az évtizeden (1993-2003) keresztül fennálló problémára hozta létre a jogalkotó 2004-ben a társulások által megszervezhető alapszolgáltatások szabályozását, amely lehetővé tette a települések kistérségi együttműködésében megszervezett alapszolgáltatási rendszer létrehozását – jogi szempontból. Finanszírozási szempontból azonban az eltelt hat esztendő alatt sem sikerült a leginkább rászoruló emberek lakta, vészesen elöregedő hátrányos helyzetű kistérségek ellátórendszerét a helyi szükségletek kívánalmainak megfelelően kiépíteni, bár kétségtelen, hogy az előbb alapszolgáltatással finanszírozott, majd azt kiegészítő támogatással megerősítő finanszírozás megindította az alapszolgáltatások fehér foltjainak csökkenését a régió egyes kistérségeiben.

A 2010-es költségvetési törvény által meghatározott normatívák összegei az intézményfenntartó társulási együttműködés és az ellátási szerződéses (helyi önkormányzat-civil szervezet) együttműködés helyett inkább a többcélú kistérségi társulásos együttműködést támogatják. A társulásos együttműködések három formáját felvonultató három hátrányos helyzetű kistérség került így a mintába:

- többcélú kistérségi társulásos együttműködésével az Őrség-Zalaegerszegi szolgáltatási társulás,
- vegyes kistérségi együttműködésével (két intézményfenntartó társulás, önálló települési szolgáltatástervezés, ellátási szerződés civil szervezettel) a Zalaszentgróti szolgáltatási térség, háttérében a Zala-KAR Térségi Innovációs Társulással, mint többcélú kistérségi társulással,
- és csak intézményfenntartó társulásos együttműködésével a Pacsai Többcélú Kistérségi Társuláson belül, de önálló finanszírozással működő Közép-Zalai Szociális és Gyermekjóléti Társulás.

A szociális alapszolgáltatások kötelező megszervezése lakosságszám függő, azaz a település méretéhez kapcsolt feladat. A társulásos szolgáltatástervezést alapvetően befolyásolja a társult

települések nagysága, így kistérségi viszonylatban fontos objektív tényező a kistérség településstruktúrája, mivel a jogalkotó feltételeket szab a kiegészítő (szakzsargonban kistérséginek nevezett) normatívához való hozzájutáshoz. Függetlené teszi azt a csatlakozott települések és a lakosság szám arányától, azonban ennek a feltételnek ugyanúgy meg kell felelnie egy aprófalvas, kislélekszámú települési körnek, mint egy átlagos méretekkel rendelkező település-együttesnek. Ez az egyik olyan objektív tényező, amely a szolgáltatástervezést, a vele járó normatívához való hozzájutást meghatározza. Ezért került a mintába:

- a Zalaegerszeg megyei jogú várossal bíró, bár azt a többcélúságban hiányoló Őrség-Zalaegerszegi szolgáltatási térség,
- a kisvárosi méretekkel rendelkező Zalaszentgróti kistérség,
- és az éppen-hogy várossá nyilvánított, de erőteljesen falusias jellegű Pacsai központú Pacsai kistérség.

Egyrészt. Másrészt azért, mert e három kistérség határos egymással, ráadásul a Pacsai kistérség 14 településsel a Zalaegerszegi kistérségből vált ki, s fogadott még be 5 csatlakozni kívánó települést 2008-ban. Van tehát közös múlt, van közelség, van viszont eltérő településszerkezet a „homogenitást biztosító” hátrányos helyzet mellett.

### **Miért három szociális alapszolgáltatás?**

A kistelepüléseken egyedül maradó, idősödő, önellátásukban folyamatosan és fokozatosan gyengülő emberek szociális alapszükségletei napjainkban a legégetőbb szükségletek, amelyek kielégítése tehát már 1993 óta, de most, 2010-ben és a belátható jövőben is óriási szociálpolitikai kihívás. Az önellátás fokozódó gyengülése olyan alapvető fizikális szükségleteket indukál:

- mint az éhség és szomjúság,
- a lakókörnyezet és háztartás napi szintű, élhető vitele: tisztaság, étkezés, fűtés, egészségi állapot rosszabbodásának elkerülése, betegségek otthoni kezelése, különböző háztartási eszközök és élelem beszerzése, ügyek intézése, stb.,
- és a biztonság, amely szintén az időskori életminőséget meghatározó legelemibb szükséglet.

Ezek kielégítésére a szociális törvényben három alapszolgáltatást nevez meg a jogalkotó: a hagyományos szociális étkeztetés és házi segítségnyújtás mellett a jelzőrendszeres házi segítségnyújtást. E három alapszolgáltatás tervezésének és szervezésének finanszírozási szabályozása az értekezés-tervezet tárgya két szempontból is. Az egyik, hogy ezen alapszolgáltatások mögött megtalálható szükségletek a különböző szükséglet-elméletekben

egymáshoz kapcsolódóan jelennek meg, egymástól való elválasztásuk lehetetlen, egymásra épülésük alapvető. Másrészt azzal, hogy ezt a jogalkotó is elismeri, és finanszírozással is megcélozza összekapcsolni együttes megszervezésüket, újabb tervezési és szervezési szempontot és megoldandó feladatot ad a különböző településstruktúrájú kistérségek aktorai számára. Az értekezés-tervezet tárgya tehát az idős, 60-x éves embereket leginkább érintő, három alapvető szociális szükséglet kielégíteni szándékozó alapszolgáltatás.

## **6. Kutatásmódszertan: dokumentumelemzés, mélyinterjúk**

A **dokumentumelemzéses kutatási módszer** választása annak fókuszba állítását jelenti, hogy a kötelező írásbeliségben megjelenő összefüggések az egyes kistérségek szolgáltatástervezői és szervezői munkáját milyen módon „mutatják be” az elemzési tényezők mentén: a szükségletek, a finanszírozás, a normatívákhoz való hozzájutás feltételei, a saját maga generálta „új modell”, vagy éppen a helyi szociális szolgáltatástervezési alternatívák szempontjából. A mélyinterjúkkal közös elemző tényezősor a mai kistérségi szociális szolgáltatástervezés szakirodalma és gyakorlata által generált közös pontok, amelyek a kistérségi aktorokat saját tevékenységük analizálására, a jogalkotót pedig a minden kistérséget érintő szabályozási kérdések minél adekvátabb megválaszolására sarkallhatják. Így került a vizsgálati mintába:

- a TÁMASZ Szociális Alapszolgáltatási Központ szakmai programja a megyei szolgáltatástervezési koncepció háttérében,
- a Zala-KAR Térségi Innovációs Társulás szolgáltatástervezési koncepciója,
- és a Közép-Zalai Szociális és Gyermekjóléti Központ szakmai programja.

### **Mélyinterjúk és elemzésük szempontjai**

A jogalkotó által megfogalmazott jogszabályi lehetőségek alternatívákat adnak a kistérségi szolgáltatástervezéshez, s azzal, hogy választási helyzetet idéznek elő, egyben döntési helyzetbe hozzák a kistérségi tervezési folyamat aktorait. Azt, hogy a döntés-előkészítést követően milyen döntés születik egyes szociális alapszolgáltatások megszervezésének formájáról, bonyolult, soktényezős, ráadásul kistérségenként változó adottságok, feltételrendszerek és sajátos helyzetek határozzák meg olyan jogszabályi és finanszírozási környezetben, ahol differenciáló szempontok nem jelennek meg. Ez a problematika volt az, ami a téma mélyebb vizsgálatára ösztönzött, s ez adta a kutatás módszertani gerincét adó mélyinterjú módszert is.

A kistérségi szolgáltatástervezésben dolgozók (aktorok) megkérdezése elengedhetetlen a téma vizsgálatához, hiszen ők maguk azok, akik a legközvetlenebb és leghitelesebb információkat tudják a helyi szolgáltatástervezés folyamatáról, segítve a kutatót a vizsgált tényezők összefüggéseinek megismerésében. Másrészt mélyinterjúval való megkérdezésük lehetővé teszi a szolgáltatástervezés objektív és szubjektív tényezőinek együttes vizsgálatát, kapcsolódási pontjaik egyediségét, s végül egy konzekvencia leírását: a szabályozható objektív szolgáltatástervezési tényezők – hátrányos helyzetre érzékeny, szükséglet-centrikusabb, fenntartható finanszírozási feltételek, szolgáltatásszervezési formák meghatározása és a gyakorlatban újonnan kialakuló modellértékű kezdeményezések – figyelembevétele elsődlegesen jogalkotói feladat. Ezekhez kapcsolódnak a csak részben szabályozható szubjektív tényezők – szakemberek száma, képzésük, tudásaik, készségeik -, amelyeket helyben, kistérségi környezetben kell megteremteni, és folyamatosan alakítani. A mélyinterjúk alanyai a döntés-előkészítés szintjéről a szociális intézmények illetve intézményegységek vezetői, a többcélú kistérségi társulások munkaszervezeteinek szociális szakreferensei, intézményfenntartó társulásnál intézményvezető, ellátási szerződésben ellátott szakfeladat esetén pedig a szerződött szervezet (Vöröskereszt) területi vezetője voltak. Döntéshozói szinten a társulási tanácsok elnökeit, alelnökeit, egyben településvezetőket, szociális bizottságok és pénzügyi bizottságok elnökeit, tagjait, valamint települési és körjegyzőket, illetve a jegyzői kollégium vezetőjét kérdeztük meg. Összesen 32 mélyinterjú készült el 26 alkalommal.

A mélyinterjúk elemzésének szempontjai a dokumentumelemzés szempontjaival összhangban a következők voltak:

- a hátrányos helyzet értelmezése,
- a szociális szükségletek mérése, szerepe a szolgáltatásszervezésben,
- a kiegészítő normatívához való hozzájutás feltételei,
- a finanszírozás hatásai a szolgáltatásszervezésre,
- szolgáltatásszervezési viszonyulások, alkalmazkodás vagy ellenállás,
- fenntarthatóság és fejlesztés lehetőségei,
- új modell: központosított, intézményegységekkel működő ellátórendszer vagy sajátos, helyi alternatívák.



## 7. A kutatás eredményei, a hipotézisek igazolása

### 1. számú táblázat: A dokumentumelemzés eredményei

Dokumentum-elemzés	Zalaegerszeg-Őriszentpéter szolgáltatási térség	Zalaszentgróti kistérség	Pacsai kistérség
<p><b>Hipotézis 1.</b> Hátrányos helyzetű kistérségekben a szociális alapszolgáltatások megszervezésének motivációja elsősorban nem a szociális alapszükségletek kielégítése, hanem a kistérségbe érkező többlet normatíva-forrás lehetősége.</p>	<p>A kiegészítő normatíva szerepe fontos, a szükségletekkel való összevetése nem értelmezhető.</p>	<p>Nem a pénzforrás többlete, hanem a lakossági igények határozzák meg a vizsgált alapszolgáltatások megszervezését. (Szükségletekről nem szól a vizsgált dokumentum.)</p>	<p>A finanszírozás szabályozása önmagában nem szolgáltatásszervezési szerkezet-átalakító tényező, a magasabb szakmai minőség, a vizsgált alapszolgáltatásokhoz való hozzáférés alacsonyabb normatívával is biztosítható.</p>
<p><b>Hipotézis 2.</b> A kiegészítő normatíva feltételeinek – településenként legalább három (2010-től kettő) alapszolgáltatási feladat vállalása, és település/lakosságszám kritérium – különösen nehéz megfelelni.</p>	<p>A jelenlegi település és lakosságszám kritériummal szabályozott szolgáltatástervezés és szervezés költséghatékonyabb, mert az a lehető legtöbb (minél több) kistérségi település csatlakozását várja el, ami biztosítja a költségek hatékony megosztását és a vizsgált alapszolgáltatások működtetését kifejezetten szolgáltatáshiányos térségekben is (Őrség).</p>	<p>Nincsenek információk a hipotézisre vonatkozóan a vizsgált dokumentumban.</p>	<p>Nincsenek információk a hipotézisre vonatkozóan a vizsgált dokumentumban.</p>
<p><b>Hipotézis 3.</b> A gyakorlatban azok az alapszolgáltatások szerveződnek meg, amelyeknek a legegyszerűbb a felvállalása, azaz amelyek esetében megoldható a feltételeknek való megfelelés.</p>	<p>A szolgáltatások az igények mögött megtalálható szükségletekre szerveződnek, nincsenek „papírszolgáltatások”.</p>	<p>Nincsenek információk a hipotézisre vonatkozóan a vizsgált dokumentumban.</p>	<p>Nincsenek információk a hipotézisre vonatkozóan a vizsgált dokumentumban.</p>

<p><b>Hipotézis 4.</b> A finanszírozási-rendszer a többcélú kistérségi társulások szociális szolgáltatás-szervezési munkáját túlalkalmazkodásra vagy sajátos ellenállásra kényszeríti, ennek következtében a szolgáltatási rendszerben hiányosságok mutatkoznak.</p>	<p>A két kistérség mindegyike túlalkalmazkodik a szabályozáshoz, de nincsenek hiányosságok a szolgáltatási rendszerben, az működik, amire igény és szükséglet is van.</p>	<p>A kistérség 2008 óta ellenáll a többlet normatíva-forrás igénylésének, megtartotta „vegyes” szolgáltatói rendszerét. Szolgáltatáshiány nincs, a szociális étkeztetésben minőségi fejlesztésekről „mondanak le” a „vegyes” rendszer megtartása érdekében. A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás megszervezése várat magára, de tervezése folyamatban van – így a dokumentum ezt nem értékeli hiányként.</p>	<p>A kistérség az intézményfenntartó társulással ellenáll a többcélú többlet normatíva-forrásnak, ennek ellenére a szociális étkeztetésben és a házi segítségnyújtásban kisebb, míg a jelzőrendszeres házi segítségnyújtásban nagyobb hiányokat fogalmaz meg a dokumentum.</p>
<p><b>Hipotézis 5.</b> A szolgáltatás-szervezés normatíván keresztül történő befolyásolása torzítja az alapszolgáltatások rendszerét, mert az az alapszolgáltatás működik, amelyre a legtöbb normatíva igényelhető.</p>	<p>Nem a vizsgált alapszolgáltatások léte, hanem azok megszervezésének formájára hat a kiegészítő normatíva, nincs torzulás a rendszerben. A hatékonyság célja nem torzítja el a szolgáltatási rendszert, de sajátos területi jellemzőkre differenciált, a tagolt településszerkezetre érzékeny finanszírozási szabályozás kell a mai lakosság szám alapú finanszírozással szemben.</p>	<p>A kistérség intézményfenntartói társulásokra alapozza a szociális szolgáltatástervezést és szervezést, azzal, hogy „lemond” a többcélú társulások normatíva többletről mindaddig fenntarthatónak véli a jelen rendszert, amíg a normatíva színvonala nem csökken. A szociális étkeztetés és házi segítségnyújtás 2010-es normatíva színvonalon fenntartható.</p>	<p>Az alapszolgáltatási rendszer nem torzul, nem csupán azok az alapszolgáltatások működnek, amelyek a legtöbb normatívával finanszírozottak.</p>
<p><b>Hipotézis 6.</b> A finanszírozás meghatározó jellege ellenére a hátrányos helyzetű kistérségi társulások a szociális alapszolgáltatások teljes körű megvalósítására törekednek.</p>	<p>A szolgáltatástervezés és szervezés célja a vizsgált alapszolgáltatások egymásra építése, az átjárható szolgáltatási rendszer és a szükségletorientált szemlélet megvalósítása.</p>	<p>A teljes szolgáltatási paletta intézményfenntartó társulásban is cél, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás is ebben a formában fog a tervek szerint megvalósulni.</p>	<p>A komplex és teljes alapszolgáltatási kör szolgáltatástervezési és szervezési alapelvek a kistérségben.</p>
<p><b>Hipotézis 7.</b> A teljes körű alapszolgáltatási rendszer szolgáltatás-szervezési formája ma az integrált, komplex szolgáltatási körrel rendelkező, központosított intézményi</p>	<p>A központosított intézményrendszer magasabb minőségű szolgáltatásokat képes nyújtani, a szolgáltatások közötti integrációt erősíti, komplex megoldást nyújt</p>	<p>Az aktorok érzik „a központosított intézményrendszer intézményegységekkel” jogalkotói elképzelés kényszerítő erejét a normatívák</p>	<p>„A központosított intézményrendszer intézményegységekkel” struktúra nem alternatíva, a kistérség településszerkezete és lakosság száma nem</p>

struktúra intézményegységekkel.	az idős emberek mindhárom szükségletére. Az intézményegységek kialakítását az aprófalvas települési körben a csatlakozott települések száma határozza meg.	színvonalának változásai nyomán, de nem változtatnak a szolgáltatásszervezési formán, kivárnak a 2011- es szabályozásig.	indokolja kisebb egységek létrehozását.
------------------------------------	---	---	--

Forrás: saját szerkesztés

### **Következtetések:**

- A többcélú kistérségi szolgáltatásszervezést ösztönző normatíva többlet-forrásként való elismerése csak a Zalaegerszeg-Őriszentpéter szolgáltatási térségben igazolódott, mert a többcélú kistérségi társulás keretében fenntartott TÁMASZ Alapszolgáltatási intézmény létrehozását egyértelműen a kiegészítő normatíva-forrás motiválta.
- A másik két kistérség dokumentumai a lakossági igényeket és a mögöttük lévő szükségletek kielégítését motiválóbbnak tartják a többlet-forrásnál.
- A Zalaegerszeg-Őriszentpéter szolgáltatási térség kifejezetten költséghatékonyabbnak ítéli meg a többcélú kistérségi társulásban tervezett és szervezett szolgáltatási rendszert. Minél több település kapcsolódik be a vizsgált alapszolgáltatások bármelyikének megszervezésébe, a költségek megosztásával olyan szomszédos településekre, akár szomszédos kistérségekbe is eljuttathatóak az alapszolgáltatások, ahol azok hiányosan vagy eddig egyáltalán nem működtek: házi segítségnyújtás 83 településen, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás 82 településen, szociális étkeztetés 68 településen működik, azaz hozzáférhető 2009-től az Őrség lakossága számára is.
- Az, hogy egyik kistérségben sincsenek „papírszolgáltatások”, azaz feleslegesen, csak azért terveznének meg egy alapszolgáltatást, hogy az utána járó többlet-normatíva bevételt megszerezzék, valamint az, hogy nem kötelező alapszolgáltatásokat is meg tudnak szervezni a kistérségek, azt mutatja, hogy a normatívával szabályozott szociális szolgáltatásszervezés nem okoz hiányokat az alapszolgáltatási rendszerben. Ugyanakkor az egyes alapszolgáltatások minőségét, szakmai színvonalát egyértelműen befolyásolja az adott kistérség településstruktúrája: az aprófalvas kistérségekbe eljuttatott házi segítségnyújtás minősége ugyanolyan színvonalú kiegészítő normatívával is rosszabb feltételek közé kényszeríti a feladatellátást (egy gondozónőre jutó magasabb gondozotti szám, közlekedési és eljutási feltételek hiánya, stb.), mint kistérségi környezetben.

- A kistérségi településstruktúrára visszavezethetően a Zalaegerszeg-Őriszentpéter szolgáltatási térség inkább túlalkalmazkodik, míg a Zalaszentgróti és Pacsai kistérségek egyértelműen ellenállnak a többcélú kistérségi társulásba bevitt szociális szolgáltatásszervezésnek. Egyik magatartás sem okoz azonban hiányt az alapszolgáltatási rendszerben, a magasabb minőségű szolgáltatás azonban főként a szociális étkeztetés és jelzőrendszeres házi segítségnyújtás esetén válik megvalósíthatatlanná, ha a kistérség ellenáll a többletforrásnak. A mélyinterjúk empíria ennek az összefüggésnek a részleteit is megmutatja a következő fejezetben.
- A kiegészítő normatíva szociális alapszolgáltatási rendszert torzító hatása egyik kistérségben sem igazolódott, sehol sincsenek „papírszolgáltatások”, és nem csak azok az alapszolgáltatások működnek, amelyek a legmagasabb összegű normatívával finanszírozottak.
- A teljes szolgáltatási paletta kialakításának célja mindegyik vizsgált kistérségben megfogalmazódott a dokumentumok szintjén, a többcélú kistérségi társulásos tervezésben – Zalaegerszeg-Őriszentpéter szolgáltatási térség – a szolgáltatások egymásra építésének jobb lehetősége és a szükségletek kielégítésének nagyobb hatásossága és hatékonysága, míg az intézményfenntartó társulásos és „vegyes” együttműködésekben – Zalaszentgróti és Pacsai kistérség – a komplexitás alapelve domborodott ki.
- A szociális szolgáltatástervezés és szervezés intézményi struktúrája a legélesebb eltérést hozta a vizsgált kistérségek dokumentumai elemzésekor: a központosított intézményrendszer a többcélú kistérségi társulásban evidencia, míg a „vegyes” rendszerben és az intézményfenntartó társulásos együttműködésben bizonytalan kivárást, illetve egyértelmű elutasítást jelentett. Itt utalunk ismét a mélyinterjúk elemzésére és azok következtetéseire, hiszen a vizsgált dokumentumok indoklásról szóló fejezetei nem tárgyalják részletesen az elutasítást, csak a választott szolgáltatásszervezési forma létjogosultságát erősítik meg.

**2. számú táblázat: A mélyinterjúk elemzésének eredményei - Zalaegerszeg-Őriszentpéter szolgáltatási térség**

<b>Mélyinterjúk elemzése</b>	<b>Őriszentpéteri kistérség</b>	<b>Zalaegerszegi kistérség</b>
<b>Hipotézis 1.</b> Hátrányos helyzetű kistérségekben a szociális	A finanszírozás szabályozása alapvetően határozza meg a tervezést,	A finanszírozás felülkerekedik a szükségletek szerepén, bármelyik

<p>alapszolgáltatások megszervezésének motivációja elsősorban nem a szociális alapszükségletek kielégítése, hanem a kistérségbe érkező többlet normatíva-forrás lehetősége.</p>	<p>a szükséglet-centrikus motivációs tényező nulla, nincs választási lehetőség, vagy a legmagasabb (ösztönző) normatívával társul a kistérség, vagy ellátatlanok maradnak az idős emberek.</p>	<p>vizsgált alapszolgáltatásról is legyen szó. Az interjúalanyok szerint a legfontosabb, hogy a szolgáltatások teljes köre eljuttatható legyen a kistérség minden településére, a hozzáférés egyenlősége csak a többletforrással biztosítható – így az azt segítő kiegészítő normatíva igénylése a szervezés kiindulópontja.</p>
<p><b>Hipotézis 2.</b> A kiegészítő normatíva feltételeinek – településenként legalább három (2010-től kettő) alapszolgáltatási feladat vállalása, és település/lakosságszám kritérium – különösen nehéz megfelelni.</p>	<p>A felvállalandó feladatok szabályozása jó, de a lakosságszám-arány jelenlegi szabályozásának „kihaló településkörben” lehetetlen megfelelni, ezen azonnal változtatni kell a már elfogyó településekkel élő kistérségek differenciált, kisebb százalékos arányt is elfogadó szabályozásával.</p>	<p>A kiegészítő normatíva feltételei közül a település- és lakosságszám kritérium jelenlegi szabályozása okozza a legnagyobb nehézséget: a különböző településtípusok lakossága különböző szükségleteket és igényeket támaszt. A feltételek állandó változtatása kiszámíthatatlanná teszi a tervezési folyamatot.</p>
<p><b>Hipotézis 3.</b> A gyakorlatban azok az alapszolgáltatások szerveződnek meg, amelyeknek a legegyszerűbb a felvállalása, azaz amelyek esetében megoldható a feltételeknek való megfelelés.</p>	<p>Az Őrségben azok az alapszolgáltatások szerveződnek meg, ahol a legmagasabb normatívához való hozzájárulás feltételeinek meg lehet felelni.</p>	<p>Az interjúalanyok egyike sem adott használható információt a hipotézissel kapcsolatban.</p>
<p><b>Hipotézis 4.</b> A finanszírozási-rendszer a többcélú kistérségi társulások szociális szolgáltatás-szervezési munkáját túlalkalmazkodásra vagy sajátos ellenállásra kényszeríti, ennek következtében a szolgáltatási rendszerben hiányosságok mutatkoznak.</p>	<p>Teljes túlalkalmazkodással, egy szomszédos kistérséggel való együttműködéssel, <math>22+62=84</math> településkörben jöttek létre a vizsgált alapszolgáltatások, de nincsenek hiányok, sőt, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás is fejleszthető lesz!</p>	<p>A kistérség aktorai vállalták a túlalkalmazkodást, ugyanakkor a szolgáltatási hiányokat cáfolták. 84 településen olyan alapszolgáltatások működnek, amelyek a valós szükségleteknek is megfelelnek.</p>
<p><b>Hipotézis 5.</b> A szolgáltatás-szervezés normatíván keresztül történő befolyásolása torzítja az alapszolgáltatások rendszerét, mert az az alapszolgáltatás működik, amelyre a legtöbb normatíva igényelhető.</p>	<p>A teljesen újjászervezett szolgáltatási rendszerben a szociális étkeztetés és a házi segítségnyújtás létrejött, sőt, a kiépültsége folyamatosan nő, nincs torzulás – az ösztönző normatíva hatása nyilvánvaló.</p>	<p>A többcélú kistérségi normatíva nem a vizsgált alapszolgáltatások létét, hanem azok megszervezésének formáját határozzák meg. Mindhárom alapszolgáltatást működteti a TÁMASZ intézmény, a normatíva a szolgáltatás minőségét, színvonalát határozza meg.</p>
<p><b>Hipotézis 6.</b> A finanszírozás meghatározó jellege ellenére a hátrányos helyzetű kistérségi társulások a szociális alapszolgáltatások teljes körű megvalósítására</p>	<p>A teljes finanszírozási és szolgáltatásszervezési kiszolgáltatottság ellenére a cél a teljes paletta kialakítása.</p>	<p>A teljes alapszolgáltatási paletta kialakítása a cél a teljes szolgáltatási térségben.</p>

törekednek.		
<b>Hipotézis 7.</b> A teljes körű alapszolgáltatási rendszer szolgáltatás-szervezési formája ma az integrált, komplex szolgáltatási körrel rendelkező, központosított intézményi struktúra intézményegységekkel.	Nincs más alternatíva ma, mint „az integrált, komplex szolgáltatási körrel rendelkező, központosított intézményi struktúra intézményegységekkel”, mert a fenntarthatóság érdeke elsődleges. Azonban szükség van helyi intézményre is – „Zalalövő messze van...”!	Előnyei és hátrányai is vannak „az integrált, komplex szolgáltatási körrel rendelkező, központosított intézményi struktúra intézményegységekkel”, szervezeti formának, de ez a jövő! A fejlődés a több kisebb, akár mikrokörzeti központ lesz járási vagy körjegyzőségi szintű közigazgatási alapra építetten.

Forrás: saját szerkesztés

### 3. számú táblázat: A mélyinterjúk elemzésének eredményei –Zalaszentgróti és Pacsai kistérség

Mélyinterjúk elemzése	Zalaszentgróti kistérség	Pacsai kistérség
<b>Hipotézis 1.</b> Hátrányos helyzetű kistérségekben a szociális alapszolgáltatások megszervezésének motivációja elsősorban nem a szociális alapszükségletek kielégítése, hanem a kistérségbe érkező többlet normatíva-forrás lehetősége.	A szükséglet nem azonos az igénnyel. Igény=ellátotti szám, a kiegészítő normatíva függ az ellátottak számától. Nem a szükségletek determinálják a gazdaságosság alapját a szociális szolgáltatástervezésben és szervezésben: az igények ellátása a jogalkotó szempontja, amikor a finanszírozáson keresztül befolyásolja a tervezést. Valós szükséglet nem =valós igény, ez a szükségletfelmérést korlátozza, de a szükséglet és nem a többletforrás a motivációs tényező.	A szükségletek és a kiegészítő normatíva többlet-forrás lehetősége azonos arányban határozzák meg a szociális szolgáltatások tervezését és szervezését.
<b>Hipotézis 2.</b> A kiegészítő normatíva feltételeinek – településenként legalább három (2010-től kettő) alapszolgáltatási feladat vállalása, és település/lakosság szám kritérium – különösen nehéz megfelelni.	A feltételek kísérletezgető szabályozása a minél gazdaságosabb tervezést célozza, de a feladatok terén előbb-utóbb „papírszolgáltatásokat” eredményez. Az alacsony lakosság szám miatt a jelenlegi feltétel nagyon kemény, és hiányzik a szabályozásból a településszerkezetre differenciált finanszírozási szemlélet. Erre sürgősen szükség lenne!	A feltételeknek való megfelelés nem jelentett problémát, különös nehézséget sem a többcélú kistérségi társulás, sem a szociális intézményt fenntartó intézményfenntartó társulás létrejöttekor.
<b>Hipotézis 3.</b> A gyakorlatban azok az alapszolgáltatások szerveződnek meg, amelyeknek a legegyszerűbb a felvállalása, azaz amelyek esetében megoldható a feltételeknek való megfelelés.	A feltételeknek való megfelelés kényszere és a helyi tervezési és szervezési tradíciók ütköznek a mai szabályozással. Ez utóbbi ma erősebb, ellenáll a kistérség, „vegyes” rendszerben élteti a vizsgált alapszolgáltatásokat, amíg csak ez lehetséges. Ugyanakkor azokat az alapszolgáltatásokat szervezik meg, amelyekkel megfelelnek a feltételeknek is.	A gyakorlatban azok a szolgáltatások jönnek létre, amelyekre valóban szükség van (értsd: igény van), nincsenek felesleges „papírszolgáltatások”.

<p><b>Hipotézis 4.</b> A finanszírozási-rendszer a többcélú kistérségi társulások szociális szolgáltatás-szervezési munkáját túlalkalmazkodásra vagy sajátos ellenállásra kényszeríti, ennek következtében a szolgáltatási rendszerben hiányosságok mutatkoznak.</p>	<p>A jelenlegi szabályozás a finanszírozással alkalmazkodásra készlet, de a túlalkalmazkodás nem alternatíva. A „vegyes” rendszer sajátos ellenállás, de a szolgáltatási hiány nem függ össze ezzel a magatartással, minden alapszolgáltatást igyekeznek megszervezni.</p>	<p>Jelenleg ellenáll a kistérség a többcélú társulások szolgáltatásnyújtásnak, de ezt csak addig teheti meg, amíg a normatívák színvonala 2010-es értéken marad. Ugyanakkor nincs szolgáltatáshiány a rendszerben.</p>
<p><b>Hipotézis 5.</b> A szolgáltatás-szervezés normatíván keresztül történő befolyásolása torzítja az alapszolgáltatások rendszerét, mert az az alapszolgáltatás működik, amelyre a legtöbb normatíva igényelhető.</p>	<p>Az alapszolgáltatási rendszer torzul, de nem a legmagasabb kiegészítő normatívával ösztönzött szolgáltatástervezési forma miatt, hanem a „papírszolgáltatások” tényérése miatt.</p>	<p>Nem torzul az alapszolgáltatási rendszer, mert az intézményfenntartó társulás szükséglet- és nem normatíva-központúan működik.</p>
<p><b>Hipotézis 6.</b> A finanszírozás meghatározó jellege ellenére a hátrányos helyzetű kistérségi társulások a szociális alapszolgáltatások teljes körű megvalósítására törekednek.</p>	<p>A teljes szolgáltatási paletta a cél, ám ennek bizonytalansága óriási a mai szabályozási rendszerben: hektikus normatíva-színvonal, alapszolgáltatások összekapcsolása, koncepció-hiány, stb.</p>	<p>A teljes paletta kialakítása a cél, amelyet nehezít, hogy a finanszírozás meghatározza a szolgáltatások létét, de leginkább azok megszervezésének formáját. A „házhoz vitt” szolgáltatásokhoz való hozzáférés és fenntarthatóságuk a kérdés a szolgáltatástervezési forma megválasztásakor.</p>
<p><b>Hipotézis 7.</b> A teljes körű alapszolgáltatási rendszer szolgáltatás-szervezési formája ma az integrált, komplex szolgáltatási körrel rendelkező, központosított intézményi struktúra intézményegységekkel.</p>	<p>Mikro-térségi együttműködés vagy intézményfenntartó társulás vagy többcélú forma vagy saját helyi alternatíva? Rendkívüli bizonytalanság volt tapasztalható, de „az integrált, komplex szolgáltatási körrel rendelkező, központosított intézményi struktúra intézményegységekkel”, szervezeti formának többségében ellene voltak az interjúalanyok.</p>	<p>„Az integrált, komplex szolgáltatási körrel rendelkező, központosított intézményi struktúra intézményegységekkel” szerkezet kialakulóban van, de nincs értelme intézményegységek létrehozásának, mert a hozzáférés minden településen adott. Körjegyzőségre telepített szervezési alternatíva felmerült, de jelenleg ebben nincs konszenzus.</p>

Forrás: saját szerkesztés

### Következtetések:

- A kiegészítő normatíva többletforrásként való értelmezése és ösztönző céljának elismerése csak a Zalaegerszeg-Óriszentpéter szolgáltatási térségben igazolódott, a Pacsai kistérség aktorai megosztottak voltak a kérdésben.
- A Zalaszentgróti kistérség aktorai cáfolták a hipotézist, a szükségletekre koncentrált tervezést látták motiválónak, megfogalmazták a szolgáltatástervezés

gazdaságosságának jogalkotói elvárását, szükséglet és igény ellentmondását, és a felmérést befolyásoló voltát.

- A feltételeknek való megfelelés nehézsége a négy kistérségben eltérően alakult a feladatok felvállalása (kettő feladat kötelező) és a település- és lakosságszám kritérium tekintetében is. A feladatoknak való megfelelés elvárásával nem nehezíti a jogalkotó a tervezők munkáját, ám a feladatok körének állandó változtatása, az egyes alapszolgáltatások hektikus összekapcsolása kiszámíthatatlanná teszi a szolgáltatástervezési folyamatot. A település- és lakosságszám tekintetében azonban kérelmelhetetlen bizonyossággal állították az Őrség és előrevetítették Zalaszentgrót aktorai, hogy a lakosságszámában drasztikusan fogyó, „kihaló” településkör nem tud megfelelni a jogalkotó elvárásának, és ha nincs szomszédos kistérség, amely segít, a kistérség idős lakossága ellátatlan marad.
- A kísérletező szemlélet a szociális szolgáltatástervezés szabályozásában gazdaságtalanságot okoz, sem a feladatok számát, kapcsolását nem lehet évente megváltoztatni, sem pedig kőbe vésni a település- és lakosságszámra vonatkozó 50 illetve 60%-os minimális értéket. Az utóbbi feltételt differenciáltan kell szabályozni úgy, hogy az elfogyó településszerkezetű kistérségekre kisebb %-os arány vonatkozzon.
- Az állami támogatás és a helyi érdekek, hagyományok összeegyeztethetlenségét hangsúlyozták a zalaszentgróti, a pénz hatalmát az őrségi, és a valós igényekre épülő rendszert a pacsai aktorok. Eszerint különbözőek a magatartások is a szociális szolgáltatástervezésben, teljes alkalmazkodás, vagyis túlalkalmazkodás és ellenállás is jelen van a Nyugat-dunántúli régió vizsgált hátrányos helyzetű kistérségeinek finanszírozáshoz és szakmaisághoz való viszonyulásában. Hiány a szolgáltatórendszerben sehol nincs, vagy a hiány nem a kistérség szolgáltatástervezési formát választó magatartásától függ, és nincsenek ma még üres „papírszolgáltatások” sem. „Ma még!” – hangsúlyozták a megkérdezettek.
- A kiegészítő normatíva nem torzítja az alapszolgáltatások rendszerét, mert nem az alapszolgáltatások létét, hanem szervezésük formáját határozza meg, a szervezési forma a szolgáltatások minőségét, tartalmát befolyásolja – magasabb kiegészítő normatíva esetén több tartalmat, jobb színvonalat lehet bevinni a vizsgált alapszolgáltatásokba.
- Ott, ahol a kistérség önmaga nem tudta a szolgáltatási rendszert kiépíteni – Őriszentpéteri kistérség -, a normatíva azt hozza létre, amire igény van.



- A teljes paletta kiépítése minden vizsgált kistérségben cél, de megvalósításának bizonytalansága hatalmas a szabályozás állandó változása, követhetetlen és kiszámíthatatlan volta miatt. A már létrehozott alapszolgáltatások hozzáféréseinek fenntarthatósága a legalapvetőbb szempont szolgáltatásszervezési forma kiválasztásakor.
- „Az integrált, komplex szolgáltatási körrel rendelkező, központosított intézményi struktúra intézményegységekkel” szerkezet ott elfogadott, ahol az már működik - Zalaegerszeg-Óriszentpéter szolgáltatási térség -, de itt is fejlesztés a cél, vagyis a hatalmas településszám miatt több intézményegységre lesz szükség. A közelség, a helyi intézmény az Órségben is várt fejlesztési lehetőség.
- A következő lépcsőfok a struktúrában a mikro-körzeti központ, amely körjegyzőségi szintű településszámot tud ellátni. Vitathatatlan, hogy előbb vagy utóbb, de a közigazgatásra telepített szociális szolgáltatástervezés és szervezés lesz a megkerülhetetlen jövő. A járási, illetve körjegyzőségi szintre épített, a közigazgatási feladatokkal kapcsolódó szociális szolgáltatástervezés lehet alternatíva a szabályozásban. Ugyanakkor a Pacsai aktorok szerint 19 településes intézményfenntartó társulásban nem indokolt a mikro-körzetesítés, sőt, gazdaságtalan lenne több kisebb szolgáltató-központ kialakítása.

## **8. Következtetések, tézisek, modellalkotás**

A dokumentum- és mélyinterjú-elemzés kutatási eredményeinek összefüggésében a következő megállapításokat tesszük a vizsgált hipotézisrendszer és a mögöttük megfogalmazott kutatási kérdésekkel kapcsolatban:

1. A jogalkotó csak azokat az alapszolgáltatásokat finanszírozza, amelyekre valós igény van. Igény=ellátotti szám, szükséglet=hiányállapot, amelynek kielégítéséhez nem feltétlenül kapcsolódik igény. A vizsgált időszak – 2009-2011 – jogalkotói elképzelésében a szükségletek másodlagosak, így az a kistérségi szociális szolgáltatástervezésben is bizonytalan helyzetbe kerül a finanszírozás, közvetlenül a kiegészítő normatíva mellett.
2. A valós szükségletek elvesznek az igények mögött, mert a mért valós szükségletekből adódó új igényeknek (a rászoruló idős emberek megkeresése és megtalálása) és az ellátotti számnak egyensúlyban kell lennie a jogalkotó által szabályozott finanszírozási plafonnal.

3. Ennek ellenére a tervezés szakmai identitásának meghatározó követelménye a szükségletek mérése – amihez azonban az aktorok nem kapnak forrásokat: sem pénzt, sem szakértőket.
4. A szükségletek megismerésének eredményeit a hátrányos helyzetű kistérségek az éves tervezési folyamatban használják, de a társulások szociális szolgáltatástervezést a kistérségek eltérő településstruktúrája, az ebből adódó eltérő szükségletek, valamint a kistérség mérete (településszáma) határozza meg, amely tényezőket a jogalkotó nem veszi figyelembe a szolgáltatásszervezési forma finanszírozásának megállapításakor.
5. A kistérség mérete, azaz a településszám távolítja egymástól – 84 település a Zalaegerszeg-Őriszentpéter szolgáltatási térségben -, illetve közelíti egymáshoz – 19-20 település Zalaszentgróton és Pacsán - az egyes településeket társadalmi-, gazdasági- és infrastrukturális jellemzőiket tekintve és az azokon megjelenő szükségleteket és igényeket is, ami nem egyeztethető össze a szabályozásban megfogalmazott „egyenruha” elképzeléssel. A többcélúsággal üzent hatalmas településszámok a valóságban a települési igények összeegyeztethetlenségét eredményezik, vagy idővel ugyanúgy lebontják a rendszert kisebb településkörre, mintha azt eleve mikro-társulásban szervezték volna meg – például az egyre növekvő intézményegység-szám terve a Zalaegerszeg-Őriszentpéter szolgáltatási térségben.
6. A településstruktúra adottság, amelyen egy hátrányos helyzetű kistérség változtatni nem képes, ezért ehhez kell igazítani a finanszírozás szabályozását: aprófalvas és/vagy „kihaló” településkörben nem lehet feltétel a lakosságszám-arány a többlet normatíva-forráshoz való hozzájutásban, vagy az nem lehet ugyanaz nem hátrányos helyzetű, és/vagy nem aprófalvas településstruktúrájú kistérségek szabályozásával.
7. A felvállalendő feladatok számának háromról kettőre való csökkentése jó változást hozott 2009-ről 2010-re „virradóra”, azonban az egyes alapszolgáltatások összekapcsolásának, egymástól függővé tételének permanensen változó, kiszámíthatatlan volta (szociális étkeztetés-nappali ellátás, szociális étkeztetés-házi segítségnyújtás, házi segítségnyújtás-jelzőrendszeres házi segítségnyújtás) gazdaságtalanságot okoznak a szociális tervezésben: ún. „papírszolgáltatások” jönnek létre szolgáltatást igénybevevő idős emberek nélkül.
8. Aprófalvas településstruktúrájú valamint elfogyó-kihaló településkörben azok az alapszolgáltatások szerveződnek meg, amelyek lehetővé teszik a feltételeknek való megfelelést – az Őriszentpéteri kistérség kiszolgáltatottsága teljességgel tarthatatlan

állapot a mai szolgáltatástervezésben. Nincs kistérségi tervezés és szervezés, nincs döntési jogkör a normatívákról, nincs szakmai önállóság, nincs helyi intézmény – cserében viszont van egyre növekvő hozzáférés a szociális étkeztetésben és házi segítségnyújtásban, és ígéret a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás bővítésére. A TÁMASZ Alapszolgáltatási Intézmény gondoskodása a zalalövői intézményegységen keresztül tiszteletreméltó, de nem fogja tudni azt az emberközelséget és intenzitást biztosítani, ami a házhoz vitt szolgáltatások esetében minimális szakmai elvárás.

9. A kistélepusléés településstruktúrában – Zalaszentgróton, Pacsán és a Zalaegerszegi kistérségben a feltételek ugyan nem kiszolgáltatóak, de kényszerítő erejűek. A kistérségi szolgáltatási rendszer működése attól függ, hogy a helyi tradicionális feladatellátás mennyire erős alapokat jelent, valamint attól, hogy a helyi szakmai és politikai érdekek kompromisszumra jutnak-e vagy sem? A már működő helyi rendszerek lebontásának kényszere és teljesen új rendszer kialakításának támogatása többlet-normatívával, vagyis a többcélú kistérségi társulások szociális szolgáltatástervezés és szervezés egyaránt pazarló és felesleges, amennyiben idővel visszatér a mikro-körzeti feladatellátáshoz. Pazarlás tehát lebontani meglévő mikro-körzeti intézményeket, ehelyett inkább azok ellátási körzetét és az átalakuló társadalmi jelenségek nyomán helyben felmerülő valós szükségleteket kell a szabályozás tárgyává tenni, úgy, hogy azok valós igényekként jelenjenek meg. Szükségletek és igények fokozatos közelítése kell: a szűkös pénzforrások átcsoportosítása és differenciált kezelése szükséges, pl. a nappali ellátás túlfinanszírozás helyett, vagy a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás diszkriminációja megszüntetése oldalán.
10. A kistérségi szociális szolgáltatástervezés kiegészítő normatívával való ösztönzése a jogalkotói elképzeléshez való túlalkalmazkodásra vagy teljes ellenállásra készítet: aprófalvakban a többcélúságot, míg kistélepusléés körben az intézményfenntartást, vagy a „vegyes” rendszert erősíti. Ezzel azonban nem jár együtt szolgáltatási hiány, azt egyértelműen a feladatok egymással való szükségletidegen összekapcsolása okozza (szociális étkeztetés-házi segítségnyújtás jó, nappali ellátás-szociális étkeztetés rossz kapcsolási kísérlet volt).
11. Az alapszolgáltatási rendszer nem torzul a kiegészítő normatíva hatására, mert az nem a szolgáltatások létét, hanem megszervezésük formáját, ezzel együtt minőségüket határozza meg – minél magasabb a kiegészítő normatíva, annál magasabb szakmai színvonalon működtethető a vizsgált alapszolgáltatások bármelyike. A kiegészítő

normatíva színvonalának további stagnálása (a valóságban az infláció nyomán csökkenése) nem folytatható tovább, mert az fokozottan veszélyezteti az ellátottak szükségleteinek kielégítését.

12. A kiegészítő normatíva összegének és céljainak kiszámíthatatlansága folyamatos stressz helyzetet jelent a tervezőknek, megkérdőjeleződik a fenntarthatóság, a fejlesztési elképzeléseket a már működő feladatellátás megtartása váltja fel. A követhetetlen jogalkotói elképzelések hiteltelenné teszik az ellátást, ami ismét az ellátatlanság növekedését eredményezi.
13. A nem hátrányos, hátrányos és leghátrányosabb helyzet nem tükröződik a szociális szolgáltatástervezés szabályozásában, ezen mielőbb változtatni kell. A differenciált szabályozás első lépésében tehát a kiegészítő normatíva összegét progresszíven kell emelni a nem hátrányostól a leghátrányosabb helyzetig tartó skálán, tehát az elosztást meg kell változtatni. Ez azért is kiemelkedően fontos, mert a „házhoz vitt” szolgáltatások infrastrukturális feltételrendszere (közlekedés, eljutás) a hátrányos helyzettől függ, a leghátrányosabb helyzet pedig szinte lehetetlenné teszi azt (31 mutatóból álló komplex mutató, amely a speciális szociális szolgáltatástervezési tényezőket: helyi munkaerő-piac, mobilizált szolgáltatások, közlekedési infrastruktúra, a szolgáltatások egymásra építése, összekapcsolása, stb. mutatja.
14. A szabályozás második differenciáló eleme kell, hogy legyen a településszerkezetre vonatkozó megkülönböztetés, amely lehetővé teszi a „kihaló” vagy aprófalvas, és a kistelepülésszerű megkülönböztetett színvonalú állami támogatását.
15. A teljes szolgáltatási paletta kiépítése minden vizsgált tervezési tevékenység része, bizonytalanság a fenntarthatóságban, a koncepciótlan jogszabály-változások okozta kiszámíthatatlanságban, a nagyon rövid távú tervezési lehetőségben van. A szabályozás nem változhat éves szinten, mert nemhogy tapasztalatokat nem lehet szerezni ennyi idő alatt pl. egy új alapszolgáltatás bevezetéséről, vagy „csak” átalakításáról, de egyenesen káros a hatások hosszabbtávú elemzésének elhagyása, és egy újabb szabályozás rávezetése az előzőre.
16. A teljes paletta kialakítása hátrányos helyzetű terekben az állam és az önkormányzatok feladatainak újrafogalmazásával, a különböző önkormányzati szintek szerepének tisztázásával, a közigazgatási rendszer teljes újragondolásával érhető el. A közigazgatási rendszer átalakítása (települési önkormányzatok száma, feladatai, gazdálkodása, megye szerepe, járás lehetősége, körjegyzőségek létjogosultsága, stb.) és az önkormányzati feladatok harmonizációja lehet csak és

kizárólag a szociális szolgáltatástervezés alapja, mindaddig, amíg ez nem következik be, minden tervezési elképzelés (többcélú, intézményfenntartó, önálló szakfeladat, civil ellátási szerződés, stb.) csak rövid távon életképes, bizonytalan szolgáltatási rendszert eredményez.

17. Az integrált, komplex szolgáltatási körrel rendelkező intézmény központosított szervezeti formájára szükség van a vizsgált alapszolgáltatások szervezésében, de csak több, a tér településszerkezetének és településszámának megfelelő számú intézményegység működésével. Ez a struktúra, amely egyértelműen a többcélú kistérségi szolgáltatástervezéshez kapcsolható ma, rövidtávon alapvetően szolgáltatásépítő, hosszútávon azonban fenntarthatatlan, mert a személy-közeli ellátást nem teszi lehetővé, és nem jelent saját intézményi – közszolgáltatási – erőt a nagy településszámú kistérségek kisebb ellátási körzetei – mikro-körzetek települései- számára.
18. A mai körjegyzőségekre telepített vagy a jövőbeni járási szintekre alapozott szociális feladatellátás jövője szerintünk az aprófalvas településkörben 3-5, a kistépüléskörben 5-8 településre épített – itt egy szolgáltatási egységet 10.000 fővel meghatározó - szociális szolgáltatástervezés és szervezés mikro-körzeti központtal, méretgazdaságos szemponttal - amely szerint ez a településszám biztosítja a hatékonyságot. Úgy gondoljuk, hogy mindez a települési önállóság és legfőképpen a finanszírozási kompetencia megtartásával, a szükségletek és igények emberközeli megismerésével, így az alapszolgáltatások szakmai minőségének fejlesztésével, a „házhöz vihetőség” feltételeinek javításával, lényegében a közigazgatási és szociális ellátási funkciók kapcsolásával, és a társulás szakmai felügyeleti jogával valósítható meg.
19. A jelenlegi jogalkotói elképzelés nagy rendszereket keletkeztet felülről történő szervezési filozófiával, amely rövid idő alatt egyre több kisebb intézményegységet hoz létre. Ez a többcélú kistérségi társulásos szolgáltatástervezés küldetése, amellyel a nagy rendszer hosszútávon elaprózódik vagy fel is számolja önmagát – mert a felülről jövő kezdeményezés nem interiorizálódik. Ezzel szemben az alulról szerveződő szociális ellátás, amely lokális térben, helyi közigazgatásban, mikro-körzetekben, integráltan és komplex ellátási formákkal kel életre, sokkal inkább megfelel az emberközeli szükséglet-kielégítés szakmai elvárásainak, és élettartama is hosszabb, mert kötődik a hely szelleméhez, hiszen abban gyökerezik. Lehet, hogy a felülről szervezett rendszer is eléri az alulról szervezhető rendszer

méretgazdaságosságát, de meglátásunk szerint nem tud beépülni a hely szellemébe. Ezért vitathatatlan, hogy az utóbbi szolgáltatástervezési és szervezési szabályozási filozófiát látjuk hosszú távon életképesebbnek.

**A szociális szolgáltatástervezés szabályozásának differenciált és rugalmas modelljeihez vezető szempontok a Nyugat-dunántúli régió hátrányos helyzetű kistérségei és szolgáltatási térségei mintáján:**

- a felülről irányított, kiegészítő/kistérségi/ösztönző normatívával vezérelt, egyenruhaként kötelezően hordandó többcélú kistérségi társulások szociális szolgáltatástervezést preferáló szabályozás helyett,
- az alulról szerveződő, az intézményfenntartó társulások együttműködés filozófiájával rokon,
- az adott kistérség hátrányos helyzetére megkülönböztetetten érzékeny,
- sajátos, aprófalvas illetve kistelepülésszerű településszerkezetnek megfelelő kisebb településszámmal - 3-5 illetve 5-8 - működő,
- 7-8 km hatósugarú,
- mikro-körzeti szemlélettel és központtal bíró: helyi intézmény, helyi vezetővel, helyi feladatokkal, helyi munkaerőre támaszkodó szolgáltatással,
- járási vagy körjegyzőségi szintre telepített, tehát közigazgatással párhuzamosan működő, életszerű és fenntartható léptékű,
- komplex körű, integrált szolgáltatási körrel rendelkező szolgáltatástervezési forma nevezhető meg „Nyugat-dunántúli szociális szolgáltatástervezési és szervezési modellként”,
- amelynek alapfeltétele a településszámmal, településméretre/lakosságszámmal, infrastruktúrára, helyi foglalkoztatottságot generáló szakember-ellátottságra és az ellátottak számára differenciált, és a komplex mutatóval jól megkülönböztethető,
- emellett kiszámítható, legalább 5 évig változatlan,
- szektorsemleges, a civil szervezeteket nem diszkrimináló finanszírozás, a piacot megnyitó, és a minőségi szociális szolgáltatást erősítő szemlélet,
- amely lehetővé teszi a minimális, rászorultság elvén meghatározott térítési díj,
- és a helyben szükséges, rugalmasan alakítható gondozónői-gondozotti arányszám alkalmazását,
- a már kiépített intézményrendszerre alapozva.

Úgy vélem, hogy a helyi közösségi érdekeknek megfelelő szabályozás változtathat a mai helyzeten, amelyben az egyes társulási formákhoz csatlakozó települések önkéntessége, motivációja nem valós, a társulási magatartás mögött nincsenek valós szolgáltatástervezési tartalmak. Az alapszolgáltatások minőségének javításához az ellenőrző funkciókat, és a szankciókat is javítani kell, akár a normatíva visszatartásával is, de nem az adom, vagy nem adom szélsőséggel, hanem a csökkentett normatíva folyósításának alkalmazásával. Nem folytatható a kiszámíthatatlan finanszírozási szabályozás, mert az kiszámíthatatlan szolgáltatásokat, előbb-utóbb a rászorulóknak hozzájárulását (térítési díj) eredményez, amely nem biztosítja a vizsgált alapszolgáltatások önel tartó képességét. Nem több pénzre, hanem a szűkös források differenciált elosztására van szükség, különösen hátrányos helyzetű aprófalvas és kistelepülései terekben.

## A téziszfűzetben hivatkozott irodalmak

1. Bujdosó Sándor (2004): A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítésének programja: a kistérségek szerepe és a többcélú kistérségi társulások jogi szabályozása. Területi Statisztika, 5.
2. Dudás Ferenc (2004): A kistérségek a modellkísérletek tükrében. In: Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták. A 2003-2004. évi kistérségi modellkísérletek összegző tanulmányai. Budapest, IDEA-MKI.
3. Ferge Zsuzsa (1994): A szociálpolitika fogalma. In: Zombori Gyula: A szociálpolitika alapfogalmai. Szociális Szakképzés Könyvtára sorozat. Budapest, ELTE.
4. Héra Gábor-Ligeti György (2005): Igények és hiányok-a szociális ellátórendszer az információs társadalom küszöbén. Kurt Lewin Alapítvány a toleranciáért. Budapest.
5. Hoffman István-Krémer Balázs (2005): Amit a Szolid projekt mutat. Dilemmák és nehézségek a szociális ellátások, szolgáltatások és az igazgatási reformelképzelések terén. Esély 3.
6. Pataki Éva-Somorjai Ildikó (2006): Szolgáltatásokkal a gyermekszegénység ellen. Szolgáltatásfejlesztési koncepció a gyermekszegénység elleni nemzeti programhoz. MTA GYEP
7. Pupek Emese (2006): A kistérségek működésének tapasztalatai. Államigazgatási és közszolgáltatási szempontok. [http://polvgy2006.ektf.hu/eloadasok/pupek\\_emese.doc](http://polvgy2006.ektf.hu/eloadasok/pupek_emese.doc)
8. Soós Zsolt (2005): Települési vagy kistérségi szintű szociális szolgáltatások? A Téli kistérségben fekvő települések szociális szolgáltatásainak kistérségi rendszerré történő átalakítása. In: Némedi Dénes-Szabadi Vera (szerk.): Kötő-jelek. ELTE Szociológiai Doktori Iskola Évkönyve. Budapest.
9. Szabó Lajos (2005): Megjegyzések a szociális képzések rendszere és a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekben foglalkoztatottakra vonatkozó képesítési előírások kapcsán. Háló, december
10. A Szociális Szakmai Szövetség állásfoglalása a többcélú kistérségi társulások szociális és gyermekjóléti feladatellátásáról. 2006. [http://www.3sz.hu/jm/szoc-szol\\_g\\_atalakítása/miniszteriumi-anyagok/javaslat-szocialis\\_szolgaltatasok\\_atalakitasara.pdf](http://www.3sz.hu/jm/szoc-szol_g_atalakítása/miniszteriumi-anyagok/javaslat-szocialis_szolgaltatasok_atalakitasara.pdf)
11. Jelentés az önkormányzatok szociális alapszolgáltatási tevékenységének ellenőrzéséről. ÁSZ-Jelentés, 2007. [www.asz.hu](http://www.asz.hu)
12. Tomcsányi Pál (2000): Általános kutatómódszertan. Osiris Kiadó. Budapest.



13. Rácz Katalin (2008): Szociális feladatellátás a kistelepüléseken és a többcélú kistérségi társulásokban. In: Kovács Katalin-Solyódiné Pfeil Edit (szerk.): Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában. KSZK ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest.

## **A doktori értekezés témájához kapcsolódó konferencia előadások**

1. Collaborative practice in Hungary from the micro to the macro level, EIPEN International Conference, 12 – 14 September 2007, Krakow, Poland
2. Kistérségi szociális szükségletek és felmérési nehézségeik a Nyugat-Dunántúli régióban – Vidékfejlesztés vice-versa szükségletorientált szolgáltatások. Magyar Tudomány Ünnepe 2007, Integrációk és komplexitás a szociális munkában, Tanszéki tudományos-szakmai műhely, 2007. november 7.
3. A survey of the basic social needs in rural subregions in Hungary, 1st Moravian Conference on Rural Research EURORURAL '08 - Investigating European Countryside, Brno, Czech Republic, 2008. augusztus 25-29.
4. Szociális igények és szolgáltatások – sikeres kistérségek, A vidék fejlesztésének titka, a sikeres vidéki térségek és települések Nyugat-Magyarországon, Konferencia helyszíne: Széchenyi István Egyetem, VIP terem, 9026 Győr, Egyetem tér 1., 2009. április 27–28.
5. Szociális alapszolgáltatások megtervezésének formái a Nyugat-dunántúli régió hátrányos helyzetű kistérségeiben. „A szociális munka területi dimenziói a minőségi szolgáltatásfejlesztésben”. Nemzetközi konferencia. „A területi dimenzió a minőségi szolgáltatásfejlesztésben” szekció. Kodolányi János Főiskola, 2011. november 4.
6. Idősek szociális alapszükségei és alapszolgáltatásai – 15 éves a Petz Lajos Egészségügyi és Szociális Intézet. Multidiszciplináris Konferencia az Idősekről – „Mire megvénülünk...” Magyar Tudomány Ünnepe, 2011. november 9.
7. Helyi társadalom-politika-regionalitás, szolgáltatástervezés a szociális- és erőforrás-problémák feloldására modul. „Interprofesszionális szemléletű közösségi szociális munkára felkészítés alternatívái TÁMOP-5.4.4.-09/2/C-2009-0006 Útitársak projekt

Interprofesszionális képzési modulok a közösségekért és a társadalmi bevonódásért” konferencia, Győr, 2011. november 16.

8. Az elmélet és a gyakorlat integrációjának lehetőségei a terepgyakorlatokon. „A kistérségi szolgáltatások fejlesztése az önkormányzatok és a képző intézmény közötti kapcsolat erősítésével, TÁMOP-5.4.4-09/2/A-2009-0015, Záró konferencia, 2012. március 28.
9. Rural animation in the Hungarian micro-regions: skills and competences for delivering social services , Animation for rural development – a new profession?” Chania, Crete, 7-9 June 2012, Mediterranean Agronomic Institute of Chania

### **A szerző témához kapcsolódó publikációi**

1. Puli Edit (1997, társszerző): Család – Elégedettség - Segítés Győrben. Családsegítő Szolgálat Győr.
2. Peisser-Puli E. (2006): Az ellátási szerződés szociálpolitikai és jogi közgazdaságtani értelmezése – elmélet versus gyakorlat. Magyar Közigazgatás (LVI. évfolyam) 9. szám, 562-567.o.
3. Peisser-Puli Edit (2008): Szociális szükségletek és alapszolgáltatások a rurális terekben. A Falu. 23. évf. I. szám. 83-90.o.
4. Edit Peisser-Puli (2008): A survey of the basic social needs in rural subregions in Hungary. Eurorural 08' Investigating European Countryside 1st Moravian Conference on Rural Research – Full text of paper – Conference CD-ROM.
5. Peisser-Puli Edit (2009): Szociális alapszükségletek mérése Magyarország rurális kistérségeiben. Tér és Társadalom XXIII. Évfolyam 1. szám 79-99.o.
6. Peisser-Puli Edit (2010): Sikerek a szociális szolgáltatásszervezésben egy nyugat-dunántúli kistérségi együttműködésben. Sikeres vidéki térségek. (Glatz F. szerk.). MTA Történettudományi Intézet – MTA Társadalomkutató Központ, Budapest. 133-152.o.
7. Peisser-Puli Edit (2010): Kutatás-módszertani tapasztalatok és Aha! élmények kistérségi szociális alapszolgáltatások vizsgálatában. I. Társadalomtudományi PhD. Konferencia kötet az Iskolaszövetség szerkesztésében, megjelenés alatt.
8. Peisser-Puli Edit (2012): Szociális alapszolgáltatások megtervezésének és megszervezésének formái a Nyugat-dunántúli régió hátrányos helyzetű kistérségeiben. A szociális munka területi dimenziói a minőségi szolgáltatásfejlesztésben. Konferencia-kötet. Megjelenés alatt.

9. Edit Peisser-Puli (2012): Rural animation in the Hungarian micro-regions: skills and competences for delivering social services. EMRA Conference paper: “Animation for rural development -- a new profession?” [www.emraconference.gr](http://www.emraconference.gr)