

Papházi Tibor

Kistelepülések szociális ellátó tevékenységéről statisztikai adatok alapján

Tanulmányunkban a 2000. évi statisztikai adatok alapján vizsgáljuk a kistelepülések önkormányzatainak szociális ellátó tevékenységét. Célunk egy országos áttekintés nyújtása, mely elsősorban az aprófalvakra koncentrál, főleg azok alapellátó tevékenységére. Az alapellátás adatai azonban a rendelkezésre álló adatbázisban nem teljeskörűek, ezért kiegészítésképpen megvizsgáljuk a szociális ellátás más összetevőit is. Megkíséreljük továbbá annak felvázolását, hogy az ellátási hiányosságok mellett milyen egyéb hátrányok jellemzik ezeket a településeket. Ezért áttekintjük a kistelepülések hátrányait demográfiai és munkanélküliségi szempontból, valamint a bevételi és kiadási adatokat, különös tekintettel az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatásának („önhiki”) összefüggéseire.

A kistelepülések megnevezése a szakmai szóhasználatban nem teljesen egyértelmű. Egy 1985-ben megjelent kötet az 500 főnél kisebb falvakat törpefalvaknak nevezi, és az 1000 főnél kisebbeket hívja aprófalvaknak (Bartke 1985, 147. o.). Enyedi György és Andorka Rudolf az 500 főnél kisebbeket hívja aprófalunak, előbbi szerző a kisfalvak megnevezést az 500 – 2000 lakosú községekre érti (Andorka 1979, 26.o., Enyedi 1980, 22.o.). Jelen tanulmányban a 600 fő alatti településeket fogjuk aprófalvaknak, illetve kisközségekként nevezni, mert településkategóriáinkat a szociális törvény csoportosítása mentén alakítottuk ki a vizsgálat számára.

2000-ben a 600 fő alatti települések száma 1163 volt, ezek jelentették a 3135 település 37,1%-át. Az itt lakó állandó népesség száma 367 280 fő volt, a 10 254 587 fős összlakosságnak 3,6%-a.

A felhasznált adatok köre és jellemzői

Adataink a Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht. (VÁTI) Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszeréből (TeIR) származnak. Ebből a több adatbázist integráló rendszerből a KSH területi statisztikai adataiból (TSTAR), az APEH személyijövedelemadó-adataiból és a TÁKISZ (TÁH) önkormányzati beruházás- és mérlegadataiból töltöttük le településsorosan. Ezek az adatbázisok jelenleg teljesen csak a 2000. évre vonatkozóan találhatók meg. A kigyűjtött adatokból Access segítségével állítottunk elő az adatrekordok hiányait kiegészítő Excell táblázatot (egyes adatsorokban ugyanis nem egyenlő a települések száma), amit aztán SPSS segítségével dolgoztunk fel.

A TeIR rendszer hazai viszonylatban szinte egyedülálló,

mert a rendszerhez csatlakozóknak az interneten keresztül akár településszintű letöltést is biztosít az említettek mellett pl. az általános mezőgazdasági összeírás, a népszámlálás vagy a munkanélküliség adatbázisaihoz. Esetünkben a szociális szféra mélyebb elemzéséhez azonban számunkra adatot nem tartalmaz. Ennek oka az, hogy a VÁTI csak integrálja az adatbázisokat, ha egy keresett adat ezek egyikében sem szerepel, akkor a TeIR-ből sem lesz kikérhető. A letöltött adatok hibásak is lehetnek: a „betöltött védőnői álláshelyek” mutató adatai néhány településen dátumként jelennek meg.

Ebben az adatbázisban nincsenek adatok településenként pl. a népesség foglalkozás szerinti összetételére vagy ismertetésére vonatkozóan, mert a TSTAR állomár nem tartalmazza ezeket, a népszámlálási adatok pedig jelenleg csak 1990-re találhatók meg, nem is felhasználható módon összeállítva.

Nem tartalmazza az adatbázis településenként azokat a KSH mutatókat, melyekből a településeket csoportosítani lehet: kistérségi és megyei azonosítókat, de még a település típusának (pl. város, község) kódjait sem. Ennek hiányában a városokat nem tudtuk elválasztani a falvaktól, csak a nagyságuk szerint volt módunk a megkülönböztetni a településeket. A városok között azonban nincs 600 fő alatti település, 30 000 fő fölött pedig község.

Nem tartalmaz adatot a rendszer a települések társulási és körjegyzőségeire vonatkozóan. A 2000-es TSTAR adatbázisban nincsenek oktatási adatok, mert ezekkel nem minden évben töltik fel ezt az adatbázist. Emiatt nem lehet megmondani, hogy 2000-ben hány iskola vagy hallgató volt az egyes településeken. Csak a települések mintegy kétharmadára vannak meg a lakásadatok, ezé ezek felhasználása településszintű elemzésben nem célszerű.

A szociális adatok köre – bár jelentős bővülésen ment át az évek során – egy teljeskörű településszintű elemzéshez még mindig szükségesnek tekinthető. Az önkormányzati segélyezés adataiból hiányzik pl. a rendszeres gyermekvédelmi támogatás, az időskorúak járadéka, továbbá a legtöbb juttatásnál az abban részesítettek száma, aminek következtében az egy főre jutó összegek ún. tisztított mutatói nem számíthatók. Fogalmi hiba is kimutatható: Foglalkoztatási Hivatal által biztosított adatok között egy „szociális jövedelemplótló támogatás”, ami a munkanélküliek jövedelemplótló támogatását takarja. E tanulmány keretei között ezért a „szociális jövedelemplótló támogatás” elnevezést – amely fogalmat a szociális törvény ilyen formában nem ismeri – a Foglalkoztatási

Hivatal által megadott adatnak, míg a munkanélküliek jövedelempótló támogatására vonatkozó adatot önkormányzati forrásúnak tekintjük.

A VÁTI rendszere kiegészül egy fogalomgyűjteménnyel és egy kapcsolódó ún. meta-adatbázissal, ami az egyes mutatókkal kapcsolatos információkat tartalmazza. Ezek szintén az eredeti adatbázisnak megfelelően feltöltöttek, ennek következtében számos hiányosságban szenvednek. Nincs megmagyarázva pl., hogy mit jelent a GFS rendszerű bevétel, vagy miket rejt az „egyéb központi támogatás”. Az sem mindig egyértelmű, hogy egy mutató része-e egy másiknak, vagyis összeadhatók-e halmozódás nélkül. Ugyanakkor a meta-adatbázis többletinformációt is adhat: pl. a TSTAR önkormányzati adatai között a segélyekre felhasznált összegek mutatóinál csak a meta-adatbázis jelzi, hogy ezek az értékek ezer Ft-ban értendők.

Az említett hiányosságok tanulmányunk szempontjából a rendszer jelenlegi felhasználhatóságát csökkentik, és egyben azt jelentik, hogy a TeIR adatait csak kellő körültekintéssel lehet kezelni. Megfelelő fogalmak és magyarázatok nélkül a költségvetési adatokat csak számviteli és pénzügyi ismeretek birtokában lehet alaposan elemezni. Tanulmányunkban ezért csak óvatos értelmezésekbe kívánunk bocsátkozni, a tévedés jogát is fenntartva. A statisztika egyfelől valóban felfed, kimutat, többletinformációt ad, másfelől viszont el is takar: miközben ugyanis összegez, csoportosít, egyben információt is veszít, mivel lényegénél fogva leegyszerűsít és egyediségeket mos el. Az adatok és a módszer hiányosságait ezért tudatosan igyekszünk pótolni a közelmúlt kutatásainak felhasználásával és szakirodalmi kiegészítésekkel.

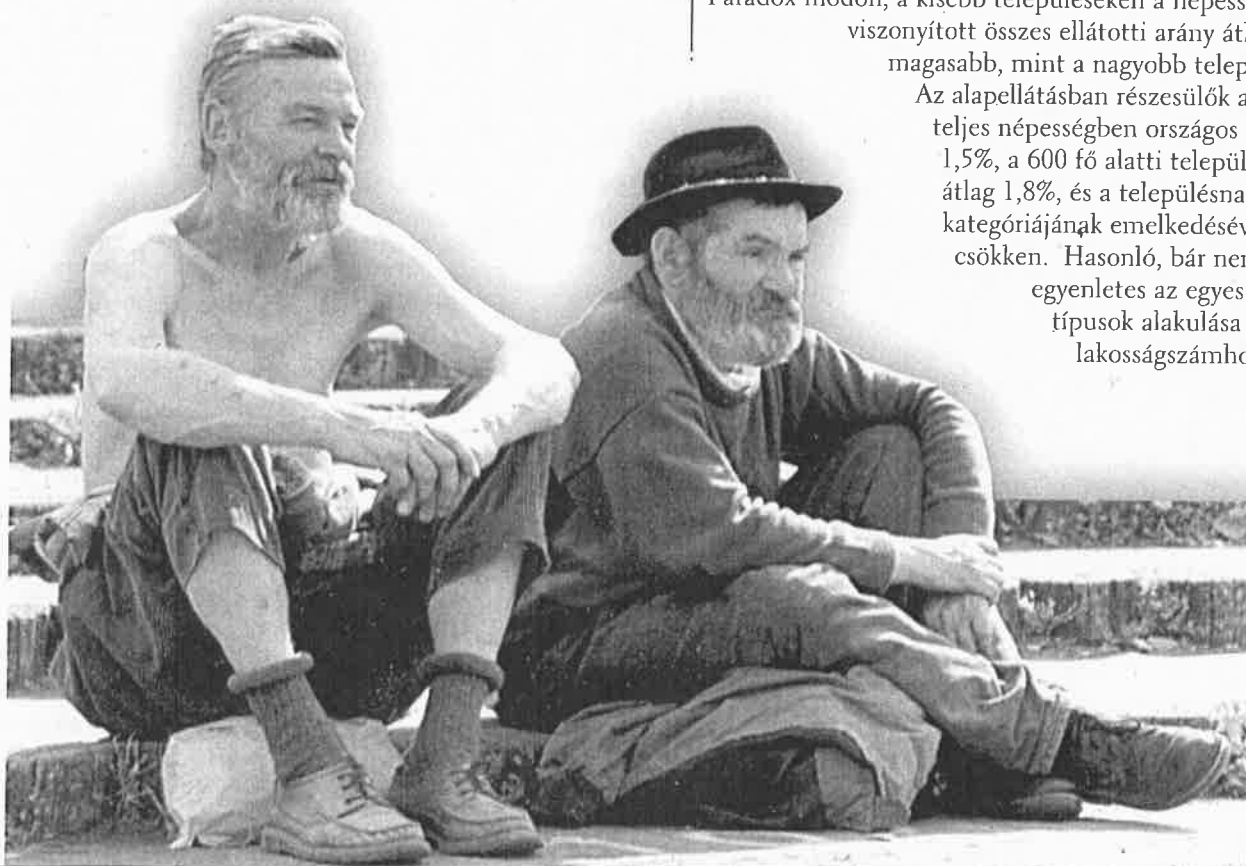
Az alapellátások helyzete az adatok alapján

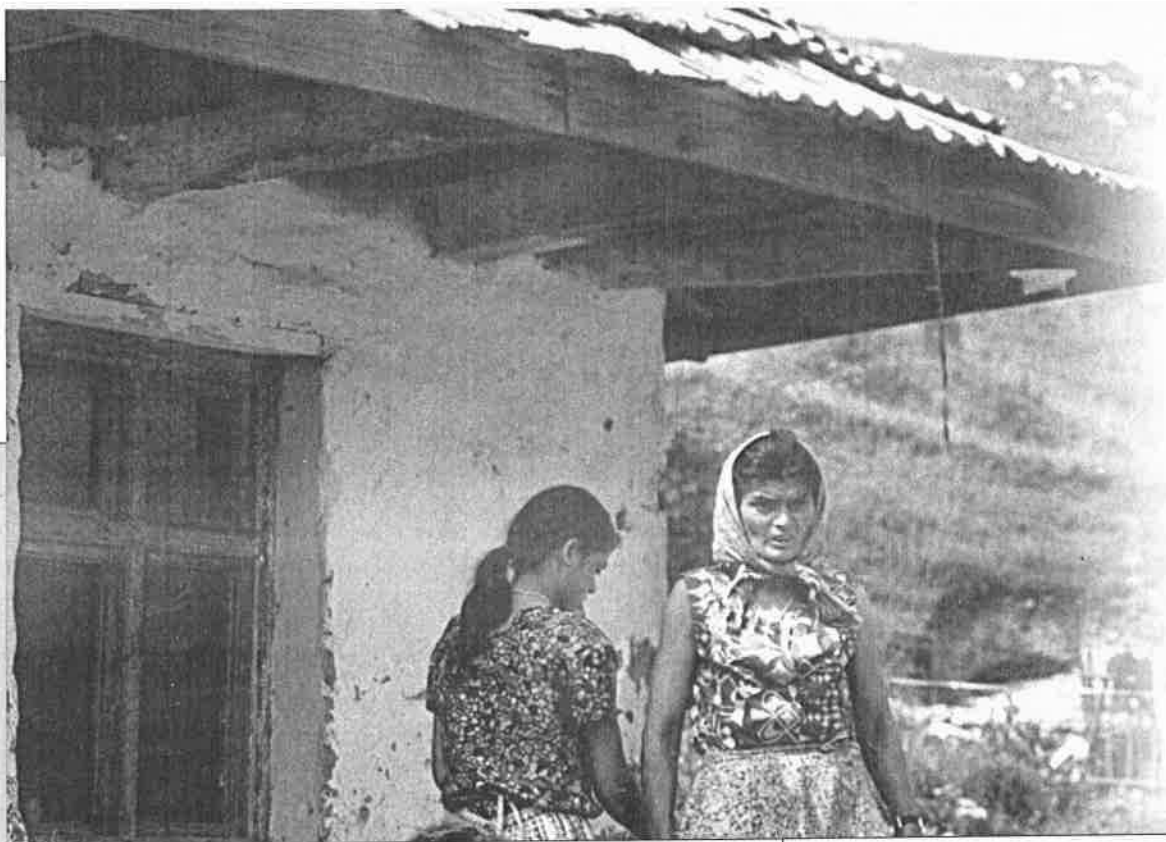
A szociális törvény szerint az alapellátások körébe tartozik az étkeztetés, a házi segítségnyújtás és a családsegítés. Ide sorolható ezen kívül a falugondnoki szolgálat is, mert a törvény a 600 főnél alacsonyabb lélekszámú településeken megengedi ennek létrehozását. A TSTAR adatbázis ezek közül csak az étkeztetésre és a házi segítségnyújtásra tartalmaz adatokat, a családsegítésre és a falugondnokságra nem. Emiatt ez utóbbiakat e tanulmány keretében nem számítjuk az alapellátáshoz.

Ha a szociális törvény szerinti településnagyságokat összevetjük az adatbázisból vizsgálható alapellátásokkal, akkor kiderül, hogy elsősorban a kistelepüléseken nincsenek ellátottak, bár a szociális törvény az ellátást ezeken a településeken is kötelezővé teszi. Részletesebben nézve 2000-ben az 1163 db 600 fő alatti település 55,3%-ában nem volt étkeztetett, 89,8%-ában nem volt házi segítségnyújtásban részesülő, 85,1%-ában nem tartottak nyilván olyan személyt, aki mindkét ellátásban egyszerre részesült. A szociális statisztika ugyanis e három csoportot külön tartja nyilván. A csak étkeztetésben részesülők száma 2000-ben az országban összesen 70 563 fő volt, a csak házi segítségnyújtásban részesítettek száma pedig 12 697 fő. Van egy olyan csoport is, amelyik mindkét ellátási formában részesül egyszerre, ebbe 27 595 fő tartozott. A három csoport együttesen adja ki az alapellátásban részesítettek számát összesen, amely 2000-ben 110 855 fő volt. A 3135 településből 857 volt olyan, amelyik nem jelzett ellátottat egyik ellátotti csoportból sem, ezek kétharmada 600 fő alatti település, és ezek közel felében nincs ellátott a hivatalos statisztika szerint.

Paradox módon, a kisebb településeken a népességszámhoz viszonyított összes ellátotti arány átlagosan magasabb, mint a nagyobb településeken.

Az alapellátásban részesülők aránya a teljes népességben országos átlagban 1,5%, a 600 fő alatti településeken átlag 1,8%, és a településnagyság kategóriájának emelkedésével csökken. Hasonló, bár nem ilyen egyenletes az egyes ellátási típusok alakulása is a teljes lakosságszámhoz viszonyítva.





Az eredmény már nem olyan meglepő, ha meggondoljuk, hogy az 1,8%-os átlagos ellátotti arányhoz egy 600 fős településen 10-11 (10,8 fő) ellátottra van szükség összesen. A látszólagos ellentét oka tehát épp a települések alacsony lélekszámában keresendő. A statisztikának ezt az aprófalvaknál jelentkező torzítását már a 80-as évek szociográfiai is felismerték: „A faluban azonban jóformán naponta módosul valamelyest a statisztika – vagy elmegy, vagy nyugdíjazzák, vagy meghal valaki –, s egyetlen ember is hatalmas százalékokat jelentene, (ami-P.T.) alapján rengetné meg a tudományoskodó bizonyosságot. A hozzávetőleges adatok viszont a lényegét jelölik.” (Pécsi 1990, 45. o.) A statisztikát illetően ma sem más a helyzet. A munkanélküliségi arányokkal kapcsolatban Simonfalvi Ildikó nekézsenyi tapasztalatai azt mutatják, hogy „...a ráta itt is a regisztrált munkanélküliek alapján számítható, és a faluban végzett terepmunka alapján elmondhatjuk, hogy a helyzetet nem tükrözik a statisztikai mutatók.” (Simonyi 2001, 108.o.)

Az étkeztetés és a házi segítségnyújtás azonban elsősorban az idős lakosság támogatását szolgálja, ezért érdemes lenne vizsgálni ezeket az ellátásokat az időskorú (60 éven felüli) népességhez viszonyítva is. Az eredmény az előbbihez hasonló: a 600 fő alatti településeken átlagosan 6,9% az étkeztetésben és/vagy házi segítségnyújtásban részesülők aránya a 60 éven felüli lakossághoz képest, míg a 30 000 fölötti településeken csak 4,7%. Ennél a mutatónál azonban egy másféle torzító hatás is jelentkezik, mégpedig az, hogy a törvény lehetővé teszi a 60 évesnél fiatalabbak részére is az étkeztetést vagy a házi segítségnyújtást. Így állhat elő, hogy egy településen (Tiszabecs) az ellátásban részesülők száma mintegy másfélszerese a település 60 éves vagy idősebb lakosságának.

Mindez számunkra azt mutatja, hogy a teljes lakosságszámhoz vagy a korcsoportokhoz viszonyító mutatóknál esetünk-

ben informatívabb, ha lakosságszám szerint azoknak a településeknek az arányát vesszük alapul, ahol nincs alapellátásban részesülő. Márpedig ez azt valószínűsíti, hogy minél kisebb egy település, annál valószínűbb, hogy a statisztika szerint ott nincs alapellátásban, azaz étkeztetésben, illetve házi segítségnyújtásban részesülő – mint má említettük, a 857 alapellátásban részesítettet nem jelzett település közül 562 a 600 fő alatti, ami az ellátatlanokat jelzett települések 65,6%-a. Ehhez még azt is hozzászámíthatjuk, hogy a 600 fő alatti településeken egyáltalán nincs bölcsokei férőhely. Az említett adathiányok miatt azonban teljes ellátatlanságra nem lehet következtetni.

1. tábla: a települések száma aszerint, hogy valamely szociális alapellátásban részesítik-e a lakosaikat

Településnagyság	Étkeztetést és/vagy házi segítségnyújtást				települések száma összesen
	nem biztosító		biztosító		
	települések száma	%	települések száma	%	
600 fő alatti	562	65,6	601	26,4	1163
600-1999 fő	257	30,0	924	40,6	1181
2000-9999 fő	37	4,3	611	26,8	648
10 000-19 999 fő	1	0,1	79	3,5	80
20 000-29 999 fő	-	-	23	1,0	23
30 000 fő fölött	-	-	40	1,8	40
Összesen	857	100	2278	100	3135

Az étkeztetésben, házi segítségnyújtásban, valamint mint kettőben részesülők együttes aránya a teljes népességhez viszonyítva országos átlagban mindössze 1,5%, a 60 éven felüli népességhez számítva pedig 6,6%. Ez mindenképpen alacsonynak tűnik a létminimum alatt élők hazai b

csült arányaival összevetve. [A 90-es évek közepén pl. Széman Zsuzsa azt állapította meg, hogy „A nyugdíjasok és nyugdíjaskorúak aránya a lakosság 22,9%-át alkotta, akiknek többsége – a nyugdíjak folyamatos és gyors reálértékvesztése miatt – a létminimum körüli, vagy az alatti nyugdíjából tengődött.” (Széman 1996, 161.o.).] A statisztikai adatok azonban nem tájékoztatnak az alacsony arány lehetséges okairól, ezért korábbi hasonló témájú kutatások magyarázatait idézzük föl, amelyek manapság is megfelelőnek tekinthetők.

Az étkeztetés a rászorultak napi egyszeri meleg étellel való ellátását biztosítja. A szolgáltatás kétféle formában valósulhat meg. Első esetben a rászoruló a főzést veszi igénybe: az önkormányzat által megjelölt helyen fogyasztja el a megfőzött ételt, vagy hazaviszi. Ha erre nem képes, pl. betegség miatt, az ételt a lakására szállítják. 2000-ben országosan 32 868 fő fogyasztotta helyben, vagy vitte el az ételt, és 37 695 főnek szállították a lakására. Az önkormányzatok általában valamelyik intézményük konyhájának segítségével biztosították ezt a szolgáltatást a rászorulóknak részére. Már az 1993-as ÁSZ jelentés megállapította, hogy „azoknál az önkormányzatoknál, ahol az étkeztetést csak étteremben tudják biztosítani, a magasabb ár mellett gond van a szolgáltatás minőségével is. Kedvezőtlen, hogy egyes önkormányzatok a térítési díjak emelésével csökkentették az ellátás szociális jellegét. A térítési díjak egységes – szociális helyzetet figyelembe nem vevő – megállapításával pedig a rászorultak egy része számára ezen ellátás igénybevétele meghiúsult. Ezeknél az önkormányzatoknál jelentősen csökkent az ellátást igénybevevők száma.” (ÁSZ 1993, 16-17.o.) Ezt megerősíti a 2000-es 0015-ös számú ÁSZ jelentés is, miszerint „magas térítési díj mellett az igények erőteljesen csökkentek, azt a szociálisan valóban rászorultak már nem tudták megfizetni, másrészt hasonló összegért piaci alapon is megoldható az ellátás. ... A tapasztalatok szerint az emelkedő térítési díjak megfizetése – mely étkeztetés esetén a jövedelem 20%-áig terjedhet – egyre fokozódó terhet jelent a rászorulóknak részére.” (ÁSZ 0015, 4.1.1 fejezet2)

A házi segítségnyújtás az egyik legrégebbi alapellátási forma, amely magába foglalja többek között a bevásárlást, a háztartási munkák egy részét (mosás, főzés, takarítás), pszichés és egészségügyi segítséget, valamint a hivatalos ügyek intézését is (Jenei – Palotai 1996, 61.o.). Andor Mihály egy budapesti kerület tapasztalatai alapján azt állapítja meg, hogy „[a] Gondozási Központok sokkal több rászoruló és sokkal alaposabban tudnának ellátni, ha létszámuk nagyobb lenne. Ha a gondozók jövedelme magasabb lenne, akkor képzetesebb és állandóbb személyzetet lehetne kialakítani. Jelenleg igen magas a fluktuáció, ami ebben a tevékenységben komoly problémát okoz, mert a gondozás olyan bizalmi tőkét igényel, amelyet állandóan változó személyekkel nem lehet elérni. Érdemes többet költeni a Családsegítő Központokra is, mert ennek megelőző tevékenysége későbbi nagyobb kiadásokat tehet szükségtelemmé”. (Andor 1996, 104-105.o.) Az idézett 0015-ös ÁSZ jelentésben ezzel kapcsolatban a következő olvasható: „Az ellátást igénylők számára vonatkozóan felmérések, megbízható adatok nem állnak rendelkezésre, de a vizsgálati tapasztalatok alapján azonban megállapít-

ható, hogy az nagy mértékben függ a fizetendő térítési díjak nagyságától.”

Mint már említettük, a családsegítéssel kapcsolatban településszintű adatok nem állnak rendelkezésre. Maga a szociális törvény is ellentmondásos, mert a Szt. 86. §-a alapján ennek az ellátásnak is kötelező a településenkénti megszervezése, míg az 59. §. alapján nem. Az NCSSZI Kutatási Igazgatóságának korábbi vizsgálata ezzel kapcsolatban azt mutatta ki, hogy a családsegítő szervezetek fenntartója – csakúgy, mint az egyéb alapellátó intézményeké – túlnyomórészt az önkormányzat. 2000-ben a 660 családsegítő egység 87%-át tartotta fenn önkormányzat, 8%-át alapítvány, illetve közalapítvány, és 5%-át a többi szervezet. Igen csekély a civil szervezetek és az egyházak szerepvállalása ezen a téren. Nagy probléma a családsegítő szolgálatok működésében, hogy szinte átláthatatlan, hányan végeznek az országban családsegítő szolgáltatást. Ennek az az oka, hogy sok településen egy személyben látja el a védőnő és/vagy a családsegítő a gyermekjóléti szolgáltatást. A családsegítőknél a megoldásra váró problémák között az anyagi jellegűek vannak legnagyobb arányban (22%), ami után az ügyintézéshez való segítségnyújtás (19%) és az információkérés (13%) következik. (Korintus et al. 2002, 4-5.o.)

Látjuk, hogy az alapellátásokkal kapcsolatos problémák meglehetősen hasonlóak. A fenti vizsgálatokban az is megfogalmazódik, hogy az önkormányzatok elsősorban a szükséges pénzeszközök hiányában nem tudnak eleget tenni (vagy legalábbis nem teljes mértékben) a jogsza-



bályban előírt kötelezettségeiknek. Ha az alapellátás térítési díjai a potenciális rászorulókat fizetőképességénél magasabb, akkor ők tényleges igénylőként sem jelentkeznek. Ha az önkormányzat a lehetséges igénylők ellátása számára nem talál kiegészítő forrást, akkor döntően a 600 fő alatti kistételepeken lakó legidősebb és legfiatalabb korosztályok étkeztetése és házi segítségnyújtásba való bekapcsolása nem biztosított. A VÁTI által hozzáférhető adatokból azonban nem derül ki, hogy ahol nincs étkeztetés, illetve házi segítségnyújtás, ott van-e pl. falugondnoki szolgáltatás. A jelenlegi kutatásból valószínűsíthető, hogy az abszolút ellátatlanság az aprófalvakban sem tipikus, mert végső soron az egészségügyi intézményrendszer (védőnő, ápolónő, orvos) esetenként szociális funkciókat is ellát.

Az önkormányzatok további szociális ellátási adatai

Az önkormányzatok szociális tevékenysége nemcsak az alapellátásban, hanem segélyek nyújtásában is kifejeződik. Az adatbázisból településnagyságok szerint vizsgálhatók egyes támogatásfajták, amelyek a kistételepek helyzetét mutatják.

Az adatokból látható, hogy az adatbázisban lévő hat szociális támogatásfajta közül átlagosan a 600 fő alatti településeken használják fel a legkisebb összeget, ami minden esetben jóval az országos átlag alatt van. Ezek között – az országos felhasználás nagyságrendjének sorrendjével megegyezően – a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának átlagos összege a legmagasabb. Országos átlagban azonban a rendkívüli gyermekvédelmi támogatásra felhasznált összeg a legkisebb, az aprófalvak tekintetében viszont a lakásfenntartási támogatás átlagos mértéke a legcsekélyebb a szociális támogatások között.

Az egyes támogatások összegeit vizsgálva megállapítható, hogy – a lakásfenntartási támogatás kivételével – nem a legkisebb településkategória részesül a legkisebb arányban a teljes összegből. A 20 és 30 ezer fő közötti települések ugyan jóval kisebb számuk miatt átlagosan többet használnak fel az egyes szociális támogatásokra, a teljes ráfordítható összegből való részesedésük általában mégis kisebb, mint a 600 fő alatti településeké. A népességarányos összevetés is azt mutatja, hogy az aprófalvak – a lakásfenntartási támogatás kivételével – lakosságszámarányukhoz képest átlagosan nagyobb mértékben részesednek a támogatási összegből, mint más településnagyság-csoportba tartozó települések. Ebbe belejátszhat az is, hogy a településpolitikai igyekezett a legkisebb településeket támogatni.

A települések lakossága helyzetének összehasonlításához legalkalmasabb mutatót az egy főre, azaz egy támogatottra jutó összegek összehasonlítása jelentené településnagyság-kategóriák szerint. Az egyes szociális támogatásokban részesítettek számát azonban a felhasznált adatbázis csak a munkanélküli jövedelempótló támogatás és rendszeres szociális segély tekintetében tartalmazza. A KSH által összeállított kiadvány (Diósi – Fazekas – Kovács, 2002) adatai – amelyben viszont 500 főnél vonták meg a településkategória-határokat – azt mutatják, hogy az átlagos, egy támogatottra jutó kifizetéseket tekintve nem minden támogatásfajta esetében a kistételepek állandó lakosainak helyzete a leghátrányosabb. A KSH adatok szerint így az 500 fő alatti településeken az országos átlagnál valamivel magasabb az egy főre jutó havi összeg a munkanélküliek jövedelempótló támogatása, az időskorúak járadéka, és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás tekintetében. Hasonló a helyzet az egy esetre jutó támogatások tekintetében. Ez a néhol megjelenő kismértékű többlet azonban a kistételepek lakosságán nem jelent érdemi előnyt, mert amint azt Szalai Júlia is kimutatta egy korábbi kutatásában: „[a] lepusztult, kis falvakban a rászorulókat 'elérési arányai' is, a nekik juttatott összegek is valamivel magasabbak, mint ott, ahol lehet költségnek alternatív célja – mert vannak tehetősebb rétegek, és mert vannak intézmények.... Ahhoz ugyanis a teljesen leszakadó települések valamivel magasabb segélykifizetése is nevésségesen alacsony, hogy tőlük a szegényeknek a társadalom többségéhez való bármiféle 'felzárkózását' lehetne remélni; arról nem is szólva, hogy intézményeik elszívárgásával e havi néhány száz forintból kell a mind drágább közlekedést fedezniük, ha iskolába orvoshoz, vagy (uram bocsá!) munkához akarnak jutni (Szalai 1995, 255.o.). Mindehhez hozzátehetjük, hogy leginkább a 600 fő alatti településkategóriában ismertek a legkevésbé a tárgyalt támogatásfajták: a 600 fő alatti települések közül csak 12% biztosítja a lakásfenntartási támogatást, 88% nem, a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást pedig 63% nyújtja, 37% ellenében. A támogatást biztosító települések aránya nő a településnagyság emelkedésével. Az alábbi tábla a településnagyság-kategóriák arányaihoz képest mutatja az egyes szociális támogatásokat biztosító települések arányát.

2. tábla: egyes támogatásokat biztosító települések aránya a települések összes számának arányaihoz képest

Településnagyság	Településnagyság kategória aránya az összes településben	Azoknak a településeknek az aránya, amelyekben fizet			
		rászorultságtól függő támogatást	lakásfenntartási támogatást	átmeneti segélyt	rendkívüli gyermekvédelmi támogatást
600 fő alatti	37,1	36,9	15,0	36,1	3
600-1999 fő	37,7	37,8	31,1	38,3	3
2000-9999 fő	20,7	20,7	38,7	21,0	2
10 000-19 999 fő	2,6	2,6	8,3	2,6	
20 000-29 999 fő	0,7	0,7	2,5	0,7	
30 000 fő fölött	1,3	1,3	4,3	1,3	
Összesen	100	100	100	100	



E táblázat adatai mutatják az egyes szociális támogatásokat biztosító települések arányát az összes település szám-arányához képest. A 600 fő alatti települések mindegyik támogatásfajtaát kisebb mértékben biztosítják, mint a települések összességén belüli arányuk, legnagyobb az eltérés a lakásfenntartási támogatás esetében.

Van egy szociális ellátási forma, amely jellegében a szociális és az egészségügyi ellátás határán helyezkedik el: a közgyógyellátás. A közgyógyellátási igazolvánnyal rendelkezők száma ugyancsak megtalálható az adatbázisban. Eszerint a 600 fő alatti településeken összesen 22 138 fő rendelkezett ilyen igazolvánnyal. A közgyógyellátási igazolvánnyal rendelkezők átlagos aránya az állandó népességben az aprófalvakban a legmagasabb, és a népesség számának emelkedésével csökken. A 60 éven felüliek tekintetében azonban már nem ez a helyzet, ami azt mutatja, hogy a 60 évesnél fiatalabbak aránya befolyásolja jobban az össznépességben közgyógyellátottak magas átlagos arányát.

A rendelkezésre álló egészségügyi mutatók szerint a 600 fő alatti települések helyzete ugyancsak hátrányosnak tekinthető. Házi gyermekorvos pl. az aprófalvakban egyáltalán nem található. Mindez azonban ebben az esetben sem jelenti az egészségügyi ellátás teljes hiányát, hiszen ez társulási vagy más formában is biztosítható. Ezt erősíti a kutatásokból kirajzolódó kép is. Szivák Katalin az 500 fő körüli Pusztaszentlászló településen azt találta, hogy „...a védőnő és az ápolónő rendszeresen látogatja a családokat amennyiben egészségügyi segítségre szorulnak, és ezen látogatások bizony sok esetben alkalmul szolgálnak a lakosok egyéb gondjainak előhozatalára. Természetesen amiben csak tudnak, segítenek, így hatáskörüket jóval túlmenően teljesítik feladataikat.” (Simonyi, 2001, 139.o.)

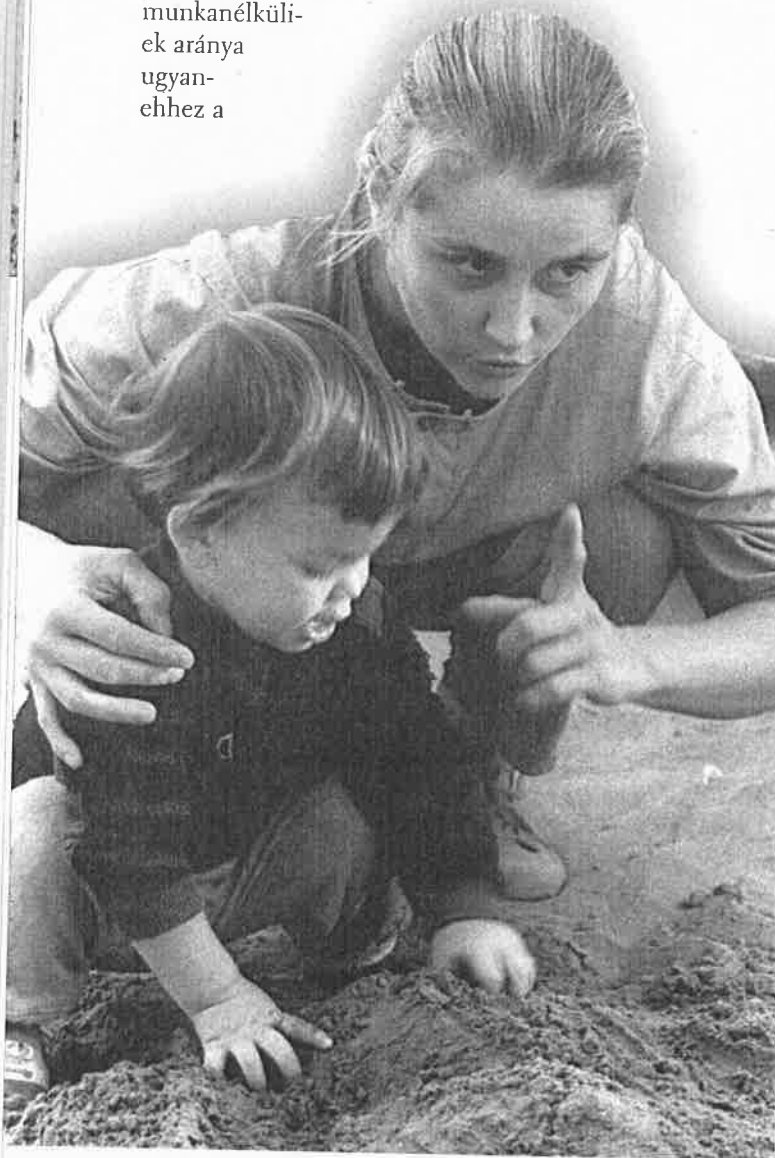
A munkalehetőségekkel összefüggő adatok

A kistelepülések szociális problémáinak nagy része összefügg a munkanélküliség kérdésével. A 90-es évektől számos kutatás hozta felszínre ezeknek a településeknek a munkahelyek megszűnése következtében fellépő gondjait, az ottlakók elhelyezkedési problémáit. Igen kicsi a munkaerő-kereslet, amely túlnyomórészt alacsonyan kvalifikált, rosszul fizető, minimálbéres munkaalkalmakat jelent, a bizonytalan gazdasági környezetben gyakran csak rövid időszakokra, esetleg valamilyen szezonálitáshoz is igazodva. Az adódó munkaalkalomért esetenként sokat kell utazni ritkán járó tömegközlekedési eszközökkel, és a munkaviszonyt szerződéssel nem mindig lehet, illetve érdemes legalizálni. Számos kistelepülésen maga az önkormányzat, illetve annak intézményei a legnagyobb foglalkoztatók, a vállalkozások, falusi turizmus összességében kevés munkalehetőséget tudnak kínálni. Ezek a munkaadók maguk is korlátozott erőforrásokkal rendelkeznek, tőkeszegénységgel, finanszírozási és likviditási gondokkal küzdenek, még ha igyekeznek is tisztességes módon bánni a munkavállalókkal, ami nem minden esetben jellemző. A rendelkezésre álló munkavállaló sokszor alacsonyan képzett, nem kellően iskolázott, vállalkozáshoz önállóan, át- és továbbképzésre is gyakran alkalmatlan. Nem csoda, ha számos esetben nem is tud élni a felkínált munkalehetőséggel, vagy a rendkívül alacsony bér miatt egyszerűen nem éri meg elfogadnia (Simonyi 2001, Laki é.n., Dögei 1999). Ezek után nem meglepő, hogy bármilyen statisztikai mutatót is vizsgálunk, mind a 600 fő alatti települések hátrányosabb helyzetét mutatja, bár kutatásokból tudjuk, hogy ez a kép nem teljes, csak a regisztrált munkanélküliekre

vonatkoztatható, az ellátásból kikerültekre már nem (Németh 2001).

2000-ben az országban az adatbázis szerint (a 3135 település közül kettő adata ismeretlen volt e tekintetben) összesen 372 200 regisztrált munkanélkülit tartottak nyilván. Ebből 188 173 volt 180 napnál túl munkanélküli, 309 452 fizikai, 62 748 fő szellemi foglalkozású. Az átlagos munkanélküliségi arányok mutatói megbízhatóan demonstrálják a 600 fő alatti települések nehezebb helyzetét. A 15-59 éves népességhez viszonyított munkanélküliségi arány országosan 9,3%, az aprófalvaké viszont átlagban 11,2%, amivel egyedül ezek a települések kerülnek az országos átlag fölé. A

180 napnál
régebben
munkanélküli-
ek aránya
ugyan-
ehhez a



népességsoporthoz képest az aprófalvaknál átlagosan 5,9% és ugyancsak ők mennek egyedül a 4,9%-os országos átlag fölé. Hasonló a helyzet, ha a 180 napnál régebb óta munkanélkülieket viszonyítjuk az összes regisztrált munkanélkülihez, csak ebben az esetben az aprófalvak helyzete kisebb mértékben tér el a nagyobb településektől, legjobban megközelítve az 50%-ot. Ez azt jelenti, hogy a munkanélküliek közel fele tartósan mun-

kanélküli. Egyedül a szellemi foglalkozású munkanélküliek tekintetében jobb az aprófalvak helyzete más teleléseknél, ennek azonban természetesen nem az az oka, hogy a kistelepülések jobban foglalkoztatnák a szellemieket, hanem az, hogy a szellemi foglalkozásúak szárazeken a helyeken jóval kevesebb. A fizikai munkanélküliségi arányai már ugyancsak a legmagasabbak az országos átlaghoz képest.

A magasabb munkanélküliségi arányoknak köszönhetően adatok szerint ugyancsak a legkisebb települések vannak a legnehezebb helyzetben a munkanélküliségből kikerült támogatásának adatai alapján is. Az önkormányzatok a munkanélküliek jövedelempótló támogatásában résztettek átlagos aránya a 600 fő alatti településeken 4,4% szemben a 3,5%-os országos átlaggal. Hasonlóan, a Foglalkoztatási Hivatal nyilvántartása szerint szociális jövedelempótló támogatásban részesítettek aránya a kisközségekben 2,9%, és egyedül itt haladja meg a 2,4%-os országos átlagértéket.

A 600 fő alatti települések hátrányos helyzete számos tekintetben is kimutatható. A továbbiakban megvizsgáljuk ezeket demográfiai téren, valamint bevételi és kiadás szempontból.

A demográfiai mutatók alakulása az aprófalvak

Az aprófalvak demográfiai problémái már a korábbi kutatásokban is kiemelt helyen szerepeltek. Andorka Rudolf 1979-es munkájában megjelenik ezek két legjelentősebb összetevője, a népesség fogyása és elöregedése (Andorka 1979, 26., 127.o.). Enyedi György vizsgálatában már egyértelműen a hanyatló falusi térséghez sorolja az aprófalvas (és a tanyás) települési övezeteket, amelyek elmaradottságának három jellemzőjét emeli ki: a gazdasági pangást (az ottani mezőgazdasági üzemek egyszerű újra termelésre való képtelenségét), az elmaradott életkörülményeket (jövedelem, fogyasztás, infrastrukturális ellátottság, illetve hiányok), amihez még „...a lakosság erős elöregedése, természetes fogyása, a települések népességének rohamos csökkenése” is járul (Enyedi 1980, 161.o.). A 80-as években Vági Gábor az aprófalvakat többek között gyorsan fogyó népességgel, szervezeti kiürüléssel és szegénységgel jellemzi, amely tényezők egymással is összefüggnek (Vági 1991). A demográfiai dimenzió a rendelkezésre álló statisztikai adatokból jól vizsgálható.

Ami a népességi egyenleg-mutatókat illeti, látható, hogy a belföldi vándorlási egyenleg majdnem mindegyik településnagyság-kategóriában átlagosan pozitív, azaz – a 30 000 fő feletti településnagyság kivételével – ezer főre vetítve átlagosan többen érkeznek, mint ahányan távoznak. A legkisebb viszont, jóval az országos átlag alatti, a 600 főnél kisebb települések átlagos vándorlási mérlege, ami ezeknek a településeknek az ezredforduló idején is a rendkívül gyenge vonzóerejét mutatja.

Az ezer főre jutó születési és halálozási mérleg minden településnagyság-kategóriában átlagosan negatív, ami az ország népességsökkenésének is erős intenzitási mutatója. Azonban eme intenzitási viszonyszám alapján a 600 főnél kisebb lakosságszámú településeken a legnagyobb az átlagos népességveszteség, ami e településkategória leg-

gyengébb népesség-újratermelő képességének is a jele. A vándorlás mérlege és a születési mérleg együttesen az állandó lakónépesség változását jelentik, amelyből ugyancsak demográfiai mutató képezhető. Ennek értéke a vándorlási és a születési egyenleg összege ezer főre vetítve, ami ismét a 600 fő alatti települések lélekszámvesztését jelenti, hiszen a születési veszteséget odavándorlás nem egyenlíti ki. Az ezer főre jutó átlagos össznépesség-változás még úgy is ezeken a településeken veszi fel a legnegatívabb értéket, hogy az ezután következő 30 000 felüli lakosságszámú települések ezer főre jutó átlagos össznépesség-változása Budapest ún. kilógó értékei miatt erősen a negatív érték felé térítik a kategória átlagát. Budapest állandó népessége ugyanis 2000-ben összességében 28 669 fővel lett kevesebb, míg a népességsökkenés tekintetében utána következő Szegeden csak 2331 fővel lett alacsonyabb a lakosok száma a statisztikai adatok szerint.

A 600 fő alatti aprófalvak helyzetét nemcsak a népesség fogyása, de az elöregedése is súlyosan érinti. A lakosság elöregedése szintén országos (sőt, a fejlett országokat is érintő) probléma, amely szintén jóval intenzívebben érinti a 600 fő alatti településeket. 2000-ben az országban 284 271 fő volt a 0-2 éves korúak száma, a 60 év felettieké viszont több mint hétszer annyi, 2 048 182 fő volt. A 600 fő alatti települések átlagosnál erőteljesebb elöregedését a 60 éves és idősebb népesség legmagasabb átlagos aránya mutatja elsősorban, mert a 0-2 évesek átlagos aránya településkategóriánként jóval kisebb ingadozást mutat. Azt is vizsgálhatjuk, hogy milyen a 0-2 éves korúaknak a 60 éven felüliekhez mért aránya. Ebben az esetben azt tapasztaljuk, hogy néhány településen a 0-2 éves korúak száma meghaladja a 60 éven felüliekét. A maximumot a 207 fős lélekszámú Kiscséc éri el, ahol 16 fő két éven alulira 8 fő 60 éven felüli jut, ami viszont nem annyira kiugró érték, mert a sorrendben következő helységeken (Csenyété, Gilvánfa, Rinyabesenyő és Alsószentmárton) a két éven aluliak száma mindenütt meghaladja a 60 éven felüliekét. Ebből viszont az is következik, hogy az idősek településkategóriák szerinti átlagos aránya mutatja a legmegbízhatóbban a lakosság elöregedésének problémáját, és ebből a szempontból is a 600 fő alatti települések vannak a leghátrányosabb helyzetben.

Bevételi adatok

A kistelepülések demográfiai helyzete részben megalapozza ezeknek a lakóhelyeknek a társadalmi értelemben vett szegénységét. Az idős emberek ugyanis többnyire inaktívak, ami a gazdasági szerepvállalás és az ebből eredő jövedelemtermelés alacsonyabb szintjét feltételezi, az elvándorlással pedig elsősorban a fiatalabb, gazdaságilag aktívabb népesség távozik, akiknek aránya a népességben a 600 fő alatti településeken a legkisebb. A kistelepülések társadalmi elszegényedése a szakirodalom alapján (Vági 1991, 67-71.o.) olyan mutatókkal is jellemezhető, mint a képzetlenebb, vagy az alacsonyabb iskolai végzettségű lakosság, ezeket az adatokat azonban az adatbázis nem tartalmazza.

Számos adat található azonban az aprófalvak anyagi el-



szegényedésére. Az anyagi elszegényedés nyomon követhető egyrészt a személyi jövedelemadó adataiból, másrészt a települések bevételi adataiból.

A személyi jövedelemadó településnagyság szerint lekért mutatóiból látható a 600 fő alatti települések lakosságának hátrányosabb anyagi helyzete – az egy regisztrált vállalkozásra jutó összes vállalkozói jövedelem kivételével. Az átlagos nyugdíj összege a 600 fő alatti településeken marad leginkább az átlag alatt, pedig mint láttuk, ezeken a településeken a legnagyobb a nyugdíjasok aránya. Ugyancsak az aprófalvakban a legkisebb az egy 15-59 éves korúra jutó főállásból származó jövedelem, valamint az egy állandó lakosra jutó összes belföldi jövedelem is. Ezek oka nyilvánvalóan az, hogy a kistelepüléseken kisebb arányú a magasabb iskolai végzettségű és a jobb munkaerő-piaci helyzetű társadalmi csoportok aránya, tehát nagyobb az említett társadalmi szegénység, ami az anyagi szegénységen keresztül is kimutatható. Az egy regisztrált vállalkozásra jutó összes vállalkozói jövedelem átlagos nagysága tekintetében a kistelepülések hátrányosabb helyzete ezekből az adatokból nem mutatható ki, ebben valószínűleg a mai vállalkozási helyzet az elsődleges magyarázó tényező.

A vállalkozásból származó jövedelem részaránya a lakosság összes belföldi jövedelmében meglehetősen kicsi, országos átlagban 2,4%. A 600 fő alatti települések azonban e tekintetben elérik az országos átlagot. Jóval nagyobb az országos átlagnál a nyugdíj aránya az összes belföldi jövedelemben, ami részben a nyugdíjasok magasabb arányából, részben pedig az országosénál alacsonyabb főállásból származó átlagos jövedelmi arányból adódik. Nem állnak

jól az aprófalvak a mezőgazdaságból kitermelhető jövedelmek terén sem: a 10 000 fő alatti települések közül a 600 fő alattiak kategóriájában a legkisebb a mezőgazdasági kitermelésből származó jövedelem aránya az összes bel-földi jövedelemben, még az országos átlagnál is kisebb. Ugyanez állapítható meg az egy állandó lakosra jutó mezőgazdasági kitermelésből származó jövedelem esetében is.

Nemcsak a lakossági jövedelmek terén mutatható ki az aprófalvak hátrányosabb helyzete, hanem a településszintű bevételek tekintetében is. A saját folyó bevételek – amelyekhez pl. a helyi adók és illetékek vagy az intézményi tevékenység bevételei tartoznak – egy főre jutó átlagos nagysága a település nagyságrendjével lineárisan emelkedik. Minél kisebb tehát egy település, annál valószínűbb, hogy a saját bevételei elmaradnak az országos átlagtól. Ugyanez elmondható az átlagos saját folyó bevételek arányáról a települések összes bevételeiben: a települések nagyságkategóriájának emelkedésével nő az átlagos saját bevételek aránya is, tehát a nagyobb települések átlagosan több helyi adóhoz, illetékhez és ÁFA-hoz jutnak. Az adatokból az is látható, hogy az állam ezt igyekszik kiegyenlíteni. Az egy főre jutó átengedett bevétel – amihez a személyi jövedelemadó és a termőföld bérbeadásából származó adó is tartozik – átlagos nagysága a legkisebb településnagyság kategóriájában a legnagyobb, és a településnagyság növekedésével lineárisan csökken. Az egy főre jutó állami támogatások és hozzájárulások – pl. a címzett- és cél-, valamint a működésképtelen önkormányzatok támogatásai – tekintetében már nem ez a helyzet. Ennek átlagos értéke településnagyság-kategóriánként nem egyenes vonalúan alakul, és a 600 fő alatti települések egy főre jutó átlaga is elmarad az országos átlagtól. Annak ellenére, hogy az önhibájukon kívül forráshiányos („önhikis”) települések állami támogatásának egy főre jutó átlaga – ami az állami támogatások és hozzájárulások kategóriáján belül a működésképtelen önkormányzatok támogatásának legnagyobb részét képezi – az aprófalvak esetében a legmagasabb. Az államtól érkező bevételi források összességükben nem tudják a 600 fő alatti települések forráshiányait pótolni, így az egy főre jutó tárgyévi összes bevétel ezeknél az önkormányzatoknál a legalacsonyabb.

Mindez egybevág önkormányzati szakemberek tapasztalataival is. „A települési önkormányzatok között a kisközségek pénzügyi helyzete – feltéve, ha még oktatási-nevelési intézményt is tartanak fenn – általában a legrosszabb. Ezeknek a kis önkormányzatoknak saját bevételei elenyészőek, a bevételek 90%-át ... állami normatívák adják. A helyi adók, ha kivételre kerültek is, a lakosság alacsony jövedelmi szintje miatt keveset jelentenek. ... Ennek megfelelően hiányos költségvetési bevételek mellett a szociális segély keretét is rendkívül alacsonyan határozzák meg. A képviselőtestületek önmagában nem elvetendő álláspontja szerint az sem árt, ha azt a keveset sem használják fel teljesen.” (Csuzi 2002, 121.o.)

Kiadási adatok

Hogyan befolyásolják a bevételek a kiadásokat, és a bevételeken belül mi a szerepe az ún. önhikinek, vagyis a for-



ráshiány pótlásául szolgáló állami juttatásnak? Az adatbázisból vizsgálható, az eredetileg TÁKISZ forrásból származó folyó kiadások közül az egészségügyi és szociális ellátás, az oktatás és a (tisztán) szociális ellátás egy főre jutó mutatószámainak alakulása, valamint a főbb mérle adatokból származó kiadási mutatók is. Ezeknek a kateóriáknak a pontos tartalma – pl. miben különbözik az egészségügyi és szociális ellátás a szociális ellátástól, vagy melyik tartalmazza a szociális alapellátások költségeit – adatbázisból nem adható meg, mert a kapcsolódó ún. meta-adatbázis, illetve fogalomgyűjtemény ezeket nem tartalmazza. Ez nem is olyan meglepő, hiszen a 0015-ös ÁSZ jelentés is megállapítja: „A jelenlegi pénzügyi információs rendszerben előírt szakfeladatok nincsenek összehangban a szakmai jogszabályokkal, nem tükrözik részletesen az egyes ellátási formákat, így a törvényekben részletezett szolgáltatások ráfordításai nem elemezhetők. A feladatellátáshoz kapcsolódó valós önkormányzati ráfordítások országos szinten nem állnak rendelkezésre, me az egyéb fenntartóval kötött szerződések esetén a céljelleggel átadott pénzeszközök szakfeladatra bontva az öi

kormányzati beszámolóiban nem jelennek meg. A feladatellátáshoz az állam a forrásszabályozáson keresztül járul hozzá, melynek rendszere bonyolult, nehezen áttekinthető. Az egyes önkormányzati feladatokat a központi költségvetés nem azonos elvek szerint támogatja (lakosságszám, feladatmutatóhoz kötött normatív állami hozzájárulás, pályázati úton elosztott támogatás). Az évek közti összehasonlíthatóságot nehezíti, hogy a támogatások tartalma, forráshelye is változó.” (ÁSZ 0015, I. rész, kiemelés az eredetiben). Megjegyezzük, hogy Szalai Júlia a korábbi önkormányzatokkal kapcsolatos kutatásában ugyancsak beleütközött a megfelelő makro-adatok hiányába (Szalai 1995, 243.o.).

Az adatok vizsgálata ezek után a következőket mutatja.

Országos átlagban az egy főre jutó kiadások közül az oktatásra való ráfordítás a legnagyobb, nagyobb, mint az egészségügyi és a szociális kiadások összesen. Településkategóriánként azonban nagy különbségek találhatók. A 600 fő alatti települések csoportjában szintén az oktatás egy főre jutó átlagos kiadásai a legmagasabbak, ám ezek maradnak el leginkább az országos átlagtól: a 600 fő alatti települések egy főre jutó oktatási kiadásainak átlaga 6354 Ft, míg az országos átlag 16 691 Ft. Országosan is és a 600 fő alatti települések kategóriájában is az (egészségügyi ellátás nélküli) szociális ellátások kiadásainak átlaga a legalacsonyabb, az aprófalvak kategóriájának átlaga itt azonban felülmúlja az országos átlagot.

A kiadási kategóriákat lényegesen befolyásolják az „önhikis” bevételek. Az egy főre jutó egészségügyi és szociális kiadások átlagai minden településkategóriában magasabbak „önhiki” esetén. Az egy főre jutó oktatás átlagainál is ez a helyzet, a két legnagyobb településkategória kivételével. Az egy főre jutó szociális kiadások átlagait az önhibán kívülség címén járó juttatás általában szintén emeli. Forráshiányos önkormányzati támogatás megléte esetén tehát az egészségügyi, szociális és oktatási kiadások emelkednek, ami azt mutatja, hogy a települések ezt a bevételi forrást az átlagosnál magasabb mértékben fordítják a felsorolt kiadásokra. Arról, hogy az átlagos felhasználás hányszor nagyobb „önhikis” bevétel esetén, az alábbi tábla tájékoztat:

3. tábla: az egy főre jutó egészségügyi és szociális, oktatási és szociális ellátások átlagának aránya „önhiki” esetén

Településnagyság	„Önhikis” kapott/nem kapott arány		
	az átlagos egy főre jutó egészségügyi és szociális ellátás	az átlagos egy főre jutó oktatás tekintetében	az átlagos egy főre jutó szociális ellátás
600 fő alatti	1,8	1,5	1,9
600-1999 fő	1,5	1,0	1,7
2000-9999 fő	1,4	1,0	1,4
10 000-19 999 fő	2,4	1,1	1,0
20 000-29 999 fő	1,2	1,0	1,2
30 000 fő fölött	1,8	0,9	0,9
Összesen	1,6	1,1	1,6

A tábla értékeit tehát úgy számoltuk, hogy a

településkategória „önhiki” esetén kapott átlagát elosztottuk az „önhiki” nélküli átlag értékével. A táblázat adatai így azt mutatják, hogy az adott településkategória átlaga az egyes kiadásoknál hányszor nagyobb akkor, ha a kategóriába tartozó települések részesültek „önhikis” bevételből azokhoz képest, akik nem kaptak ebből a forrásból. Minél közelebb állnak a tábla arányszámai az egyhez, annál kisebb az „önhiki” átlagos felhasználása az adott kiadási kategóriára. Az egy egész alatti értékek pedig azt jelzik, hogy a településkategóriában átlagosan – az adott kiadási tétel vonatkozásában – az „önhiki” nem tekinthető jelentősnek. Az így számított mutatók összehasonlítását nem befolyásolja, hogy az egy főre jutó „önhikis” bevétel a 600 fő alatti településeken magasabb, mint más településnagyságnál.

Ezekből az arányszámokból látható, hogy a 600 fő alatti települések az államtól kapott „önhikis” támogatást átlagosan elsősorban a szociális kiadásokra fordítják, mert ez a kiadás átlagosan 88%-kal magasabb „önhiki” esetén. Ugyancsak közel kétszeres az átlagos egy főre jutó egészségügyi és szociális kiadás ebben a településkategóriában „önhiki” esetén, míg az egy főre jutó oktatási kiadások ugyanezen feltételekkel csak másfélszeres nagyságúak. Az aprófalvak tehát az „önhikis” elsősorban az egészségügyi és a szociális kiadásokra fordítják, ennél viszonylag kevésbé az oktatásiakra, bár az „önhikis” valóban ők használják fel oktatásra a legnagyobb mértékben. Ennek azonban az is oka lehet, hogy ezeken a településeken kevésbé áll rendelkezésre egyéb forrás az oktatási kiadások fedezésére, és oktatási intézmények tekintetében is szegényebbek.

A kép azonban árnyaltabb, ha megvizsgáljuk az említett egy főre jutó kiadásokat aszerint, hogyan alakul ezek átlaga településkategóriánként a bevételi egyenleg függvényében, tehát aszerint, hogy hiány vagy többlet mutatkozik a bevételek és kiadások különbségként (4. tábla).

4. tábla: az egy főre jutó egészségügyi és szociális, oktatási és szociális ellátások mutatói az átlagos egy főre jutó bevételi többlet – hiány aránya szerint

Településnagyság	Bevételi többlet/hiány arány		
	az átlagos egy főre jutó egészségügyi és szociális ellátás	az átlagos egy főre jutó oktatás tekintetében	az átlagos egy főre jutó szociális ellátás
600 fő alatti	1,0	1,3	1,0
600-1999 fő	1,0	1,0	0,9
2000-9999 fő	1,0	1,0	1,1
10 000-19 999 fő	1,3	1,0	0,9
20 000-29 999 fő	1,4	1,0	1,0
30 000 fő fölött	1,0	0,9	1,0
Összesen	1,0	1,0	1,0

A táblázat értékeit az előbbi (3.) „önhikis” táblához hasonlóan számítottuk ki: megvizsgáltuk a településkategória átlagának viszonyát hiány és többlet esetén. A 4. táblából látható, hogy a bevételi többlet átlagosan jóval kevésbé kerül felhasználásra az említett szociális, egészségügyi és oktatási kiadásokra: a települések átlagában a mutató egy

egész körüli értéket vesz fel. A 600 fő alatti települések esetében azonban megállapítható, hogy bevételi többlet esetén 27%-kal nagyobb a kategória átlaga az egy főre jutó oktatási kiadások körében. Azt mondhatjuk tehát, hogy az aprófalvak átlagosan igen nagy erőfeszítéseket tesznek az oktatásuk fenntartásának érdekében: többletbevételeiket minden más településnagyság-kategóriánál nagyobb mértékben fordítják oktatási kiadásaikra.

A bevételi egyenleg hatása más kiadási tételek esetében is közömbös, mint ezt a 5. tábla is mutatja.

5. tábla: főbb kiadási tételek mutatói az átlagos egy főre jutó bevételi többlet – hiány aránya szerint

Településnagyság	Bevételi többlet/hiány arány		
	az átlagos egy főre jutó tárgyévi összkiadás	az átlagos egy főre jutó összes folyó (működési) kiadás tekintetében	az átlagos egy főre jutó összes támogatás, elvonás, és egyéb folyó átutalás
600 fő alatti	1,1	1,0	1,0
600-1999 fő	1,1	1,0	1,0
2000-9999 fő	1,1	1,0	1,1
10 000-19 999 fő	1,1	1,1	1,0
20 000-29 999 fő	1,1	1,1	1,2
30 000 fő fölött	1,0	1,0	1,0
Összesen	1,1	1,0	1,0

Az „önhiki” e kiadási tételek esetében is befolyásolja az egy főre eső összeg átlagos nagyságát, méghozzá elsősorban az egy főre jutó összes támogatás és elvonás másfélszeresére való emelésének tekintetében, amelyhez többek között a társadalmi és szociálpolitikai juttatások és az ellátottak pénzbeli juttatásai is tartoznak. (E fogalmak pontosításai a meta-adatbázisban és a fogalomgyűjteményben ugyan csak nem találhatók.)

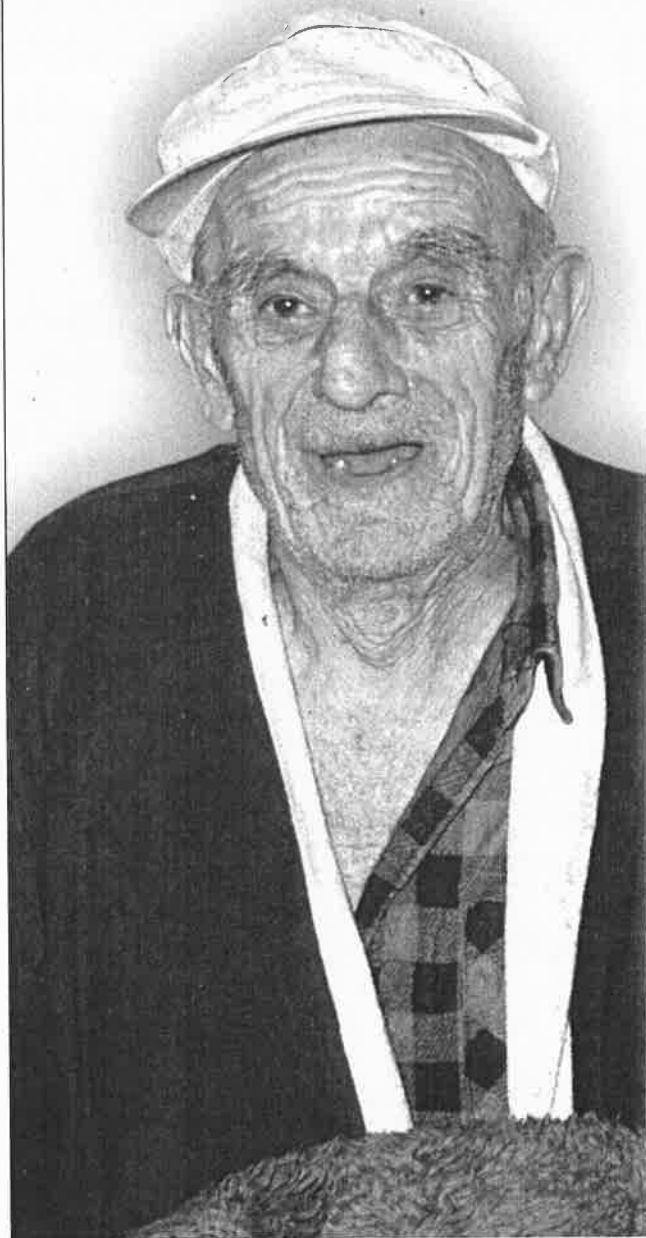
6. tábla: főbb kiadási tételek mutatói az átlagos egy főre jutó „önhikit” kapott – nem kapott aránya szerint

Településnagyság	„Önhikit” kapott/nem kapott arány		
	az átlagos egy főre jutó tárgyévi összkiadás	az átlagos egy főre jutó összes folyó (működési) kiadás tekintetében	az átlagos egy főre jutó összes támogatás, elvonás, és egyéb folyó átutalás
600 fő alatti	1,30	1,45	1,50
600-1999 fő	0,99	1,11	1,42
2000-9999 fő	1,11	1,11	1,48
10 000-19 999 fő	1,15	1,33	1,05
20 000-29 999 fő	0,89	0,99	1,28
30 000 fő fölött	1,04	1,12	1,40
Összesen	1,12	1,21	1,46

A táblázat megerősíti, hogy elsősorban a szociális terület az, ahol a 600 fő alatti települések átlagos egy főre jutó kiadásaiban az „önhikis” bevételnek szerepe van: pl. az egy főre jutó összes támogatás és elvonás keretén belül az egy főre jutó társadalmi és szociálpolitikai juttatások 53%-

kal nagyobbak forráshiányos támogatással való rendelkezés esetén. Ebben a településkategóriában a szociális terület viszonylag magasabb ráfordításai a kiadási arány adataiból is megállapíthatók, amiből kiderül, hogy egyedül az aprófalvak azok, amelyek az országos átlag fölötti arányt jelentenek az összes kiadásban. A társadalmi és szociálpolitikai juttatások aránya az összes kiadásban a vizsgált településnagyság-kategóriában a legmagasabb átlagosan (és a nagyobb településkategóriák felé haladva egyenletesen csökken), ezenkívül egyedül itt magasabb átlagnál. Mindez a legkisebb települések hátrányos szociális helyzetének már említett adatait erősíti.

Az „önhikit” kapott/nem kapott arány mutatói a 7. tábla szerint alakultak.



7. tábla: az egyes önkormányzati támogatásokra fordított átlagos összeg nagyságrendjének mutatója az „önhikit” kapott – nem kapott arány szerint

Településnagyság	Az „önhikit” kapott/nem kapott arány					
	az önkormányzat által a munkanélküliek jövedelempótló támogatására	az önkormányzat által rendszeres szociális segélyre	az önkormányzat által nyújtott, rászorultságtól függő egyéb támogatásokra felhasznált összeg tekintetében	az önkormányzat által nyújtott lakásfenntartási támogatásra	az önkormányzat által nyújtott átmeneti (pénzbeni és természetbeni) segélyre	az önkormányzat által nyújtott rendkívüli gyermekvédelmi támogatásra
600 fő alatti	2,2	2,0	1,4	0,7	1,8	1,2
600-1999 fő	2,0	2,0	1,1	0,9	1,1	1,3
2000-9999 fő	2,1	2,6	1,5	1,2	1,6	1,1
10 000-19 999 fő	1,3	2,0	0,7	1,0	0,9	0,7
20 000-29 999 fő	1,7	1,3	0,7	0,8	0,3	0,5
30 000 fő fölött	1,6	2,1	0,3	0,6	0,1	0,2
Összesen	1,4	1,5	0,5	0,4	0,6	0,5

A mutatókból látható, hogy a 600 fő alatti települések – a lakásfenntartási támogatás kivételével – igen jelentős mértékben fordítják az „önhikit” szociális támogatásokra. A forráshiányos önkormányzatok támogatása az aprófalvakban elsősorban a munkanélküliek jövedelempótló támogatására fordítódik – több mint kétszeres a ráfordítás „önhikis” bevétel esetén, mint annak hiányában. Magas a rendszeres szociális segélyre való felhasználás is, ez azonban a nagyobb települések esetében is megfigyelhető. Az országos átlagtól való eltérés legnagyobb az átmeneti segélyre fordított kiadások esetében, sorrendben ezután a rászorultságtól függő egyéb támogatásra, majd a rendkívüli gyermekvédelmi támogatásra felhasznált összeg következik.

A bevételi többletnek átlagosan, az önkormányzati támogatások vizsgálható eseteiben, a 600 fő alatti településeknél – a lakásfenntartási támogatás kivételével – semmi kimutatható szerepe nincs. Országos átlagban azonban nagyobb mértékű önkormányzati ráfordítás állapítható meg a bevételi többletből az egyes szociális támogatások tekintetében. Az adatok alapján ez elsősorban annak köszönhető, hogy a 30 000 fő fölötti városok ezeket a támogatásokat nem az „önhikiből”, hanem többletbevételeikből kénytelenek finanszírozni.

8. tábla: az egyes önkormányzati támogatásokra fordított átlagos összeg nagyságrendjének mutatója a bevételi többlet/hiány aránya szerint

Településnagyság	Bevételi többlet/hiány arány					
	az önkormányzat által a munkanélküliek jövedelempótló támogatására	az önkormányzat által rendszeres szociális segélyre	az önkormányzat által nyújtott, rászorultságtól függő egyéb támogatásokra felhasznált összeg tekintetében	az önkormányzat által nyújtott lakásfenntartási támogatásra	az önkormányzat által nyújtott átmeneti (pénzbeni és természetbeni) segélyre	az önkormányzat által nyújtott rendkívüli gyermekvédelmi támogatásra
600 fő alatti	1,0	1,0	1,0	1,4	1,0	1,0
600-1999 fő	0,9	1,0	1,0	1,3	1,1	1,0
2000-9999 fő	1,0	1,2	1,2	1,4	1,1	0,8
10 000-19 999 fő	1,0	0,9	1,3	1,4	1,4	1,1
20 000-29 999 fő	1,7	1,0	1,0	1,1	0,6	1,2
30 000 fő fölött	1,3	1,5	2,3	1,4	2,8	2,3
Összesen	1,1	1,2	1,5	1,3	1,5	1,3

A szociális kiadások „önhikiből” való finanszírozása az aprófalvak esetében megfelel annak a gyakorlatnak, miszerint a képviselő testületek forrásaik szükségessége folytán kerülnek azokat a segélyezési formákat, amelyeket teljes egészében saját forrásból kellene finanszírozni. Félnék ugyanis attól, hogy amennyiben néhány esetben megállapítanak az ellátást, a potenciális rászoruló körében ez láncreakciót indítana el, a költségvetési források gyors kimerülése miatt pedig az igazságosság látszatát sem lehetne fenntartani (Csuzi 2002, 125.o.).

Összegzés

A TeIR rendszer kiépítésének elindulása folytán az önkormányzatok szociálpolitikai működésének kutatásához nélkülözhetetlen statisztikai adatok jelentős részben már rendelkezésre állnak a felhasználók számára. A kapcsolt adatbázisok azonban ma még nem állnak azon a feltöltöttségi szinten, hogy az önkormányzatok szociálpolitikája minden részletében teljeskörűen, minden kapcsolódó kérdéskörrel összevethetően vizsgálható legyen. Kizárólag az adatbázisokra támaszkodva – bár a TeIR rendszer önmagában is rendkívüli jelentőségű – jelenleg még számos kérdésre nem lehet, vagy nem kielégítően lehet választ adni. Ezért az adatok értelmezését, a számok tartalmi hátterét, jelentésük összetevőit a kapcsolódó kutatások és vizsgálatok által megállapítottak jelentősen kiegészíthetik, elősegíthetik.

Az adatok vizsgálata és a szakirodalom tanulmányozása alapján a kistelepülések hátrányos helyzetéről alkotott kép megerősíthető, különösen a 600 fő alatti települések néhez helyzete rajzolódik ki az adatokból. Ez megmutatkozik a szűkös bevételekben, a szociális ellátások – beleértve az alapellátásokat is – átlagosnál alacsonyabb szintjében, a rossz demográfiai mutatókban, a magas munkanélküliségi arányokban, az infrastruktúra kiépítetlenségében. A 80-as évek végén Vági Gábor által feltárt előregedés, elszegényedés, intézményi kiürülés, alulurbanizáltság az ezredforduló idején is kimutatható ezeken a településeken. Az is megállapítható, hogy ezek a problémák még régebbi keletűek, és egymással szorosan összefüggenek. Faragó László és Hrubí László egy 1986-os tudományos tanácskozáson megállapították, hogy „a település életében alapvető szerepet játszó gazdasági bázis elégtelensége, jövedelemtermelő képességének alacsony szintje az infrastrukturális fejlődés egyre nagyobb elmaradását és ezzel összefüggésben a lakónépesség gyorsuló erózióját idézi elő”, az önreprodukcióra való képesség pedig a hátrányos helyzetű térségekben

lényegében minden fejlesztési törekvést lehetetlenné tesz (Faragó – Hrubí 1986, 169, 178.o.).

Az adatokból kiderül, hogy a kormányzatok erőfeszítéseket is tesznek a kistelepülésekért, próbálják kiegyenlíteni az aprófalvak hátrányos helyzetét. Ez a kompenzációs eszköz az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű települések számára szolgáló forrás, az ún. önhiki. Ez az eszköz azonban az adatok szerint sem önmagában, sem az állam által átengedett bevételekkel nem elégséges a kisközségek anyagi helyzetének megváltoztatásához. Jelen kutatás alapján is igazolható a KSH szerzőinek megállapítása, mely szerint „a hátrányos helyzetű, gazdaságilag elmaradottabb települések nagyobb állami hozzájárulásban részesülnek, de ennek mértéke nem elégséges a tényleges különbségek kiegyenlítéséhez, vagyis a nagyobb összegű adókiegészítésekkel együtt is kevesebb egy főre jutó pénzből gazdálkodhatnak, mint más önkormányzatok, ... azokon a településeken, ahol magas az eltartottak aránya és jellemző a kiterjedt munkanélküliség, több a segélyt kérő és kapó személy, de a rendelkezésre álló források szűkössége miatt csak kevés alkalommal és kisebb összegekkel képesek az önkormányzatok segíteni a rászorulókat” (Diósi – Fazekas – Kovács 2002, 13.o.).



Emiatt elmondható, hogy az urbanizációs lejtő egyben a szociális lejtő is: a kistelepüléseken élők sorsát döntően határozza meg, hogy nincs helyi munkalehetőség, nem közeledés az ingázáshoz, és alulképzettek a munkaláláshoz (Dögei 1999: 26).

A kutatásokból és az ÁSZ vizsgálataiból látható, hogy a kistelepülések önkormányzatai bevételek tekintetében valóban nem állnak jól, pénzügyi lehetőségeik korlátozottak, forrásaik szűkösek, a szociális ellátás érdekében pedig is tehetnének. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) vizsgálatai megállapították, hogy az önkormányzatok esetenként még az államilag biztosított normatív támogatásoknál is kevesebbet fordítottak a szociális juttatásokra, nem mérik fel a rászorulókat, nem emelik a térítési díjak emelésével csökkentik az igénylők számát. A segélyezés gyakorlatban kampányszerű eljárások is vannak, és ezt a képviselőtestületek szociális érzékenysége is befolyásolja (ÁSZ 1993).

Az önkormányzatok gyakran nem élnek a társulási lehetőségekkel. Ezzel kapcsolatban az ÁSZ 20012-es jelentése állapítja meg, hogy a körjegyzőségi eredményesek ugyanakkor költségtakarékosan biztosítják a hivatali feladatokat ellátást. Az ellátott terület

egy lakosára jutó kiadás a körjegyzőségi feladatokat végző önkormányzati hivatalokban nagyságrenddel alacsonyabb, mint azokban, amelyek önálló formában működnek. Ennek ellenére a körjegyzőségek száma még mindig viszonylag alacsony. Ehhez hasonlóan a társulásban rejlő lehetőségek sincsenek kellően kihasználva. Még igen kevés a magasabb szintű, jelentősebb intézményi és költségvetési feladatok társulásokban történő ellátása. Az együttműködésre való törekvés és az ezzel együtt járó pénzügyi teher vállalási készség inkább a községek között lelhető fel. A városkörnyéki települések igen alacsony társulási hajlandóságában az is közrejátszik, hogy a nagyobb települések elsősorban nem szakmai indokokat hangsúlyozva, hanem pénzügyi-finanszírozási gondjaik enyhítésére, valójában forrásszerzési céllal kezdeményezik a társulásokat. Ugyanakkor a létrehozott társulás ellátási biztonságot, magasabb szintű szolgáltatást és szakszerűséget biztosított. Ez különösen a kistelepüléseken jelentett előnyöket, ahol számukra a közszolgáltatás egyedül történő megszervezésére sem szakmai, sem gazdaságossági okokból nem is lett volna mód. (ÁSZ 0012, 2.2 és 3. fejezetek.)

Az adatokból nem lehet megállapítani, hogy azokon a településeken, ahol a statisztika szerint nincs ellátott, ott

valóban teljes ellátatlanság van-e, vagy csak „alulellátottság”, mert más intézmények (pl. az egészségügy) bizonyos ellátást azért biztosítanak. A kutatás egészéből az valószínűsíthető, hogy az alapellátás nem a számok által sugallt „van – nincs” alapon működik. Az ellátási skála inkább az átlagon felüli jól ellátottságtól az átlagoson és az átlagon alulin át nyúlik az ellátatlanság felé. Úgy tűnik, a teljes ellátatlanság legalábbis nem tipikus. Már az 1993-as ÁSZ jelentés megállapítja, hogy „a rászorultak általában minden településen megkapják az életvitelükhöz szükséges segítséget. Az étel házhozszállítása, az egészségügyi ellátás, ápolás, a pszichés gondozás, az érdekvédelmi segítségnyújtás, a ház (lakás) körüli teendők mellett egyes települések különlegesnek nevezhető szolgáltatásokat (pl. patyolat jellegű tisztítás) is nyújtanak. Egyes önkormányzatok a gondozói létszám bővítésével a rászorulókat hétféle ellátását, felügyeletét is megoldották annak érdekében, hogy az idős beteg emberek tovább élhessenek megszokott, otthoni körülmények között, és minél később kerüljön sor szociális otthoni gondozás igénybevételére.” (ÁSZ 1993, 16.o.) Későbbi vizsgálódások is ezt erősítik. Laki László szerint jól látható, hogy a munkanélküliségből és az elszegényedésből adódó problémák átcsúsznak a bölcsődékbe, az óvodákba és az iskolákba, hiszen az érintett gyermekintézmények alapvető funkciókat próbálnak meg átvenni a család intézményétől. Mindez „mód felett megterheli ezek működését. Részben azért, mert olyan problémák kezelésében is részt kell vállalniuk, melyek eredendően nem tartoznak illetékességükbe (pl. éhesen jön-e az iskolába a gyermek vagy sem), és így energiát von el tőlük, rontván az ott folyó munka hatékonyságát” (Laki 1999, 170.o., Laki é. n., 59.o.).

Felhasznált irodalom

- Andor Mihály: Egy fővárosi kerületi önkormányzat reflektív viszonya szociális problémáihoz és saját gyakorlatához. In: Lévai – Straussman 1996, 87-105.
- Andorka Rudolf: A magyar községek társadalmának átalakulása. Magvető Kiadó, Budapest, 1979.
- Állami Számvevőszék: Jelentés az önkormányzatok felnőtt szociális alapellátási tevékenységéről. Kézirat, 1993.
- Állami Számvevőszék 0015 sz. Jelentése a települési önkormányzatok szociális és gyermekjóléti szolgáltatásai helyzetéről. www.asz.gov.hu
- Állami Számvevőszék 0012 sz. Jelentése az önkormányzati feladatellátás szervezeti formáiról és működésük célszerűségének ellenőrzéséről. www.asz.gov.hu
- Bartke István (szerk.): A területfejlesztési politika Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1985.
- Csuzy Csaba: Szociális igazgatás a kisközségekben. In: Szociális jogbiztonság. Szofa Alapítvány, Debrecen, 2002. 120-125.
- Diósi Gáborné – Fazekas Rozália – Kovács Beáta: Alapinformációk a települési önkormányzatok szociális tevékenységéről, 2000. KSH, Budapest, 2002.
- Dögei Ilona: A létminimum alatt élők problémái. Esély, 1999/5: 14-36.
- Dögei Ilona: A mindennapi élet problémái egy közepes népességű községben. Kézirat, 1998.
- Enyedi György: Falvaink sorsa. Magvető Kiadó, Budapest, 1980.
- Faragó László – Hrubai László: A halmozottan hátrányos helyzetű térségek fejlesztési lehetőségei. In: A sajátos helyzetű térségek terület- és településfejlesztési problémái. MTA Regionális Kutatások Központja, Ts-2/2 Program Iroda, 1988. 168-180.
- Ferge Zsuzsa: Elszabaduló egyenlőtlenségek. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 2000.
- Horváth Ágota: Törvény és anarchia avagy törvényes anarchia: A Szociális Törvényről és az önkormányzati szociális rendeletekről. In: Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások. Aktív Társadalom Alapítvány, 1995. 261-298.
- Jenei György – Palotai Zsuzsa: Szociális problémák és szociális irányítás Egerben. In: Lévai – Straussman 1996, 48-86.
- Korintus Mihályné, Hodosán Róza, Papházi Tibor, Rácz Andrea, Szombathelyi Szilvia: A szociális és gyermekjóléti alapellátások helyzetének áttekintése. Kapocs 2002/1: 2-11.
- Kovács Árpád dr.: Az önkormányzatok gazdálkodása és elszámolási rendszere az ÁSZ vizsgálatok tükrében. Kézirat, 2001.
- Laki László: A tartós munkanélküliség néhány jellegzetessége egy empirikus kutatássorozat tükrében. In: Kárpáti Zoltán (szerk.): A vidéki társadalom változásai. Phare Hű – 94.05. Szolnok, 1999.
- Laki László – Békés Zoltán: A hátrányos helyzetű rétegek szociális körülményei és élethelyzete egy szociológiai kutatássorozat fényében. Kézirat, é. n.
- Lévai Katalin – Jeffrey Straussman (szerk.) Innovatív önkormányzatok. Helyi Társadalom Kutató Csoport, 1996.
- Németh László: Munkanélküliség és közhasznú munkavégzés. Kutatási részjelentés I. Közmunka, közhasznú foglalkoztatás és az önkormányzati foglalkoztatáspolitikai összefüggéseinek elemzése. Készült a Szociális és Családügyi Minisztérium számára a 12.541-4/2001-3020 kutatás keretében. Kézirat, 2001.
- Pécsi Györgyi: Röghöz kötöttek. In: Félmult. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1990. 37-70.
- Simonyi Ágnes (szerk.): Tizenegy falu, ötvenöt család. Kisgyermekes, munkanélküli családok hátrányos munkaerőpiaci térségekben. Struktúra – Munkaügy Kiadó, 2001.
- Szalai Júlia: A helyi önkormányzatok szociálpolitikájáról. In: Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások. Aktív Társadalom Alapítvány, 1995, 240-260.
- Széman Zsuzsa: Innováció az idősgondozásban. In: Lévai – Straussman 1996, 161-186.
- Tokaji Károlyné: A szociális ellátások és a szociális igazgatás a statisztika tükrében. In: Szociális jogbiztonság. Szofa Alapítvány, Debrecen, 2002, 97-110.
- Vági Gábor: Magunk, uraim. Gondolat, Budapest 1991.

Jegyzetek

- 1 A tanulmány a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Kutatási Igazgatóságán készült az „Alapellátási kötelezettségek-kistelepülési stratégiák” c. kutatás keretében.
- 2 Az internetről letöltött ÁSZ jelentések nem rendelkeznek folyamatos oldalszámozással.