

Herpainé Márkus Ágnes

Regionális szociálpolitikai helyzetelemzések

A helyzetelemzések kidolgozásának módja és szerkezete

Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium elődje, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium a Regionális Szociálpolitikai Tervezési és Fejlesztési Hálózat keretében kezdte meg a 2007-2013 között várható európai uniós fejlesztési források tervezésére irányuló munkát. A 2003-ban indult program irányítója – a közben változó kormányzati struktúrában – mindvégig a jelenlegi Fejlesztés-koordinációs Főosztály (Oross Jolán vezetésével), a feladatok elvégzésére az NCSZI Szociálpolitikai Osztályának Regionális munkacsoportja (Gyuris Tamás, Herpainé Márkus Ágnes, Sarlósi Tibor, valamint Haraszi Adrienn) és a regionális szociális forrásközpontok kaptak megbízást. A program első időszakában – ez év elején zárulón – olyan, a hét statisztikai tervezési régióra irányuló, kistérségi szintű elemzést lehetővé tevő helyzetelemzések készültek, amelyek többféle céllal hasznosíthatók. Egyrészt kísérlet történt a széles értelemben vett, tehát a szociális és a gyermekvédelmi törvény alá tartozó szociális ellátórendszer minden szegmensére kiterjedő és az Európai Unió által elfogadott területi szintre reflektáló dokumentum kidolgozására. A helyzetelemzések egyik célja, hogy felhívjuk a területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek figyelmét a szociális ágazat területi kiépítetlenségének a társadalmi hátrányokat területi hátrányokkal súlyosbító hatására. Másik célja a szociális – majd az esélyegyenlőségi tárca – számára olyan kiinduló pont biztosítása, amely lehetővé teszi a területi szintű elemzést a társadalmi kirekesztődés egyes dimenzióinak, valamint az ellátórendszer kiépültségének, illetve kiépületlenségének a hozzáférés, térbeli elérhetőség és ésszerű működtethetőség figyelembevételével. Ez utóbbi megközelítés lehetőséget teremthet arra, hogy a térben egyenlőtlenül kiépült közszolgáltatások fejlesztése ne csupán mint ágazati kihívás, hanem mint területfejlesztési, területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési terület fogalmazódjék meg. Tekintettel a várható uniós fejlesztési források ilyen irányú célzottságára, e megközelítés a szociális terület számára rendelkezésre álló pénzüsszegek megnövekedését segíthetik. Segíthetik, abban az esetben, ha kimutathatóak a térszerkezethez, a településstruktúrához és a területi hátrányokhoz kapcsolódó társadalmi hátrányok mérséklését célzó elemek, illetve ha működnek a hátrányok enyhítésére hivatott intézményrendszerek. Mindezek együttesen hozzájárulhatnak egy, az első Nemzeti Fejlesztési Tervben perifériára szorult témakör új

megvilágításba helyezéséhez, és nem csupán az új, kirekesztődés elleni politikák oldaláról erősíthető a szociális és esélyegyenlőségi fejlesztések melletti érvelés.

Az elkészült anyagok felhasználhatók a szociális szolgáltatástervezési koncepciók kidolgozásához, az ágazatból feltűnő módon hiányzó stratégiai tervezéshez, fejlesztési célok meghatározásához, másodelemzéssel további helyzetértékelések készítéséhez, kistérségi programozáshoz, pályázati és fejlesztési programok megírásához, az ágazatot érintő kutatási programok hipotéziseinek felállításához stb.

A helyzetelemzésben a következő témák köré csoportosítva mutatjuk be az egyes régiókat:

- társadalmi-gazdasági helyzetkép,
- a régió szociális helyzetét és a társadalmi kohéziót meghatározó körülmények,
- kirekesztődés,
- településszerkezet-közigazgatás-szociális igazgatás, ellátás,
- a régió szociális ellátórendszere,
- a szociális ellátórendszer helyzete ellátási területenként,
- innováció a szociális szférában.

A helyzetelemzés több pillérre támaszkodó információgyűjtésre épült:

- Központi Statisztikai Hivatal adatai,
- a régióról már elkészült dokumentumok (helyzetelemzések, szociális szolgáltatástervezési koncepciók),
- az egyes témákkal adekvát tanulmányok, szakirodalmak,
- célzott kérdőíves felmérés,
- a szociális, a non-profit, az oktatás és a munkaügy területen dolgozó szakemberektől, intézményektől, szervezetektől kapott információk,
- műhelybeszélgetések szervezése a régióban dolgozó szociális szakemberek részvételével,
- internetes honlapok, stb.

Elemzésünk elkészítésekor törekedtünk arra, hogy kistérségi bontásban mutassuk be a régiók szociális helyzetét, a szféra jellemzőit, az ellátórendszer kiépültségét. Ennek kivitelezhetősége

azonban annak függvénye volt, hogy adott szociálpolitikai kérdésben milyen területi szinten álltak rendelkezésre elemzésre alkalmas adatok. Az előző indokok alapján néhány témában csak megyei, illetve régiós láttelet készítésére nyílt módunk. E munka azonban pontosan körvonalazta azoknak az információknak a körét, amelyek gyűjtése jelenleg nem megoldott, ezeknek a hiányzó adatsoroknak a későbbiekben a KSH általi rendszeres lekérdezése a jövőben lehetővé válhat. A legtöbb adat a 2002-es, illetve az 1998-2002 közötti állapotokat mutatja be, néhány témában pedig kizárólag a népszámlálási adatokra alapozva készült elemzés.

A helyzetelemzések legfőbb megállapításai

A helyzetelemzések annak a felismerésnek a további területi pontosítására adnak módot, amelyet a legutóbbi idők szegénységkutatásai már jeleztek: a társadalmi egyenlőtlenségek egyik jelentős dimenziója a területi hátrány. Az utóbbi években komoly szegénységkockázatot jelentett, ha valaki munkanélküli, sokgyermekes család tagja, roma, fogyatékossgal élő, kis településen vagy Észak-Magyarországon él. A regionális elemzések ezt a tapasztalatot olyan módon finomították, hogy az ország egyes vidékein jellemzőbb kistelepülésszerű, aprófalvas, kisvárosias, tanyás szerkezet a szegénység koncentrálódását mutatja. A városok jobb mutatói azonban elfedhetik az ott található, rosszabb helyzetű városrészek szegénységi gócait – erre a tanulmányok a különösen „veszélyeztetett területek” kiemelésével hívják fel a figyelmet. Láthatóan a területi hátrányok fokozzák a kirekesztődés veszélyét, amihez hozzájárul a kistelepüléseken – falvakban és kisebb városokban – az ellátórendszer alacsonyabb fokú kiépültsége vagy kevesebb szakemberrel történő működtetése. A falvak és a városok azonban semmiképpen nem tekinthetők homogén masszának: megközelítésünk segítségével rámutattunk azokra a területekre az országban, ahol eltérő beavatkozások és fejlesztések szükségesek az egyes vidékek számára.

A szegénység és kirekesztettség „arcai”

A regionális helyzetelemzések készítése során egységesen, az ország valamennyi kistérségére vonatkozóan, feldolgoztuk az ágazat számára rendelkezésre álló adatokat. A táblázatok lakosságszámra, illetve az érintett népességre (gyerekek, idősek, stb.) vetítve, tehát egymással összevethető módon kerültek feldolgozásra. A nem csupán statisztikai adatokra, hanem az adott térségben működő módszertani intézmények munkatársaival, gyakorló szakemberekkel,

kutatókkal, innovatív civil szervezetekben tevékenykedőkkel közösen bonyolított műhelybeszélgetések megállapításaira építő elemzések rávilágítottak azokra a területileg megragadható, jellemző különbségekre, amelyek legfőbb, a kirekesztődés eltérő mozzanataira rámutató elemeit a következőkben ragadhatjuk meg.

1. táblázat

A szegénység regionális "arcai"

Régió	Jellegzetességek
NYD	„Gazdagabb” települések „rejtőzködő” szegények , kisvárosias-aprófalvas térségek lakói, kisnyugdíjból élők
KD	A fő fejlődési sávoktól távol eső kistérségek apró településeinek, belső zárványainak lakói
KM	Lakhatásukban veszélyeztetettek, egyedülálló, aktív korú inaktívak, leszakadó térségek és slumok lakói, „őslakosok”
ÉM	Ipari munkahelyek rokkant-nyugdíjasként, gettósodó térségek (különösen a Cserehát) lakói, legális munkát nélkülöző emberek
ÉA	Alacsony iskolázottságú, aktív korú (második generációs) inaktív emberek, szegénységi zárványok lakói
DA	Idősek , tanyán élők, rossz egészségi állapotú , alacsony iskolázottságú, mentális, pszichés problémákkal küzdők
DD	Apró- és zsákfalvak , gettósodó kistérségek (különösen az Ormánság), slumok lakói, aktív korú inaktív emberek és családjaik, gyerekeik

Ezeket a különbségeket térképek formájában is megmutatjuk. Kísérletet tettünk arra, hogy – nyilvánvalóan továbbgondolandó, finomításra szoruló mutatók mentén – új, a területfejlesztésben használt tipológia szerint társadalmi-gazdasági szempontból hátrányos helyzetűnek nevezett kistérségeket tovább elemezhessük.

Az első térkép a gazdasági helyzet komplex mutató (adófizetők aránya a lakónépességen belül, a háztartásban élő foglalkoztatottak aránya, és a társas vállalkozások ezer főre jutó száma) alapján jelzi a területi hátrányokat. A kistérségeket kvintillisekre osztva, a legsötétebb

területek jelzik a legrosszabb helyzetű térségeket. A finomításra váró mutatóba azért csupán a társas vállalkozások kerültek, mert elsősorban ezen vállalkozási formáknak jelentős a munkahelyteremtő hatásuk, hiszen köztudott: az egyéni vállalkozások egy jelentős hányada kényszervállalkozás, alkalmazott foglalkoztatására nem alkalmas.

Némileg más képet mutat, ha a „Jövedelmi helyzet komplex mutató” (egy főre jutó befizetett SZJA, rendszeres szociális segélyben részesülők aránya a lakónépesség ezrelékében, és a kiegészítő családi pótlékban részesített családok aránya az összes családon belül) alapján tipizáljuk a kistérségeket. Itt igyekeztünk olyan elemeket felhasználni, amelyek a szegénységre utaló, jól célzottak tekinthető, normatív pénzbeli ellátásokat is tartalmazzák. Láthatóan – ha kis mértékben is, de - a gazdasági és jövedelmi szempontok szerint rendezve a térségeket, vannak különbségek.

Ha a „Lakókörnyezet, lakhatás komplex mutató” alapján készült 3. térképet tekintjük, képszerűen is láthatóvá válnak az egyes szegénységtípusok (lakhatási, jövedelmi, stb.) eltérései, területi megjelenéseinek differenciái.

A szociális problémák halmozódását mutató kistérségek valamennyi régióban – bár különböző arányban – megtalálhatóak, jellegzetesen az

- aprófalvas és/vagy
- zsáktelepülésekkel jellemezhető és/vagy
- tanyás és/vagy
- városhiányos és/vagy
- funkcionális városhiányos területek
- valamint a fő fejlődési „sávoktól” távol eső vidékek tekinthetők nehéz helyzetűnek.

Már az eddigiekből is kiviláglik, hogy eddig figyelmen kívül hagyott kihívások körvonalazódnak a szociális és gyermekvédelmi ellátórendszer számára. Megjelennek a

települési hátrány – szociális migráció – szociális ellátatlanság területei, az adott régióra jellemző települési hátrányok hatásai mérséklésének, illetve a jellegzetesen a településszerkezethez illeszkedő intézményrendszer működtetésének, valamint a legalább mikrotérési szinten szerveződő szakmai hálózatok életre hívásának szükségessége. Különösen, ha összevetjük a következő, 4. térképpel.

A „Népesség összetétele komplex mutató” (60 évesnél idősebbek, 0-14 éves gyermekkorú népesség és a roma népesség aránya a lakónépességben, az általános iskola 8 évfolyamát el nem végzettek a 15-X korú, az egyetemi, főiskolai stb. oklevéllel rendelkezők aránya a 25-X korú népességben belül, a természetes szaporodás/fogyás, a vándorlási különbözet a lakónépesség ezrelékében) alapján körvonalazni próbáltuk a társadalmi hátrányok szempontjából kiemelt figyelmet igénylő csoportok térbeli koncentrálódását. A mutató itt sem tökéletes, korántsem, ám sok kistérségről elmondható: mind a négy térképen sötét színű lett, ami komoly problémákat jelez. És semmiképpen nem csak a köztudottan rossz helyzetűnek tekintett Észak-Magyarországon és Észak-Alföldön. Megjelennek a Dél-Dunántúl problémái, mint azon régió, amely a leginkább aprófalvas, legtöbb zsáktelepüléssel bír, s amely a régiók között szinte egyedülként az elmúlt évek során se nem javított helyzetén, sem nem stabilizálódott, mint az Észak-Magyarországi és Észak-Alföldi, igen rossz helyzetű régiók, hanem egyértelműen hanyatló tendenciát mutat a gazdasági mutatók, életkörülmények mentén!

Az ellátórendszer „válaszai”

Amikor a kirekesztettség, szegénység, társadalmi hátrányok témakörét vizsgáljuk, nem tekinthetünk el attól, hogy megnézzük: a szociális ellátórendszer fejlettsége, kiépültsége, a szakember-ellátottság mennyire illeszkedik a problémák megjelenési formáihoz, léptékéhez. Vizsgálódásaink során – kistérségi és regionális léptékben egyaránt – olyan jellegzetességeket tudtunk kiemelni, amelyek az egyes területek esetén egymáshoz, illetve az országos átlaghoz viszonyítható módon eltéréseket mutatnak.

2. táblázat

Az ellátórendszer regionális "válaszai"

Régió	Jellegzetességek
NYD	Észak felé egyre kiépületlenebb ellátások, a létezők kevesebb szakemberrel, nagyobb leterheltséggel működnek. Kisvárosokban a hiányzó szakellátások miatt alap- és szakellátás egymásnak feszülése
KD	Gyenge szakma(köz)i együttműködések, kevés innováció, folyamatos kapacitáscsökkenés, a területi zárványokban is
KM	Pest megye/Budapest egyensúlytalanság, szuburbanizálódásra érzéketlen, központos ellátórendszer
ÉM	Ágazat-orientáltság mellett „elúszó” infrastruktúra/gazdaság-fejlesztő közpénzek, „kiépült” ellátórendszer, kevés társulás
ÉA	Erősen idősellátás-orientált, több térségben a szakember-ellátottság csökkenő, kevés településközi együttműködés
DA	Az országoshoz képest magasan kiépült ellátórendszer, idősellátásra épülő intézmények, jó szakképzettségi, ellátási mutatók – a tanyákon élőket azonban kevésbé érik el
DD	Kiépületlen alapellátások, a kistelepülések arányához mérten különösen alacsony társulási hajlandóság, a leginkább leszakadó térségekben legkevesebb az intézmény és a szakember, de: kiépült falugondnoki rendszer, ágazatközi innovációk

Nem csupán regionális eltéréseket ragadhatunk meg, hanem a sokkal „földközelibb” kistérségi szinten is láthatóak eltérések – ezt mutatja az 5. térkép.

Az "Ellátórendszer komplex mutató" a következő adatok alapján készült: bölcsődékbe beíratott gyerekek száma gyerekszámra vetítve, a gyermekjóléti szolgálatok foglalkoztatottainak száma a népességre vetítve, a családsegítő szolgáltatásokat igénybe vevők a lakónépességhöz viszonyítva, a szociális alapellátás keretében étkezésben, házi segítségnyújtásban részesülők, a nappali ellátást nyújtó idősök klubjainak szolgáltatásait igénybevevők száma a 60 éven felüliekre vetítve, és alap és nappali ellátásban 10 ezer lakosra

jutó foglalkoztatottak, valamint a komplex szakember ellátottsági mutató. A térképen sok, talán meglepő elemet fedezhetünk fel. Egyértelműen körvonalazódik Pest megye hátránya – amit a főváros közelsége miatt az eddigi fejlesztések is figyelmen kívül hagytak, jól látszik a Kelet-Magyarországra irányult eddigi erőfeszítések és fejlesztések hatása, azonban pl. Dél-Dunántúl e térképen is sötét foltnak tekinthető, és ellátási hiányokat jeleznek a jobb helyzetű nyugati régiók területi zárványai, rossz helyzetű kistérségei.

A „Kirekesztettség és ellátórendszer összetett mutatót” az összesített kirekesztettségi és a komplex ellátórendszer mutatók összevetésével készítettük. A társadalmi kirekesztődés térbeli koncentrálódásának és az ellátórendszer kiépültségének ellentmondásait is mutatja ez a térkép, ahogyan valamennyi régiós elemzésünk felerősíti és hangsúlyosan rámutat olyan hiányokra, amik alapvetően a szociális ágazat belső, strukturális és szakmai ellentmondásainak tekinthetőek. Ezeknek az ellentmondásoknak és gátnak a köréből, amelyek a megfelelő célzást és hatékonyságot csökkentik, kiemelhetőek a következők:

- A szociális ellátórendszer végletesen decentralizált – csak települési szinten „gondolkodik”.
- A szabályozás településnagysághoz, nem kistérség-típusokhoz köti az ellátási kötelezettséget.
- Sok helyütt abszurd viszony keletkezett az ellátási igények és az intézményrendszer kiépültsége és szakmai felkészültsége között.
- Jellegzetes eltérések tapasztalhatóak a fejlődő és leszakadó régiók döntéshozóinak, sőt gyakran szakembereinek szociális probléma-érzékelése között.

Elemzéseink eredményeként tehát az eddigi ágazati logikát némiképp meghaladni képes fejlesztések szükségessége körvonalazódott.

A régiók analízise alapján néhány, eddig komoly kétséggel fogadott megközelítés alapvetően megerősítést nyert:

- A statisztikai-tervezési régiók lehatárolása követi a településszerkezet eltéréseit.
- A szegénység koncentrálódása nem független a településszerkezettől.

- A szociális ellátórendszer kiépültsége azonban érzéketlen a térszerkezet eltéréseire. Mindezekből következően megkockáztatható az a kijelentés, hogy a szegénység kezelésének megoldási kísérletei regionális szinten megközelíthetőek. Világossá vált továbbá: az, hogy a szociális törvény eleddig településnagyság mentén írta elő az ellátási kötelezettségeket, önmagában hozzájárult ahhoz, hogy egyes térségekben az ellátórendszer kiépítetlen maradt. E kijelentés mögött egyszerű adatok elemzése húzódik. Ilyen például, hogy a jelenlegi 168 statisztikai kistérségből csupán 142 kistérségben van 10 ezer fő feletti, és 63-ban található 20 ezer fő feletti város. Azaz a kistérségek nem sokkal több mint harmada esetén várhatjuk el a 10 ezres nagyságrendű várostól a kiépültebb ellátásokat, és e térségek jellegzetesen a Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország és Nyugat-Dunántúl rosszabb helyzetű vidékeit jellemzik!

A Kapocs egymást követő számaiban megjelenő hét regionális helyzetelemzés ezeket a kissé talán túl határozottnak tűnő kijelentéseket bontják ki.

A sorozat végén ismertetjük a Regionális Tervezési és Fejlesztési Hálózat munkatársai, együttműködő szakemberei által megfogalmazott fejlesztési elképzeléseket, amelyek a feltárt hiányokra adható, a területi adottságokra tekintettel lévő lehetséges válaszokat is megmutatják.