
Rénes László

Helyi szükségletek és erőforrások felmérésének módszerei

Tartalomjegyzék:

1. Bevezetés
2. Szükségletek
3. Helyi erőforrások, a helyi hatalom kompetenciái
4. Adattípusok és adatgyűjtés
5. A kutatás
6. Problématérkép, elemzés és tervezés
7. Az eredmények hasznosítása

Irodalomjegyzék

1. Bevezetés

A helyi társadalom szükségleteinek és erőforrásainak a felmérése az országgyűlési és helyi képviselőknek, az önkormányzatok munkatársainak, a szociális és egészségügyi intézmények dolgozóinak egyaránt fontos, hiszen programok, projektek kidolgozását, rendeletek megalkotását a lakossági igények, szükségletek ismerete nélkül, vagy az erőforrások lehetséges mozgósításának, átcsoportosításának feltérképezése hiányában nem lennének képesek munkájukat maradéktalanul elvégezni.

Hilscher Rezső 1947-es tanulmányában a kommunális (helyi, települési) szociálpolitikáról úgy vélekedett, hogy egyrészt az államigazgatás helyi szerveként, az érvényes jogszabályok alapján, az állammal közös kötelezettségek teljesítése a feladata, vagy funkcionálisan, vagy az anyagi terhek vállalásával; másrészt az autonóm, a helyi kezdeményezésekre megvalósuló intézmények működésének biztosítása.¹ A szociálpolitikai feladatokat tehát elláthatják központi (állami) szervek, de központi pénzből finanszírozva helyi (önkormányzati) szervek is. Pontosabban, a helyi ellátás, mint feladat hárulhat az önkormányzatokra, de magát az ellátást nemcsak önkormányzati intézmény, hanem civil vagy egyházi szervezet is végezheti.

A döntések és az ellátások szféráján túl szükség van az érintettek részvételére is, hiszen jó döntések csak jól előkészített koncepciókból szülehetnek, illetve megfelelő ellátások csak a tényleges igények, szükségletek kielégítésére jöhetnek létre. Mindkét esetben az érintettek bevonása adhat segítséget ehhez. A „jó szándék” soha sem elegendő, de a tudatosan tervezett, jól kidolgozott, felépített helyi szociálpolitikának is mindig az érintettek kell épülnie. Az érintettek ezenkívül nemcsak a döntések előkészítésénél játszanak fontos szerepet, hanem a már működő projektek kontrolljában is.

Egy adott település társadalmának sajátos, specifikus vonásai vannak. A település fejlődését döntő módon befolyásolhatják sajátos folyamatok (például szukcesszió, szegregáció stb.); tér- és időbeli folyamatokra kell gondolnunk. Az emberi életminőség megtartásához, fejlesztéséhez szükség van a helyi közösség erejére, s ahhoz, hogy az egyén a településén a saját maga számára megfelelő módon tudjon élni; mind gazdasági, mind szociális, mind kulturális téren szükség van a lokalitás értékeinek felismerésére, és azok megerősítésére és fejlesztésére. Ugyanakkor a társadalompolitika és a szociálpolitika alakulása is nagy mértékben attól függ, hogy egy-egy térségben, régióban milyen szinten működik a helyi társadalom.

A helyi szintek fejlesztése szükséges, hogy az ott élő egyének képességeik és adottságaik alapján bekapcsolódhassanak a makro szintű szociális, kulturális és gazdasági vérkeringésbe. A fejlesztés mellett az érdekképviselet is lényeges. Az az optimális, ha helyi szintről fölfelé jelennek meg az érdekek, hogy minél kevesebb helyi szintű érdek vesszen el.

¹ Hilscher Rezső dr.: Kommunális szociálpolitika IN: Városi Szemle, Miskolc, XXXIII. évf. 1947.

2. Szükségletek

A makro szintű szociálpolitika önmagában nem képes a helyi szükségleteket kezelni, hiszen nagy különbségek mutatkoznak térségek, települések fejlettségében. A helyi szociálpolitikának is szembeülnie kell azzal, hogy mozgásterében az egyenlőtlenség többféleképpen jelen van. A fizikai életesélyek mellett a társadalmi életesélyek is egyenlőtlenek. Már az alapszükségeink kielégítésében is jelentős különbségek lehetnek. Ezeket a szükségleteket több oldalról is megközelíthetjük: alapszükségletnek tekinthetjük az egészséget és az autonómiát (Doyle-Gough, 1984), vagy a társadalomban elfogadott szükséges javak és szolgáltatások bizonyos részeit: pl. lakás, munka, iskoláztatás stb. (Ferge, 1991).²

Az alapszükségletek fogalmán túl definiálhatjuk még a létminimum és a társadalmi minimum kategóriákat is. A különbség a két fogalom között az, hogy még az egyik a konkrét szükségletek minimumát mérlegeli, addig a másik a társadalom és a lakosság átlagos színvonalához képest viszonyít. A létminimum és a társadalmi minimum tehát, majdnem egyformán szerény fogyasztási szinttel számol, de még az előbbi csak az alapvető szükségletek kielégítését engedi meg, s így egy-egy rendkívüli kiadás vagy jövedelemkiesés akár nagyobb szociális krízist jelenthet az egyén vagy a család számára, addig az utóbbi esetben, az alapvető szükségletek mellett figyelembe vehetünk olyan fogyasztást is, ami az adott társadalom gazdasági fejlettsége mellett már tömeges, „alapszintű”, s mindezek mellett képes némi tartalékot is képezni, hogy rendkívüli esetekben elkerülhető, vagy kisebb mértékű legyen a szociális krízis.

Az életmódban megjelenő különbségek kialakulását és ennek a "tartósítását" *Losonczy Ágnes* szerint leginkább meghatározza a település maga, hiszen pl. a munkamegosztás, a jövedelemelosztás és egyéb fontos jellemzők is markánsan a település ökológiai, társadalmi és gazdasági helyzetétől függenek.³

Egy helyi közösség életében milyen szükségletek merülhetnek fel? *R. L. Warren* öt funkciója, amelyek a mindennapi élethez szükségesek a következők:

- a termelés-elosztás-fogyasztás funkciója (a mindennapi élethez szükséges javak és szolgáltatások biztosítása),
- a szocializáció funkciója (óvodák, iskolák, szabadidős és rekreációs tevékenységeket biztosító szervezetek),
- a társadalmi ellenőrzést biztosító szervek (rendőrség, bíróság stb.),
- a társadalmi részvétel biztosítása (választott testületek pl.),
- kölcsönös támogatást nyújtó funkció biztosítása (önkéntes munkán alapuló nonprofit szervezetek, önszolgálati csoportok, egyéb informális csoportok). (Warren, 1968)⁴

3. Helyi erőforrások, a helyi hatalom kompetenciái

A helyben megszerezhető erőforrásokat „természetes” és „nem természetes” szerveződésük alapján a következő módon oszthatjuk fel: természetes erőforrások az informális közegekből, közösségekből származók, tehát családok, baráti, kollegiális és szomszédai kapcsolatok, önként alakult közösségek, csoportok terepéről van szó. A nem természetes fogalom pedig a formális, a mesterségesen létrehozott szervezetek erőforrásaival számol (Glampson-Scott-Thomas, 1977).

A jóléti szükségletek kielégítésére többféle forrás is akadhat:

- anyagi források,
- közellátás rendszere,
- szervezeti (külső) támogatórendszer,
- személyes (belső) támogatórendszer (Thomas, 1976).

² Ferge Zsuzsa: Szociálpolitika és társadalom (T-Twins, Bp. 1991.)

³ Losonczy Ágnes: Az életmód az időben, a tárgyakban és az értékekben (Gondolat, Bp. 1977.)

⁴ Hegyesi Gábor - Orsós Éva: Bevezetés a helyi szükségletek és források megismerésének módszertanába. Segédanyag a szociális programok megalapozásához (Népjóléti Minisztérium, Bp. 1994.)

Az anyagi források a materiális feltételeket biztosítják, a közellátásnak köszönhetjük a boltokat, utakat stb., a külső szervezeti támogatórendszerhez tartoznak a kórházak, iskolák, családsegítők stb., és a belső személyes támogatórendszer fogalma pedig a családi, rokoni, baráti, szomszédi stb. érzelmi és anyagi támaszrendszerét takarja.⁵

Az önkormányzatiságra abból az okból is szükség van, mert az egyén saját életét különböző típusú kisebb közösségekben éli; olyanokról van szó, mint a család, a baráti szálak és a munkahelyi közösségek. Ezek természetesen nem politikai közösségek. A települések helyi társadalma, önkormányzati képviselője viszont politikai közösség, amiben megvalósul az a közvetlen mozgástér, amelyben az egyén iusto titulo nevezhető állampolgárnak.

A modern társadalmakra mindig is jellemző volt, hogy állandó küzdelem volt a központi hatalom és a helyi önkormányzatok között. Általánosságban elmondható, hogy "az önkormányzat arra terjed ki, amire a központi hatalom kiterjedni engedi". Legtöbbször az önkormányzat autonómiája *átadott jogkörökből* állt, ami nagyon *korlátozott autonómia*, bármikor *visszavonható*, és ez utóbbi tulajdonsága miatt leginkább arra ösztönzi a helyi vezetést, hogy megfeleljen a központi irányításnak (ne veszítse el a hatalom "jóindulatát").

A decentralizáció eszközével érhető el, hogy helyi szinten lévő jogkörök ne delegáltak legyenek, hanem saját jogúak.⁶

"Vélhető, hogy a demokratikus elveknek és értékeknek az a fajta 'gazdálkodó' állam felel meg, amelyik legkevésbé gazdálkodik közvetlenül, de a ráháruló gazdasági és szociálpolitikai feladatokat a hatalommegosztás elvét szem előtt tartva oldja meg." (Gombár, 1988)⁷

A felső hatalom mindig igyekszik központositott és hierarchizált eszközökkel irányítani, még a helyi társadalom legfőbb eszközrendszere az öngazgatás.

Bánlaky Pál tanulmánya szerint az állam/központi hatalom és a települési önkormányzat/helyi társadalom közötti konfliktusban a megosztott kompetencia elve újabb kérdéseket vet fel. A lényeg ebből a megközelítésből, hogy a kompetenciát többféleképpen is meg lehet osztani:

- vannak olyan ügyek, amelyekben a központi hatalom illetékes döntést hozni és helyi szinten kötelesek ezt elfogadni,
- vannak viszont olyan kérdések, amelyekben egyértelműen és korlátozás nélkül helyben dönthetnek, s ilyenkor a felső irányítás kénytelen ezt elfogadni,
- de ezenkívül létezik e kettő között egy széles "köztes sáv", amit a kettős kompetencia sávjának neveznek, s jellemzően mindkét félnek van lehetősége a döntésekben megnyilvánítani az akaratát, de nem mindegy, milyen arányban:
 - van, mikor domináns a felső szint akarata,
 - van, mikor a központi hatalom csak véleménynyilvánítási joggal élhet, s így ezekben a kérdésekben a helyi szint a domináns,
 - és léteznie kell egy olyan sávnak is, amely igazából a közös döntések sávja.⁸

Verebélyi Imre tanulmánya érdekes megközelítésből láttatja, hogy a jól működő önkormányzatiság miért használ(hat) a hatalomnak. E szerint a konfliktusok is decentralizáltan jelennek meg, így nem országos szinten robbannak, s helyben könnyebb is az orvoslásuk; de emellett a rossz, hibás döntések is csak helyben okoznak problémát, amit a felső vezetés könnyebben korrigál, mint a saját maga által hozott hibás döntéseket.

De ezenkívül felhívja a figyelmet arra, hogy a helyi fejlesztések általában háromszor olcsóbbak, mint ha a központi szakemberek terveznék. Fontos az is, hogy a helyi önszerveződéseket is csak a helyi önkormányzatok tudják hatékonyan segíteni. Mindezek mellett az önkormányzatiság mellett szól az is,

⁵ Hegyesi Gábor - Orsós Éva: i.m.

⁶ Bánlaky Pál: Az önkormányzat feltételei IN: Lehet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei - szerk.: Bóhm Antal (Kossuth, Bp. 1988.)

⁷ Gombár Csaba: Demokratikus rendezőelvek és a helyi társadalom IN: Lehet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei - szerk.: Bóhm Antal (Kossuth, Bp. 1988.)

⁸ Bánlaky Pál: i.m.

hogy leginkább a konszenzusra kell építeni, míg a felső irányítás többször alkalmaz kényszerítő eszközöket.⁹

Az egyik legjellemzőbb "kényszerítő eszköz" a források elosztása. A rendszerváltás előtti tanácsok gazdasági és gazdálkodási önállósága nem tudott érvényesülni, sőt, a restriktív politika is gyengítette az önállóságot. Sok esetben az állami támogatások nem a legégetőbb problémákra adtak forrást, mivel a támogatási rendszer nem vette figyelembe a helyi igényeket.¹⁰

A másik probléma, hogy a társadalmi-politikai és a társadalompolitikai-szociálpolitikai tevékenység ebben az időszakban munkahelycentrikus volt. Az érdekérvényesítési lehetőségek nem a lakóhelyi fórumokon valósultak meg, hanem a vállalatok kapuin belül, mint ahogy az állami szociálpolitika is leginkább itt működött.¹¹

1984 után azonban a munkahelyek *gazdasági kényszerek* hatására igyekeznek megszabadulni ezektől a feladatoktól, áthárítani más plénumokra. A lakóhelyek szerveződése és a tanácsok szinte természetes, hogy erre a változásra nem voltak felkészülve, nem tudták pótolni vagy új szolgáltatásokkal felvértezve "kiszolgálni" a lakossági igényeket. (Ne felejtsük el, hogy 1986-87 körül már megjelenik a "kapun kívüli" munkanélküliség is, igaz, még implicit módon). Erről megközelítve a kérdést, megállapíthatjuk, hogy a helyi társadalmi kérdésekben a szükségszerű változások hamarabb érlelődtek meg, mint az 1989-es rendszerváltozás társadalmi-politikai demokratizálódási igényei. Kicsit "történelmietlen" logikával azt is mondhatnánk, hogy a válságos politikai-gazdasági évek hamarabb kezdték ki az erre felkészületlen helyi politikát, a helyi érdekviszonyokat, mint a központi hatalmat.

1990-ben az önkormányzati törvény és a települési önkormányzati választások az előző 40 év felülről irányított tanácsos rendszerét söpörte el. Az előző évtizedek apró lépései helyett a mostani politikai légkörben a gyors - és talán joggal nevezhetjük - teljes átalakulás történt meg. A demokratikus választás, a pluralizmus és egyéb fontos politikai-társadalmi jog ekkorra már nem kérdés.

A helyi társadalom megformálása azonban továbbra is fontos, és bármennyire is nyitottabb társadalomban élünk, azért ez mindig olyan feladat marad, ami sok kérdést felvet.

Miután a demokratikus állam lehetővé tette a demokratikus helyi önkormányzat létrejöttét, - a kérdés ezután az, hogy mikor is működik demokratikusan a helyi hatalom:

- ha valóban helyben vannak a döntési jogosultságok,
- eszközrendszere is van a döntésmegvalósításhoz,
- politikai, jogi és szervezeti garanciák biztosítják ezeket a jogokat,
- a politikai szerkezeti formája biztosítja a helyi lakosságnak a képviselői- és érdekérvényesítő jogokat.¹²

Bánlaky szerint az önkormányzat felépülésének lényegi tartalmi feltétele:

- legyen helyi érdek és az ezt megfogalmazó akarat,
- nyilvánuljon meg ez az akarat,
- ütközzenek a különböző akaratok,
- végül pedig jöjjön létre konszenzus ("közös akarat"), ami az önkormányzati döntés alapja.¹³

⁹ Verebélyi Imre: Korszerűsítés - önkormányzati reform IN: Lehet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei - szerk.: Böhm Antal (Kossuth, Bp. 1988.)

¹⁰ Forgács Imre: Önkormányzati esélyek - ahogyan az érintettek látják IN: Lehet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei - szerk.: Böhm Antal (Kossuth, Bp. 1988.)

¹¹ Böhm Antal - Pál László: Tapasztalatok a lakossági részvétel gyakorlatáról IN: Lehet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei - szerk.: Böhm Antal (Kossuth, Bp. 1988.)

¹² Bánlaky Pál: i.m.

¹³ Bánlaky Pál: i.m.

Verebélyi fontosnak tartja, hogy "a végrehajtó szervezet közvetlenül az önkormányzati testületnek és választott vezetőinek legyen alárendelve", illetve, hogy "a végrehajtó szervezet a saját önkormányzati testületeihez viszonyítva csak erősen korlátozott önállósággal rendelkezzen".¹⁴ A helyi "hatalomgyakorlás" ilyen módon tudja legitimitását megőrizni, s különböző "deformációktól" leginkább mentes maradni (pl. korrupció).

4. Adattípusok és adatgyűjtés

Michel Noble és Richard Bryant egyik tanulmányukban összeírták, hogy milyen fontos háttér információkat kell összegyűjteni ahhoz, hogy hiteles képet kaphassunk egy adott településről, lakosságról:

- Helyrajz és helytörténet, településtörténet
- Közlekedés
- Kapcsolatteremtés
- Népeségi adatok
- Munkaviszonyok, munkanélküliek
- Lakásviszonyok
- Oktatási lehetőségek
- Közösségi szervezetek és hálózatok, önszervező csoportok léte
- Szabadidős lehetőségek
- Helyi és központi kormányzat (önkormányzat, helyi és parlamenti képviselők, pártok stb.)
- Szociális szolgáltatások (pl. házi gondozás, hospice, hajléktalan melegedők, öregek klubja stb.)
- Egészségügyi ellátások (egészségügyi szolgáltatások, sürgősségi ellátások stb.)
- Rendőrségi statisztika, kriminalitás. (Noble - Bryant, 1991)¹⁵

Varga A. Tamás és Vercseg Ilona "Nyitott ház - nyitott tevékenység" képzés során a települések alapadatainak a feltáráshoz alkalmazott segédlete alapján még ezeken kívül egy-két fontosabb információs lehetőséget megemlít:

- A település helye a megyében
- A településhálózati szerepkör
- Életkörülmények, civilizációs szint
- Életmód, kulturális helyzet, művelődés
- Intézmények, szolgáltatások térképe. (Varga-Vercseg, 1985)¹⁶

Az adatok típusait osztályozhatjuk úgy, hogy vannak „kemény” adatok, amelyek objektív és mérhető adatok, s léteznek „lágy” adatok, amelyek általában nem számszerűsíthetők, olykor sok szubjektív véleményből, értékelésből állnak össze.

A legkézenfekvőbb kemény adatokat a statisztikákból, a KSH kiadványaiból nyerhetünk, hiszen ezeket össze is tudjuk hasonlítani más településekkel. A KSH statisztikai évkönyvei nagy részletességgel nyújtanak adatokat az ország településeiről. A KSH adatai mellett több fontos társadalomstatisztikai adattal számolhatunk. A legszélesebb körű adatokat a tízévente végrehajtott népszámlálás nyújtja. Az egyes települések népességszáma, az ott lakók nemek és életkor szerinti megoszlása, iskolai végzettségeik az egyik legfontosabb alapinformációi. A népszámlálás adatai mellett éppen ezért igénybe vehetjük az anyakönyvi hivatal tájékoztatását is a születések, halálozások és házasságkötések alakulásáról. Az önkormányzatnál bejelentett lakásváltozásokból pedig a vándorlás adatai tudhatók meg.¹⁷

E mellett nem lebecsülendők a lágy adatok, hiszen a lakosság, az érintettek szubjektív megnyilatkozásai, ha megfelelő módon elemezzük, értékeljük azokat, akkor fontos információkat nyújtanak.

¹⁴ Verebélyi Imre: i.m.

¹⁵ Michel Noble - Richard Bryant: Egy közösség arcéle (a helyi közösségi információk és forrásaik) IN: A Szociális munka elmélete és gyakorlata, 3. kötet (Semmelweis, Bp. 1996.)

¹⁶ Varga A. Tamás - Vercseg Ilona: "Nyitott ház - nyitott tevékenység" képzés - Szerk.: Varga A. Tamás - Vercseg Ilona (Múzsák, Bp. 1985.)

¹⁷ Hegyesi Gábor - Orsós Éva: i.m.

Az adatgyűjtést három kategóriába oszthatjuk:

- írásos anyagok, már létező dokumentumok,
- kérdőívvel, interjúval stb. felvett anyagok,
- megfigyelés útján szerzett tapasztalatok (Pincus-Minaham, 1970).¹⁸

A helyi szükségletek felméréséhez sok, már létező dokumentumot, írásos anyagot tudunk felhasználni. Információkhoz juthatunk olyan dokumentumokból is, amelyek eredetileg nem a mi kutatásunkhoz készültek, más célból íródtak (pl. helyi újságok cikkei, intézmények jelentései, éves beszámolóí, az önkormányzat kimutatásai, statisztikai adatok stb.).

A kérdőív az írásos megkérdezés olyan formája, ahol meghatározott nyílt vagy zárt kérdésekre várunk válaszokat. Az interjú szóbeli forma, amikor szintén előre megfogalmazott kérdéseket tehetünk fel, de a válaszoló itt jobban eltérhet a témától, több szubjektív elemet hozhat be, nincs meg az a kötöttség, mint a kérdőívnel, s ez nagyobb szabadságot ad a válaszolónak, hogy olyan kérdésekre is asszociáljon, amit direkt nem kérdeztünk volna meg (nemcsak azért, mert nem akartuk megkérdezni, hanem azért is, mert nem volt a figyelmünk középpontjában). A kérdőív felvételénél ajánlatos a lakosság reprezentatív felmérése, a véletlen mintavételt alkalmazni. Az interjúkat viszont érdekesebb olyan emberekkel folytatni, akik jobban ismerik településük problémáit, pusztán azért, mert munkájuk során közvetlenül sok emberrel találkoznak (pl. védőnő, boltos, kocsmáros, postás stb.).

A megfigyelés útján szerzett tapasztalatok is fontosak lehetnek, jól kiegészíthetik a felmérést. Megfigyelhetjük a házak, lakások állapotát, a jó és rossz állapotúak egymáshoz való viszonyát, a szolgáltatásokat nyújtó intézmények területi eloszlását, az újságokban megjelenő apróhirdetéseket, állásajánlatokat, milyen boltok, szolgáltatók (fodrász, videotéka stb.) vannak egyes környékeken, milyenek a presszók, kocsmák, és kik járnak oda, vannak-e szolgáltatások időseknek, gyerekeknek, mozgássérülteknek stb. Tulajdonképpen szinte mindent megfigyelhetünk, amivel találkozunk, csak nyitott szemmel kell járni, de lényeges, hogy mindezt megfelelő módon értelmezzük, a felmérésünkhöz adekvát módon használjuk fel. A *Glampson – T. Scott – D. N. Thomas* tanulmányában sok olyan megfigyelhető eseményre is kitérnek, ami rögtön nem jutna az eszünkbe (Glampson-Scott-Thomas, 1977).

Bármilyen adatgyűjtést is alkalmazunk, megbízható adatokhoz csak akkor juthatunk, ha azok:

- gyűjthetők,
- titkosan kezelhetők,
- megbízhatóak,
- teljeseek,
- összehasonlíthatóak,
- állandóak,
- áttekinthetőek (D.A. de Vaus, 1986).¹⁹

5. A kutatás

A kutatás a téma kiválasztásával kezdődik. A problémák felvetése után ajánlott a szakirodalom áttekintése, hiszen bármilyen témában lehetséges, hogy előttünk már foglalkoztak azzal, olyan formában, ami számunkra is hasznosítható. A konceptualizálás a probléma megfogalmazását jelenti, illetve azokat a hipotéziseket, feltevéseket, amelyeket bizonyítandó maga a kutatás. Mindezek után a kutatás módszerét kell eldöntenünk, azokat az eljárásokat, amelyeket alkalmazni fogunk a kutatás során.

A munka első fázisa leginkább egy megismerési folyamat. A kezdeti időszakban folyamatosan el kell végezni a rendelkezésre álló adatok, dokumentumok feltárását és elemzését. E közben a felkérők, a helyi

¹⁸ Hegyesi Gábor - Orsós Éva: i.m.

¹⁹ Hegyesi Gábor - Orsós Éva: i.m.

vezetők (polgármester, jegyző, iskolaigazgató stb.) és a helyi befolyásos személyek (orvos, védőnő, pap/lelkész, tanár, tanító, szervezetek és intézmények vezetői, helyi üzletemberek, boltos stb.) tájékoztatásait is be kell építeni a háttér információkból kialakított elemzésekbe. Informális, többnyire szubjektív véleményeket is be tudunk gyűjteni a lakosságtól, illetve a lakosok által hangadóknak (key-persons) megnevezett személyektől is. Olykor ezek a kulcsemberek az eddigi hozzáállásuk alapján, véleményformáló hatásukkal már fejtettek ki erőt a közösségre. Ezekről a beszélgetésekről több tanulmányban is megjegyzik, hogy a kapcsolatot megteremteni viszonylag nem nehéz, de mélyebbre hatolni már általában egyik partnerrel sem könnyű.

A beszélgetések feltárják a problémákat, körvonalazódnak a különböző érdekek, konfrontációk. A személyes beszélgetések, interjúk során meg lehet figyelni, hogy egy-egy kérdésnek mekkora az aktualitása, ill. milyen a nyilvánossága.

Ehhez lehet segítség *Angelusz Róbert* könyvében a közvélemény három típusáról leírtak:

1. Az aktuális közvélemény jellemzője az élénk kommunikáció, véleménynyilvánítás sokfélesége, ebből adódóan gyakori az ellentétes vélemények ütközése.

2. A lappangó közvélemény jellemzője a magas szintű aktualitás és a nagyon csekély nyilvánosság. A látens témák kerülnek a nyilvánosságot, csak az intim szférában jelennek meg, ebből adódóan gyakorta a hivatalos véleményekkel ellentétes álláspontot takar. A lappangás soha sem jelent passzivitást.

3. A nyugvó közvélemény jellemzője az aktualitás és a nyilvánosság alacsony szintje. A vélemények csak szórványosan válnak kommunikáció tárgyává, ami a közérdeklődés szempontjából az aktualitás hiányát jelzi. (Angelusz, 1983)²⁰

Ahhoz, hogy a helyi társadalom jól működjön, több feltételnek is működőképesnek kell lennie:

- információs csatornák,
- "párbeszéd" vertikálisan (ezt nevezhetjük érdekképviseletnek és érdekvényesítésnek),
- "párbeszéd" horizontálisan (ezt nevezhetjük érdekegyeztetésnek),
- a helyi lakosság aktív részvétele,
- "manifesztációs fórumok" (ahol a lakosság érdekeinek politizációja megy végbe).

Kilényi Géza szerint ahhoz, hogy az információs csatornák jól működjenek, hogy horizontálisan bővülő párbeszéd alakuljon ki, illetve, hogy a helyi lakosság minél aktívabb legyen - szükség van konzultatív fórumokra, ahol a közvetlen demokrácia "keretében" a lakosság is elmondhatja a véleményét, ami üggyöntő hatáskört nem jelent, de a nyitott településpolitika fontos eszköze lehet.²¹

Papp Zsolt arra hívja fel a figyelmet, hogy kellően széles nyilvánosságot azért kell beavatni a tervezési folyamatokba, mert az "érintettek megerősítő és megsokszorozó közreműködése nélkül" előbb-utóbb felszínre kerülnek az ellenvetések, amik lehetnek kockázatosak is a vezetésre nézve, illetve mindenképpen több adminisztrációt és költséget jelent az utólagos konszenzus elnyerése.²²

6. Problématérkép, elemzés és tervezés

A XX. század elején a szociológia keretein belül a városszociológia, majd később a településszociológia alakult ki, de a XIX. századtól kezdődően a helyi hatalom kérdéseivel is már foglalkoztak. Konkrétan a helyi társadalmakat és a törvényszerűségeit a szociológia a II. világháború után kezdte el kutatni.

A városszociológia első fontos kutatása és az úgynevezett *Chicagói iskola* kialakulásának mérföldköve a *Hull House Maps & Papers*.

A *Hull House Maps & Papers* c. könyv *Florence Kelly* 1895-ös chicagói felmérését közölte.

Ebből pontos képet kapunk az akkori életviszonyokról:

²⁰ Angelusz Róbert: Kommunikáló társadalom (Gondolat, Bp. 1983.)

²¹ Kilényi Géza: Gondolatok a tanácsai szervezet továbbfejlesztéséről IN: Lehet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei - szerk.: Böhm Antal (Kossuth, Bp. 1988.)

²² Papp Zsolt: Adalékok a tervezés demokratikus legitimitásához IN: Lehet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei - szerk.: Böhm Antal (Kossuth, Bp. 1988.)

- lakásviszonyokról,
- iskolázottságról,
- nyelvismeretről,
- lakbérékről,
- gyermekek számáról,
- származásokról,
- heti munkabérről stb.²³

A Chicagói városszociológiai iskola második nagy korszaka az 1930-as években volt, amikor a szociálökológia képviselői *Burgess, McKenzie, White, Park* és mások foglalkoztak az életmóddal összefüggő idő- és térbeli kapcsolatok kutatásával. Viszonyrendszerek, kapcsolatrendszerek működésének mechanizmusai voltak a későbbi kutatások fő témái.

Magyarországon Magyar Zoltán, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet igazgatója a 30-as évek végén tett kísérletet arra, hogy az újszerű elméletek a hazai gyakorlatban is alkalmazhatóvá váljanak. 1940-ben Komárom vármegye szociális és gazdasági viszonyait térképezték fel, olyan módon, hogy a szociális problémák feltárásához, kezeléséhez átfogó elemzéseket végeztek. A munkához kb. 30 problématerképet készítettek, mindezekhez főként statisztikai adatokat használva. Az adatokat értékelték, „községi diagnózis lapok” elnevezéssel három témakört jelöltek ki: a helyzet, a probléma és a megoldások. A „helyzet” a felmérés adatait tartalmazta, a „probléma” a mindezekből a tényekből származó megállapításokat, még a „megoldások” azokat a javaslatokat, amiket a munkacsoport kidolgozott. A módszer jól működött, nem ennek tudható be, hogy a gyakorlatban az objektív eredményeket végül szubjektív alkalmazásra váltották át, hiszen továbbra is az „érdemesség” szelektivitása maradt a meghatározó a szociálpolitikai döntések hátterében.²⁴

A problémák térképen való bemutatása lehetőséget ad arra, hogy jobban felfigyeljünk a sokszor rejtett egyenlőtlenségekre, a szakembereknek pedig a tervezéshez, stratégiák kidolgozásához nyújt segítséget. A módszer mindezek mellett objektív és független, tudományos igényességgel alkalmazható. A térképkészítés egy tanulási folyamat is, hiszen alkalmazása során a vizsgált térségről, populációról új összefüggéseket ismerünk meg, de átláthatóbbá válnak, rendeződnek a már meglévő ismereteink is.

Egy másik hasznos módszer az eltérés-elemzés módszere, ami nem bonyolult, mégis praktikus. A térképre először azokat a szociális indikátorokat visszük fel, amelyeket fontosnak tartunk (pl. egy hátrányos populáció lakóhelyeit), majd a következő lépésben jelöljük azokat a szolgáltatásokat, amelyek a célcsoportnak a rendelkezésére áll(hat)nak. Ezután a szolgáltatásokat ténylegesen igénybevevőket jelöljük. Az így kialakult térképet már csak elemezni kell, s az eltérések okát megkeresni.²⁵

Mindegyik elemzésnek elvárható hozama, hogy segíti pontosítani a célokat, a prioritásokat, a finanszírozási problémák feltárását, a gazdaságosabb, hatékonyabb működés feltételeinek kidolgozását, és jól meghatározott tervek felállítását könnyíti.

Az elemzés egy összefoglaló tanulmány elkészítésével zárul. A tanulmány főbb pontjai a következők:

- a szükségletek konkrét meghatározása,
- meghatározni:
 - ellátottak körét,
 - ellátók körét,
 - fenntartót;
- a problémakezelés egyes lépései,
- folyamatok tervezése,
- határidők, részfeladatok felállítása,

²³ Wolfgang C. Müller: Hogyan vált a segítségnyújtás hivatássá? (T-Twins, Bp. 1992.)

²⁴ Hegyesi Gábor - Orsós Éva: i.m.

²⁵ Hegyesi Gábor - Orsós Éva: i.m.

- a megvalósításban számításba jövő erőforrások (nemcsak pénz),
- felelősségi szintek,
- kiszámítható eredmények,
- eredmények ellenőrzése, beszámolója, kiértékelése.

A stratégiai célok megfogalmazása nem egy jelenlegi állapot fenntartására irányul. A jelenlegi problémákból kiindulva, lehetséges jövőbeli helyzethez lehet kijelölni feltételeket, eszközöket és feladatokat. A prioritások meghatározása is lényeges kérdés (milyen társadalmi csoportokra irányul egy meghatározott időn belül a szociális ellátás). A meglévő intézményrendszer és támogatások elemzése, illetve a szükséges ellátások felmérése sem maradhat el.

A szociálpolitika önmagában nem kezelhető és tervezhető, ugyanis a szociális problémák sok más kérdéssel együtt jelentkeznek (pl. oktatás, egészségvédelem stb.). Többek között nagyon meghatározó a lakosság összetétele. Éppen ezért a helyi társadalom tervezési „szokásai”, stratégiája nagyban meghatározza a település fejlődési irányát.

Most álljon itt a tervezés néhány szempontja, amiket a gyakorlatban talán nem mindig tartanak szem előtt:

- legyen a tervezés decentralizált;
- legyen integrált szemléletű;
- legyen a tervezés reális;
- legyen a tervezés flexibilis;
- legyen a tervezés számon kérhető (egyértelmű és lemérhető célokat kell felállítani);
- vegyen részt a közösség minden rétege, csoportja, hogy közös felelősség alakulhasson ki;
- legyen monitoring tevékenység és ellenőrzés.²⁶

7. Az eredmények hasznosítása

A kutatási eredmények segítenek a helyi szükségletek és azok területi elrendeződésének megismerésében, az ellátási hiányosságok feltárásában. Az elemzésből hasznosítható javaslatot kell készíteni mielőtt a döntéshozók elé kerül a munkánk.

A javaslat elkészítésénél fontos szempont, hogy világosan, érthetően, jól strukturáltan mutassa be az adott problémát és annak a megoldási tervét.

R. Pruger és H. Specht tanulmánya jól hasznosítható vázlatot közöl, milyen legyen egy javaslat:

- Bevezetés, bemutatás (informatív, érthető és átfogó, ne legyen hosszú)
- A probléma elméleti elemzése (a probléma keletkezésének, fennmaradásának okai, magyarázata)
- Célok (a problémákból jól levezetett, logikusan megfogalmazott célok)
- Akcióterv
 - Cselekvési program (milyen eszközökkel, milyen feltételek mellett, milyen lépések sorozatán keresztül érjük el a célt, illetve milyen erőforrásokat akar bevonni a javaslattevő)
 - Időrend (határidők, jelentések időrendje)
 - Résztvevők (hányan, kik vesznek részt a programban, milyen végzettségűek, kinek milyen határidős felelőssége van a szakmai programban, adminisztrációban, jelentések megírásában stb.)
- Költségvetés (minden bér és nem bér jellegű költség, összhangban a programmal és a résztvevők létszámával)
- A javaslatot támogató egyéb dokumentumok (felhasznált statisztikák, kérdőívek, interjúk szövege, de újságcikkek, fotók is lehetnek, amik alátámasztják a javaslatot).
- Irodalomjegyzék (Pruger – Specht, 1973)²⁷

Debrecen, 2003. július 8.

²⁶ Neumark Tamás dr.: Helyi jóléti rendszerek. A közösségi gondozás közösérdekeltségű együttműködése (kézirat, Debrecen, 2002.)

²⁷ Hegyesi Gábor - Orsós Éva: i.m.

Irodalomjegyzék

- Angelusz Róbert: Kommunikáló társadalom (Gondolat, Bp. 1983.)
- Andorka Rudolf: A rendszerváltozás szociálpolitikai problémái (IN: Valóság, 1992/7.)
- Babbie, Earl: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata (Balassi, Bp. 1999.)
- Ferge Zsuzsa: Szociálpolitika és társadalom (T-Twins, Bp. 1991.)
- Ferge Zsuzsa: És mi lesz, ha nem lesz? - Tanulmányok az államról a XX. szd. végén (Helikon, Bp. 1997.)
- Ferge Zsuzsa: Elszabaduló egyenlőtlenségek (A szociális szakképzés könyvtára, Bp. 2000.)
- Ferge Zsuzsa: A magyar segélyezési rendszer reformja (IN: Esély, 1996/1-2.)
- Ferge Zsuzsa: Szabadság és biztonság (IN: Esély, 1994/5.)
- A. Gergely András: Urbanizált méhkas, avagy a helyi társadalom (Akadémiai, Bp. 1993.)
- Hegyesi Gábor - Orsós Éva: Bevezetés a helyi szükségletek és források megismerésének módszertanába. Segédanyag a szociális programok megalapozásához (Népjóléti Minisztérium, Bp. 1994.)
- Helyi társadalom I-V. - Szerk.: Böhm Antal - Pál László (MSZMP Társadalomtudományi Int. Bp. 1983 - 1987.)
- Hívjuk talán nonprofitnak - Szerk.: Kuti Éva (Nonprofit Kutatócsoport, Bp. 1999.)
- Hilscher Rezső dr.: Kommunális szociálpolitika IN: Városi Szemle, Miskolc, XXXIII. évf. 1947.
- Kopp Mária - Skrabski Árpád - Szedmák Sándor: Országos reprezentatív felmérés eredményei és a morbiditási mutatók legfontosabb háttértényezői (IN: Végeken, 1997/II.-III.)
- Lehet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei - szerk.: Böhm Antal (Kossuth, Bp. 1988.)
- Müller, C. Wolfgang: Hogyan vált a segítségnyújtás hivatássá? (T-Twins, Bp. 1992.)
- Neumark Tamás dr.: Helyi jóléti rendszerek. A közösségi gondozás közösérdekeltségű együttműködése (kézirat, Debrecen, 2002.)
- Pikó Bettina dr.: Egyenlőtlenség és egészség: Hogyan befolyásolja a társadalmi-gazdasági helyzet a fiatalok egészségi állapotát? (IN: Társadalomkutatás, 1997/3-4. szám, 219-233. old.)
- Sárközy Tamás: Az állam és a gazdaság viszonyának átalakulása avagy a politikai állam végnapjai (IN: Mozgó Világ, 1997/7.)
- Varga A. Tamás - Vercseg Ilona: Közösségfejlesztés (Magyar Művelődési Intézet, Bp. 1998.)
- Zombori Gyula: A szociálpolitika alapfogalmai (A szociális szakképzés könyvtára, Bp. 1994.)