

A regionális szociálpolitikák szükségességéről – a Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program kapcsán

A regionális fejlesztés értelmezése

A regionális fejlődés vizsgálata, s ennek következtében a regionális fejlődést támogató beavatkozások klasszikusan a gazdasági fejlődés kérdésköréből indultak/indulnak ki. A termelési tényezők, a tőke, a munkaerő, a technikai és gazdasági innováció, ezen innovációk térbeli terjedése, stb. mind-mind olyan elemek, amelyek a fejlődést, egy-egy földrajzi egység állapotát, minőségét a gazdasági fejlettség mércéjével mérik. A globalizációs jelenségek, a posztfordista gazdaság kihívásai azonban már a kutatók és térségfejlesztők, vidékfejlesztők vizsgálódásának és cselekvésének homlokterébe helyezték azokat az összetevőket, amelyek a régiók gazdasági egységeinek korszerűségét, az innovációkra való nyitottságot, az agglomerációk létét, állapotát, az ott élő emberek kapcsolatrendszerét tükrözik, és sokkal lágyabbak, nehezebben mérhetőek és kutathatóak.

“A regionális gazdasági növekedés további mozgatórugója – mint a területi fejlődés elemzésének másik új irányzata – a régiók adottságaiban, annak miliójében keresendő. A regionális milió alatt – megkülönböztetve azt a fizikai környezettől – azt értjük, hogy a gazdasági adottságok és az azokat megjelenítő szervezetek és együttműködések mellett létezik a területi egységnek egy sajátos politikai-társadalmi-kulturális feltételrendszere is, ami befolyásolja e gazdasági tényezők működését, versenyképességét. A regionális milió részének tekintendők a lokális és regionális piacok (pl. fogyasztási sajátosságok, jövedelmek nagysága, a jövedelemtermelő képesség, megélhetés költségei, a helyi kormányzatok piacbefolyásolása), életminőség, a munkaerő minősége, a társadalmi kapcsolatok, a településkörnyezet, a kulturális szokások, a helyi-regionális fejlesztéspolitika és más további 'puha' tényezők. A területi szint sajátosságai, egyediségei éppen ezekben a milió-elemekben foghatók meg, s alakításuk befolyásolja a regionális növekedést.”(Rechnitzer János: Területi stratégiák, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998.)

E regionális növekedés ugyanakkor úgy értendő, mint amit jelenleg ugyancsak főként a gazdasághoz kötődő mutatókkal vizsgálunk: egy főre eső GDP, infrastrukturális mutatók, vállalkozások száma, nagysága, stb. Mindezek hallatlanul keveset mondanak az adott térségben élők életminőségéről, a helyi társadalom állapotáról. Miközben elfogadjuk: a területi különbségeket a természeti adottságok, a geográfiai helyzet és a humán erőforrások határozzák meg hosszú távon. Utóbbiak azonban szinte “mérhetetlenek”, jóllehet alapvetően fontosak. Enyedi György szerint:

“A természeti erőforrások és a földrajzi fekvés gyakorlatilag változatlan, csak társadalmi értéke változhat. A leginkább mobil elem a humán erőforrás (a népesség), amin a népesség számát, kor és nemek szerinti szerkezetét, iskolázottsági, szakképzettségi, etnikai, vallási összetételét, a gazdálkodásban és a társadalmi működésben kialakult tapasztalatait, szokásait, hagyományait értjük. A jelenlegi területi egyenlőtlenségi folyamatokat leginkább a humán erőforrás földrajzi különbségeire vezethetjük vissza. (...) Egy adott térség fejlődésének többféle értelmezése lehet. Fejlődésen érthetjük a térség lakóinak boldogulását, gazdasági és kulturális emelkedését, döntési autonómiájának erősödését, az egészséges környezet biztosítását, stb. A gyakorlatban az értelmezés eléggé szűkkeblű, fejlődésen gazdasági növekedést értünk.” (Enyedi György: Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 1996.)

Látható: a „regionális különbségek” kifejezés alapvetően a gazdasági különbségeket fedi – miközben szélesebb értelmezését kutatók, fejlesztők egyaránt fontosnak tartják – , s ebből adódóan regionális fejlesztésen főként a piaci szférát direkt és indirekt módon érintő, forintosítható és számszerűsíthető fejlesztést értik. A fenti idézetek meghatározásai jól mutatják: e korlátokat látják, érzékelik a szakemberek, s a területfejlesztési programok (kistérségi, megyei, régiós, kormányzati szinten egyaránt, sőt az Európai Unió források szempontrendszer és célcsoportjai) is jelzik, hogy vannak törekvések egy korszerűbb, életszerűbb és emberközelibb értelmezésre.

A probléma tehát a következő: a humán szféra “fejlesztését” kevésbé tudják átfogni a regionális fejlesztő programok, “fejlettségét” pedig sok-sok próbálkozás ellenére – pl. intézményi ellátottság, kiépültség mértéke, civil szervezetek száma, stb. – nehezen lehet mutatókkal megragadni.

A fentiekből látható: a regionális politika egyik igen ingoványos területe a régiók “humán erőforrása” állapotának mérése, s ugyanezen terület fejlesztése. A regionális politikával összefüggésben állónak tekintett ágazati politikáktól, a döntéshozók értékrendjétől erőteljesen függ az, hogy mit értünk e terület alá tartozónak. Előző megállapításunk értelmében ti. a regionális fejlesztést tradicionálisan a piachoz kötődő és azzal kapcsolatban álló tevékenységnek tekintjük. Az Európai Unió Szociális Alapjának foglalkoztatásbővítés-orientáltságából, valamint a mindenkori kormányzatnak a gazdasági fejlődés támogatása iránti elkötelezettségéből adódóan a regionális fejlesztési programokban elsősorban a foglalkoztatottsághoz és a munkaadók elvárásaihoz igazodó prioritások jelennek meg. Ami teljesen érthető és elfogadható abban az esetben, ha a kutatások alátámasztják: ettől és csak ettől fejlődnek egyes régiók.

“Az adott régió gazdasági fejlődése a gazdasági szereplők döntésein alapszik. E döntések egy részét a régión kívül hozzák. (...)

A központi kormányzat különböző eszközökkel – főleg a költségvetés területi átcsoportosításával – beavatkozik a regionális folyamatokba, általában a területi egyenlőtlenségek mérséklése érdekében. A kormányzati szerep, illetve annak kifejeződése, a területfejlesztési politika jóval kisebb jelentőségű, mint azt a közvélemény – s a folyton kormányzati beavatkozást sürgető helyi politika – feltételezi. A kormányzati befolyáson belül erősebb a közvetett, ágazati döntéshozatalon keresztül érvényesülő hatás, mint a területfejlesztési politika hatása. Egy-egy régió gazdasági szereplői számára a működés feltételeit elsősorban a piac folyamatai, kormányzati oldalról az ágazati tárcák formálják, s ezzel (többször nem tudatosan) a területi fejlődést befolyásolják. (...)

A helyi önkormányzatok szerepe igen jelentős. (...) A helyi önkormányzatok sokat tehetnének a települések versenyképességéért, a beruházások vonzásáért, a település arculatának formálásáért – az ehhez szükséges szakértelem hiánya azonban általánosnak mondható.

A civil szervezetek különböző formái is jelentős szereplői lehetnek a területi fejlődésnek. (...) A gazdasági szereplők és a háztartások döntésein alapszik egy-egy régió fejlődése. (...) A regionális fejlődést olyan döntések szabják meg, amelyeknek nem a regionális fejlődés (hanem profitnövelés, üzletbővítés, stb.) az elsődleges céljai (...)

A háztartások döntései a falusi kistérségek fejlesztésében, ahol nagy gazdasági szervezetek ritkán találhatók, kivételesen fontosak. A gazdaság fejlődését elsősorban a helyi erőforrásoktól, a helyi befektetőktől s nem kis részben a helyi fogyasztástól várjuk. A települések jövője attól is függ, hogy a háztartások milyen életstratégiát dolgoznak ki tagjaiknak – és ezt az adott településen, vagy elvándorolva óhajtják-e megvalósítani? A háztartás adja a humán erőforrások reprodukciós keretét.” (Enyedi György, id. mű)

Enyedi Györggyel együtt sokan vallják, valljuk: a kisebb-nagyobb régiók (ti. városkörnyékek, megyék, stb.) fejlesztése nem azonos a gazdasági körülmények és a termelő infrastruktúra fejlesztésével, de nem azonos a csupán területi politika által fémjelzett források

felhasználásával sem. Enyedi gondolatmenetét folytatva felmerül a kérdés: az ágazati politikák mit tehetnek a regionális különbségek mérséklése érdekében? Mennyire tudatos az ágazati döntéseknél a várható hatás a regionális fejlesztésekre, most már konkrétan, a szociális ágazatban?

Hogy e kérdés megválaszolásához közelebb kerülhessünk, még egy fontos mozzanat tisztázásra szorul.

“A fejlett országok területfejlesztési politikája két alapvető modellt követ. Az egyik az erőteljes kiegyenlítésre törekvő modell, a jóléti állam modellje, amelynek központi célja a területi társadalmi egyenlőtlenségeket mérsékelni, az ország elmaradott térségeinek lakosságát támogatni, életszínvonalát az átlaghoz közelíteni. E politika fő eszköze az erőforrások költségvetési átcsoportosítása a fejlett területekről az elmaradottabb területekre; konkrét célrendszere pedig attól függ, hogy a politika mit tart leginkább mérséklendő egyenlőtlenségnek. A másik modell erősebben elválasztja a jóléti célú szociális támogatást a területfejlesztéstől, és az alulról építkező, önerőre támaszkodó regionális fejlődést támogatja. Ebben a felfogásban a kevésbé fejlett régiók leginkább életképes területrészeit, innovációk fogadására alkalmas központjait szükséges állami támogatásokkal lábra állítani, önálló fejlődési pályán elindítani. Ez a két modell a valóságban nem válik el élesen egymástól, a területfejlesztésben a kiegyenlítés minden esetben fontos célkitűzés, de fontos különbség, hogy a kiegyenlítés mire és hova irányul: az életkörülményekre vagy a fejlődési feltételekre, a legszegényebb térségekre vagy a kevésbé fejlett régiók jó fejlődési esélyű településeire. (...) Hazánkban nemcsak az államszocialista időszakban, hanem az 1990-1994 közötti kormányzati időszakban is a 'jóléti modell' újraelosztó, egyenlősítő területi politikája érvényesült. Kevés sikerrel: a területi politika szűkös eszközeivel némi infrastrukturális fejlesztést tudott elérni, ám éppen a gazdasági szerkezet módosulásához nem tudott hozzájárulni. Az elmúlt másfél évtizedben kialakult az a felfogás, hogy ahol 'a legnagyobb a szükség, ott kél el legjobban a segítség'. Egy fejlesztési program azonban csak ott alkalmazható, ahol léteznek a fejlődés tényezői.” (Enyedi György, id. mű)

Ám Enyedi Györgynek és más szakembereknek e fontos megállapítását azóta sem sikerült meghallaniuk a döntéshozóknak. Az a megközelítés, hogy a területfejlesztési forrásokat az elmaradott térségekre kell összpontosítani, hogy a szegény Kelet előnyt élvez a gazdag Nyugattal szemben, még mindig tartja magát. Hiába a kutatók és területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek egyre árnyaltabb problémafeltárása, hiába tudjuk már jó ideje, hogy a Kelet-Nyugat különbség ma Magyarországon sokkal inkább egy északkeleti-délnyugati sávot jelent valójában. Ez a sáv Észak-Magyarország nehezebb helyzetű térségeitől a délnyugati aprófalvas vidékekig húzódik; ezek jellemzően a kistelepüléssel térségei hazáknak. Ami már jelzi is a szegénység-hátrányos helyzet-gazdasági hátrány egyik igen fontos dimenzióját: ma a kistelepülések, aprófalvak és kisvárosok, ill. lakóik helyzete az ország szinte bármely részén rosszabb, mint nagyobb társaiké. A települési hátrány fontos, elfogadott tényező, ám nem következik belőle, hogy az ágazati, horizontális megközelítések mellé fel kellene sorakoztatnunk a helyi-területi megközelítést is, ha világos képet és valódi cselekvési alternatívákat akarunk kapni.

Összefoglalva tehát az eddigieket:

- A regionális fejlesztés jellemzően gazdaságfejlesztésre koncentráló tevékenység, miközben a terület kutatói számára világos: egy régió fejleszthetősége szempontjából kulcsfontosságú a humán szféra.
- A régiók (gazdasági) fejlődését ma Magyarországon az adott régió piaci szereplői mellett a helyi önkormányzatok, a civil szervezetek és a háztartások döntései határozzák meg. A háztartások stratégiai és napi döntéseire azonban a piaci szférán messze túlmutató tényezők is hatással vannak.
- A területfejlesztési politikák két modell, az erőteljes kiegyenlítésre törekvő (jóléti modell) és az

önerőre támaszkodó (alulról építkező) modell elemeiből építkeznek. Látni kell: az önerőre támaszkodó modell is kiegyenlítő jellegű, s annak is kell lennie, hiszen a régiókban megfogalmazott elképzelések megvalósításához járul hozzá az állam, a hiányzó források pótlásával.

- A területi szintű fejlesztési politika szociálpolitikai megközelítése, a fejlesztés és a jóléti újraelosztás elemeinek összekeverése alapvetően kudarcra van ítélve, ami nem mond ellent annak a kijelentésnek, hogy szükség lenne a szociálpolitika megjelenítésének a regionális fejlesztések színterén, területi fejlesztést támogató ágazati cselekvésekkel.

A Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program

Kiindulópontként elfogadva a fenti kijelentéseket, megállapítható: a szociálpolitika hiányzik a területfejlesztésből, ugyanakkor a regionális fejlesztés olyan szakmai újragondolási és forrásbővítési lehetőséget jelent a szociális szféra számára, amelyet az semmiképpen nem hagyhat figyelmen kívül. Különösen igaz e kijelentés annak tükrében, hogy újabb lendületet kapott a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása, és egyre inkább láthatóvá válik: a közkeletű vélekedéssel ellentétben a szociális szféra számára várható, potenciális európai uniós támogatások nem kizárólag a foglalkoztatás-orientált Európai Szociális Alapból (ESF), hanem jelentős mértékben a Területfejlesztési Alapból (RDF) és a Községi Kezdeményezésekből, a Regionális Operatív Programban megfogalmazott célokra várhatóak. Mindezek ismeretében különös jelentőségre tehet szert a szociális szakma által jellemzően kétkedéssel, a Nyugat-Dunántúlon azonban komoly érdeklődéssel fogadott Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program. Ám mielőtt a nyugat-dunántúli helyzet ismertetésébe fognánk, nézzük magukat a régiókat. Hiszen hetedik éve létezik a közigazgatásnak e kissé kialakulatlan szintje hazánkban, ám a régiók meglétéről elképesztő mítoszok keringenek a laikus közvéleményben.

Először is: régiók nem lesznek, hanem vannak Magyarországon! Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozásra felkészülve megkezdte a regionális intézményrendszer kiépítését, a decentralizáció és dekoncentráció mértékének növelését. A jelenlegi magyar alkotmányos rendszerben a helyi (NUTS V.) és a megyei (NUTS III.) szint képezi az önkormányzati és közigazgatási egységeket. Az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 35/1998 (III. 20.) határozatában az Országgyűlés hét régiót állított fel tervezési és statisztikai céllal, az 1996. évi területfejlesztési törvény pedig e témában a regionális fejlesztési tanácsok felállításáról rendelkezett. Lakosságukat és méretüket illetően a magyarországi tervezési-statisztikai régiók megfelelnek az Európai Unió regionális programozási szintjeinek (NUTS II.). A régiók a következő megyékből állnak:

Nyugat-Dunántúl	Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala
Dél-Dunántúl	Baranya, Somogy és Tolna
Közép-Dunántúl	Fejér, Komárom-Esztergom és Veszprém
Közép-Magyarország	Budapest és Pest megye
Észak-Magyarország	Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád
Észak-Alföld	Jász-Nagykun-Szolnok, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár
Dél-Alföld	Csongrád, Békés és Bács-Kiskun

A Tanácsok évek óta forint tízmilliárdokat osztanak szét, amiről még csak hírei sincsenek a szociális szférának. A szociális intézmények, szakemberek nem is ismerik az ajtót, nem hogy kopogtatnának rajta. Közben fejlesztési programok készülnek, források terveződnek, lobbik erősödnek, egyre nagyobb szakmai apparátusok dolgoznak a Tanácsok munkaszervezeteiként – a regionális ügynökségek –, szociális szakértelem és szakemberek nélkül.

Ez a mai szituáció. Ebben a helyzetben készítette el a DHV Magyarország Kft a

„Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Programot”, a Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács 7/2001. (III. 14.) NYDRFT számú határozatán alapuló megbízására. Célja a régió olyan területfejlesztési részprogramjának elkészítése, amely a szociálpolitika hatáskörébe tartozó problémákat, jelenségeket, intézményrendszert és ellátásokat helyezi el egy az ágazatitól eltérő kontextusba, amely lehetőséget teremt arra, hogy az egyes jelenségek okai, bizonyos összefüggések a területfejlesztés szempontjait figyelembe véve válhassanak vizsgálat majd fejlesztés tárgyává, ezáltal elősegítve a régió jövőképeének minél teljesebb megvalósulását.

A Regionális Szociális Program szerkezetében, felépítésében alkalmazkodik a Nyugat-Dunántúli Régió már elkészült fejlesztési dokumentumaihoz, amelyek a hatályos magyar jogszabályok, a gyakorlat és az Unió elvárások ötvözetéből születtek. E szociális program ugyanakkor speciális megközelítést alkalmaz: egy ágazat – ti. a szociális ágazat – szempontrendszerét illeszti a területfejlesztési megközelítéshez. Erre lehetőséget teremt az a kedvező körülmény, hogy a Nyugat-Dunántúli Régió elfogadott területfejlesztési programja és az elkészült részprogramok egyaránt jelentős hangsúlyt fektetnek a területfejlesztés három fő területe – az infrastruktúra-, a gazdaság- és a humán erőforrás-fejlesztés – közül az utóbbira.

Az emberi erőforrások megbecsülése, értékének elismerése és minél szélesebb körben történő gyarapítása feltétele a kiegyensúlyozott, a régióban élő egyes csoportok és különösen a rossz helyzetben lévő, belső perifériaként megjelenő kistérségek szélsőséges leszakadását meggátolni képes területfejlesztés megvalósításának, a fenntartható fejlődés mind gazdasági, mind környezeti, mind társadalmi értelemben vett biztosításának.

A Regionális Szociális Program egyaránt illeszkedik az Európai Unió keretekhez és a magyar kormányzati elképzelésekhez – pl. kapcsolódik az Átfogó Fejlesztési Tervnek a szociális intézmények rekonstrukcióját és az aktív szociálpolitikai eszközök fejlesztését támogató elemeihez.

A régió három megyéjének fejlesztési elképzelései fontos szerepet szánnak a régió népességmegtartó képessége fokozásának. Zala és Vas megye kismértékben negatív vándorlási különbözete, és Győr-Moson-Sopron megye pozitív értéke jelzi: a régió összességében vonzó a betelepülni kívánó, munkavállaló korú népesség számára. A népességmegtartó képesség fokozása így a belső perifériák esetében bír igazán jelentőséggel. Az életminőség javítása a régióban elképzelhetetlen a tagadhatatlanul létező szociális problémák, egyes embercsoportok különösen nehéz helyzetének megismerése és támogatása nélkül, ami a régió sajátosságaihoz igazodó szemléletmód esetén túlmutat egy problématerület speciális megközelítésén, így járulva hozzá a fejlesztési célkitűzések megvalósításához.

Ugyanakkor figyelembe kell venni azt a körülményt, hogy jelenleg a szociális szférában törvényileg előírt feladatai, ellátási kötelezettsége a települési és megyei önkormányzatoknak és a kormánynak van. Az ellátási kötelezettség a települési, megyei önkormányzatok szintjén jelenik meg elsősorban, amihez kormányzati források járulnak. A szolgáltatás megvalósításának módjára vonatkozóan nincsenek kötöttségek: a jóléti pluralizmus megvalósíthatósága érdekében az önkormányzatok „kiszerezhetik” kötelezettségeiket, teret adva ezzel a civil, non-profit és piaci szervezeteknek. A jelenlegi szisztémában a régiós szintnek nincsen semmiféle feladatellátási felelőssége, tehát szigorúan vett kompetenciája az ellátórendszerben. Ám a hatályos jogszabályok nem zárják ki – a fentiek értelmében – új szereplők megjelenését a szociális jóléti rendszerekben. Ebből azonban nem következik számunkra, hogy a régióknak ellátást biztosító szereplőként kellene fellépnie.

A szociális szférában a települési önkormányzatok után következő szintnek, a megyei önkormányzatoknak van ellátási kötelezettsége és egyfajta koordinációs szerepe. E feladatok ellátásához a megyék nem rendelkeznek megfelelően kidolgozott jogszabályi felhatalmazással, nincsenek használható információik a települési ellátások vonatkozásában. A régió a fennálló struktúra ürjeit töltheti ki, koordinatív szerepével, a források összpontosításával, az innováció támogatásával.

A Regionális Szociális Program körülményei, lehetőségei több vonatkozásban eltérnek a régió eddigi programjaitól. A szociális szféra egészére vonatkozóan nem történik folyamatos, átfogó adatgyűjtés, a szegénység, az ellátatlanság és hasonló fogalmak vonatkozásában nincsen szakmai és politikai konszenzus, ami a jelenségek vizsgálatát és értelmezését egységesen lehetővé tenné. A jogszabályok – az elmúlt évek eredményei ellenére – több különböző egységben, külön-külön szabályozzák a szociálpolitikai intézmény- és ellátórendszer működését. A Nyugat-Dunántúli Régió szétaprózódott településszerkezetének és a jelenleg hatályos, a szociális ellátásokról rendelkező keretjellegű jogszabályoknak köszönhetően a Regionális Szociális Programnak 648 település és a három megye, tehát összesen 651 önálló, egymástól teljes egészében független egység szociálpolitikai rendszerét kell összevetnie. A szociális ellátórendszer is tovább tagozódik: a felnőtt- és a gyermekjólét, gyermekvédelem szabályozása, intézményrendszere egymással párhuzamosan létezik. A különféle problémacsoportok kapcsolódása más-más ágazatokhoz – pl. a fogyatékosoké az egészségügyi, a megváltozott munkaképességűeké a foglalkoztatáspolitikai rendszerhez, a hajléktalanoké a lakáspolitikához, stb. – és azok intézményeihez, juttatásaihoz tovább színezi, ugyanakkor tovább aprózza a teljes rendszert. Az itt leírt viszonyok között ma sem országos, sem megyei, de még települési szinteken sincs a szociálpolitika vonatkozásában adekvát, a valós problémákat és a létező szolgáltatásokat tükröző és az egyes települések összevetését lehetővé tevő bármiféle adatgyűjtés.

E nehézségek áthidalására, a létező és gyakran nehezen értelmezhető, ill. összehasonlítható statisztikai adatok elemzésének kiegészítésére, a rejtett, nem számszerűsíthető környezeti feltételek, problémák és adottságok feltárása érdekében választottuk a csoportos interjúk, fókuszgroup és mélyinterjúk módszereit. Ennek érdekében kidolgoztuk a műhelytalálkozók – a szakmai és civil csoportokkal való találkozások – forgatókönyvét a helyzetfeltárás, a stratégia- és programkidolgozás, valamint az egyeztetés időszakára egyaránt. A helyzetfeltárás periódusában 6 alkalommal került sor a szakmai nyilvánosságot megcélzó – több mint 700 szakember és döntéshozó részvételével zajló – munkatalálkozóra, 11 széleskörű helyi problémafeltárást lehetővé tevő intézményi és csaknem 40 személyes interjú készült. A találkozások a széles szakmai nyilvánossággal sok esetben árnyalták, néhol pótolták a hiányos adatokat. Ez megteremti a feltételeket egy integratív tervezési folyamat számára, azaz e munkamódszer segítségével a régió-szintű integráció és az egyes részterületek, problémacsoportok integrációja válik lehetővé. Ugyanakkor e módszer kellő nyitottságot biztosított a program kidolgozói számára a tekintetben, hogy a szakmai közvéleménynek a helyzetfeltárás során lehetősége nyílt a feldolgozandó adatok, újfajta és az általunk választottól némiképp eltérő megközelítések - pl. a lakáshelyzet, az aktív szociálpolitikai eszközök lehetőségei és hatásai, stb. – beemelésére, esetleg kiiktatására.

Mindezek együttesen biztosítják annak a szükséglet- és probléma-orientált tervezésnek a feltételeit, amelynek első lépése a Nyugat-Dunántúli Régió területfejlesztési célkitűzéseinek megvalósulását gátló szociális problémák feltárása és értelmezése.

Meglehetősen nehéz a demográfiai és társadalomstatisztikai adatokból kiemelni azokat, amelyek egyfelől jelzik a régió sajátosságait, másfelől a szociális helyzetfeltárás szempontrendszere szerint is lényegesek; mégis a következőket tartjuk leginkább meghatározónak:

1. A régió szétaprózódó településszerkezete és az aprófalvak, 2000 lakos alatti kisközségek magas száma, illetve a kis- és középvárosok hiánya megnehezíti a szociális ellátórendszer olyan kiépítését, ahol az alapellátáshoz szervesen kapcsolódnak a magasabb szintű szakellátások.
2. Az országos átlagnál jelentősebb mértékben növekszik az idősek aránya, és az előregedési tendencia fokozódásával szükséges számolni, ami együtt jár a születésszámok viszonylagosan alacsony volta miatt a 60 éven felüliek arányának növekedésével, és a

gyerekkorúak arányának csökkenésével.

3. A hazai népesség egészségi állapota általánosan rossz, az 1999-es évhez képest megnövekedett a 10 000 lakosra jutó halálozások száma, de az általánosan rossz mortalitási adatokon túl bizonyos halálokok és betegséggyakoriságok a régió egyes megyéiben vagy egyes kistérségekben szignifikánsan magasabbak. Mindeközben tapasztalhatjuk, hogy az egészségi állapot szociális dimenziójának jelentősége megnövekedett.
4. A magas foglalkoztatottsági arányok és az alacsony munkanélküliség mellett az országos átlagnál rosszabbak a jövedelmek, néhány kistérségben magas a szegények aránya, és alacsony az egy főre jutó személyi jövedelem adóalapja, sőt a nyugdíjak is alacsonyabbak az országos átlagnál. A jövedelmi és vagyoni helyzetek közti szélsőséges különbségek jobban megmutatkoznak, mint az ország többi régiójában.

A Regionális Szociális Program meghatározta saját értelmezését a szociálpolitika vonatkozásában. A szociálpolitikát tradicionális értelmében az ide sorolt intézmények, szolgáltatások együttesének tekintjük. Szélesebb értelemben, társadalompolitikaként mindazon lehetőségek, viszonyrendszerek, közösségi kezdeményezések, szolgáltatások, juttatások köre, amelyek a társadalmilag elfogadott, általános jólét biztosításához és a minőségi életvitelhez hozzájárulnak. Ma, főként az angolszász országokban, egyre tágabban értelmezik a szociálpolitikát, társadalompolitikát: beleértik az adópolitikát, a munkahelyi juttatások rendszerét, stb.

E tanulmány megközelítése értelmében a szociálpolitika a területfejlesztési megközelítésekkel párhuzamba állíthatóan a földrajzi, települési és társadalmi hátrányok egymásra kölcsönösen ható viszonyrendszerét és az abba való eredményes beavatkozási lehetőségeket kísérli meg körvonalazni.

Mindezek okán kiemelt szerepet kapnak a szociális szférában jelen lévő innováció fenntartása és elterjesztésének lehetőségei, az aktív szociálpolitikai megközelítések, eszközök, valamint a forrásteremtő szociálpolitikai szemlélet. Ez utóbbi – értelmezésünk szerint – egyrészt a tényleges jövedelemtermelő képesség kiaknázását és érvényesülésének elősegítését jelenti, másrészt minden olyan működésmód, innováció támogatását, amely vagy a fenti értelemben forrásokat teremt, vagy a rendelkezésre álló finansziális, gazdasági, infrastrukturális és humán erőforrások gazdaságos, szakszerű racionális és problémaorientált felhasználásával növeli a szociális szolgáltatások hatékonyságát, hatókörét, megsokszorozva ezáltal a felhasznált források értékét. Mindezek érdekében a helyi szintű szociálpolitika hatóköre újraértelmezésre szorul, a települési szintű szociálpolitikák meghaladását követeli, s a társadalmi igazságosság gondolata mellé beemeli a területi igazságosság fogalmát.

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER „BEÉPÍTETT” ZAVARAI

A szociális ellátórendszer, a közigazgatási és települési szerkezet egymásra hatása – mint már másutt is leírtuk – sajátos helyzetet eredményezett. A magyar szociálpolitika felépítése olyan, hogy az országban a szociális intézményeket nagyobb mértékben működtető megyék és városok szakellátást nyújtó szigeteit el-elöntik a kisebb települések helyi ellátórendszereinek működési problémáiból keletkező ellátatlanság-tenger hullámai.

A mindenkori kormányzati finanszírozás struktúrája pedig világossá teszi: értelmezzük bárhogyan is az alkotmány és a szociális jogszabályok által „említett” szociális biztonsági rendszert, az valójában nem más, mint egy levegősen szőtt, pókfonal erősségű, itt-ott sűrűbb, ám jellemzően nagylyukú háló-féleség – utalva a sokak által kedvelt szociális hálóra. A háló fő szálait a társadalombiztosítás egyre inkább piaci biztosítás-jellegűvé alakított rendszere adja, a központilag finanszírozott szociális ellátások, segélyfélék szűk körével kiegészítve, amit néhol megerősítenek a helyi szociálpolitikák által nyújtott szolgáltatások és támogatások. Másutt még lyuggatják is a segélyek, támogatások visszatartásával, a roma családok bejelentkezési lehetőségének megtagadásával...

Mindeközben több, egymástól független, civil és kormányzati vizsgálat (lásd König és munkatársai, 1997, Somogyi Szociális Projekt, 1997-98) is megerősíteni látszik: ma Magyarországon annyi szociálpolitika létezik, ahány települési önkormányzat, s annyiféle bőkezűség vagy szűkmarkúság, ahány testület. A szétaprózott szociálpolitikai rendszer ugyanis olyan mérvű szabadságot biztosít a települési önkormányzatok számára, amely lehetővé teszi, hogy a szabad felhasználású szociális alapszabályát egy-egy testület saját ízlése, szociális érzékenysége és a települések egyéb érdekeinek „messzemenő” figyelembevételével, a települési önkormányzat és az ott élő emberek szegénységétől szinte teljesen függetlenül használhassa fel. Ez azt is jelenti, hogy egy-egy településen elsősorban a képviselők felelősségérzetétől és a szociális intézmények lététől, lobby-erejétől függ, milyen féle-fajta szolgáltatás, ellátás kezd működni, marad fenn, bővül adott helyen. Hiszen a kötelező ellátások elmaradása, a mulasztásos törvénysértés elkövetése az önkormányzatok esetében semmilyen szankciót nem von maga után, s a szociális normatíva más célú felhasználása sem jár következményekkel, sőt, a minden egyes településre külön-külön elvégzett szakszerű adatgyűjtés és számítások híján ennek mértéke még csak nem is tudható.

A SZOCIÁLIS SZFÉRA ÁGAZATI LOGIKÁJÁBÓL ADÓDÓ GÁTAK

Kissé leegyszerűsítve az elmúlt évek folyamatait, azt mondhatjuk, hogy sokszínűvé vált és szélesedett az ellátási formák köre, megjelentek a civil és kis számban a piaci szolgáltatók. A szociális intézményrendszer kiépítésére azonban a szűken vett ágazati logika hegemoniája, a felnőtt- és gyermekvédelem kettéhasítottága, valamint a település-centrikusság nyomta rá a bélyegét.

Mi, szociálpolitikusok és szociális munkások szeretünk, szeretnénk rendszerekben gondolkodni, holisztikusan szemlélni a világot. Megtanultuk s tanítjuk, hogy milyen, egyre szélesedő kapcsolatrendszerekben, egységekben értelmezhető klienseink világa. Az is nyilvánvaló, hogy (részint értékrendünk, elkötelezettségünk függvényében) értelmezhetjük ugyan szűkebben vagy tágabban a szociálpolitikát, valamennyi szemléletmódban alapvetően közös annak elfogadása, hogy a társadalom bizonyos dimenziók mentén strukturált, s az eltérő iskolázottságú, jövedelmű és lakóhelyű csoportok életesélyei különbözőek. Ez utóbbi – ti. a lakóhely – jelentőségének értékelése némiképpen változott, ill. változóban van.

Az elmúlt tíz év során hazánkban nem csupán az egyes társadalmi csoportok közötti különbségek, a leggazdagabb és legszegényebb rétegek közötti távolság nőtt meg jelentős mértékben, hanem felerősödtek azok a regionális folyamatok is, amelyek pl. az északnyugati és az északeleti vagy az északnyugati és a délnyugati országrészt, a várost és a falut, a dinamikusan fejlődő kistérségeket és a belső perifériákat választják el, s amelyek az ország egész területén érzékelhetően különböző perspektívával bíró kistérségeket hoznak létre.

Ugyanakkor megkezdődtek az Európai Unió elvárásainak megfelelő, regionális léptékű irányítás és fejlesztés kialakítása érdekében szükséges átalakítások. Az önkormányzatok, a szociális szolgáltatások kormányzati finanszírozásában megjelentek azok az elemek, amelyek a térségi feladatellátások, így a célkitűzések és deklarációk szintjén a rurális térségek szociális ellátórendszerének méret- és költséghatékony biztosítását célozzák, és megindult regionális szinten is a szociálpolitikai tervezés – jelenleg valódi feladatértelmezés, ellátási kötelezettség nélkül, de az uniós irányokkal párhuzamosan.

A szociális alapellátások bővülése és átalakulása, a gyermekjóléti szolgálatok megjelenése, a családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatások valamennyi településen kötelezően előírt biztosításának kényszere az ország városhiányos, aprófalvas és tanyasi körzeteiben jószerivel megoldhatatlan feladatok elé állította az ellátások biztosításáért felelős települési önkormányzatokat. Megjelentek a látszattmegoldások – egyszemélyes „intézmények” –, az alacsony szakmaisággal és/vagy a szakszerűen dolgozni próbálók túlterhelésével működő szolgáltatások. A hátrányos helyzetű térségekben – ahol az egyes problémák, mint pl. a koncentráltan jelentkező munkanélküliség, a roma népesség magas aránya, alacsony iskolázottság, mélyszegénység,

nagymérvű gyermekszegénység, rohamosan öregedő népesség stb. – az önkormányzatok forrásainak és a kormányzati támogatásoknak a feladatokhoz viszonyított szűkössége indokolja a térségi feladatellátások kialakítását, a vidékfejlesztési programokban való részvételt, a minél magasabb fokú forráskoncentrációt (valamint e területen a regionális politikák beépítését az ágazati gondolkodásmód mellé) és az átgondolt szakmai programok mentén dolgozó szociális intézmények létrehozásának szükségességét. Ezek a kérdések megkerülhetetlenek, hiszen azt, hogy a nehéz helyzetű térségek támogatásra szorulnak, szociális szakemberek, politikusok egyaránt elismerik, ám a hogyan már sok kérdést vet fel, és számtalan vita forrása. Szintúgy zavar támad, ha azt vizsgáljuk, mik a hátrányos helyzetű kistérség jellemzői. Hiszen az egyébként is torzító munkanélküliségről szóló statisztikák a várost és környékét együtt tekintik, a segélyezések – ha egyáltalán vannak értékelhető adatok – szubjektív mércék alapján történnek, és folytathatnánk.

Miért van szükség regionális (szociál)politikára?

A fent leírtaknál is meglepőbb és ellentmondásosabb az a kép, ami az eddig felvázolt megközelítést alkalmazva az ország egyik legdinamikusabban fejlődő régiójának, a Nyugat-Dunántúlnak a vizsgálatakor rajzolódik ki. A gazdaság lift hatását – ti. hogy a gazdagodó rétegek magukkal húzzák felfelé a szegényeket, így a gazdasági fejlődés megoldja a szociális problémákat – nem lehet tetten érni.

A Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program helyzetfeltáró dokumentumának legfontosabb megállapításai összefoglalóan a következők:

- A Nyugat-Dunántúli Régió kedvező gazdasági mutatói elfedik a belső különbségeket.
- Az itt élők jövedelmi viszonyai rosszak, a bérek és a nyugdíjak országos viszonylatban sem magasak a többi gazdasági mutatóhoz mérten.
- Az ország más vidékeihez viszonyítva kiugró a semmiféle szociális ellátást nem biztosító települések száma, s ezek sem a legkisebbek és legszegényebbek közül kerülnek ki.
- A régió mindhárom megyéjére jellemző az országos átlagnál kisebb települések dominanciája.
- A kicsi falvak és kicsi városok léte szétaprózott és hiányosan kiépült szociális ellátórendszer eredményez.
- A közepes és nagyobb városok hiánya, illetve alacsony száma miatt a nagyobb települések számára előírt szociális ellátások, intézmények hiányoznak.
- A településszerkezethez kapcsolódóan kiépült ellátórendszerben törvényszerűen kerülnek az ellátatlanok a nagyobb városok, alapvetően a megyei jogú városok és a szakellátás intézményeibe.
- A szociális alap- és szakellátásnak a településszerkezetből adódó, és a relatív kedvező gazdasági mutatók miatti problémahárítás okán fennálló hiányosságai a rendszer valamennyi szintjén diszfunkciókat eredményeznek.
- A településszerkezethez kapcsolódóan a közigazgatás struktúrája szintén elaprózott, ami a szociális közigazgatás problémáit és hiatusait okozza.
- A hatályos jogszabályok a jelenlegi településszerkezet mellett, tudatos szakmai beavatkozás nélkül konzerválják az ellátatlanságokat, és a létező intézményrendszer ellehetetlenítése irányába hatnak.
- E jelenségkör a szociális szférán, a társadalmi szolidaritás kérdésén túlmutatóan komoly gátja a kiegyensúlyozott területi fejlődésnek, a belső perifériák csökkentésének, a régió belüli szolidaritás és az egészséges régiós tudat kialakulásának egyaránt.

Látható: az ország egyes régióinak, kistérségeinek, településeinek a piaci szférára és az önkormányzatokra vonatkoztatott „gazdagsága”, dinamikus gazdaságfejlődése korántsem jelenik

meg a szociális ágazat fejlesztésében. A szegénység mint önhiba erőteljes hangsúlyozása a politikai szóhasználatban, valamint a szociális jogok garantálatlansága olyan együttthatók, melyek következtében a gazdasági fejlődés nem hozza meg a várt eredményeket a szociális szférában. A jobb helyzetű vidékek, települések egy része fejlődő gazdaságára, illetve a helyi döntéshozók elkötelezettségétől, vérmérsékletétől függően megítélt igény-hiányra hivatkozva nem bővíti, hanem megszünteti szociális ellátó intézményeit, beérve a helyi civilek aktivitásával, távol marad az ellátást nyújtani tudó és akaró NGO-któl, miközben néha a nehezebb helyzetű térségek a közelebbről érzékelt és nyitottabb füllel hallgatott problémák hatására fenntartják szolgáltatásaikat.

1. táblázat

Főbb eseti segélyekben részesülők, 1999.

	átmeneti segélyezettek		lakásfenntartási támogatásban részesülők	
	száma	tízezer lakosra jutó aránya	száma	tízezer lakosra jutó aránya
Közép-Magyarország	131 250	460,4	47 830	167,8
Közép-Dunántúl	75 406	680,1	26 097	235,4
Nyugat-Dunántúl	71 203	721,9	15 018	152,3
Dél-Dunántúl	77 644	794,3	21 536	220,3
Észak-Magyarország	116 002	911,5	34 010	267,2
Észak-Alföld	130 375	854,7	35 503	232,7
Dél-Alföld	79 535	590,8	31 882	236,8
ÖSSZESEN	681 415	676,8	211 876	210,5

Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv 1999, KSH (2000)

Bár a segélyezési gyakorlat szinte minden egyes településen más és más, az mindenesetre elgondolkodtató, hogy az átmeneti segélyezés arányait tekintve Nyugat-Dunántúl középen áll, a régiók rangsorában a negyedik, a lakásfenntartási támogatásokat pedig az ország összes többi régiójához, még a budapesti központi régióhoz viszonyítva is a legkevésbé osztogatják. Ennyire azonban nem vezet e régió a gazdagsági rangsorban, tehát valami más magyarázatot kell keresnünk az adatok mögött. Hogy a lehetséges magyarázatokhoz közelebb kerüljünk, nézzük a szociális szolgáltatásokat.

Sajátos kettészakadás jelentkezik a Nyugat-Dunántúli Régióban: a jobb gazdasági mutatókkal bíró északi területeken csökken a szociális ellátások, főként az alapellátások kapacitása és színvonala. Hogy ez nem az igények hiányából fakad, jelzi a szakellátások iránt egyre erősödő igény. A szociálisan érzékenyebb és rosszabb helyzetű déli részeken jellemzően léteznek a szolgáltatások, a rossz struktúrából adódóan azonban sokszor a kelleténél drágábban és alacsony szakmaisággal. Ez a jelenleg fennálló területi különbségek, belső perifériák konzerválódását eredményezi.

2. táblázat

A személyes szociális gondoskodásban részesülők aránya, 1999.

	szociális étkeztetésben	házi segítség-nyújtásban	nappali ellátásban	átmeneti	tartós
	részesülők			elhelyezést	nyújtó
				intézményben	ellátottak
	tízezer lakosra jutó száma				

Közép-Magyarország	91,1	34,0	28,7	14,2	53,8
Közép-Dunántúl	86,3	35,9	31,1	9,3	52,7
Nyugat-Dunántúl	109,4	38,3	36,3	8,1	52,0
Dél-Dunántúl	92,2	34,5	46,3	6,1	72,1
Észak-Magyarország	126,2	46,1	51,9	7,3	60,1
Észak-Alföld	95,4	47,2	51,9	6,2	63,6
Dél-Alföld	85,9	45,9	58,5	8,1	76,8
ÖSSZESEN	96,9	39,8	41,9	9,4	60,6

Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv 1999, KSH (2000)

A számok meglehetősen alacsonyak. Az étkeztetésben részesülők aránya csak a legszegényebb Észak-Magyarországi Régióban haladja meg a Nyugat-Dunántúlit, az összes többi ellátás elmarad az országos átlagtól. Lehetne pozitív fejleménynek tekinteni, hogy e régióban vesznek igénybe legkevesebben (az egész ország vonatkozásában) tartós elhelyezést nyújtó intézményi ellátást – ha nem tudnánk az összes intézmény „bedugulásáról” és az óriási várólistákról, valamint a házi segítségnyújtásban részesülőknek az országos átlag alatti arányáról. S ha összevetjük e táblázatokat a régiók átlagos településnagyságával, érthető az összefüggés településszerkezet és a szociális ellátórendszer kiépültsége, ellátási kapacitásai, strukturális problémái között.

3. táblázat

Települések száma népességnagyság csoportok szerint

	Ö s s z e s település	-1999 fő	2 0 0 0 - 9999 fő	10 000- 49 999 fő	50 000 – 99 999 fő	100 000 fő felett
Közép-Magyarország	185	66	91	26	1	1
Közép-Dunántúl	405	303	85	13	3	1
Győr-Moson-Sopron megye	175	145	25	3	1	1
Vas megye	216	201	10	4	1	0
Zala megye	257	246	8	1	2	0
Nyugat-Dunántúl	648	592	43	8	4	1
Baranya megye	301	281	15	4	0	1
Somogy megye	244	219	20	4	1	0
Tolna megye	108	82	21	5	0	0
Dél-Dunántúl	653	582	56	13	1	1
Észak-Magyarország	603	481	105	15	1	1
Észak-Alföld	387	234	130	20	1	2
Dél-Alföld	254	120	111	20	1	2
Magyarország	3135	2378	621	115	12	9

4. táblázat

Települések népessége népességnagyság csoportok szerint, 2000. január 1.

	-1999 fő	2000- 9999 fő	10 000-49 999 fő	50 000 – 99 999 fő	100 000 fő felett
Győr-Moson-Sopron megye	117 513	75 612	50 690	53,573	127,119

Σ=424 507					
Vas megye Σ=266 411	97 716	36 044	51 423	81,228	-
Zala megye Σ=293 233	123 709	36 865	20 540	112,119	-
Nyugat-Dunántúl Σ=984 151	338 938	148 521	122 653	246,920	127 119
Magyarország Σ=10 043 224	1 730 904	2 408 068	2 201 255	749,687	2 953 310

A népességarányokhoz még egy gondolat: a szolgáltatástervezési koncepciók továbbra is az egy települést kezelik alapegységként, ám abban a régióban, ahol az összes település több mint 90%-a 2000 lélekszám alatti, és ilyen kis falvakban él a régió népességének több mint egyharmada (!), a szolgáltatástervezési koncepciók aligha változtatnak a most kialakult helyzeten.

Ha már az ország egészét érintő jogszabályok nem képesek a problémák valódi okait orvosolni, más megoldások szükségesek. E kedvezőtlen helyzet megváltoztatása a feladata a Regionális Szociális Programnak. Jövőképe alapján a Nyugat-Dunántúli Régió Magyarországnak az a térsége, ahol a régión belüli területei és az itt élő emberek csoportjai közötti szolidaritás ereje képes volt a gazdasági előnyöket és a kedvező infrastruktúra adta lehetőségeket a társadalmi kirekesztődés mérséklésére fordítani. Középtávon létrejön egy a régió kistelepülések dominálta településszerkezetéhez illeszkedő, a jelentkező problémákra irányuló, a rászorulóknak igen nagy hányadát elérő, átgondolt és hatékony szociális ellátási és intézményi struktúra, amelyben komoly szerepet kap a civil aktivitás és az aktív szociálpolitikai eszközök, a piaci szereplők és a magasan képzett szociális szakember-gárda bevonásával pedig egyfajta forrásteremtő, területi különbségeket mérséklő szociálpolitika valósul meg. A területfejlesztési és a települési szintű politikák paradigmaváltásának jeleként a humán erőforrás-fejlesztés tudatosan vállalt és magasan értékelt szegmensévé válik a társadalom- és szociálpolitika, amit a szociális innováció keresése, támogatása és alkalmazása, intézményes terjesztése is jelez.

Szem előtt tartva azt az ambivalens és igen különleges helyzetet, ami szociális téren a régiót jellemzi – ti. a gazdaság viszonylagos fejlettsége által elfedett és alábecsült társadalmi, szociális problémák, a településszerkezet és a hatályos jogszabályok együttthatásaként létező hiányos és ugyanezen okból szükségszerűen diszfunkcionálisan működő ellátórendszer együttese –, valamint tekintetbe véve az állami, kormányzati, régiós, illetve a megyei és kistérségi fejlesztési elképzeléseket, a Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program stratégiai céljaiként a következők körvonalazódnak:

- megújuló, a valódi problémákat kezelni képes szociális szakértelem, innovációs készség és hálózatszerűen működő szociális ellátórendszer biztosítása;
- helyi cselekvések, közösségi kezdeményezések, civil jelenlét erősítése;
- az egyes települések, kistérségek szociális problémák és ellátatlanságok terén jelentkező különbségeinek és hátrányainak mérséklése a régión belül;
- a társadalmi elfogadás, befogadás, beilleszkedés (social inclusion) elősegítése;
- a megélhetési problémák enyhítése, az önellátás, a független élet (independent living) elérhetőségének fokozása a különféle problémákkal küzdő, nehéz élethelyzetben lévő emberek csoportjai számára.
-

A Regionális Szociális Program stratégiai céljai elérése érdekében a következő prioritások fogalmazhatók meg:

- a szociális szférát érintő innováció támogatása, a szigetszerűen létező szociális innováció disszimulációjának elősegítése, a forrásteremtő szociálpolitikai megoldások széleskörű megvalósítása;
- a régió településszerkezeti, gazdasági, demográfiai, belső társadalmi strukturális specifikumait figyelembe vevő, azok hatására keletkező problémákat kezelni, enyhíteni képes szociálpolitika, ellátórendszer, intézményi struktúra kifejlesztésének, létrehozásának feltételeit támogató környezet megteremtése; a belső perifériákon jelentkező szociális hátrányok kezelése a társadalompolitika, szociálpolitika, szociális munka eszközeivel a régió belüli területi különbségek enyhítése érdekében, ezáltal a területfejlesztési célkitűzések megvalósítása a szociális szféra lehetőségeinek bevonásával;
- a régióra jellemző, az országos összehasonlításban „indokolatlan” hátrányok, az idősok, gyerekek, munkapiacról tartósan kiszorulóok, romák és egyéb speciális szükségletekkel élő embercsoportok problémáinak mérséklése célzott programokkal; a társadalmi kirekesztődés veszélyének csökkentése, a szociális segítségnyújtásra különösen rászorulóok ellátásának, a társadalmi befogadásnak, a beilleszkedésnek az elősegítése.

A Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program célrendszere

Misszió:

„A régió belüli egyenlőtlenségek mérséklését és a társadalmi beilleszkedés és befogadás erősítését szolgáló, a gazdasági fejlődés eredményeire épülő és azt támogatni képes régió-specifikus szociálpolitika és szociális ellátórendszer kiépülése a magas szintű szociális innovációra építve.”

A Regionális Szociális Program stratégiai céljai				
1. Innovatív szociális szakértelem és ellátórendszer biztosítása	2. Helyi cselekvések, közösségi kezdeményezések, civil jelenlét erősítése	3. Szociális ellátatlanság és területi hátrányok csökkentése	4. Társadalmi befogadás és beilleszkedés elősegítése	5. Társadalmi segítségnyújtásra különösen rászorulóok támogatása

Stratégiai programok – prioritások		
1. Szociális szféra innovációs potenciáljának növelése	2. Területi különbségek mérséklése - régió-specifikus szociálpolitika kialakítása	3. Társadalmi kirekesztés csökkentése

A Regionális Szociális Program stratégiai és operatív programjának összefoglaló táblája

<p>1. prioritás: Innovációs potenciál növelése a szociális szférában</p> <p>1.1. Intézkedés Hálózatépítés (vezérprogram – rövid/középtávú)</p> <p>1.2. Intézkedés K+F kapacitás növelése a szociális szférában (rövid/középtávú program)</p> <p>1.3. Intézkedés Régiós Szociális Innovációs Alap és Központ létrehozása (középtávú program)</p>		
<p>2. prioritás: Területi különbségek mérséklése, régióspecifikus szociálpolitika kialakítása</p> <p>2.1. Intézkedés Döntéstámogató Régiós Szociális Információs Rendszer kialakítása (vezérprogram – rövid/középtávú)</p> <p>2.2. Intézkedés Területfejlesztési célok megvalósításának támogatása a szociálpolitika és szociális munka bevonásával (rövid/középtávú program)</p> <p>2.3. Intézkedés Régió-specifikus támogató- és ellátórendszer kialakítása (középtávú program)</p>		<p>3. prioritás: Társadalmi kirekesztés csökkentése, beilleszkedés és befogadás elősegítése</p> <p>3.1. Intézkedés Forrásteremtő, aktív szociálpolitikai programok elterjesztése (vezérprogram – rövid távú)</p> <p>3.2. Intézkedés Problémaorientált és speciális szükségletekkel élők csoportjait célzó ellátások támogatása (rövid/középtávú program)</p> <p>3.3. Intézkedés Szociális gazdaság munkahelyteremtő lehetőségeinek kiaknázása (középtávú program)</p>

A Nyugat-dunántúli Regionális Szociális Program prioritásainak, intézkedéseinek, alprogramjainak rendszere

1. prioritás: Innovációs potenciál növelése

1.1. intézkedés: hálózatépítés az innovatív szociális intézmények, képzőhelyek, szervezetek körében alprogramok:

1.1./a Régiós Szociális Fórum életre hívása.

1.1./b hálózatépítés

1.2. intézkedés: K+F kapacitás növelése a szociális szférában

alprogramok:

1.2./a alkalmazott kutatások, döntés-előkészítést és a megkezdett szociális fejlesztési programok továbbfejlesztéséhez szükséges információkat célzó kutatások

1.2./b szolgáltatás-tervezési koncepciók, ellátórendszerek modernizálását célzó tervdokumentációk kidolgozásának támogatása valamennyi településnagyság esetén

1.3. intézkedés: Régiós Szociális Innovációs Alap és Központ létrehozása

alprogramok:

1.3./a Régiós Szociális Innovációs Alap létrehozása

1.3./b Régiós Szociális Innovációs Hálózat működésének támogatása

1.3./c Régiós Szociális Innovációs Központ megalapítása és működtetése

2. prioritás: Területi különbségek mérséklése

2.1. intézkedés: Döntéstámogató Régiós Szociális Információs Rendszer kialakítása

alprogramok:

2.1./a SZO-SZO - Szociális szolgáltatások, információk közismertté tétele

2.1./b régiós szintű adatgyűjtés és feldolgozás

2.2. intézkedés: területfejlesztési célok megvalósításának támogatása a szociálpolitika és szociális munka eszközeinek alkalmazásával

alprogramok:

2.2./a falugondnoki program

2.2./b közösségi szociális munka módszerét alkalmazó kezdeményezések támogatása

2.3. intézkedés: régió-specifikus támogató- és ellátórendszer kialakítása

alprogramok:

2.3./a kistérségi ellátások – több települést ellátó, integrált szolgáltatások elterjesztése

2.3./b átalakulóban – önkormányzatok támogatása szociális ellátórendszerük szervezeti korszerűsítésében

2.3./c önkormányzatok támogatása forrásteremtő szociálpolitikai elképzeléseik megvalósításában

3. prioritás: Társadalmi kirekesztés csökkentése

3.1. intézkedés: forrásteremtő, aktív szociálpolitikai programok elterjesztése

3.1./a védett munkalehetőségek, szociális foglalkoztatók

3.1./b szociális földprogramok

3.1./c segélyezés hatását támogató aktivizáló programok

3.2. intézkedés: problémaorientált és speciális szükségletekkel élők csoportjait célzó ellátások támogatása

3.2./a Aktivitás és autonómia – idősök életminőségének javítása

3.2./b Küszöbök és kapuk nélkül – rehabilitációs és rehabilitációs tevékenységek, fizikai és társadalmi akadálymentesítés elősegítése

3.2./c Kezdetek és változások – elsődleges megelőzés és krízisintervenciót igénylő élethelyzetek kezelésének támogatása

3.2./d Fedél alatt - lakhatási lehetőségek – különösen átmeneti ellátást nyújtó és védett otthonok, lakóotthonok – teremtése

3.3. intézkedés: a szociális gazdaság további munkahelyteremtő lehetőségeinek biztosítása

3.3./a szociális munka-hely – szociális szolgáltatások foglalkoztatási lehetőségeinek szélesítése

3.3./b atipikus foglalkoztatási lehetőségeket biztosító piaci, civil és önkormányzati munkáltatók támogatása

A REGIONÁLIS POLITIKA KÍNÁLTA LEHETŐSÉGEK A SZOCIÁLPOLITIKA SZÁMÁRA

Az Európai Unió csatlakozás során a magyar forrásigények alátámasztására szolgáló Nemzeti Fejlesztési Tervnek a Szociális Terület Fejlesztési Stratégiája felsorakoztatja az itt leírt problémák jelentős részét, ami a regionális fejlesztésekben a szociális szempont erősödését is támogathatja. A regionális szintű fejlesztési programok elkészítése az utolsók közé szorulva az ország nagy részében még elvégzendő feladat. E területen komoly kihívással kell(ene) szembenéznie a szociális szakmának. A Nemzeti Fejlesztési Terv jelenleg záruló kidolgozása, a már elkészült regionális szociális programok felerősíthetik a szociális befolyást a vidékfejlesztés, területfejlesztés terén. Ez pedig támogathatja a szociális szakemberek helyi lobby-erejét.

Egy átgondolt régiós szintű szociális program lehetőséget teremt e tanulmány által jelzett veszélyek tudatosítására, a politikai prioritások közötti hangsúlyok, akár súlypontok megváltoztatására. Ha a szociális szféra fejlesztése olyan szerepben jelenik meg, mint „a területi fejlesztés megvalósulásának egy lehetséges támogatója és elősegítője”, úgy ez a szociális problémák nyíltabb kezelését eredményezheti, ami a tényleges gondok feltárása révén azok megoldására is nagyobb esélyt teremt.

A kistérségi programok jelentős arányban nevesítik a szociális ellátások iránti igényeket, ám szakmai tartalom és megoldási javaslatok nélkül. Ugyanakkor elkötelezett szakemberek próbálnak meg a semmiből valamit létrehozni, keresik az együttműködés lehetőségeit az önkormányzati, a civil és a piaci szféra szereplőivel egyaránt, zajlanak vidékfejlesztési programok, amik vagy tudják magukról, vagy nem, hogy helyi szociálpolitikát „csinálnak”. Ezeknek a működésmódoknak a feltárása és a különböző szintű és perspektívájú regionális egységekkel való összevetése megmutathatja a regionális különbségek és a támogatások iránti igények összhangját, indokoltságát. A valódi és a kényszerátulások tevékenységének elemzése közelebb vihet annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy milyen módszerekkel, technikákkal és milyen külső támogatás iránti megalapozott igénnyel bírnak az egyes szolgáltatások, intézménytípusok, ellátási körzetek. Ez pedig a normatívák befagyottságának, ellenőrizetlen felhasználásának kérdéskörét bolygathatja meg.

Lehetőség teremődik arra, hogy az ország bármely vidékén nehéz helyzetben lévő térségekben innovatív döntéshozói csoport és megfelelő külső anyagi és szakmai támogatás esetén létrejöjjenek és működjenek azok az önkormányzati alapellátási feladatokat ellátó intézmények, társulások, amelyek az önkormányzatok teljes költségvetéséből nem visznek el lényegesen nagyobb összeget, mint a jelenlegi át nem gondolt feladatok és segélyezés finanszírozása. Ugyanakkor az ott élő emberek számára elérhetővé tehetőek a szakszerű szociális munkás által nyújtható segítség különféle formái, az önkormányzatok számára a szociális szférában is megjeleníthető a stratégiában gondolkodás, a segélykeret állandó újraosztogatása és az esetleg egyetlen szociális gondozónak nevezett alkalmazott 4-6-8 órás „működtetése” helyett. Minderre ma, az egyre jellemzőbb pénzhiány és a vidéken még erősen érzékelhető szakember-szűke állapotában, a sokasodó és egyre drámaibbá váló szociális problémák világában, az ország nyugati és keleti részén egyaránt égető szükség van. Hiszen az itt leírtak nem csupán a most nehéz helyzetűnek tudott térségek problémái, nem Kelet-Magyarország gondjainak egy újabb formában való megfogalmazódása. Nyilvánvaló, hogy a jelenlegi közigazgatási és ellátási struktúra az ország valamennyi térségében olyan társadalmi zárványokat eredményez, amelyekre reflektálni képes a regionális politika, a szociális

szemlélet beemelésével, a szinte kizárólag gazdaságfejlesztésként és infrastruktúra-bővítésként értelmezett eddigi megközelítések meghaladásával. S ez nem egyedülálló eset, hiszen az Európai Unió történetében látható példák jelzik: a súlyos szociális problémákkal küzdő országok esetében, mint például Portugália, képesek voltak olyan fejlesztésekre az Unió támogatásával, ahol nem csupán a köztudottan foglalkoztatási célokat támogató, csak nevében szociális ESZA/ESF (Európai Szociális Alap/European Social Fund) forrásait aktivizálták a szociális szféra számára. A Területfejlesztési Alap a Strukturális Alapok között rugalmasabb az ESZA-nál, s a fenti gondolatmenet alapján nyilvánvalóan adódik a lehetőség, hogy a szociális szféra számára ezt az alapot is megcélazzuk. Reményeink szerint a Nemzeti Fejlesztési Terv az ágazatok, valamint a régiók elképzeléseinek egyeztetése során is ezt a gondolatmenetet követi majd.