

Jeffrey D. Straussman–Fábián Katalin

A szociális segély ügyintézésének dilemmái, helyi szinten¹

Nehéz választások elé kerülnek olykor az önkormányzatok ügyintézői amiatt, hogy a pénzügyi keretek szinte soha nem elegendőek arra, hogy minden kérelmezőt támogatásban részesítsenek. Nagyon egyszerű lenne azonban az ezzel kapcsolatos összes problémát azzal félretenni, hogy bármiféle megoldás meghaladja az önkormányzati ügyintézők hatáskörét. E dilemma elemzése céljából alakítottuk ki Pikács itt bemutatandó példáját.

Pikács² egy budapesti kerület, lakóinak szám nyocvanezer fő. A pikácsiak nagy része szegény, s több mint 40 százalékuk nyugdíjas. Nagy Gábor alpolgármester együtt érez a szegényekkel, de véleményét összhangba kell hoznia a kerület pénzügyi helyzetével. Amikor az alpolgármester az önkormányzati költségvetést elemezte, rádöbbsent, hogy a két hét múlva esedékes önkormányzati gyűlésen olyan javaslatokat kell előterjesztenie, amelyek segítségével a költségvetés deficitjét csökkenteni tudják. Elvileg a kerület egyik fő céljául tűzték ki az oktatás és az egészségügy színvonalának fenntartását, de időközben a szegények száma ugrásszerűen megnőtt. A helybeliek közül sokan panaszolták, hogy nem tudják a villany- és gázszámlát kifizetni, az önkormányzati lakást bérlők között pedig nagy riadalmat váltott ki a tervezet, mely szerint 25 százalékkal emelik a lakbért. A nyugdíjasok azt panaszolták, hogy nem tudnak kijönni a nyugdíjukból. Mindenki az alpolgármesterhez fordult segítségért.

A pikácsi segélyezési tapasztalatok jól jelzik a lesüllyedő és veszélyeztetett lakossági csoportok számának növekedését, és azt, hogy ez a tendencia milyen nagy terhet ró az önkormányzati költségvetésre. 1987-ben a rendkívüli szociális segélyben részesülők száma 7426 fő volt. 1995-re ez a szám

Az önkormányzati innovációk a szociálpolitikában című kutatási program arra irányult, hogy megvizsgálja a helyi társadalom szociális, kulturális és egészségügyi szükségleteit kielégítő intézmények innovatív megoldásait. A kutatás vezetője amerikai részről Jeffrey D. Straussman, magyar részről Lévai Katalin. A programot a Pew Charitable Trusts, az Institute for Local Government and Public Service (affiliated with the Open Society Institute) és a United States Information Service támogatja. A kutatás teljes anyaga 1996 márciusában könyv formájában is megjelenik Innovatív önkormányzatok címmel.

14 713-ra nőtt. Ez alatt az idő alatt a segélyezésre fordított összeg is rohamosan emelkedett: míg 1987-ben 10,2 millió Ft-ot költöttek rendkívüli szociális segélyre, addig 1994 végére ez a szám 51,8 millióra ugrott. 1995 második felétől kezdve azonban a kerület önkormányzata korlátozni kezdte a segélyeket. Bár egy év leforgása alatt egy személy hat alkalommal vehet fel szociális segélyt, a szigorítás így is egyértelműen nyomon követhető. 1993-ban 43 421 esetben kérelmeztek a kerületben szociális segélyt. 1994-ben erre 46 867 alkalommal került sor, míg 1995 első öt hónapjában mindössze 12 278 kérelem érkezett be. A kérelmezők számának ez a rohamos csökkenése az önkormányzat rendkívül nehéz anyagi helyzetével volt magyarázható. A segélyt kérőknek átlagosan 40 százalékát elutasították. A visszautasítottak nagy része a nyugdíjasok köréből került ki.

A szociális segély kérelmezésének lépcsői a következők voltak Pikácson:

1. A kérelmezőnek be kell mutatnia az utóbbi hat hónapban szerzett jövedelmét. Nyugdíjasoknak a havi nyugdíjszelvényt kell mellékelniük.
2. Családi pótlékról, árvasági segélyről és gyermektartási díjról egyaránt be kell számolnia.
3. Minden egyéb jövedelemforrásról számot kell adnia.
4. A gyermekintézményeknek (bölcsődétől iskoláig) írásos igazolást kell adniuk a család helyzetéről. Ha a családban élő gyermek még csecsemőkorú, akkor a körzeti védőnőtől kell igazolást kérni.
5. Az önkormányzat megbízottja helyszíni megfigyelés során is meggyőződik a család életkörülményeiről. (A látogatást egy helybéli nyugdíjas végzi, aki harminc alkalomért 5000 Ft-ot kap kézhez.)
6. Az önkormányzat döntést hoz a segélyre való jogosultságról. Ha a kérelmezőnek 14 000 Ft-nál nagyobb a havi jövedelme, akkor automatikusan elutasítják.

Kiss Csilla a pikácsi önkormányzat osztályvezető-helyettese, aki a szociális segélyrendszer átalakításáért felelős. Megítélése szerint a szociális segély elbírálása és elosztása mindig is bonyolult volt, de mostanában csak még összetettebbé vált. Véleménye szerint a parlament részletekben és sokszor egymásnak ellentmondóan szabályozta az önkormányzatok tevékenységét. Ugyanakkor Kiss Csilla azt is belátja, hogy az önkormányzatnak ki kell fejlesztenie egy racionális rendszert a segélykérelmek tisztességes elbírálására. Nem nagy örömmel veszi viszont tudomásul, hogy a rábízott felelősség és döntési kényszer nagyrészt a szociális segély szabályozásának többértelműségéből fakad. Azzal is kénytelen számot vetni, hogy leginkább ő a célpontja az elutasított kérelmezők panaszhadának, és az ő döntését kérdőjelezi meg a szociális fellebbviteli bizottság előtt. A fellebbezések nagy részét ugyan újra elutasítják, de a folyamat újra indul, amikor az elutasított kérelmezők ismételten szociális segélyért folyamodnak.

Mind Nagy alpolgármester, mind Kiss osztályvezető-helyettes azzal próbálkozik, hogy a rendkívüli szociális segélyt más támogatási formákkal helyettesítse. Az egyik ilyen helyettesítési módot az iskolai ingyen ebéd jelenti, melyet a rászorulóknak készpénz helyett kaphatnak. Egy másik megoldás az, ha a munkanélküliséggel sújtott családnak egy ideig nem kell lakbért fizetnie (abban az esetben, ha önkormányzati lakást bérelnék). Egy harmadik esetben

a munkanélkülieknek az önkormányzat közhasznú munkavégzési lehetőséget ajánl fel. Ha az állást felajánlják, a munkanélküli köteles azt elfogadni. Kiss Csilla tudja, hogy nincs túl sok ilyen állás, és tudja azt is, hogy a közhasznú munka csak kis mértékben képes hozzájárulni egy család anyagi helyzetének javításához. 1994 folyamán kb. 70 fő vett részt ebben a programban, 1995-ben 50. Ez a három helyettesítési módszer azonban, ha korlátozott keretek között is, de lehetőséget nyújt ahhoz, hogy az önkormányzat választ találjon arra: miként feleljen meg a növekvő szociális bizonytalanság követelte magasabb támogatási igénynek anélkül, hogy még jobban aláásná a már amúgy is meglehetősen bizonytalan lábakon álló önkormányzati pénzügyi háztartást.

1993-ban az önkormányzat új előírást léptetett életbe a szociális segély elosztása területén. Ettől az időponttól kezdve az egyén helyett a családot tekintették alapegységnek. Sok család nem tudott megbirkózni a munkanélküliséggel, lépést tartani a növekvő lakbérrel és a lakáshoz kapcsolódó, egyéb költségekkel, alkalmazkodni az oktatási kiadások rohamos növekedéséhez. A veszélyeztetett helyzetű gyerekek száma is ugrásszerűen nőtt. Az önkormányzat pénzügyi segély helyett élelmiszerre beváltható jegyet és villany- és gázzámlára beváltható utalványt adott a leginkább rászorulóknak. A szociális bizottság az iskolákat kérte fel, hogy biztassák az anyagilag szerintük rászoruló családokat arra, hogy segélyt kérelmezzenek. Az önkormányzat döntése után az iskola utalta ki és követte figyelemmel a segély felhasználását. Ez a megoldás alapvetően az idős emberek esetében alkalmazott módszerhez volt hasonlító, ahol az idősök napközi otthona, illetve az idősök háza volt az, amely az önkormányzat pozitív döntése után kiadta az idősöknek járó szociális segélyt.

Miután ezeket a tényeket áttekintette, az alpolgármester úgy döntött, hogy a szociális segély átalakítása mellett áll ki. Tovább akarta folytatni azt a gyakorlatot, amely szerint a személy helyett a család az elemzés és jogosultság vizsgálatának alapja. Bár az ügyintézők sem voltak teljes egyetértésben a „család” definícióját illetően (hogy vérségi vagy lakóközösségi, szűkebben vagy tágabban értelmezett családra gondoljanak-e), sőt a „szükséget szenvedő” kifejezés sem volt éppen egyértelmű, de az önkormányzati választott tagokkal összhangban az ügyintézők is egy univerzálisan alkalmazható rendszer alapelemeinek létrehozásán dolgoztak. Ez az új rendszer eredetileg kizárta a szociális segélyre jogosultak köréből az egyedülálló munkavállalókat és a lakás-, illetve ingatlanulajdonosokat. Később felül kellett vizsgálniuk ezeket a korlátozásokat, és a szociális segélyből a továbbiakban nem zárták ki automatikusan a lakástulajdonosokat, mert felismerték, hogy a lakóknak gyakran nem volt más lehetőségük, mint megvenni az addig bérelt lakásukat.

Nagy alpolgármester és Kiss osztályvezető-helyettes egyaránt úgy véli, hogy a szociális segély átalakítása helyes irányban halad, de azt is látják, hogy az ügyintézési rend még mindig a tűzoltás jellemzőit viseli magán. Az önkormányzat még nem tudott általánosan alkalmazható elbírálási útmutatást elfogadni. Pikácson egyre inkább nő a segélyre való rászorultság, a költségvetés viszont nem bírja el, ha a szociális segély terhe tovább nőne. Olyan megoldást kell találniuk, amely lehetővé teszi, hogy a szociális segély elosztásának rendszere rugalmasan reagáljon a jogos kérelmekre, ugyanakkor

pénzügyi szempontból konzervatíván viselkedik. Elég nehéz egyensúlyozási gyakorlatnak látszik ez a feladat.

A példában szereplő, képzeletbeli pikácsi önkormányzat helyzete és problémái talán más önkormányzatoknál is ismerősek. A szociális segély iránti kérelmek napjainkban nőnek, míg a költségvetés reálértékben stagnál vagy csökken. Az okok nagyrészt két dologra vezethetők vissza: egyrészt a szociális rendszer nehézkes átalakulására, és ezzel összefüggésben a változó jogi előírásokra, másrészt az olyan sajátosságokra, mint amilyen a demográfiai helyzet. De függetlenül attól, hogy ezek a jelenségek mennyiben felelősek a pikácsi problémák kialakulásáért, az önkormányzatok választott és kinevezett tagjainak hatáskörén kívül esne megváltoztatásuk. Egy köztisztviselőnek arra kell figyelmeztetnie és energiáját koncentrálnia, amit képes befolyásolni. Nagy alpolgármesternek és Kiss osztályvezető-helyettesnek ezért is kell a szociális segély elosztásának rendszerére összpontosítania.

Önkormányzati ügyintézési rend

A szociális támogatás rendszere mintaként szolgálhat az ügyintézési rend (Case Processing) bemutatására. Az ügyintézési rend az önkormányzat más tevékenységi területeire is vonatkozhat: szolgáltatásra és irányításra egyaránt, ahol lehetőség van a kliensek különböző rendszerű rendezésére (sorbanállás). Az ügyintézési rend főbb általános jellemzőinek az alábbiakat tekintjük:

- * Az országos vagy helyi törvényhozás/szabályozás kijelöl egy célcsoportot egy adott szolgáltatás kedvezményezettjeként.

- * A törvény, illetve a szabály alapján bizonyos személyek jogosulttá válnak a kedvezményekre.

- * A beérkezett eseteket elemzik és elbírálják, a megfelelő cselekvési utat/módot kijelölik.

- * Az (ön)kormányzat elvégzi kijelölt feladatát és lezárja az ügyet. Az ügyintézési-feldolgozási rend három alapkövetelményt állít az önkormányzati tisztviselők elé: megköveteli az igazságos elbírálást, a gyors reakciókészséget és a felelősségteljes, megbízható magatartást. Az igazságosság mint alapkövetelmény a különböző esetek összevetésében nélkülözhetetlen, a reakciókészség az esetekre való időbeni válaszadást teszi lehetővé, míg a megbízhatóság azt jelenti, hogy a döntések összhangban állnak az érvényben lévő törvényekkel és előírásokkal. Az önkormányzati tisztviselőknek szembe kell nézniük azzal a ténnyel, hogy ez a három követelmény nem alakítható át közvetlen gyakorlati útmutatássá. Ebből az következik, hogy a köztisztviselők tudása és tapasztalata központi elemévé válik az ügyintézésnek, anélkül, hogy a döntések alapjául szolgáló értékrendszertől mint követelményrendszertől eltekintենek.

Döntési problémák az ügyintézés során

A pikácsi példára visszatekintve egyértelműnek tűnik, hogy a szociális osztály vezetője kénytelen fontossági sorrendet felállítani. A prioritás aszerint is felállítható, hogy melyik kérelem érkezett be először, vagy hogy mennyi időt vesz igénybe az adott eset elbírálása, illetve aszerint is rendezhetők a beérkezett ügyek, hogy milyen és mekkora pénzügyi vagy egyéb szolgáltatásra tartanak igényt. A döntést az előbb felsorolt hármas követelményrendszertől függően, annak figyelembevételével kell meghozni. Ugyanakkor mindegyik megoldásnak van előnye és hátránya is. Vegyük sorra a következő lehetőségeket:

1. Abban az esetben, ha a szociális osztály helyettes vezetője, Kiss Csilla úgy dönt, hogy az időbeli beérkezési sorrend a legfontosabb meghatározója a kérvényeknek, akkor a régebbi kérelmeket előbb bírálják el, mint az újonnan beérkezőket. Első pillantásra ez a megoldás talán igazságosnak és gyors reakciójúnak tűnhet, hiszen azoknak az ügyét előbb kell elintézni, akik régebben várnak, mint azokat, akik nemrég adták be a kérelmüket. De azt is érdemes figyelembe venni, hogy lehet olyan régi kérelem, amely nagyon gyorsan és egyszerűen elintézhető, míg néhány újonnan beérkezett nehezebb eset azonnali intézkedést igényel.

2. Az is előfordulhat, hogy Kiss Csilla más fontossági sorrendet állapít meg. Ha nagyszámú kérelem érkezik be, lehet, hogy úgy dönt: az esetek mielőbbi elrendezése a cél. A munkatársaknak korlátozniuk kell mind az időt, mind az energiát, amelyet egy adott eset megoldására fordítanak. Míg ez az ügyviteli rend igazságos megoldás abból a szempontból, hogy minden esettel foglalkozik (és egyúttal megszünteti az esetek felhalmozódását és a lemaradást), ugyanakkor azok a kérelmezők, akiknek súlyos problémájuk van, és komoly nehézségekkel kell szembenéznük, nem kapnak elegendő figyelmet. Ráadásul az ügyintézők ebben az esetben kétféleképpen is tévedhetnek: a) olyan kérelmezők is megkaphatják a segélyt, akik erre nem jogosultak, b) jogosult kérelmezőket is elutasíthatnak a felszínes esetelemzés következtében. Megállapítható, hogy míg ez a megoldási mód igazságosnak és gyors lefutásúnak látszik, a megbízhatóság szempontjából komoly kívánnivalót hagy maga után.

3. Előfordulhat, hogy Kiss osztályvezető-helyettes egy harmadik ügyintézési módot és célt részesít előnyben, és azokat a kérelmeket intézik el először, amelyek nyilvánvalóan a legsürgősebbek, illetve a legkomolyabb problémának tűnnek. Ilyen eseteknek tekinthetők például az olyan családok kérelmei, ahol a munkanélküliséggel járó szűkös anyagi helyzet más szociális problémákkal párosul, alkoholizmussal vagy a gyerekek iskolai beilleszkedési és előrehaladási problémáival stb.. Első pillantásra racionálisnak tűnik, hogy a nehezebb esetekre több időt és energiát fordítsanak, mint az egyszerűbbekre. Ugyanakkor a bonyolult ügyek természetesen aránytalanul sok erőforrást emésztene fel, ugyanannyi idő alatt jóval kevesebb ügyet tudnak foglalkozni az önkormányzatnál, és így a reakciókészség kritériuma szenvedhet csorbát.

Az igazságosságot gyakran úgy értelmezzük, hogy az eseteket egyformán

1. táblázat

A szociális munkában felmerülő, különböző fontosságú célok és ezek másodlagos következményei

Cél	Módszer	Másodlagos következmények
1. Minél több esetet a lehető leggyorsabban lezárni.	Az egyszerűbb esetek kiválasztása és csak ezeknek a rendezése.	A bonyolultabb kérdések felhalmozódnak.
2. Egy adott időpont előtt keletkezett esetekre megoldást találni.	Az ügyintézők szinte kizárólagosan a régi esetekre koncentrálnak.	Elvesztegetődik az idő lényegtelen esetekre és elfelecsúsznak a megoldás lendülete.
3. Minél több lakos életét pozitívan befolyásolni.	Az érintett lakossági csoport, intézmény vagy szervezet nagysága szerint választják ki a kérdéses ügyet.	Kevesebb ügyet dolgoznak fel, mert a nagyobb és bonyolultabb esetek sokkal több időt és energiát igényelnek.
4. Adott határidőn belül minden új esetre hatékony választ adni.	Minden esetet kiadni az ügyintézőknek, megterhelésüktől és attól függetlenül, hogy van-e lehetőségük az ügy alapos elemzésére.	Az elvárások először nagyon megnőnek, majd lezuhanak, ahogyan egyre több időbe telik az elemzés elvégzése.
5. A legfontosabb eseteket gyorsan rendezni.	A beérkező esetekből kiválogatni a legfontosabbakat, és ezeknek elsőlegességet nyújtani.	Némelyik eset több időt vesz igénybe, mint ahogy első pillantásra tűnt, de az irányított végrehajtás nagyobb hatást ér el.
6. Egyenlően kezelni az eseteket (akkor is, ha ettől a végrehajtás lelassul).	Beérkezési sorrendben végezni a feldolgozást: a legrégebbi ügygel foglalkoznak először.	Az eseteket egyenlően bírálják el, de a kevésbé fontos kérdésekkel elvesz az idő, míg a fontosakra nem marad elegendő energia.
7. Minden ügyet a lehető leggyorsabban kezelni.	Az egyszerű eseteket minél gyorsabban lezárni, az esetelemzést a lehető legminimálisabbra szorítani.	Az eset elemzésének minősége szenved csorbát, és ennek következményeképp az előírásokat alig tartják be.

A táblázat alapjául Stephen R. Rosenthal: *Managing Government Operations* Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1982, 225. oldal szolgált.

kell elbírálni. Ez a megközelítés megköveteli, hogy minden egyes esetben intézkedjenek valahogyan, az ügy komolyságától és sürgősségétől függetlenül. Ez a hozzáállás hangsúlyozza a reagálás fontosságát, ugyanakkor a triviális esetekre a szükségesnél több energiát pazarol, és növeli azokat az elvárásokat, amelyeket végül képtelen kielégíteni. A sürgős és nehéz esetek azonban csak részleges megoldást nyernek. Bár ez az ügyintézési rendszer

nagyon gyakorlatias, nem elégíti ki sem az igazságosság, sem a felelősségteljes cselekvés kritériumát. Az ügyintézés ezen főbb dilemmáit az előző oldalon lévő táblázat foglalja össze.

A felsorolt ügyintézési döntési mechanizmusok (sorbanállási rendszerek) illusztrálják, hogy az önkormányzati tisztviselők nap mint nap nehezen megoldható dilemmákkal szembesülnek. Az alapprobléma az, hogy mindegyik megoldási mód az egyenlő elbírálás fogalmára épít, de ez az egyenlőség, mint tudjuk, sokféleképpen értelmezhető. A köztisztviselők természetesen megpróbálnak valamilyen megoldást találni a fenti dilemmák megoldására vagy legalábbis egyszerűsítésére. A bonyolult eseteket például egy tapasztaltabb tisztviselőnek adják ki, aki saját ügyintézési rendjeként a beérkezési sorrend mellett dönthet. Ez az összetett megoldási forma jó esetben csökkenti az égető problémák számát (attól függően persze, hogy mennyi tisztviselő dolgozik az adott területen, és hogy mekkora hátralékuk van), de az ilyen technikai megoldásoktól az előbb felsorolt dilemmák még nem tűnnek el.

Miért érdekelné az önkormányzati tisztviselőket az ügyintézési rend kialakítása? A megbízhatóság és a szavahihetőség erre talán válasz, hiszen a tisztségviselőknek mindig igazolniuk kell döntésük indokoltságát. Mivel az ügyintézés értékítéletet követel, és a pénzügyi keretek végesek, a kérelmezők egy részét elkerülhetetlenül elutasítják. A tisztviselőknek tisztában kell lenniük azzal, hogy milyen mechanizmus alapján döntenek például a szociális segély odaítéléséről, formájáról és mértékéről. A döntési mechanizmus ismerete azonban szintén nem helyettesíti, és főleg nem szünteti meg a vázolt dilemmákról való kreatív és kritikus gondolkozást. A döntések meghozatalánál és azok igazolásakor maguk a polgármesterek, a szociálpolitikai bizottság tagjai, az állampolgárok vagy a tisztviselők azok, akik e kérdéseket felteszik.

Jegyzetek

1. Az frás alapjául szolgáló kutatásra és az információcserére, továbbá a képzésre a Pew Charitable Trusts és az Institute for Local Government and Public Service (Open Society Institute) nyújtott pénzügyi támogatást.
2. A példánkban szereplő Pikács Budapest egy képzeletbeli, de valós elemekből összeszőtt kerülete. Az itt felsorolt adatok nem vonatkoznak megtörtént esetekre, és nem utalnak valós személyekre, hanem a magyarországi önkormányzatok néhány általános problémáját vetik fel.