

HOFFMAN ISTVÁN–KRÉMER BALÁZS

Amit a SZOLID Projekt mutat*

Dilemmák és nehézségek a szociális ellátások, szolgáltatások és az igazgatási reformelképzelések terén

A szakma képviselőinek visszatérő jelzései és javaslatai alapján a korábbi ESZCSM kezdeményezte, hogy újítsák meg az 1993 óta hatályos, több mint hatvan módosítást megélt, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt. Az erre irányuló program a SZOLID Projekt¹ nevet kapta. Jelen tanulmány célja, hogy a SZOLID Projekt keretében folytatott tudományos és gyakorlati kutatások és vizsgálatok, megbeszélések és viták eredményeit – egyfajta sajátos, szubjektív és bizonyosan vitára inspiráló formában – áttekintse.²

Afféle „használati utasításként” a következőket bocsáthatjuk előre:

A SZOLID sokkal ambiciózusabb tervekkel indult, mint amennyi eredményt eddig sikerült felmutatnia. A későbbiekben részletesebben kifejtett megállapításaink szerint az ambíciók és az eredmények közötti különbségeket döntően néhány jól körülírható tényezőkre vezethetjük vissza.

Az egyik tényező az időpont sajátossága. A munkák megindulásakor ugyanis más volt a hazai és külföldi, politikai és gazdasági környezet, mint később. E különbségeket érzékeltetendő, csupán néhány tényezőre hívnánk fel a figyelmet. A SZOLID indulásakor általános volt az a vélekedés, hogy hamarosan beindul az államszervezet átalakítása, a közigazgatási és önkormányzati reform. Ám ez nemhogy nem indult be, de elvileg is egyre kisebbnek tűnik az esély arra, hogy a minősített többséggel elfogadandó törvények esetleges megváltoztatásával létrejön az igazgatás, így a szociális közigazgatás reformja.

Jelentős változást, némiképp jelentős könnyebbé is jelentett a SZO-

* A szociális ellátórendszer című rovatunkat az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium által irányított SZOLID Projekt támogatja. Jelen tanulmány a SZOLID Projekt támogatásával készült.

1 A SZOLID Projekt teljes megnevezése: „A Szociális Törvény Lehetséges Megújítása és a Szociális Igazgatás Demokratikus, Távtatos Fejlesztése”. A mozaikszó nyilván utal a szolidaritásra mint alapértékre.

2 Ez az áttekintés tudatosan további szakmai vitákra szeretne ösztönözni, mielőtt a projekt főbb eredményeinek terjedelmesebb publikálására is sor kerül. Ugyanakkor nem célunk, hogy – a SZOLID Projekt időhorizontjánál (ti. a következő 5–10 évnél) jóval rövidebb –, szinte azonnali cselekvést szolgáló „száz napos program” jóléti intézkedéseihez ehelyt hozzászóljunk. Ez utóbbira már csak az Esély periodicitása sem nyújthat alkalmas fórumot.

LID indulásához képest az uniós csatlakozás, pontosabban szólva az, hogy elkészültek a lisszaboni folyamathoz kapcsolódó, közös dokumentumok (JIM, JEP) és nemzeti cselekvési tervek (szegénység és társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem, foglalkoztatás). Az Unió útmutatóit követő magyar dokumentumok a tárcaközi együttműködéseket a korábbiaknál sok szempontból hathatósabban betervező, korszerűbb dokumentumként értékelhetők – és ezek az eredmények némiképp felülmúlták a SZOLID eredeti reményeit is. Másfelől viszont az uniós dokumentumok összeállítása során azzal a kihívással is menthetetlenül szembesülni kellett –, hogy a szociális és foglalkoztatási kérdésekről való hazai közgondolkodás jelentős fáziskésében van ahhoz képest, ahogyan ezekkel a témákkal az Unióban foglalkoznak.

Tulajdonképpen ez a fáziskésés maga a másik döntő tényező. Jó okunk lehet (van) arra, hogy nagy-nagy türelmetlenséggel érzékeljük a nemzetközi szakmai gondolkodás- és beszédmódtól való elmaradásunkat. Igaz, némi magyarázattal szolgál a késlekedésre az is, hogy a rendszerváltás után lassan kiépülő szociális ellátórendszer sohasem érett be, sohasem futotta ki magát, s hogy emiatt sokan tudatosan védeni akarják a rendszer kiforrását a külső, szükségszerűen zavaró tényezőktől.

Ebből a tipikus, a szakmán belül többségének tekinthető hozzáállásból – amely mindenekelőtt a megkezdett folyamatok kiérlelését, a kezdemények kiépülését tekinti legfőbb szakmai fejlesztési feladatnak – a szakmai diskurzusokban nem esett szó a rendszer meghatározó sajátosságairól és továbblépési lehetőségeiről. Alapvető fontosságú dilemmákról, kérdésekről és kételyekről nem folyt elmélyült szakmai vita az elmúlt évtizedben. Ezek után semmi meglepő nincs abban, hogy a társadalmi-szociális körülmények és a rájuk ható politikák, intézkedések értelmezésében és értékelésében mutatózó kibeszéletlenségek miatt a reformok alapvető kiindulási irányait illetően sem sikerült konszenzusokra jutni. Amikor fentebb azon zsörtölődtünk, hogy a hazai szociális szakmai közgondolkodás fáziskésében van az Unió gondolkodásmódjához képest, akkor nem egészen pontosan fogalmaztuk meg zsörtölődésünk okát. Nem az Unióval való fáziskésés a nagy baj, hanem a magyar szociálpolitikának a magyar társadalom és gazdaság fejlődéséhez viszonyított fáziskésése a legnagyobb probléma. Ideje lenne megbarátkoznunk annak a következményeivel –, hogy az Unió tagjai vagyunk...

A harmadik tényező a gazdasági és politikai környezet változása. Nem pusztán arról van szó, hogy változott a kormányzati struktúra, és változtak az államháztartási paraméterek is. Nem pusztán arról van szó, hogy a száznapos programok³ jóléti kiadási offenzívájának lendületét sem gazdasági, sem politikai okok miatt nem lehetett fenntartani, és mindez a SZOLID eredeti forrásigényeit is igencsak lelohasztotta. Hanem arról, hogy a környezet változása ráirányította a figyelmet: mi igencsak hajlamosak vagyunk a szociálpolitikai gondolkodásmódunkat teljes mértékben függetleníteni a gazdasági és költségvetési realitásoktól, és még a tervező-előkészítő munkák során is csak nehezen reagálunk a változá-

³ Itt a választási ciklus elejének kétszer száznapos, jelentős jövedelem-kiáramlással járó programjaira utalunk.

sokra (nem beszélve a szociális rendszerek és intézkedések lassú reakcióidejéről és rugalmatlanságáról).

Az előző két szempont egymás mellé illesztésével nem vetünk fel igazán új tényezőt, de negyedikként jelezzük: az EU stratégiai megközelítéséhez képest talán a legnagyobb elmaradásunk abban van, hogy nálunk nincsenek alapjai azoknak a gondolatoknak, amelyek szerint a szociálpolitika a gazdasági növekedést és versenyképességet javító, produktív tényezőként is számba vehető. Hogy a „jó szociálpolitika” nem csupán attól jó, hogy nagystílusú és sokat ad, hanem attól is jó, hogy sok embert aktivizál, sok ember számára teszi lehetővé azt, hogy értékeket teremtsen, hogy növelje a nemzet gazdagságát és jólétét, szóval alapvetően azt, hogy pénzt keressen és dolgozzon.

A fentiek alapján talán érthető, hogy a SZOLID legnagyobb eredményének és sikerének azt tartjuk: végre a felszínre került a diskurzusban korábban csak kevésbé érintett, sok-sok tisztázatlansággal terhelt problémakörök jelentős hányada. Végre minden korábbinál pontosabban tudunk felvetni kérdéseket, dilemmákat; s olykor a problémák megoldásának útjában álló, valahogyan kikerülendő elvi és gyakorlati akadályokat pontosabban fel tudjuk térképezni.

A jelen írás tehát alapvetően a fentebb érzékeltetett „eredményeket” próbálja meg számba venni. Az eddig meg nem válaszolt, de már felvethető kérdéseket; az eddig fel nem oldott, de valahogyan feloldandó dilemmákat; az eddig fel nem mért, de mégiscsak számba veendő akadályokat és korlátokat. Az írás ennek megfelelően erőteljesen kételkedő-vitatkozó hangot üt meg, és a szerzők lelkük mélyén nemcsak abban reménykednek, hogy az általuk megfogalmazott kételyek és dilemmák fognak vitákat generálni; hanem abban is reménykednek, hogy a viták során még pontosabban lesznek majd megfogalmazva akár az általunk felvetetteknél még relevánsabb kérdések is.

A szerzők ugyanis meg vannak győződve arról, hogy a helyes és tisztességes válaszok megtalálásához előbb a problémákkal kell szembesülni, és a problémák megoldásához vezető adekvát kérdéseket kell tudni feltenni. Akkor is, ha ez nem feltétlenül lelket melengető, kellemes elfoglaltság.

I. Előzmények, a SZOLID Projekt története. A reform időszerűségének kérdései

A szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások, a pénzbeli és természetbeni ellátások, valamint az ehhez szorosan kapcsolódó, de ma önálló törvényben szabályozott családtámogatások, és a fenti közszolgáltatás nyújtásának kereteit szabályozó szociális igazgatás felülvizsgálatának igénye a szociális szakmában merült fel. Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium az alulról jövő, szakmai kezdeményezésre való tekintettel hívta életre a „SZOLID Projektet” 2003 folyamán. A projekt beindulását követően 2003 második félévében és 2004 első negyedévében széles szakmai alapokon összesen tíz – minisztériumi köztisztviselőkből, neves elméleti szakemberekből és a gyakorlat, a szociális szakma képviselőiből

selőiből álló – vegyes bizottság, munkacsoport keretében készült számos tanulmány, műhelymunka. A projekt szerteágazó tevékenységét a SZOLID Projekt – a vegyes bizottságokhoz hasonló összetételű – Koordinációs Tanácsa fogta össze. A vegyes bizottsági munkaszervezet lehetővé tette, hogy a külső szakértők tevékenysége ne különüljön el a minisztériumi szakemberek munkájától, s hogy a projekt során a gyakorlati munka és az elméleti tevékenység összhangban legyen. A fenti munkaszervezés egyik eredménye, hogy a vegyes bizottságok által megfogalmazott gondolatokat a minisztérium a jogszabály-előkészítési tevékenysége során – az idő közben felerősödött, részben az előbbieken vázolt kényszerek tudomásul vétele mellett – már valamennyire közvetlenül is hasznosíthatta.

A SZOLID Projekt által megfogalmazott reformgondolatok megvalósításának igényét elsősorban az indokolta, hogy a magyar társadalomban feltűnőek az *igazságtalanságok*, s hogy a mélyszegénységgel, a kirekesztettséggel, a szociális és etnikai jellegű diszkriminációval szemben hatékony szociális intézkedésekre van szükség. A szociális ellátórendszer kereteinek újragondolására készítette a szakembereket az is, hogy ugyancsak *jelentős mértékben átalakult a szociális ellátórendszer gazdasági, igazgatási és társadalmi környezete*. 2004. május 1-jétől Magyarország az Európai Unió tagjává vált, s a helyzet szociális, igazgatási, sőt gazdasági szabályozása – különös tekintettel a közösségi versenyjog és közbeszerzési jog eszközrendszerére – jelentős hatással volt és van az ágazat fejlesztésének irányaira. A szociális törvény elfogadásának időszakához képest átalakult a magyar társadalom jövedelmi helyzete. A piacgazdaság és a szolgáltató, szabályozó állam kiépítésének folyamatában sokszektorúvá váltak a jóléti szolgáltatások, az államon és a helyi önkormányzatokon kívül fontos szolgáltatóvá léptek elő az egyházi jogi személyek és a civil társadalom szervezetei. Számos szakmai cikk, tanulmány és minisztériumi felmérés igazolta azt is, hogy *az ellátásokhoz és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés* során nem mindenki rendelkezik egyenlő esélyekkel. A projekt keretében végzett kutatások és vizsgálatok egyik fő célja az olyan eszközökre, intézkedésekre vonatkozó javaslatok kidolgozása volt, melyek révén ezek az esélyegyenlőtlenségek felszámolhatóak, vagy legalábbis jelentős mértékben csökkenthetőek.

A reformot az is időszerűvé tette, hogy a Magyar Köztársaság Kormányának *Most és mindenkiért!* című kormányprogramja a szociálpolitikai jóléti fordulaton túl célként határozta meg az állam szerkezetének átalakítását, a regionális decentralizációt, a kistérségi igazgatásszervezés és szolgáltatási együttműködések erősítését, valamint az egészségügyi intézményrendszer teljes reformját. Ehhez kapcsolódóan a regionalizmus, a decentralizáció és a kistérségi igazgatásszervezés megalapozása érdekében a Belügyminisztérium által koordinált IDEA Program keretében megindult egy szakmai és tudományos műhelymunka, amelynek eredményeként megszületett a közigazgatási korszerűsítéssel kapcsolatos feladatokról szóló 2198/2003. (IX. 1.) kormányhatározat, illetve a regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről szóló 1075/2004. (VII. 21.) kormányhatározat. Ezzel pár-

huzamosan az egészségügyi és az oktatási reform előkészületei is megindultak. A SZOLID Projekt az általános igazgatási struktúra, valamint az ágazati szolgáltatórendszerek és adminisztrációk átalakulási folyamataira tekintettel azt is kiemelt célként tűzte ki, hogy az új szociális ellátások, szolgáltatások és igazgatási keretük jól illeszkedjenek a megújuló magyar állami és önkormányzati rendszerbe.

A 2004-es kormányváltást követően a *Lendületben az ország* c. kormányprogram – a realitásokra tekintettel – már visszafogottabb célkitűzéseket határozott meg. Nem számolt azzal, hogy a nagy, rendszerszerű közigazgatási és szolgáltatói átalakításokra 2006-ig sor kerül, ezért a szolgáltató állam kiépítése és a kistérségi együttműködések ösztönzése mellett a fenti átalakítások előkészítését határozta meg fő feladatként. Az új kormányprogram azonban kiemelt célként tűzte ki az igazságos társadalom megteremtését, az esélyegyenlőtlenség felszámolását, illetve csökkentését.

A fentiekre tekintettel megváltozott az a környezet, amely megszabta a SZOLID Projekt más ágazatokhoz való kapcsolódását és a szociális igazgatás átalakítását. A projekt folytatása során az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium (ICSSZEM) (amely az ESZCSM megszűnését követően a feladat „gazdájává” vált), továbbra is kiemelt figyelmet szentel annak, hogy a reform elképzelései összhangban legyenek a különböző ágazatok szolgáltatásainak, valamint az igazgatásnak a rendszerével.

II. A 2005-ig megvalósult reformelképzelések

A SZOLID Projekt vegyes bizottsági műhelymunkán alapuló szervezésének jelentős eredménye, hogy a külső szakértők által megfogalmazott gondolatok – mutatis mutandis – közvetlenül és hatékonyan hasznosulhattak a korábbi ESZCSM, majd 2004 októberétől az ICSSZEM jogszabály-előkészítő munkájában. Így az egyes szociális és egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi XXVI. törvény – amely a különböző, a törvény címében megjelölt törvényeknek az uniós szabályozással való összhangját volt hivatva megteremteni – megvalósította a lakásfenntartási támogatás igazságosabbá és hatékonyabbá tételét, valamint az ellátáshoz való hozzájutás esélyegyenlőségének jobb biztosítását.

A SZOLID Projekt tervezett reformjai megvalósításának első, szerény lépését, az elképzelések megvalósításának előkészítését jelentette az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi CXXXVI. törvény. A törvény egységesítette és pontosan meghatározta az egyes ellátásokat. Az állam a normatív, jövedelempótló támogatásoknak (ide tartozik az időskorúak járadéka, a rendszeres szociális segély, valamint az ápolási díj, a gyermekvédelmi ellátások közül a rendszeres gyermekvédelmi támogatás) a teljes összegét megtéríti (korábban 90 százalékos volt az állam hozzájárulása), s ezzel egyidejűleg a fenti ellátások megállapításával kapcsolatos hatáskör 2006. január 1-jétől a települési önkormányzat képviselő-testületétől a jegyzőhöz került át. Az ellátások összege szintén emelkedik a törvénymódosítás alapján. Az új módosítás nyo-

mán elvi lehetőség nyílt arra, hogy bizonyos feladatokat (többcélú) kistérségi társulások kereteiben lássanak el. A munkára ösztönzés érdekében átalakult a rendszeres szociális segély szabályozórendszere. Az ápolási díj és az időskorúak járadékának szabályait pontosították, s kialakították az emelt összegű ápolási díjat, és az egyedülálló, 75 évnél idősebbek emelt összegű időskorúak járadékát. Az adósságkezelési szolgáltatás szabályainak módosítása során lehetővé tették, hogy a rosszabb szociális helyzetű (és ezáltal jobban eladósodott) személyek is részesülhessenek az ellátásból.

A SZOLID Projekt elképzelései nyomán a korábbi alapellátások és szakellátások körét újragondolták, bizonyos ellátásokat az új terminológia szerinti alapszolgáltatási körbe, míg másokat a szakellátások közé soroltak. Új, a modern, információs társadalom igényeihez jobban illeszkedő alapszolgáltatásokat alakítottak ki, egyidejűleg az önkormányzatok teherbíró képességére és a szakma igényeire is tekintettel módosították a kötelező önkormányzati feladatokat. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló, 2004. évi CVII. törvény szabályaira is tekintettel az Szt. meghatározza azon szolgáltatások körét, amelyek esetében indokoltnak tartja a jogalkotó a kistérségi szintű ellátásszervezést.

Szakítva a korábbi, kizárólag kormányrendeleti szintű szabályozással, 2005. január 1-jétől törvényi szinten rendezik az intézmények működési engedélyezésének legfontosabb szabályait.

A törvénymódosítás 2005. szeptember 1-jével létrehozta a szociális ágazat egységes szervezetét: a fenti naptól kezdve a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok igazgatási egységeiként megkezdik működésüket a *megyei szociális és gyámhivatalok*, amelyek a korábbi megyei gyámhivatali és megyei közigazgatási hivatali feladat- és hatáskörökön túl elbírálják a települési jegyzők hatáskörébe utalt, új ellátások megállapításairól rendelkező határozatokkal kapcsolatban a másodfokú hatásköröket. A fenti módosítással a jogalkotó a szociális igazgatás egységesítése felé tett lépéseket.

A szociális reformnak ezek a kezdeti lépései megalapozhatják az ellátásokkal, a személyes szolgáltatásokkal és az igazgatási kérdésekkel kapcsolatos intézkedések további folytatását.

III. A legsúlyosabb orvosolandó problémák

Jelen tanulmánynak a reform előzményeiről, szükségességéről szóló pontjában is kifejtettük, hogy a magyar társadalomban – bár bizonyos mértékben az 1993-as elfogadása óta átalakult a szociális törvény – továbbra is olyan feszültségek érzékelhetők, amelyek az állam és a közigazgatás számára is megoldandó feladatot jelentenek. Ezek között a leg hangsúlyosabbnak a szegénység mélyülését, a mélyszegény rétegek leszakadását tekinthetjük.

A szociális ellátórendszer a jelenlegi formájában csak korlátozott mértékben képes arra, hogy a fenti folyamatokat megakadályozza. Bizonyos ellátások rosszul célzottak, nincs biztosítva a teljes esélyegyenlőség a különböző szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény szabályozó rendszerével összhangban kialakított, kötelező önkormányzati feladat-telepítés a 2004-es pozitív fejlemények ellenére (ti. a kötelező önkormányzati feladatokat újragondolták a 2004. évi CXXXVI. törvényben, átalakították a pénzbeli és természetbeni ellátásokat, valamint az ezekkel kapcsolatos igazgatási kérdéseket, s eközben széles körben elterjedtek a szociális kötelező feladatokat is ellátó kistérségi többcélú társulások) nem biztosította minden (kis)településen a hozzáférést az alapvető szolgáltatásokhoz és ellátásokhoz. Korszerűtlennek tekinthetjük a szociális ellátórendszer működését is. Bár a 2004-es szociális törvénymódosító csomag kiterjesztette az információnyújtás lehetőségeit, s folyamatban van az önkéntes tevékenység kereteit megszabó törvény előkészítése, ám továbbra is kiemelhetjük, hogy változtatásokra van szükség az ellátások szektorsemlegessége – azaz az állami, önkormányzati, egyházi és nem állami fenntartók esélyegyenlősége – biztosításának, az ágazatközi együttműködés, az ellátások szakmai felügyeletének, a minőségbiztosítás és a minőség-ellenőrzés, az adatkezelés, valamint az ellátási és jogbiztonság területén.

IV. A reform főbb irányai

A SZOLID Projekt azt tűzte ki célul, hogy a jelen kor társadalmi követelményeihez igazodó, a segítségre szoruló rétegeket hatékonyan támogató, átlátható, világos és ellenőrizhető közszolgáltatási rendszert hozzon létre.

A reform egyik fő irányát a pénzbeli ellátások megújításának előkészítése jelentette. E körben három fő irányban folytak elemzések. Az egyik arra tett kísérletet, hogy egy olyan megoldást vázoljon fel, amely igazságosabbá, egyszerűbbé, hatékonyabbá és így jobban célzottá teheti a gyermekes családok támogatásának rendszerét. A másik irányt az jelentette, hogy – összhangban az Európai Unió foglalkoztatási és versenyképességi fogantatású szociálpolitikájával – megteremtse a tartós munkanélküliek foglalkoztatásának elősegítését, s ezzel párhuzamosan enyhítse a fenti rétegeket érintő, egyre súlyosbodó mélyszegénységet. A fenti kérdéskör kapcsán merült fel, hogy a *szociális minimumot* adaptálni kell a hazai viszonyokhoz. A harmadik irányt az időskorú és (munkából eredő vagy társadalombiztosítási) jövedelemmel nem rendelkező személyek biztonságának növelését szolgáló intézkedési javaslatok kidolgozása jelentette. Ehhez a három fő irányhoz kapcsolódott – kiegészítő, de nem mellékes elemként – a lakhatási támogatások, az ápolási tevékenység díjazásának és a közgyógyellátás tartalmi megújítása és javítása.

A személyes szolgáltatásokkal kapcsolatban a reform előkészítése során az jelentette a fő célt, hogy egy olyan rendszer kiépítésére tegyenek javaslatot, amely minden településen biztosítja a (köz)szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést, s az ország minden területén azonos szolgáltatási színvonalat. Arra is törekedtek a szakemberek, hogy olyan javaslatokat dolgozzanak ki, amelyek a kilencvenes évek elejének igényeihez igazított ellátási rendszert a 21. század eleji társadalmi és szakmai kívánalmaknak megfelelően alakítják át. Fontosnak tartották azt is, hogy a

sokszektorúvá váló ellátórendszerben minden résztvevő – az állam, az önkormányzatok, az egyházak és a nem állami fenntartók is – hatékonyan, s a megfelelő minőség biztosításának garanciáival szervezhessék az ellátásokat.

A reformgondolatok számos következménye a finanszírozás és az igazgatás területén csapódott le, s a SZOLID Projekt talán leginkább kérdéses pontjává a finanszírozás és az igazgatás megújítása vált. A pénzbeli ellátási és a szolgáltatási területen megfogalmazott igények ugyanis a jelenlegi finanszírozási rendszeren keresztül csak nagyon korlátozottan valósíthatók meg. A szektorsemlegesség és az átlátható szolgáltatás uniós követelményeinek és hazai elvárásainak teljesítéséhez gyökeresen át kell alakítani a jelenlegi igazgatási rendszert, oly módon, hogy a sokak által „vízfejnek” tartott adminisztrációt kellene bővíteni.

A fenti megfontolások a projekt által végzett műhelymunkák során számos kérdést, dilemmát, „kockázatot és mellékhatást” vázoltak fel, amelyek megválaszolása a reform folytatásának központi kérdése lehet.

A kérdésekre adható, lehetséges válaszokat jelen tanulmány az egyes dilemmákhoz és problémákhoz kapcsolódóan vázolja fel. Tekintettel arra, hogy a reform folyamatának talán leginkább neuralgikus pontja a szociális igazgatás és finanszírozás megújítása, jelen munka jelentős figyelmet fordít az azzal kapcsolatos kérdéskörre.

Mivel a reform megvalósításáról és annak mikéntjéről végső soron a politikának kell döntenie, a szakmai és igazgatási érvek és ellenérvek mellett jelen tanulmány megkísérli röviden felvázolni és áttekinteni a (szak)politikai jellegű „kockázatokat és mellékhatásokat” is.

V. Amiről eddig kevés szó esett: a kockázatok (kerülése) és a mellékhatások (vállalhatatlansága)

A szociális reformok halogatásának egyik, talán legjellemzőbb oka – az államháztartási mozgástér gyorsuló beszűkülése és a kötelező önkormányzati feladatok finanszírozásához szükséges források krónikus hiánya mellett – az volt, hogy már a tisztázatlanul és homályosan kirajzoló javaslatok is beláthatóan és bizonyosan súlyos konfliktusokat generáltak volna.

A konfliktusok egyik, politikai értelemben legsúlyosabb forrása az, hogy az igazgatási rendszer változtatása nélkül nem lehetséges előrelépni a szociális terület fejlesztésében. Ez azt jelenti, hogy olyan igazgatási átalakításra lenne szükség, amely egyfelől változtatásokat hoz a hatáskörök politikailag megszokott és változtathatatlanul elfogadott leosztásain, mindenekelőtt újraértelmezve a központi kormányzati szervek és az önkormányzatok végrehajtási feladatmegosztását, kiépítve a pénzügyi és szakmai felügyelet, valamint a fogyasztói érdek- és jogvédelem jelenleginél hathatósabb intézményi feltételeit. Mindez új, a jelenlegitől eltérő jellegű, többletfeladatként jelentkező terheket róna az igazgatás szereplőire, s a hatékonysági szempontok érvényesülését, az elkönnyelhetőség, ellenőrizhetőség és átláthatóság elveinek teljesítését követelné meg a szociális igazgatástól. A rendszer ilyen jelentős – és szükségszerűen bizo-

nyos fennakadásokkal is járó – reformja olyan változást takar, melyet jellemzően nem támogat sem a politika, sem az igazgatás. Nem csupán a változtatástól való félelem munkálkodik ebben, hanem a nagyon jól felbecsülhető, konkrét érdeksérelmek is ott húzódnak.

Két komoly politikai érdek feszül szembe a lehetséges szociális igazgatási reformokkal. Az egyik viszonylag egyszerűen belátható: a politikusok nem szívesen gondolkodnak igazgatási reformokban, hiszen ez mindenképpen súlyos konfliktusokkal, ütközési lehetőségekkel és nem elhanyagolható pénzügyi ráfordításokkal jár, miközben a választók ennek konkrét hasznát jó esetben is csak hosszabb távon (a választási ciklusoknál hosszabb távon) érzékelik. Sőt, az átlagválasztó az ilyen akciókra gyakorta úgy gondol, hogy a politikusok „magukra” és a közigazgatás – általuk amúgy is túlzottan nagynak tartott – rendszerére költik a pénzt. A magyar politikai közgondolkodás pedig egy-egy intézkedéstől azonnali pozitív hasznot vár, s úgy fest, hogy csak ekkor hajlandó a rendszerszerű változtatásokra.

A másik politikai természetű konfliktus szintén előre kódolható. Bármiféle olyan törekvés, amely a szociálpolitikai intézkedéseket erősebb jogi fundamentumokra akarja helyezni, a jogok érvényesülésének egységesebb, országos szinteken sztenderdizált garanciáit s a szociális intézkedések ellenőrizhetőségét, átláthatóságát akarja erősíteni, erősen problematikus lehet az önkormányzatok, azok polgármesterei és helyi politikusai számára. A jelenlegi decentralizált szabályozási rendszer ugyanis gyakorlatilag 3100 „kis állami szociális ellátórendszer” működésének ad teret. (Ezt jól szemléltetik a fővárosi önkormányzatok segélyezési politikái is, ahol budapesti szinten összesen közel nyolcvanféle olyan ellátás létezik, amelyet nem a jogszabályok írnak elő, hanem a helyi döntéshozók „alkottak”. S bár a támogatások tartalmát illetően gyakorlatilag a törvény által előírt segélyek esetében egy az egyben átveszik a jogszabályi szabályozást, a hozzáférés eljárási szabályozásában igen nagy fantáziával vezetnek be új, a szokásostól eltérő ötleteket is.)

Bármilyen, a szociális segélyezések és szolgáltatások átláthatóságát, elkönnyelhetőségét, ellenőrizhetőségét javító lépés a szociális igazgatás területén nyílt konfliktust jelenthet, a nem kevés önkormányzati, egyházi, vállalkozói és más fenntartói vezetéssel szemben. Egy ilyen konfliktus sikeres megvívásához elegendő és hatásos szakmai muníció kell, amelyet bizonyosan nem lehet megszerezni a viták „szőnyeg alá seprésével”, csak valamiféle szakmai konszenzusok kiizzadásával és megküzdésével.

Összegezve az önkormányzati szektor várható érdekséreleimeiről elmondottakat, vélelmezhetően nem az okozna gondot, hogy az önkormányzatok helyi politikusai és hivatalnokai eleve és elvileg elleneznének bármiféle elmozdulást a jelenleg az ő hatáskörükbe tartozó szociális feladatok ellátásában. Különösen, ha a változások irányát a mérvadó véleményformálók progresszívnek tekintenék. Érdeksérelmek és konfliktusok döntően két körülményből származnának.

Egyrészt abból, hogy a jelenlegi gyakorlatokon változtatni kellene, és ez már önmagában is kellemetlenségekkel jár. Különösen, ha meggondoljuk: egy csaknem 10 éve, folyamatosan a „saját képükre formálódó”, a saját kreativitásaikat és hagyományaikat intézményesítő egyéni szisz-

témát kellene felcserélni egy olyan, egyenlő hozzáférést biztosító, országosan egységesebb rendszerrel, amely épp a jelenlegi önkormányzati szociálpolitika ügyfélkörének számító, kirekesztett, szegény lakosság számára nyújt kiszámíthatóbb lehetőségeket. Azáltal hogy az egységesebb szisztéma a megszokott, helyi szociális prioritásokhoz képest a szociális prioritások hangsúlyait is módosítaná, vélelmezhetően sok helyen helyi sérelmekkel is tarkítaná az általános konfliktusokat.

Másrészt – és talán a várható konfliktusoknak ez a komolyabb forrása – az elkönnyvelhetőség, az ellenőrizhetőség és átláthatóság érvényesítése a jelenleginél mindenképpen magasabb szintű, hatékonyabb igazgatási munkát követelne meg. Ismét nem gondolhatjuk azt, hogy az önkormányzatok eleve ellenségei lennének ezen civilizációs értékeknek – azt viszont nagyon is gondolhatjuk, hogy az önkormányzatok igen tetemes hányada egyszerűen felkészületlen arra, hogy ezen elvek mentén szervezze újjá napi igazgatási feladatait. Mert ehhez – különösen a kisebb települések önkormányzati hivatalaiban – hiányoznak a megfelelő számítástechnikai, informatikai és kommunikációs kapacitások; nincs meg hozzá a megfelelő pénzügyi és szociális szakértelmet képviselő igazgatási stáb. Ha viszont a megfelelő kapacitások hiányát tekintjük kiindulópontnak, akkor nincsen érdemi haladás, előrelépés a szociális ügyek egyenlő esélyű hozzáféréseben, és a szociális források hatékony, igazságos, jól célzott elosztásában. Nos, ez valódi konfliktus, amelyben a SZOLID mégoly homályosan kirajzolódó törekvései is garantáltan érdeksérelmeket gerjesztenek az önkormányzatokkal. Ami senkinek nem jó – viszont mindenki által figyelembe veendő tény.

Hasonló előrejelzéseink lehetnek a szociális szakemberekkel való konfliktusokról és azok vállalhatatlanságáról. A magyarországi szociális szakma társadalmi státusa meglehetősen ellentmondásos. Egyfelől tény, hogy az első, nevükben is szociálisnak titulált szakmai képzések csak a nyolcvanas évektől indultak meg (először a „szociális szervező” a Gyógypedagógiai Főiskolán, majd a szociálpolitikus, 1985-től az ELTE-n, később a szociális munkás és szociálpedagógus...), és ehhez képest a szociális szakmák ritka magas ívű karriert futottak be a kilencvenes évek során. Az új, gyorsan felfutó szociális szakmák képviselői gyakorlatilag megkerülhetetlen tényezőkké váltak a magyar közigazgatás és közpolitika minden szintjén. Reprezentánsaik miniszterek, államtitkárok és helyettes államtitkárok lettek az országos szinteken; bizottsági elnökök, szociális irodavezetők, intézményvezetők, valamint beosztott hivatalnokok és közalkalmazott szakemberek a lokális szintű közszféra minden területén. Ezt a „tömeges szakmai beáramlást” sem az igazgatási, sem a politikai elit nem volt képes követni, legalábbis abban a vonatkozásban nem, hogy éppúgy képes lenne irányítani a szociális ágazatot, mint más, hagyományos közszolgálati területeket. Az igazgatási és politikai elit számára a szociális emberek afféle „dolgos, derék, szent megszállottak”, akiket viszont a különféle civil intézményekkel való szoros összefonódásaik miatt a saját szakmai világukon kívül nem lehet a szokásos eszközökkel irányítani. A kialakult helyzet tehát ellentmondásos: egyfelől tényező a gyors növekedés és a foglalkoztatotti bővülés a szolgáltatási és igazgatási területeken, amit azonban némiképp gyanakvásokkal terhelt, ámde nagy

önállóságot hagyó környezet és hangulat vett és vesz körül. Másfelől – és ez gyakran előfordul a hasonló társadalmi helyzetű, eltökéltnek, mi több, olykor megszállottaknak elkönyvelt szakmai, hivatásként besorolt rendekkel – a nagyfokú önállóság és a megszállottakat megillető, kultikus tisztelet némi gyanakvással és az átlagosnál alacsonyabb anyagi megbecsültségekkel jár. Ezt az ambivalens hozzáállást még tetézik a kiismerhetetlenségből és ezzel együtt a bizalmatlanságokból fakadó gyakori, ámde kiszámíthatatlan (ellenőrzési) eljárások is.

Bármilyen szociális reformnak ezen a helyzeten kellene változtatnia: javítani kellene a szociális szakmák és intézmények szakmai és gazdálkodási átláthatóságát, világossá kellene tennie a szociális ráfordítások elmentéleként kinyerhető, kinyerendő, a szociális helyzetek javulásában érvényesülő ellentételezéseket. Csak a racionálisan mérlegelhető, elfogadott társadalmi hasznosság, eredményesség arányában remélhető az anyagi elismerések gyarapodása, s a mindenféle revíziókban, jelentési kötelezettségekben és egyéb, gyakran öncélú igazgatási tortúrák során tetten érhető lefaragási szándékok és a célszerűséget kétségbe vonó gyanakvás csökkenése.

Ez utóbbi esélyt a szakma nagy-nagy lelkesedéssel üdvözlölné, sőt, ilyen irányú elvárásainak minden lehetséges fórumon hangot is ad – ahogyan az átláthatóságot javító intézkedésekkel szemben táplált bizonyos ellenszenvét is gyakran hangoztatjuk. Ugyanakkor szomorú tényként kell szembesülnünk azzal, hogy a szociális szakma egyes képviselői nehezményezik, ha valaki tudni akarja, hogy a munkához jutást segítő szociális programok résztvevői közül hányan jutnak munkához; hogy a rehabilitációs programok résztvevői közül hányan sajátítanak el olyan képességet, amellyel korábban nem rendelkeznek; hogy az átmeneti intézmények vendégei közül ki és hová megy át; vagy hogy az elvileg szegénységellenes programok hány embert vezetnek ki a szegénységből. Ha ezeket a szempontokat a reform intézkedései nyomán bárki is mégiscsak megválaszolandó kérdésekként akarja kezelni, akkor bizonyosan számíthat bizonyos befolyásos szakmai reprezentánsok ellenállására. Márpedig ez a hozzáállás csak nagyon komoly ágazati veszteségek árán tartható fenn. Bármilyen kockázatos, bármennyire nem kívánatos mellékhatása ez a reformoknak, általános szakmai követelménnyé kell tenni az „értéket a pénzért” elvet. A magunk részéről nem kis részben azért tartjuk magunkat a szociális szakmai közösség részének, mert legjobb hitünk és meggyőződésünk szerint a szociális szakma valódi értékeket képvisel, és valódi értékeket teremt, nap mint nap. De arról is meg vagyunk győződve, hogy a hitekből és meggyőződésekből „nem lehet megélni”. Azok számára is világossá és egyértelművé kell tenni a szociális szakmák „produktumainak” értékét, akik alkalmasint más hiteket és meggyőződéseket vallanak. Elszámolhatóvá, átláthatóvá, objektív kritériumok alapján megítélhetővé kell tenni az elvégzett munkákat, a létrehozott produktumokat, az elért eredményeket – mert csak ezen elkönyvelt, elszámolt, elismert teljesítések alapján lehet jó üzletekben, méltányos költségvetési pozíciókban reménykedni. És bizony nagy árakat kell még megfizetni, komoly kockázatokat és mellékhatásokat kell még elszenvedni addig, ameddig a szociális szakma tagjai ebben az értelemben olyan erős, jó üzleti part-

nerekké küzdik ki magukat, akiktől jó áron, általánosan elismerten és elfogadottan jó produktumhoz lehet jutni.

Végül, mindkét ágens, a „politika” és a „szakma” viszonylatában szót kell ejtenünk a legfontosabb és legmaterálisabb konfliktusforrásról, a pénzről. A pénz konfliktushordozó természetét jobban megérthetjük akkor, ha az előző két konfliktust is szem előtt tartjuk. A politikus és a hivatalnok számára a szociális reformok kérdése kényes ügy. Bizonyos esetekben azonban a kényes kérdések megválaszolására is kísérletet kell tenni. A SZOLID indulásakor éppen erre tettek kísérletet, és ez egészen addig tartott, ameddig a szociális szakma követeléseivel és hozzáállásával nem szembesültek. A szociális szakma egy része ugyanis hallani sem akart olyan megoldásokról, amelyek nem kizárólag a szociálpolitikai keretek (pénzek, létszámok stb.) bővülésére, illetve a rendelkezésre álló források kötetlenebb, rugalmasabb és ezért kevésbé ellenőrizhető felhasználására irányultak volna.

Ugyancsak súlyos akadállyal kell tekintenünk a szociális szakmák – akár csak elvi – konfliktustűrő képességeinek gyengeségeit. A szociális szakemberek szeretnék magukat úgy feltüntetni, mint akik mindenkinek mindenben segítenek, mint akik mindig mindenkinek jó szívvvel adnak. Eközben szeretnek megfeledezni arról, hogy ők is csak abból tudnak adni, amit valaki mástól korábban elvett. Mondhatnánk, ez rendben is van, a pénzek elvétele legyen csak továbbra is „a fináncok” dolga, de igen nehéz ezzel a hozzáállással mit kezdeni akkor, amikor valamilyen belső átcsoportosítás igénye, szüksége merül fel. Bármikor, amikor az elvi esélye merült volna fel annak, hogy pénzeket kellene átcsoportosítani (ami azt jelenti, hogy nemcsak a többleteket kell osztogatni, hanem hogy valamennyit valahonnan el is kell venni), akkor – tisztelet a kivételnek – a szakma képviselői ellenezték ezt az átcsoportosítást. Mintha alapvető szociális szakmai axióma lenne az, hogy a jelenleginél kevesebbet soha senki, sem magánszemély, sem intézmény nem kaphat – a szakmai álláspont kizárólag az lehet, hogy mindig mindenkinek a jelenleginél többet. Így pl. a különféle előkészítési fórumokon és bizottságokban ülő egyes szakmai reprezentánsok bizonyos része egészen addig követelte hangosan a családi támogatások igazságosabbá tételét, ameddig nem kellett azzal szembesülni, hogy a jelenlegi szisztémában a magas jövedelműeknek jutó támogatáshoz igazítva csak horribilis ráfordításokkal lehet többet adni a szegényebbeknek akkor, ha nem csökkentjük a magasabb jövedelműek gyerekei után járó támogatás összegét. A szakma reprezentánsai közül néhányan egészen addig támogatták hevesen a kistérségi szintű szociális szolgáltatásszervezés különféle formáinak gondolatát, ameddig nem kellett azzal a gondolattal megbarátkozni, hogy a kistérségi szolgáltatók fejlesztéséhez pénzeket és létszámokat át kellene csoportosítani a jelenlegi települési szintű szolgáltatásokból.

Sokan csak addig támogatték és támogatják a szociálpolitikai intézkedések elkönnyelhetőségének, ellenőrizhetőségének és átláthatóságának a javítására irányuló törekvéseket, ameddig nem szembesülnek azzal, hogy mindez nem járhat többletlétszámokkal és többletbérekkel, hanem maguknak a szociális szakembereknek kellene egy kicsit többet és pontosabban naplózni, „bizonylatolni” és „könnyelni” tevékenységüket.

Hogy attól lesz a szociálpolitika átláthatóbb, ha maguk a szociálpolitikai szakemberek tartják kevésbé titokban azt, hogy kivel, mit, miért és mennyiért „csinálnak” szakmájuk gyakorlása közben.

A fenti alponthan vázolt kockázatokkal mindenkinek előre kell számolnia, és a túlítás nehézségeivel járó „mellékhatásoktól” sem óvhatja meg magát senki, aki szociális reformokat kísérel meg végrehajtani. Nem árt még egyszer hangsúlyozni: a szociális igazgatási struktúra „átszabásakor” azzal a paradoxonnal kell számolnunk, hogy miközben a „felszíni” diskurzusban mindenki támogatni fogja a szociálpolitikai intézkedések elkönnyíthetőségének, ellenőrizhetőségének és átláthatóságának javítására irányuló törekvéseket, addig a konkrét intézkedésekkel szemben heves ellenállásra számíthatunk. És nem feltétlenül azért, mert a javasolt intézkedések rosszak, hanem inkább azért, mert súlyos érdeksérelmekkel járnak.

VI. A reform fontosabb dilemmái

A dilemma olyan helyzet, amelyben két vagy több elvet is érvényesnek tekintünk a megoldáshoz, ám ezek az elvek (megközelítések, koncepciók stb.) egymásnak ellentmondanak, egymással konfliktusban állnak.

A szakma és a politika is gyakran abban hibázik – s azért rekednek meg a reformfolyamatok –, mert sok esetben nem vesz tudomást a dilemmákról, az elvek konfliktusáról. Az egyik esetben megkísérlik mindkét elvet egyszerre, együttesen, a közöttük fennálló konfliktusról tudomást nem véve alkalmazni, ám ez az esetek többségében nem vezet eredményre. A dilemmák másik megoldási módszere annak eldöntése, hogy melyik győzi le a másikat. Ilyen győzelmekről nem hallott sokat a világ, olyan esetekről azonban annál inkább, amelyekben az eltérő elveket vallók hosszú évekig hajtogatják a maguk igazát, minden közeledés, előrelépés, részeredmény nélkül – végül tudomásul véve az „erősebb kutya” igazának csendes érvényesülését.

A fennmaradó két módszer a konfliktuselméletek adaptálása az elméletek konfliktusára. Vannak olyan alkuhelyzetek, amelyekben egy kicsit ebből, egy kicsit abból az elvből fogadunk el. Ezzel gyakran elégedettek lehetnek az elveket képviselő felek – és legalább ennyire nagy valószínűséggel elvtelenségnek fogják tartani a megoldást a kívülállók. Végül pedig vannak olyan konfliktusok, dilemmák, amelyek megoldását az jelentheti, ha valamilyen új elv, új szempont szellemesen képes kielégítően magába foglalni a konfliktusban álló elvek lényegeit, alapvető orientációit. Természetesen a jó szakértő mindig ilyen megoldást próbál meg találni – de igen gyakran az új megoldás szükségszerűen kisebbségi álláspont marad a vitákban résztvevők körében.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy az elvi dilemmáknak az a legjellemzőbb nehézsége, hogy nincsen rájuk jó megoldás. Csak „sokkal rosszabb” meg „kevésbé rossz” van, legalábbis abban az értelemben, hogy mindennek „ára” is van, minden előrelépés érdekében valahol, valakinek, valamilyen formában áldozatokat is kell hozni. Ami szükségszerűen rossz.

A SZOLID előkészítése során számos dilemma végre – több esetben

elmondhatjuk: jó 10 év után – felszínre került, megvitathatóvá vált, sőt, számos érvet és álláspontot sikerült is kifejtetni. Valószínű, hogy a SZOLID legnagyobb eredménye épp ezeknek a dilemmáknak a felszínre kerülése, hiszen ezekkel minden később színre lépő szociális reformernek is meg kell majd küzdenie.

A SZOLID szomorú sajátossága viszont az, hogy nem sikerült az előkészítésben részt vevők között konszenzusokat találni a „kevésbé rossz”, „még vállalhatóan rossz” megoldásokról, mintha némi naivitással, de még mindig többen várnának arra a csodára, amely megszüntethetné az elvek és célok ellentmondásait. E konszenzusok hiánya jelentősen hozzájárult ahhoz is, hogy a fentebb jelzett, előre belátható konfliktusokat sem lehetett elfogadható eredményességgel megvívni.

A felvetésekben vázoljuk azokat a dilemmákat, amelyek között nem lehet feloldani az ellentmondásokat és elvi konfliktusokat, ám valamilyen megoldásokat mégis találni kéne.

Decentralizáció vagy centralizáció?

Ha a kérdést így tesszük fel, akkor könnyű a válasz: ma kevés ember van ebben az országban, aki a centralizáció hívének vallaná magát, tehát nem is kérdés: decentralizáció! Nem is nagy csoda ez, hiszen a decentralizáció „üdvтана” azon kevés elvek közé tartozik, amelyek elfogadásában mintha valamennyi politikai és közéleti szereplő osztozna.

Ha azonban úgy tesszük fel a kérdést, hogy vajon a szociális reformok szükséges elemének kell-e lennie annak, hogy az ellátásokhoz minden magyar állampolgár (és jogszerűen itt tartózkodó külföldi) egyenlő eséllyel, azonos minőségben és mértékben, átlátható, egyszerű és kényelmes úton, egyaránt hozzáférhessen, akkor az előző kérdésre nyert válaszokhoz hasonló összhangban mindenki arra fog voksolni, hogy igen, hogyne, ez szükséges elem. A dilemma viszont nyilvánvaló: ha országosan egységes módon akarunk érvényt szerezni a szociális jogoknak, akkor ezzel azt mondjuk, hogy a helyi többség kezéből ki akarjuk venni azt a lehetőséget, hogy ők felülírassák az egységes jogosultsági (hozzáférésre, mértékekre, minőségekre stb. vonatkozó) sztenderdeket. Bármennyire is nem tetszik, de ez a helyi kompetenciák gyengítését és a nemzeti szintű befolyás, hatalom erősítését, azaz tulajdonképpen a centralizációt jelenti. Történetileg mindezt azzal is lehet magyarázni, hogy tizenkét évvel ezelőtt, az átmeneti válság mélypontján senki nem látta át a jövedelmek, az élethelyzetek drámai fordulatait, a felbukkanó krízisek természetét. Ilyen helyzetben esély sem lett volna nemzeti szintű sztenderdek megállapításához, sem a jogosultságokat eredményező élethelyzetek objektív kritériumaiban, sem az ellátások sztenderd fajtáinak, mértékeinek, minőségi paramétereinek meghatározásában. Tizenkét éve a válság kezelésének feltételét kellett megteremteni, és erre csak a helyi autonómiák nagyfokú kiterjesztése teremtetett elvi lehetőségeket. (Mindez akkoriban a kormány átfogó szociális felelősségét is rafináltan elkendőzte, az itt-ott felbukkanó helyi válságok országos méretűvé való eszkalálódását is ügyesen megelőzte.) De mára megváltozott a helyzet. Válság

nincs, a gazdasági konszolidációt követő szociális konszolidációnak mégiscsak az országosan egységes szociális jogok és jogosultságok rendszerének kiépülését kellene jelentenie, a jelenlegi szétaprózott, önkormányzatonként eltérő segélyezési és szociális rezsimekkel szemben. Számos dilemma ebből az elvi konfliktusból ered. A decentralizáció, a korábbi trendek változatlan fenntartása a szolgáltatások vonatkozásában korlátozott érvénnyel, valamint a dekoncentrált pénzbeli támogatások mellett meghagyott önkormányzati segélyezés esetében vállalható, más esetben aligha. A centralizáció–decentralizáció dilemmára nem lehet átfogó választ adni, új, kiegészítő elvekre van szükség.

Direkt állami feladatvégrehajtás, vagy indirekt állami „ösztönzés” és „felügyelet”?

A centralizáció elve azért vállalhatatlan, mert a szó jelentéséhez a múlt még élő emlékü gyakorlatai is hozzátapadnak. A centralizáció érvényesülése Magyarországon azt a „tervgazdasági” szisztémát jelentette, amely a gazdasági reformok után is virult a tanácsrendszerben és a közszolgálatok működtetésében. Hogy az erősen centralizált, közvetlenül ellátásokat bonyolító kormányzati működésmód gondolata nem aratott osztatlan sikert, az nem csupán ízlésbeli kérdés. Azzal is mindenkinek szembesülni kellett, hogy ma sincsen, és nem is építhető ki olyan kormányzati szerv, amely képes lenne valamennyi, jelenleg önkormányzati hatáskörbe tartozó szociális feladat közvetlen végrehajtására, így már csak ezért sincs értelme az ellátások „visszaállamosításáról” elmélkedni. Az sem tűnik járható útnak, hogy országos szinteken megállapított jogosultságokat az önkormányzatok bíráljanak el, és a megállapított jogosultságok árát a központi költség finanszírozza. Ebben az esetben ugyanis „a harmadik fél fizet” előre kódolható felelőtlensége érvényesül: a jogosultságok elbírálásával az önkormányzatok úgy adnak pénzt vagy természetbeni értéket a lakosaiknak, hogy a számlát ezért más, a központi kormány fizeti – tehát nem érvényesülhet a költségek kontrolljának elve (ilyen effektusok a mai gyakorlatból is ismertek). Arról nem is beszélve, hogy a pénzbeli ellátások 1997 óta tartó történetében érdekes ellentmondással kellett szembesülnünk. A jogszabályok egyre inkább normatívák, de a gyakorlat nem, mivel az eljárási szabályok helyi meghatározásának lehetősége, a környezettanulmány, valamint a vagyonteszt alkalmazásának megengedése igen jelentősen lazítja a normativitást. A központi irányítás és finanszírozás mellett az ellenőrzés nélküli önkormányzati működés tehát nem járható út.

Bizonyos megoldási irányokat az „ebből is egy kicsi – abból is egy kicsi” alku vázolt fel. Egyfelől bizonyos egyetértés érzékelhető abban, hogy a ma is meglévő országos, normatív ellátási formákat (mindenekelőtt a családi pótlékot) fejleszteni kell, akár a diszkrecionális segély jellegű ellátások forrásainak bevonásával is. Ugyanebben az irányban hatnak azok a szándékok, amelyek a normatív elvű segélyek megállapításának és folyósításának feladatát az önkormányzatoktól a már létező központi szervekre (társadalombiztosítás, kincstár) kívánják áttelepíteni. És

ugyancsak ebbe az irányba mutató lépés az, amely az önkormányzaton belül is kiveszi bizonyos normatív ellátások meghatározásának a jogát a testületek hatásköréből, és ehelyett az államigazgatás helyi képviselőjének tekintett (települési) jegyzőhöz telepíti azokat, biztosítva a feljebbviteli-jogorvoslati lehetőségeket is (melynek ügyében az első, nagy lépés csendesen már meg is történt – pl. gyet, rendszeres szociális segély, időskorúak járadéka, ápolási díj bizonyos esete, lakásfenntartási támogatás, temetési segély stb.).

Mindeközben az indirekt irányítás eszközeinek fejlesztésében is erős egyetértések alakultak ki, különösen a szolgáltatási területeken. Ennek az indirekt irányításnak a legfontosabb eszközei lehetnek a politikailag preferált tevékenységekre ösztönző finanszírozási konstrukciók alkalmazása; a szakmai, fogyasztóvédelmi és pénzügyi (pl. versenyeztetési eljárási) szabályozások alkalmazása; a jelenleginél lényegesen érettebb beszámolási, monitorozási, adatgyűjtési eszközök, informatikai rendszerek bevezetése, egyfelől, míg a kereteken belül nagyfokú szakmai és gazdálkodási autonómia elismerése, másfelől. Az indirekt kormányzati eszközök bevezetését elvileg mindenki melegen támogatja, leszámítva azokat, akiknek a tevékenységét a finanszírozás alkalmasint diszpreferálja; akik tevékenységét az eljárási és más szabályok a jelenlegihez képest korlátozzák, valamint mindazok, akikre a változás többletterheket ró beszámolásban, adatszolgáltatásban, az adatok gyűjtésében és feldolgozásában...

Az érdekellentétek mellett még egy nehézséggel kell szembesülnünk az indirekt kormányzati eszközök alkalmazásakor: jelenleg fejletlenek, gyakorta teljességgel hiányoznak azok a technikai, szervezeti és szakmai ismeretek, képességek, amelyek lehetővé tennék az ilyen technológiák alkalmazását. A technikák vonatkozásában gondoljunk mindenekelőtt a vállalatokat számonkérhető módon megfogalmazó, az érintetteket a folyamatokba bevonó tervezési gyakorlatokra; a folyamatok követését lehetővé tevő különféle feladat-specifikációkra, számszerűsített teljesítménymutatók, indikátorok alkalmazására; vagy éppen a tapasztalatok „bizonyítékalapú” elemzésére és értékelésére. Az érintett szereplők ügyében pedig az adatszolgáltató ellátókra (önkormányzatokra, intézményekre, civil szervezetekre, szolgáltatókra stb.) éppúgy, mint az indirekt irányításra felhatalmazott kormányzati és (alig-alig létező) felügyeleti szereplőkre.

*Intézményfinanszírozás, intézményi feladatfinanszírozás,
vagy állami szolgáltatásvásárlás?*

A szociálpolitikai szakemberek körében egyre mélyebb felismerés és tapasztalat az, hogy a pénz kérdése bizony szakmai kérdés. Csak azt lehet szakmailag elvégezni, amire van elég pénz, és bármilyen szakmai feladat pénzbe is kerül. A pénznek így azután nemcsak a mennyisége a szociálpolitikai-szakmai kérdés, hanem az is, hogy miként lett a pénz „megpántlikázva”, és miképpen jut el oda, ahol a feladatellátás pénzbe kerül.

A jelenlegi finanszírozás legfontosabb módszere a „normatíva”, vagyis az, hogy a pénzt (valamilyen kulcs szerint kalkulálva, pl. az ellátot-

tak után fizetett „fejkvóta”-ként) közvetlenül az adott feladatot végző felhasználóhoz, a pénzt költő intézményhez (vagy fenntartójához) osztják-e ki. Ez az út rövid és egyszerű, ezért a pénz elvileg jól követhető és jól is ellenőrizhető. A módszer azonban visszásnak tekinthető, ugyanis ebben az esetben gyakran tulajdonképpen egy-egy adott intézmény maga a jogosultságok megállapítója, és ezzel egyszerre a jogosultság alapján járó pénz felhasználója is. Ezek a visszás helyzetek ahhoz is vezethetnek, hogy egyes önkormányzatok különféle mögöttes megfontolásból a legszegényebbeknek nem adnak, viszont segélyt osztanak a jobb anyagi helyzetű, „fontosabb” ügyfeleknek. Máskor, egyes intézmények esetében a jobb egészségi állapotban lévő, mozgékonyabb, kisebb költségen ellátható, jobban megközelíthető, jobban kommunikáló ügyfeleket gondozásba veszik, és lehívják utánuk a normatívát, míg a nehezebb helyzetűeket várólistákon „mellékvágányokon parkoltatják”.

E probléma megoldása az lehet, ha a jogosultság megállapítója egyfajta olyan „szolgáltatásvásárló”, akinek nem az az érdeke, hogy az intézményét jobban menedzselhesse (több legyen a bevétele, kisebb a kiadása), hanem az, hogy a rábízott közpénzen a legtöbb és legjobb szolgáltatást vásárolja meg azoknak, akinek arra a legnagyobb szükségük van.

A hangzatos elv mellett azonban számba kell venni az alkalmazás nehézségeit is; ennek során ugyanis viszonylag költséges intézményhálózatot kell létrehozni, amelynek szabályozása aprólékos és nehéz feladat, különös tekintettel a korrupciós veszélyekre és gyanúkra, valamint azok kivédésére. Gondot jelentene a szociális közfelelősségek ártértelezése egy ilyen konstrukció működése esetén. Nyilvánvaló, hogy a nagyobb súlyú „ellátási felelősség” a közbizárlóra szállna, és ártérteleződne az önkormányzatok jelenlegi ellátási felelőssége is: biztosítani kell azt, hogy legalább egy olyan szolgáltató legyen, akinél lehet szolgáltatást, ellátást vásárolni, ez a megoldás pedig nem feltétlenül egyezik meg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. §-ának (4) bekezdésében meghatározott felelősséggel. A fenti – minősített többséggel elfogadott törvény – ugyanis kimondja, hogy a szociális alapellátásról való gondoskodás minden helyi önkormányzat kötelező feladata.

A dilemma megoldása egyelőre várat magára: elvileg mindenki kívánja az ellátóktól függetlenített szolgáltatásvásárló ágens létrejöttét – de senki nem mer ennek szervezeti következményeibe és ennek költségeibe belegondolni. Ez ugyanis egy újabb, kistérségi mélységben országos lefedettséget biztosító, sok szempontból az egészségügyet finanszírozó hálózat gondjait reprodukáló költségvetési szerv lenne.

*Olcsó, egységes „szociális irányítás”, vagy a hatalmi ágak
szétválasztása, „ellensúlyok és kiegyenlítések”
(checks and balances) elve?*

A hatékony feladatellátást sokan úgy képzelik, hogy meg kell találni azt az igazgatási szintet és azt az intézményt, amely a leginkább alkalmas az adott feladat ellátására. Ez a hozzáállás sikeres és hatékony lehet ak-

kor, ha viszonylag egyszerű, az államszervezeten belüli konfliktusokkal nem terhelt feladatról van szó. Ha pl. érvényesül a tankötelezettség, a körzetileg illetékes iskola minden gyereket köteles felvenni – akkor a hozzáférés elvei és mechanizmusai tiszták, visszasságoknak a fogyasztók kiválasztásánál és megtalálásánál nincsen helye, tehát működhet az intézményen keresztüli finanszírozás. Sajnos, ilyen „ideális” helyzetről a szociálpolitikában nemigen tudunk. (Kivételt a közvetlen kormányzati-állami feladatellátás olyan esetei képeznek, mint pl. a családi pótlék folyósítása: az összeg minden előzmény és elvi alternatíva mérlegelhetősége nélkül, automatikusan jár, gyakorlatilag nincs mérlegelés, a költségvetési keretek felhasználásáról, a jogosultságokról maga a folyósító bürokrácia is rendelkezhet.)

Más a helyzet azonban akkor, ha az adott ellátási igény mérlegelésekor megfontolás tárgyát képezheti az, hogy ugyanilyen okokkal az igénylőnek másfajta ellátásra és támogatásra is lehet jogosultsága, különösen ha más költségvetési keretekkel gazdálkodó, egyéb intézmény is képes lenne az adott probléma enyhítésére valamilyen támogatást adni. Ilyenkor elvileg sem lehet egyetlen intézmény a „jó felelős” szerv. Számtalan esetben tapasztalhattuk, hogy a hasonló esetekben a különféle ágazatoknál (munkaügy-, egészségügy-, oktatás- és szociálpolitika), vagy a különféle formákért felelős igazgatási szinteken (pl. a házi gondozásért felelős települési önkormányzatoknál, s velük szemben a bentlakásos intézményfenntartó megyei önkormányzatoknál és nem állami szerveknél) szabadulni akarnak bizonyos hatásköröktől, de a különös gondot jelentő ügyfelektől mindenképpen.

Az ilyen jelenségek mögött a leggyakrabban az ügyfelek érdekei ellen szóló gazdasági-pénzügyi érdekek húzódnak meg. Az intézmények gyakran igyekeznek megszabadulni azoktól a használóktól, akiknek ellátását nélkülözhető kiadással járó pazarlásnak tekintik, és ugyancsak gyakran élnek azzal a „lefölözési” stratégiával, melynek révén a kisebb ráfordításokkal ellátható, ámde több térítési díjat fizetni képes ügyfelekkel kötik le férőhelyeiket, kapacitásaikat.

Ennek a problémának az orvoslására két elvi irány kínálkozik, azonban mindkettő bonyolult, adminisztratív terhekkel jár. Az egyik út az ellenérdekelt felek (a két vagy több közszolgálati, szociálpolitikai intézmény-szerv, és az ügyfél, esetleg az ő érdekeit képviselő civil vagy állami szerv) bevonását és a közöttük megkötendő alkut előíró eljárásjogi szabályozás. Ez az út a konfliktusokat hatékonyan kezelni tudó civilizált szereplők között eredményes lehet. (Olyan eljárások meghonosítására, amelyek során az érintett feleket egy asztalhoz ültetik, és kölcsönösen elfogadható megoldásokat kényszerítenek ki belőlük, eddig a gyermekvédelem területén, a gyermek érdekeinek tisztázása érdekében történtek – nem túl biztató – kísérletek.)

A magyar tapasztalatok azonban a hasonló esetekben inkább azt mutatják, hogy az eljárások a végtelenségig elhúzhatók, minden megoldás nélkül, ami a lehetséges legrosszabb kimenetet jelenti, azaz az érintett szereplők horribilis idő- és költségráfordítását ellátási eredmény nélkül (ezek azok a reménytelen „pingpong meccsek az ügyféllel”, amelyeknek gyakorta vagyunk tanúi az egészségügyi és szociális bentlakásos intéz-

mények között, vagy a területi ellátásért felelős és a bentlakásos intézmények között).

A másik elvi megoldás egy olyan „független” állami szereplőt iktat be, akinek egyik lehetőség választásához sem fűződik közvetlen anyagi érdeke, vagyis akinek sem akkor nem lesz több pénze, ha így dönt, sem akkor, ha úgy. Gyakorlatilag ez a fajta „független” szereplő az, akit az angol terminológiát átvéve „közvásárlónak” nevezhetnénk, és akiről fentebb már szót ejtettünk. Ez a szereplő a rábízott pénzen az ellenérdekelt, gyakran egymással versengő szereplők közül annál költi el a pénzt, ott vásárolja meg az ellátást-szolgáltatást, ahol a rábízott pénz ellenértékéért a legtöbb mennyiségben, a legjobb minőségben, a leginkább szükségleteikben hiányt szenvedők ellátását tudja finanszírozni. Manapság ez az út a leggyorsabban terjedő metódus a nemzetközi gyakorlatokban, azonban illúzióknak itt sincs túl sok helye: egy hasonló, szakmailag korrekt, nem korrupt, igazgatásilag kiegyensúlyozott helyre telepített szervezet felállítása és működtetése jelentős költségvetési forrásokat kötne le.

Munka vagy terápia?

Valószínű, hogy elvi-politikai tartalma szerint ezt a dilemmát kellett volna az első helyre sorolnunk. Manapság az Európai Unió átfogó stratégiai prioritásai között egyre hangsúlyosabbá válik a foglalkoztatás bővítését követelő szociális elv. Az elv tényreése alapvetően a versenyképességi elvből származó következmény, ugyanis nem elégséges a foglalkoztatottak termelékenységét fokozni (tudás, technológiai színvonal és innováció stb.), hanem a nemzetek és az Unió versenyképessége szempontjából épp ennire fontos kérdés az is, hogy minél több ember dolgozzon, hiszen létre a piacokon realizálható értékeket. A versenyképesség ebben a kontextusban tehát azáltal növelhető, ha azok is munkához jutnak, akik ugyan elvileg dolgozhatnak, de mégis munkájuk, mégsem termelnek értékeket. Ez a megközelítés ritka esélyt kínál a szociális politikák számára, hiszen egyfelől épp a szociálpolitika ügyfélköre lehet a foglalkoztatás bővítéséhez a megfelelő versenyképességi tartalék, másfelől viszont éppen ez – az elvileg munkára képes, ám már pénzkereső munkával régóta nem rendelkező – lakossági réteg képezi az európai társadalmak legszegényebb csoportjait. Az Unió politikai főcsapásának tekinthetjük, hogy a legnagyobb esélyt teremti a legszegényebbeknek nyújtandó támogatások fejlesztéséhez, különösen az olyan alacsony foglalkoztatási rátákkal jellemezhető országokban, mint amilyen Magyarország is.

Ezt a körülményt ma egyre többen átlátják, és a szociálpolitikai szövegekben is egyre gyakrabban és egyre előkelőbb helyeken olvashatunk hivatkozásokat a „befogadóbb munkaerőpiacok” megteremtésének szükségességéről. A tanulmányokkal, monográfiákkal és cikkekkel szemben azonban a szociálpolitikai szakma nem feltétlenül gondolja komolyan azt, hogy az ügyfeleinek kerítendő munkának valódi piaci értéket teremtő elfoglaltságnak kellene lennie. A leggyakrabban maguk a szociálpolitikai szakemberek is korlátozottnak látják a valódi munka biztosításának lehetőségét. Ennek eredményeként terebélyesednek az „álmunkák”, a

magasan szubvencionált, olykor költségvetési szektorban nyert alkalmazások, közmunkák és egyéb időtöltést, elfoglaltságot biztosító, ám piaci értéket nem termelő „foglatosságok, foglalkozások”. Amelyen persze még „tovább” lehet lépni, olyan képzésekkel és terápiákkal, amelyek igazolhatóan jószerevével már csak a képzőknek teremtenek foglalkoztatást, az érintett ügyfeleknek egyáltalán nem.

A munkaerőpiaci integráció gazdaságpolitikai, foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai eszközeinek összehangolásában túl sok a tisztázatlanság, és e kérdések tisztázása a reformok egyik döntő megoldandó kérdése. Az ügy közös, épp ezért nehéz is, mivel olyan kérdésekkel kell szembesülnünk, hogy: Ki, és miért viseli a felelősséget? Ki a pénzkezelő, az irányító, szervező stb.?

Az is igaz, hogy a SZOLID – súlyához képest mindenképpen – nagyon keveset foglalkozott ezzel a területtel. A munkához való viszonyulásban feszülő dilemmák és nehézségek oldásának első lépése az lehetne, hogy a munkára való ösztönzési kérdést a segélyezési technikák vonatkozásában komolyan vesszük, másfelől a merev szabályozást helyi (akár központon is támogatott) programokkal oldjuk (pl. Biztos Kezdet, vagy szociális városrehabilitáció, kistérségi programok stb.). Egyébként az EU-s pénzekhez jutás egy új útja is utóbbi lehetne.

Visszatérve a kiindulóponthoz: a dilemma mögött mély és súlyos okok húzódnak. Nem lehet a foglalkoztatás bővítését és a munkaerőpiaci integrációt kiemelt szociálpolitikai prioritásként kezelni akkor, ha a mérvadó szakmai ítéletek szerint úgysem lehet munkát találni, úgysem érdemes erőfeszítéseket tenni a munkakeresésben, úgysem lehet mást megpróbálni, mint különböző közszolgálati programok (terápia, képzés, esetleg magasan szubvencionált védett foglalkoztatások) felé terelgetni a munkanélkülieket.

A munkaerőpiaci orientációt hangsúlyozó, a szakmai és tudományos környezetben gyakran használt szövegek és az ezekkel teljesen ellentétes gyakorlatok között valamilyen alkuknak ki kellene rajzolódni, különben a szociális ágazat részvételi törekvése az átfogó társadalmi haladásban, valamennyi, az Unióra való szociális hivatkozás és pénzügyi támogatásra vonatkozó igény hiteltelenné válhat.

*Munkára ösztönzés, avagy megélhetési segélyezés,
a munka szempontjának figyelmen kívül hagyásával?*

A hagyományos jóléti rendszerek azoknak adnak pénzt, akiknek nincsen saját munkajövedelmük, és addig adnak segélyt, ameddig nem akad munkájuk, saját jövedelmük. Ez az út hatékony lehet egyfajta elismert jövedelmi-segélyezési szint garanciáinak elérésében, de a megközelítés teljesen hatástalan a munkához jutás ösztönzésében és támogatásában. Ha ugyanis túl magasak a segélyezési szintek, akkor jelentős az elvi veszélye annak, hogy sokan fogják vonzónak találni, választani a segélyből való élelét a munkajövedelmekért való megküzdés helyett. A munkaerőpiac önkéntes elhagyásának veszélye Magyarországon is, a világ más fejlett országaiban is elvi: nincsen igazolt sejtés arról, hogy tömeges lenne

a munkaerőpiacról való önkéntes kivonulás. Ennek ellenére, még ma is sokan a segélyezési szintek leszorításában vélik megtalálni a munkaösztönzés megfelelő eszközeit. Ám ez is egy hatástalan, ugyanakkor eléggé rosszindulatú gondolat. A segélyek leszorítása révén ugyanis az emberek tájékozottságban, megjelenésben és minden más szociális karakterükben olyannyira visszataszítóan távol kerülnek az elvárt normáktól, hogy főnként soha senki nem lesz hajlandó őket munkára felvenni.

Ugyancsak „népszerű” gondolat szorgalmazni a fellépést az adminisztratív szigor és fenyegetés állami eszközeivel, feltételezve, hogy a fenyegetés hatására nagyobb lesz a hajlandóság a felajánlott munkalehetőség elfogadására. Ezen állami eszközökkel fegyelmező gondolatkör legfontosabb eszköze a segélyek megvonásával való fenyegetés. Ám a logika nem éppen bölcs, és nem is utal a szociális problémák megértésére: ha nincs felajánlható és elfogadható munka, akkor hiába az állami erővel való fenyegetőzés, annak nem lesz semmilyen hatása, csak éppen a segély is elvesz. Ezt a hozzáállást elviekben a legtöbb szociális szakember elveti. Arra a lehetőségre, hogy milyen következménnyel járhat, ha az együttműködés a szociális szakemberek és intézmények hibájaként nem vezetett sikerre, nincs intézményes szakmai reakció. Sokakat e válaszok hiányai is arra vezetnek, hogy a munkaösztönzés elvét csupán reményteli várakozásnak kezeljék: „milyen jó is lenne, ha lenne munkája!” E remények viszont akkor is éltethetők, ha a segélyezési rendszerekben továbbra is fenntartjuk a hagyományos, az elérhető jövedelmi biztonság maximumát célzó, minden más kritériumot figyelmen kívül hagyó segélyezési elvárások kizárólagosságát. Tehát ha a segélyezés konkrét eljárásaiban, normáiban, szabályaiban továbbra sem játszik lényeges szerepet az a törekvés, hogy jó lenne a segélyezett közelebb vinni a munkaerőpiacokhoz.

Ha a fentiek nyomán mégis fontosnak tartanánk a munkára való ösztönzés elvét, akkor a megfelelő segélyezési magatartásra vonatkoztatott következtetés viszonylag primitív lenne. Ha a munkába lépést akarjuk támogatni, akkor nincs mese, magát a munkába lépést kell támogatni. Legalábbis a munkába lépés első időszakában enyhíteni kellene a munkáltató produktivitási kockázatait (a már hosszú ideje munka nélküli, gyakran más hátrányokkal is jellemezhető emberek foglalkoztatása mindig jelent termelékenység kockázatokat); illetve enyhíteni kellene a munkába lépéssel szükségszerűen együtt járó életformaváltás többletköltségeinek terheit (megjelenés, öltözködés, utazás, a háztartás vezetésére rendelkezésre álló, kevesebb idő „kiváltásai”, a társas kapcsolatok fel- és újraélesztése stb.).

Jeleznünk kell, hogy az ilyen támogatási konstrukciók bevezetése súlyos nehézségeket jelent a segélyezési filozófia váltását követő, ahhoz adekvát jogi, adminisztratív és pénzügyi konstrukciók és módszerek kidolgozásában, s emiatt számos elméleti szerző, s a gyakorlat képviselői is ellenérzéseiket fejezik ki a fenti megoldással szemben. Amint erre korábban is utaltunk, a munkaerőpiaci integráció céljait nem lehet kizárólag a szociális ágazaton belül hatékonyan szolgálni, ehhez az ágazatok jelenleg igencsak döcögős együttműködését kellene simábbá, hatékonyabbá tenni, elsősorban a (centralizált) foglalkoztatáspolitikai és a (decentralizált) szociális ellátások között.

*Szociális munkaerőpiac: szociális szakmák piaca
vagy szociális foglalkoztatás?*

Ha részleteiben megvizsgáljuk a szociális munkakörök bővülését (amely jelentős volt az elmúlt évtizedben), akkor igen szomorú felfedezésekre juthatunk. Nevezetesen arra, hogy bár ebben a foglalkoztatási bővülésben szerepet játszanak azok a pályakezdők, akik az új közép- és felsőfokú képzési formákban szereztek diplomát, jelenlétük statisztikai eszközökkel szinte alig mutatható ki. A nagy létszámbővülések mögött nem feltétlenül a szakmailag magasan kvalifikált emberek jelenlétének, hanem inkább valamiféle (így vagy úgy értelmezett) „szociális foglalkoztatás” szempontjainak érvényesülését vélhetjük kirajzolódni.

Bár bizonyos körökben felzúdulást is kelthet, de tényszerűen igaznak tűnik, hogy a felsőfokú végzettségűek körében a legnagyobb tömeget azok a szociálpedagógiai végzettségűek jelentik, akiket (összhangban a felsőoktatási törvény előírásaival) a viszonylag alacsonyabb kvalifikációjú oktatógárdával dolgozó, s a csökkenő gyerekszámok miatt a hagyományos pedagógusképzéstől a szociális terület felé bővülő tanítóképző és tanárképző főiskolák képeztek. Az egyetemi szintű végzettséget szerzett szociális munkások jelenléte alig, a szociálpolitikusok jelenléte gyakorlatilag egyáltalán nem mutatható ki a szociális munkakörökről szóló statisztikákban.

A felsőfok alatt igen jelentős mennyiségben azokat találjuk, akik különféle munkaerőpiaci problémák okán és nyomán, különféle szociális és foglalkoztatási programokban szereztek (át)képzést és munkalehetőséget a szociálpolitikában.

Nem vitathatjuk, hogy a szociális problémák átélése és megtapasztalása számos előnyt és erényt hozhat a szociális munkakörök és feladatok ellátása során. Viszont az is nehezen vitatható, hogy a szociális munkakörök betöltése az ilyen csatornákon csak erősítheti a szociális szakmáról szóló társadalmi előítéleteket: empatikus, a problémák iránt érzékeny és fogékony emberek, nem túl jelentős intellektuális teljesítményekkel, műveltségekkel és gondolkodói kapacitásokkal. Ezen előítéletek létét fájó kimondani, ámde mégiscsak jobb szembesülni velük.

A jövőre nézvést tehát jó húsz év után ismét felvethető az a kérdés: vajon a képzési kapacitások fenntartására és bővítésére irányuló szakmai igények őrzése mellett mit lehetne tenni azért, hogy a magyar társadalmi közéletben egy új, felnövekvő szociális szakmai elit a jelenleginél hathatósabban képviselje a szakma erkölcsi és intellektuális mintáit?

Normativitás vagy együttműködési elv?

A jóléti állam egyik klasszikus elve a normativitás, amely szerint a szociális ellátásokra való jogosultságokat normatív, objektív kritériumok alapján mérlegelhető mértékekhez kell kötni. Ezekhez a normatív mértékekhez elvileg akár perelhető alanyi jogokat lehet rendelni. A szükségleteikben hiányt szenvedő emberek erős jogokkal való felruházása eman-

cipálja a társadalom ellátástól függő tagjait, rétegeit is, hiszen nem tekinthetők többé könyöradományokért jelentkező, kiszolgáltatott páriáknak. Viszonylag kevés szót szoktunk ejteni arról, hogy a jóléti államok kialakulásakor a szociális ellátások akkori, ma már klasszikus célcsoportjai olyan emberek voltak, akiktől elvileg sem lehetett elvárni különösebben hasznos társadalmi cselekvést, részvételt, preferálandó magatartásokat, különösen azt nem, hogy dolgozzanak (öregek, gyerekek, rokkantak stb.).

A szociálpolitika ügyfélkörének, a mai szegénységnek a szociológiai profilja – nem kis részben éppen a munkára képtelenek ellátását hatékonyan és eredményesen kezelő, „nagy rendszerek” sikerei nyomán – jelentősen megváltozott. Ma a legszegényebbek elvileg dolgozhatnának is, munkára elvileg képesek lennének, csak éppen nincsen munkájuk és nincsen jövődelmük. Az ő esetükben nem védhető az az álláspont, amely nem vár el semmilyen aktív magatartást, különösen amelyik nem várja el azt, hogy adandó alkalommal a munkalehetőségeket el kellene fogadni, hogy dolgozni kellene, ha kínálkozik erre reális lehetőség. Véleményünk szerint ennek az elvárásnak a jelenlegi szociális rendszerek csak kevésbé képesek megfelelni. Gyakorlatilag a szociális-munkaügyi szervezetekkel való együttműködést előíró valamennyi ismert rendszer inkább a régimódias „rendes és alázatos magatartást” előíró rezsimmé vált.

Mindez nem szükségszerű, és logikailag nem feltétlenül következne az együttműködés – generálisan egyenjogú, szimmetrikus viszonyokat feltételező – előírásából. Gyakorlatilag azonban mégis szükségszerűen ez következik akkor, amikor az együttműködés eredményességének-eredménytelenségeinek következményeiért kizárólag az egyik fél – a segélyért folyamodó – viseli a felelősséget. Még élesebben fogalmazva: akkor, ha az együttműködés kudarca csak és kizárólag a segélyt igénylő hibája lehet, és ennek megfelelően, ha a kudarc egyetlen következménye csak a segély megvonása lehet. Sokan e probléma megoldását a normativitás elvének visszaállításában vélik megtalálni. Tehát abban, ha a munka keresésében, a munkába állás próbálkozásaiban, és semmilyen más aktivitásban, magatartási formában megfogalmazható elvárások nem játszanának semmilyen szerepet a szociális ellátásokban. Ez azonban annak a nyílt beismerését jelentené, hogy a szociálpolitikai intézmények és szakemberek nem képesek és nem hajlandók részt vállalni sem a foglalkoztatás bővítésének közfadataiban, sem a tartósan munka és jövedelem nélkül élő „új-szegények” segélyezésén túlmutató problémáinak megoldásában.

Ha a dilemma másféle feloldását akarnánk keresni, akkor ezen útkezesnek arról kellene, lehetne szólnia, hogy a szociális intézményeknek és szakembereknek is valamiféle explicit felelősséget és garanciát kellene vállalniuk az együttműködésben való részvételük eredményességéért, illetve a közös sikerekért és a közös kudarcok viseléséért. Ilyen jellegű explicit felelősségvállalásra vonatkozó javaslatok azonban alig merültek fel a SZOLID előkészületei során, sőt, az ötletként felmerült javaslatok is a szakmai reprezentánsok heves ellenállásába ütköztek.

Mérethatékony szakszerűség vagy közösségi bizalom?

A szociálpolitikai ellátások egyik legsúlyosabb problémaköre a hozzáférések különbségeiben mutatkozó erős települései-földrajzi meghatározottság. Miközben a kistelepülési (elsősorban a kedvezőtlen regionális elhelyezkedésű, munkahelyhiányos, jellemzően kevés lélekszámú falvakban élő) lakosság életkörülményei a szociálpolitikai ellátásoktól függetlenül is relatíve igen rosszak, aközben az ő szociális ellátásuk színvonala is messze elmarad az országos átlagoktól, normálisnak elfogadott elvárásoktól. A probléma nem csupán az elmaradásokban igen súlyos, hanem az adekvát elvek hiányaiban is az. A szociálpolitikai gondolatok állandóan a nagyobb lélekszámú, városias formákat akarják a falusias életviszonyokra alkalmazni, noha ott ugyanazok a formák működésképtelenek és finanszírozhatatlanok. Differenciált formákban, az ehhez szükséges szakember-ellátottságban nem lehet néhány száz ember számára ugyanazt biztosítani, mint ami működőképes néhány tízezer tekintetében. A dilemma eddigi megoldási kísérletei kevés sikert hoztak: vagy megpróbálták az apró községben is működtetni a városias intézményt, vagy minden hasonló ellátás elérhetőségéről elvileg is lemondtak. (Ez a lakosság-számhoz igazodott szabályozás logikája, amely szerint a kisebb településnek nem is kell hasonló ellátás, vagy ha mégis, akkor ugyanolyan feltételekkel, működési engedélyeztetési és finanszírozási kondíciókkal vállalhatja fel.)

A dilemmát kétféle módon lehetne megoldani. Az egyik megoldás az intézményi méretek hatékonyabb meghatározása lehet, vagyis az olyan keretek kialakítása, melyek közt az intézmény pl. már képes megfelelő szociális és intézményműködtető szakembereket alkalmazni. Ennek az iránynak a kulcsfogalma a „kistérség”. Ennek emlegetése gyakran magával a csodavarással azonos, máskor pedig éles kritika tárgya az elképzelés: már a 8–10 km-es távolság is gyakorlatilag áthidalhatatlan, és sok esetben elérhetetlenné is teszi az ellátásokat. (A kritikai hangok mögött rendre felsejlenek a korábbi központosítási törekvések is, s eközben nem túl sok figyelmet fordítanak arra, hogy a kommunikáció és a motorizáció technikai feltételei mára elvileg más körülményeket teremtettek a harminc évvel ezelőttiekhez képest.)

A másik út annak elismerése lehet, hogy a közösségi bizalom részlegesen pótolni képes a szakszerűségeket. Gondozásban, odafigyelésben, bizonyos pénzbeni, testi, higiéniai intimitásokban ugyanis a szakértelmet csak valamiféle familiáris bizalom pótolhatja.

Mindkét elvi iránynak az a kényelmetlensége, hogy a meglevő hátrányok elvi felszámolhatósága még a jelentős szakmai és pénzügyi ráfordításoktól sem remélhető. Legfeljebb az enyhítése várható, ami azonban megbecsülhető és megbecsülendő.

*Progresszivitási elvet követő ellátásszervezés, avagy
a jelenlegi mechanizmusokat követő normativitási elv?*

A koordináció, a szervezés fogalmát sokan félreértik, és csupán úgy értelmezik, mint a dolgok gyakoribb és szélesebb körben zajló megbeszélésének problémáját. Nos, az intenzív és sűrű kommunikáció valóban fontos eleme a koordinációnak, de nem ez a legfontosabb eleme. A legfontosabb mozzanat a koordinációban és az ellátásszervezésben a kapacitások fejlesztésének, tartalmi és földrajzi „elhelyezkedésének”, valamint az ellátandó feladatoknak az összehangolása. Természetesen kényelmesebb feladat, ha valamennyi érintett egyetértése mellett kell koordinálni, és érdemes is befektetni az egyetértések megnyerésébe – de ez még így sem szokott általában összejönni. Nem népszerű következménye a fenti okfejtésnek az, hogy hatékony koordinációról, ellátásszervezésről akkor beszélhetünk, ha hatalom áll a szervezőkészség mögött. Ha a rendszerek egyensúlyait, összhangjait akkor is fenn lehet tartani, ha az ebből származó következmények nem felelnek meg maradéktalanul valamennyi érintett, koordinált szereplő éppen aktuális érdekeinek.

A progresszivitási elvnek érvényt szerző koordináció, ellátásszervezés csak abban az esetben lehet sikeres, ha a jelenlegi erőviszonyokkal és kapacitássúlyokkal szemben, akár a konfliktusokat is vállalva, jelentős szolgáltatási erőforrás-átcsoportosítást és aránymódosulást tud elérni a „házhoz szállított”, „közösségi alapú”, az emberek független, önálló életvitelét erősítő és támogató szolgálatok javára – a bentlakásos, totális intézményi ellátás kárára. Elviekben ezekkel a törekvésekkel mindenki egyetért, egészen addig, ameddig nem kell az elv konkrét következményeivel is szembesülnie. Ugyanis a hatékony és eredményes koordinációhoz olyan eszközökkel is élni kellene, mint a kapacitáskorlátozás, a versenyeztetés (amelynek – szükségszerűen – vesztesei is vannak...), sőt, annak a kockázatával is valamennyi szakembernek szembesülnie kell valamikor, hogy ő (az általa képviselt intézmény) is kerülhet a vesztesek oldalára.

Épp a vereségektől való félelem, egyfajta sajátosan értelmezett szakmai szolidaritás tartja fenn görcsösen azt a jelenlegi mechanizmust, amely a szektorsemlegességet és normativitást tudatosan félreértelmezi, és elvvé teszi azt, hogy pénzt kell kapnia a szociálpolitikai ellátásokban mindenkinek, boldognak-boldogtalannak, akárkinek, akármilyen szolgáltatást is végez. Lehetne persze akár üdvözlendően toleránsnak és libertáriánusnak tartani ezt a hozzáállást – ha nem épp ez a finanszírozási elv állította volna elő a jelenlegi torz ellátási szerkezetet.

Félrevinné a gondolatmenetet, ha a problémát morális kérdésként akarnánk kezelni. A bentlakásos intézményi ellátás fajlagosan, egy fogyasztóra vetítve kétségkívül drágább, mint bármilyen „házhoz szállított” ellátás. Ez a költségtöbblet igazolható és indokolható akkor, ha a bentlakásos intézményekbe önmaguk ellátására képtelen, ápolástól-gondozástól függő helyzetű emberek kerülnek, míg az éppen csak valamilyen segítségre szorulóak a saját otthonaikban is megkaphatják a szükséges segítségeket. Ám ha a területi ellátás gyenge, a segítségekhez való

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

hozzáférés esetleges – akkor túl sok még tette kész, önálló ember számára sem lesz elérhető más segítség, mint bevonulni a bentlakásos intézménybe. Ez a tendencia önmagát gerjeszti tovább: az emberek egyre inkább az intézménybe való bejutást látják az egyetlen reális lehetőségnek ahhoz, hogy megkapják a szükséges segítségeket, s emiatt egyre nagyobb lesz a sorban állás és a kielégítetlen igények listája, aminek következtében egyre torzul a már amúgy is torz ellátási szerkezet. Amelyre adott reakcióként az indokolatlan bentlakásos elhelyezésekre – jó okkal – hivatkozva kemény adminisztratív megszorításokat hoz magával, súlyos károkat okozva még a rövid távon nyertesnek látszó bentlakásos szektornak is.

Ágazatközi együttműködés és normativitás, vagy amelletti állásfoglalás, hogy a pénzek hatékony osztására kizárólag a szociális szakma képes?

A SZOLID Program egyik igen lehangoló tapasztalata volt az, hogy a források racionális felhasználásának követelése minden ágazatot képviselő szakértő részéről éppen addig tart, ameddig az adott javaslat az adott igazgatási egység rendelkezésére bízott pénzek növelését is jelenti. Az előkészületek során egyetlen tárca, egyetlen szervezeti egység egyetlen képviselője egyetlen pillanatra sem tudott olyan javaslatot támogatni, amelynek révén olyan helyzet is kialakulhatott volna, hogy kevesebb pénzt fog osztogatni az érintett közigazgatási egység. Ez a hozzáállás minden racionálisnak álcázott vitát zárójelbe tehetővé tett: ha minisztériumokat, ágazatokat képviselő hivatalnokok is részt vettek bármilyen megbeszélésen, akkor a szakmai diskurzus valójában valamiféle tervalkut leplezett. A források más struktúrában, más elvek szerint végbemenő felhasználását csak azoknak az apparátusoknak az ellenében lehet elérni, akiken kívül másnak nincsen igazgatási (finanszírozási, szabályozási stb.) tapasztalata a források felhasználásáról. Ez bizony igen súlyos dilemma, amire semmilyen megoldási irány nem rajzolódott ki.

Az ellenőrizhetőség–átláthatóság és a szakmai könyvelés adminisztratív nehézségei

Egy szabályozási javaslat előkészületei során mindig minden vonatkozásában az a legfontosabb kérdés, hogy a megvalósításhoz milyen források állnak rendelkezésre. Ez a hozzáállás nem is feltétlenül cseng egybe a szakma kollektív önképeivel, de szokatlannak sem tekinthető.

Van azonban egy további, jellemzően zavarba ejtő kérdés is, amire szintén jellemzően semmilyen válasz nem szokott érkezni. Ez a kérdés az, hogy a rendelkezésre álló források felhasználása milyen szintű és milyen hatékonyságú, vagyis hogy miként „ellentételezi” a rendszer a neki juttatott pénzeket.

A szociálpolitikában (de ezen túl, a magyar közszolgáltatások körében

általában is) bevett szokás, hogy a pénzek iránti igények benyújtása során a problémákra vagy a problémákkal való foglalatosskodás kényszerére szoktak hivatkozni. Jeleznünk kell azonban, hogy maga a probléma közvetlenül nem kerül pénzbe, csak az, ha valaki valamit tesz a probléma enyhítéséért, azaz embert és munkaidőt fordít rá, anyagi forrásokat használ fel. Ha ezt elismerjük, akkor semmilyen probléma nem indokolhat pénzbeli, költségvetési igényeket, sőt, még a problémával való elfoglaltság sem, hanem csak az, ha valaki valamilyen eredményre jut a problémák enyhítésében, és az eredmények elérése érdekében célszerűen, takarékosan, szakszerűen költi a rábízott közpénzeket, költségvetési forrásokat.

A racionális forrásfelhasználás megítélése nem múlhat szubjektív érzéseken, szimpátiákon, hanem csak olyan alapokon nyugodhat, amelyek elkönnyvelt, ellenőrizhető, objektív normák szerint megítélhető bizonylatok. Ahogyan a gazdasági életben is csak könyvelési eredmények alapján lehet minősíteni a gazdálkodás racionalitását, eredményességét (és ahogyan bárminemű könyvelés is csak a mérvado események írásos rögzítésére, bizonylatolására épülhet), úgy a szociálpolitika eredményességét, az egyes feladatok árát és hasznát is csak az írott bizonylatokra épülő, ellenőrizhető, átlátható adminisztrációra lehet építeni. Ami viszont maga is pénzbe kerül. Méghozzá sok pénzbe, és igen kényelmetlen természetű pénzbe, hiszen ennek a pénzköltésnek közvetlen előnyeivel az ügyfelek, a szociálpolitikai ellátások címzettjei közvetlenül soha nem találkozhatnak. Sőt, ilyen célokra igen könnyű úgy pénzt költeni, hogy annak előnyeivel soha senki ne találkozhasson. Nos, ez maga a súlyos dilemma: civilizált, ellenőrizhető, átlátható közpénzfelhasználásához jelentős adminisztratív fejlesztésekre van szükség, melyekre csak akkor szabad sort keríteni, ha beláthatóan vannak hasznai, még akkor is, ha ezen hasznok csak közvetettek, áttételesek lehetnek.

Az ellentétek egyértelműbben megfogalmazhatók. A jelenlegi átláthatatlanságok fenntartása rövid távon számos előnnyel jár a szociálpolitika cselekvő szereplői számára. Hosszabb távon azonban alátámaszthatatlan és megalapozhatatlan minden olyan költségvetési igény, amely nem ígér ellenértéket, produktumot, ellentételt a felhasznált pénzért. Méghozzá jó árut, jó helyre jutó, eredményes ellátást és hatékony szolgáltatást rentábilis árért.

VII. Amit minden kockázat és mellékhatás ellenére vállalni kellene

A fentebbi okfejtések arról szóltak, hogy bizonyos ellentmondások, dilemmák, elvi konfliktusok egyszerűen nem értek be eléggé ahhoz, hogy markáns, a szükséges szakmai és politikai egyetértések minimálisan szükséges szintjének megfelelő támogatásokat élvezhessenek. Könnyű lenne nyugalomra inteni minden érintettet azzal, hogy az érést ki kell várni, nem lehet ezeket a folyamatokat sürgetni. Sokan vannak ezen az állásponton, és igazságukat csak erősíti, hogy az uniós csatlakozás szá-

mos vonatkozásban valóban, megállíthatatlanul sürgetni kezdte az érési folyamatokat.

Mégis, van néhány olyan teendő, olyan fejlődési irány, amelyben még a kiforrott szakmai álláspontok kivárása előtt indokolt lenne világos, egyértelmű kezdőlépéseket megtenni. A kiforratlanságokkal szemben több tényező indokolja e lépések megtételét. Elsősorban az, hogy az irányokat illetően, még a technikai kidolgozatlanságok és a részletkérdések tisztázatlansága ellenére is széles körű szakmai és politikai egyezségek, konszenzusok születtek meg. Ugyancsak sürgetik e kezdőlépések megtételét az uniós tagságból származó elvárások és esélyek is. Az Unió elvárásai jelenleg a „nyílt koordináció” viszonylag laza kereteiben jelentkeznek, viszont az is előrevetíthető, hogy ezek az elvek egyre határozottabban kemény formát öltenek részben a Strukturális Alapok pályázati elbírálási szempontjaiban, részben jogi direktívákban.

Mindezeket figyelembe véve, az alábbi területeken a lehető legrövidebb időn belül indokolt lenne, hogy markáns, a fejlődési irányokat egyértelműen kijelölő lépéseket tegyenek.

1. Igazságosabb szociális jövedelemelosztás a nagy rendszerekben, mindenekelőtt a gyermektámogatásokban

A gyermektámogatások igazságosságának mibenlétéről meglehetősen széles körű (elvi) egyetértés alakult ki. Ezt az elvi egyetértést a „kettős méltányosság” követelményével szokás kifejezni, amely azért kettős, mert,

- egyfelől horizontális méltányosság, amely az azonos piaci jövedelemmel rendelkező szülők, családok közül szisztematikusan több pénzt ad annak, akinek van gyereke, illetve akinek több gyereke van;

- másfelől vertikális méltányosság, amely az azonos családi helyzetű szülők közül szisztematikusan több pénzt ad annak, több pénzzel járul hozzá annak a szülőnek a gyermeknevelési terheéhez, akinek kisebb a piaci jövedelme.

Jelenleg ebből a kettős méltányossági elvből többé-kevésbé megvalósul a horizontális méltányossági elv, amit célszerű lenne megőrizni. Viszont két helyen is igencsak sérül a vertikális méltányossági elv.

Ha ugyanis a jelenlegi három nagy, gyermeknevelést támogató rendszer (*családi pótlék, családi adókedvezmény*, amelynél a be nem szedett adót is egyenértékűnek tekinthetjük a korábban beszedett, majd odaadott jövedelemmel, és a *rendszeres gyermeknevelési támogatás*) kumulált, összevont elosztási hatásait vizsgáljuk, akkor egyetlen családi típusra sem fogunk valamilyen monoton csökkenő elosztási görbét tapasztalni. Az ideálisan igazságos görbétől való eltérés egyik döntő tényezője az, hogy az adókedvezményeket csak azok vehetik igénybe, akiknek van annyi adóköteles jövedelmük, hogy az azután járó adóból a kedvezményt le tudják vonni. Azaz a mai struktúrában az eltérő hozzájárulási szabályok okozzák az ilyen jellegű elosztási mintázatot. Nagyon röviden: az adókedvezményhez (és a családi pótlékhoz) egyszerű a hozzájárulás feltételrendszere, míg a rend-

szeres gyermekvédelmi támogatás esetében egy bonyolult, sok lépcsőből álló procedúrán (jövedelem- és vagyonteszt, esetleg környezettanulmánnyal kiegészülve) kell átesni. Ezt tükrözik a hozzájutási arányszámok is, hiszen a jogosultak közül adókedvezményt majd mindenki kap, míg a rendszeres gyermekvédelmi támogatás tekintetében sokan, bár a szegénységük alapján elvileg jogosultak lennének, de ennek ellenére a bonyolult eljárás során kirostálódnak, és mégsem kapnak ellátást.

Az adókedvezmények hatására (amely hatásba a magasabb kedvezmény-támogatás összege és a hozzáférés teljes körűsége egyaránt beletartozik) a megkapott gyermeknevelési-családi támogatások összességében magasabbak a magas jövedelmű szülők esetében (különösen a többgyerekesek esetében), miközben irritálóan alacsonyabbak a szegényebb szülők támogatásai.

A másik probléma abból származik, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatás, amely egy egyösszegű támogatás (és amelyet „megfejel” számos természetbeni támogatási forma, elsősorban tanszer és étkeztetés), azoknak jár, akiknek az egy főre jutó jövedelme nem halad meg egy meghatározott mértéket. Mint minden hasonló támogatási forma esetében, itt is az alapvető gond, hogy a jövedelemhatárt kevéssel meghaladó saját jövedelemmel rendelkezők tényleges jövedelme lényegesen alacsonyabb lehet, mint azoknak a jövedelemhatár alatti keresetűeknek a pénze, akiknek a jövedelmét kiegészítik a támogatások. Magyarán: erős jövedelemszerzési ellenőztönző hatása van annak, ha valakinek több a rendelkezésre álló tényleges jövedelme akkor, ha a munkájából kevesebb pénzt keres. Ez a hatás különösen súlyos társadalmi feszültség akkor, ha a foglalkoztatás bővítése elsődleges prioritás, ám éppen a bővítésbe elvileg bevonható társadalmi csoportokra hatnak az erős munka- és jövedelemszerzési ellenőztönző hatások.

E két igen kellemetlen hatás csökkentéséhez, vagyis az eloszlási görbék „kisimításához”, és ahhoz, hogy mindezt folyamatosan a jövedelemmel fordítottan ereszkedő karakterűvé tegyék, elkerülhetetlenül figyelembe kell tudni venni a szülők jövedelmében fennálló különbségeket. Ennek többféle eszköze is van, amelyek alkalmazási lehetőségeit sürgősen meg kell vizsgálni. Már rövid távú intézkedésként is megteendő lépés lehet azonban valamilyen részleges gyermekvédelmi támogatás, egyfajta „segélyezési lépcsőzetesség” bevezetése az egyösszegű jövedelmi küszöb alkalmazásával szemben a rendszeres gyermekvédelmi támogatás jogosultságának megállapításakor.

Ugyancsak fontos lépés annak a folyamatnak a megkezdése, amely a három nagy rendszer összhatásának átláthatóságát célozza meg. Egy összhatásában igazságosabb támogatási rendszer alapvetően a családi pótlék komoly mértékű emelésének eszközeivel érhető el. E váltás költségvetési fedezetét az teremtheti meg, ha az adókedvezmények és a rendszeres gyermekvédelmi támogatások forrásait összevonva, az igazságosnak elfogadott differenciálást intézményesíti a megnövelt és megreformált családi pótlék. Egy ilyen rendszer ugyanis eltünteti a munkaellenőztönző hatásokat, azzal, hogy nem „bünteti” a segélymegvonással a többletjövedelem megszerzését. Ugyanakkor elvileg teret enged a kettős méltányosság érvényesülésének, hiszen valamennyi azonos jövedelmű

ember esetében többletjövedelmet biztosít annak, akinek gyereke, több gyereke van; másfelől, a piaci jövedelmekkel fordítottan arányos elosztás, a vertikális méltányossági elv érvényesülésének is teret nyit.

2. A legszegényebbeket is elérő segélyezési rendszerek

A jelenlegi magyar segélyezési rendszerben nem szociális jogcím az, ha valakinek nincsen pénze, jövedelme. Ennek a szegények életkörülményeire gyakorolt hatása, legalábbis a létszámokat tekintve, nem annyira drámai, mint amennyire első pillanatra látszik. Ki kell emelnünk, hogy az átláthatatlanul sokféle segély valamilyen formája a szegények elég nagy hányadát azért mégiscsak eléri.

Ahhoz, hogy a segélyezési rendszer társadalmi hatásai igazságosabbak, hatékonyabbak, eredményesebbek lehessenek, három irányban szükségesek azonnali lépések.

Egyfelől a segélyezési rezsimeket nemcsak meg kell szabadítani a munkavállalást ellenősztönző hatásaiktól, hanem markáns fordulatot kell előállítani annak érdekében, hogy erőteljesebb és eredményesebb bátorítást adjanak a munkavállaláshoz. E fordulat nevében, bizonyos jövedelemhatárig fel kell oldani azt a munkatilalmat, amely a segélyezés alatt semmilyen jövedelemszerző tevékenységet nem enged, hiszen ezzel végérvényesen le lehet szoktatni a segélyezett embereket a munkavégzésről és a munkakeresésről. Ugyancsak célszerű lenne olyan igazgatási technikákat bevezetni, amelyek a munkába álláskor nem megszüntetik az addig járó segélyre való jogosultságot, hanem egyfajta „komplementer próbaidőként”, a munkavállalás próbaidejére felfüggesztik az ellátást. Így, a próbaidő alatti kudarc esetén azonnal aktiválódna az ellátás, és csak a próbaidő leteltével véglegesítenék a megszüntetését. Ezen túlmenően, épp a munkába állás átmeneti nehézségeire, az életformaváltás extra költségeire való tekintettel célszerű lenne bizonyos segélyezési jogcímek meglétét a munkába állás első néhány hónapjára is fenntartani – ezzel is hangsúlyozva azt a törekvést, hogy „érje meg dolgozni!”

A másik lehetséges és szükséges változtatási irány az egy főre jutó jövedelmi küszöbök és a családtagokra egyesével megállapított segélyezési jogcímek alkalmazása helyett valamilyen családi típusú segélyezési rendszerek bevezetése (a jelenlegi elképzelések szerint inkább jövedelemkiegészítő tartalommal, mint a család kiesett jövedelmét egyetlen segélyformában pótló támogatásként).

A harmadik, sürgősen megteendő lépés a legnagyobb pénzbeni lemaradást mutató szociális jövedelmek emelése, korrekciója, az indexálásuk biztosítása. Ugyanilyen fontos lépés lenne a kiszámíthatóság növelése, valamint a segélyek egységesítése az ésszerűség határán belüli, s az átláthatóságuk biztosítása. Így fontos lenne az ápolási díj emelése, legalább az igen súlyosan fogyatékos hozzátartozót ápolók esetében; valamint az időskori járadék összegének akár 30 százalékos emelése is. Ennek irányában tett lépéseket a szociális törvényeket módosító 2004. évi CXXXVI. törvény is.

3. Eredményes feladatellátásra koncentráló szolgáltatási struktúra, a feladatok ellátására ösztönző finanszírozás

A szociális ellátások szerkezeti torzulásait gyakran érzékeltetik azzal, hogy túlméretezettnek tűnik a bentlakásos intézmények kínálata; hogy igencsak alulfejlett a „házhoz szállított”, az otthoni környezetben nyújtott szolgáltatások köre; és különösen, hogy az arányok egyre romló tendenciát mutatnak.

Ennek a romló tendenciának a megállítása, az egészségügyből átvett kifejezéssel élve, a progresszív ellátásszervezés elveinek az érvényesítése nem tűr halasztást. E cél érdekében a jelenlegi „intézményközpontú” szabályozásról egyre inkább át kell térni az ellátási feladatokat pontosan specifikáló, az adott feladatok ellátására koncentráló szabályozási és finanszírozási megoldásokra – némiképp függetlenül a kérdéseket attól, hogy ki, milyen intézmény látja el az adott feladatot, ha azt megfelelő szakmai színvonalon, egyenlő eséllyel, mindenki számára elérhetően képes elvégezni. A feladatok pontos meghatározásakor, illetve a feladatellátást szem előtt tartó finanszírozási konstrukciók bevezetésekor megkezdhetetlenül az ápolási-gondozási biztosítási ág előkészületeiként megszületett eredményekre kell építeni, fenntartva annak a lehetőségét is, hogy az új biztosítási ágat, illetve valamilyen nem (kizárólag, elsősorban) járulékból, hanem más közpénzből szolgáltatást vásárló ágat is be lehessen vezetni.

Ugyancsak a feladatokra koncentrálva célszerű egyfajta „intézményi mérethatékonyságot” megcélozni, amelyben megfelelő szociális és menedzsmenti szakértelmek biztosíthatók, s amelyben a relatíve alacsony általános költségek mellett a kiadások jelentős aránya közvetlenül szolgálja az ügyfelek szükségleteinek kielégítését. Ilyen hatékony, méretükben „sem nem túl nagy – sem nem túl kicsi” intézményi felállások részben egyfajta ágazatközi kooperáció és integráció, részben a kistérségi szinten ellátást biztosító formák kiépülésével képzelhetők el.

Az intézmények helyett a feladatokra koncentráló, egyfajta intézményi sokszínűséget, akár a szektorsemleges versenyfeltételeket is befogadó igazgatási rendszernek a jelenleginél nagyságrenddel több információt a jelenleginél lényegesen hatékonyabb és átláthatóbb módon kell kezelnie. A jelzett irányokba mutató elmozdulás döntő kérdése az, hogy mennyire sikerül a megfelelő minőségbiztosítási, differenciált finanszírozási-szolgáltatásvásárlási, engedélyeztetési és transzparencia-követelményeknek megfelelő, az ehhez adekvát informatikai hálózatokat üzemeltetni képes igazgatási reformokat végrehajtani.

Hatékony szolgáltatásvásárlási mechanizmusokat csak ott lehet érvényesíteni, ahol az elvégzett munkák mennyisége és minősége, az elért eredmények átláthatók és mérlegelhetők, sőt, ezen túl, ahol az elvégzett munkák és elért eredmények összevethetők azok áraival, költségvetési ráfordításaival is. Ebbe az irányba kéne minél sürgősebben elindulni.

4. A munkapiaci integráció támogatása

Bár azt ma már mindenki elismeri, hogy a masszív, tartós munkanélküliség és az ebből eredő masszív és tartós szegénység a magyar társadalom talán legsúlyosabb szociális problémája, ám ennek ellenére kevés lépést tettek ezen probléma orvoslása érdekében. Pontosabban szólva, a munkanélküliségi probléma kezelése helyett a szociális intézmények jellemzően valami más problémaként állítják be a kérdést. Így azután a munkanélküliségi kérdésből általában etnikai, fogyatékosági, mentálhigiéniai vagy más kérdések lesznek, és a megoldási kísérletek is a jogsegély, a terápia és a mentális fejlesztő tréningek segítéseként jelennek meg a munkakeresés és munkavállalás támogatása helyett.

A munkanélküliségi kérdést tehát alapvetően munkanélküliségi és foglalkoztatási kérdésként kell és érdemes értelmezni, és a megoldásokat is leginkább abban a formában kell keresni, hogy dolgozzon, keressen pénzt az, akinek jelenleg már régóta nincsen munkája és nincsen önálló jövedelme.

Ezen a téren a legkézenfekvőbb megoldás a munkaügyi és szociálpolitikai intézmények kapcsolatrendszerének rendezése. E rendezésnek ki kell térnie bizonyos információk rendszeres cseréjére, egymás tájékoztatására; valamint az olyan ésszerű kooperációk, együttműködések megtalálására, melyek során mindenki azt teheti – akár a másik ágazat „hasznára” is –, amihez ért, és amihez a megfelelő kapacitái rendelkezésre állnak. E munkamegosztás során kiinduló helyzetként azt célszerű elfogadni, hogy a személyes szolgáltatások köre a szociálpolitikai és más, az önkormányzatok feladatellátási körébe tartozó ágazatokban – mint amilyen az oktatás és az egészségügy – rendelkezésre áll, míg a munkaügyi és gazdasági szempontból releváns információszolgáltatás feltételei elsősorban a centralizált, a magyar viszonyok között kiemelkedő informatikai infrastruktúrával felszerelt munkaügyi-foglalkoztatási ágazat rendelkezésére áll.

5. Elkönnyelhetőség, ellenőrizhetőség, átláthatóság – a szociális ellátásban és igazgatásban

A magyar szociálpolitika szereplői minden kétséget kizáróan szakmai tudásuk legjavát felhasználva igyekeznek foglalkozni a szociális problémákkal. A jó szándékú „foglalkozás” tényét ritkán kétségbe vonva azonban sokan megkérdőjelezzik, hogy egyáltalán van-e kézzelfogható eredménye a foglalatosság közben eltöltött időnek, az elköltött pénznek.

Ahhoz, hogy a szociálpolitika intézményei, szervezetei társadalmi presztízsüket, költségvetési és finanszírozási pozícióikat legalább a jelenlegi szinten őrizni tudják, azonnal és jelentősen előre kell lépni az ellátások elkönnyelhetőségének, ellenőrizhetőségének, átláthatóságának javítása érdekében. A civilizált gazdasági és közszolgálati normákat követve, e célok elérése érdekében azonnal el kell kezdeni azoknak az ügyviteli és könyvelési rendszereknek a fejlesztését, amelyek bizonylatokon rögzítik a mérvadó gazdasági és pénzügyi eseményeket, és amelyek – első-

sorban a rendszereket működtető szakemberek és ügyfelek számára – átlátható szerkezetekbe rendezik az elemi információkat.

Gyakorlatilag ettől a ponttól válnak relevánssá azok a feldolgozási szempontok, amelyek az Unióval való szakmai együttműködés fundamentumai, és amelyeket gyakran jeleznek az „indikátorok” hívószavával. Ma tényként kell rögzítenünk lemaradásainkat ezen a téren: nem vagyunk képesek arra, hogy a megfelelő mutatószámokat, indikátorokat alkalmazva, a megfelelő tartalommal és módszerekkel eleget tegyünk az Unió elvárásainak. Az elmaradások pótlását viszont csak a gyökerektől, az ellátások és intézmények szervezeteitől lehet elkezdni. Ha ugyanis ott nem keletkeznek hiteles, releváns, megbízható adatok, bizonylatok, akkor nincsen olyan informatikai csodafegyver, amely ezt pótolni lenne képes.

VIII. Az előrelépés, a reform sikeres folytatásának egyes feltételei

1. Az élet megy tovább – és lépést kell tartani

Bármennyire is sikernek vagy kudarcnak könyveljük el a SZOLID történetét, az biztos, hogy a kezdetek óta jelentős, figyelmen kívül nem hagyható változások történtek. Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, és teljes jogú tagként komoly nemzetközi kötelezettségek hárulnak rá a szociális területen is. Bár a nyílt koordináció keretein belül, de egyértelmű nemzetközi kötelezettségeket vállalt a Nemzeti Cselekvési Tervekben, amely kötelezettségvállalások alakulását az Unió jelentős apparátussal ellenőrzi is.

Ugyancsak előrehaladt az idő az olyan fontos jogszabályok életbe lépésével, mint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény, s annak végrehajtási rendelete [az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól szóló, 362/2004. (XII. 26.) kormányrendelet], illetve az új kormányzati struktúrát kialakító törvények és kormányrendeletek elfogadásával. Mindezek a változások annyiban kedvezőnek minősíthetők, hogy az ügyeket azokban az irányokban mozdították előre, amelyekben a SZOLID munkái során konszenzusok alakultak ki. Annyiban a változások kedvezőtlenek, hogy a késlekedő válaszokat még inkább megkésetté teszik. Ezek a mozgások sürgetnek a mulasztások pótlására, ösztökélnek a lépéstartásra.

2. A változtatásnak szükségszerűen költségei vannak, amelyeket a hosszú távú eredmények érdekében vállalni kell

A SZOLID története annyiban egy tipikus magyar reformtörténet, amennyiben a résztvevőkre teljesen bénítóan hatott, amikor azzal kellett szembesülniük, hogy a változásoknak ára, kellemetlen hozadéka is van. Szembesülni kell azzal, hogy bizonyos árak megfizetése és áldozatok meghozatala nélkül semmilyen változás nem érhető el. A szociális refor-

mok sajátossága az is, hogy az árakból, az áldozatokból minden érintettnek részesülnie kell. A SZOLID sikere csak az lehet, ha meghozható áldozatok, megfizethető árak révén valamilyen fejlettebb, jobb, progresszívebb szociálpolitika keretei közé lehet eljutni. Minden ár elutasítása egyet jelent minden változás elutasításával.

3. A világos beszéd lehetséges partnerei és populista ellenségei

A szociális reformok ügyében ma igen kedvezőnek minősíthető a nemzetközi klíma. Az Unió politikai prioritásai között az első sorba került az a szociális kérdés, amely elsősorban foglalkoztatási kérdés, és ekképpen versenyképességi kérdés is, de amely ebben a formában a legsúlyosabb szegénységben élő csoportok életkörülményeinek a javításához biztosít az elvi támogatásokon túl pénzügyi forrásokat is. E tézisnek az ellenkezője is igaz: a szociális kérdés inadekvát kezelése a megszerezhető forrásoktól való elesés kockázatával is járhat.

Nem tagadható azonban le az sem, hogy ma igen jelentős a még kiforratlan rendszer hiányosságait kihasználók köre. Ma sokaknak nyújt előnyt az, hogy a dolgokat úgy készítik elő, s különféle szerepeikben úgy vesznek részt pályázati eljárásokban, hogy közben lehetőleg nem terítik a lapjaikat. Bár a projektek nyelvén elvileg lehetne tisztán beszélni megoldandó feladatokról is, a programokba bevonandó célcsoportokról is, a remélt hatásokról és eredményekről is – sokan e nyelven zavaros átláthatatlanságokat is képesek elővezetni. A SZOLID folytatásának legfontosabb kérdése az, hogy az érzelmileg túlfűtött, gyakran az érzelgős mellébeszéléstől sem visszariadó populizmussal mint gyakran meghatározó közbeszédstílussal szemben meg lehet-e teremteni a világos, tiszta, értelmes beszéd szakmai, igazgatási és politikai közegét. Ez a tét ma igen világosan kirajzolódik: ha a foglalkoztatás bővítését, és ezen keresztül a gazdaság növekedését és az ország versenyképességét hathatósan, eredményesen szolgáló programok fogalmazhatók meg, akkor a következő években igen jelentős anyagi források állíthatók a szociális reformok, fejlesztések szolgálatába. Ha a kirajzolódó elképzelések tisztázatlanok, néhan beláthatóan épp a kimondott célok és prioritások ellenében hatnak, akkor a jóléti szektor el fog esni a fejlesztési lehetőségektől. A világos beszéd tétje ezúttal valóban milliárd forintokban mérhető.

4. Miért ne próbálhatnánk meg világosan beszélni, racionálisan érvelni?

A SZOLID alakulásában a szociális szakma felelőssége és lehetősége nagyobb, mint azt sokan feltételezik. Ha a szociális szakemberek jelentős vonzalmakat mutatnak a szakmailag és racionálisan kevésbé megalapozott állásfoglalások iránt, akkor lesz olyan politikus, hivatalnok, aki ehhez a dialógushoz csatlakozik. Ha a szociális szakma képviselői érzelmeikről, lelkületekről beszélnek az elvégzendő feladatok helyett, akkor mások még inkább így fognak tenni. Ha a szociális szakemberek nem

vesznek tudomást arról, hogy nekik is viselniük kell a reform és az általa kiváltott átalakulás szükségszerűen jelentkező, rövid távon esetleg kényelmetlenségekkel és nehézségekkel járó következményeit, akkor ettől mindenki más is feljogosítva érezheti magát, hogy tiltakozzon, és ne vegyen tudomást arról, hogy neki, az ő intézményének, az ő hivatalának is meg kelljen fizetni a változás árát, és hogy áldozatokat kelljen hoznia.

A szakembereket elvileg az különbözteti meg a korábbi mágusoktól, hogy ők a hasonló célok elérését nem a csodák bekövetkeztétől várják. Nem gondolják, hogy ha az egyik irányban indulnak el, akkor a másik felé eső célhoz érnek, hogy a dilemmák megoldásának megfelelő eszköze az, ha az egyik lehetőséget is mondjuk, és ugyanabban a mondatban rögtön a másikat is. Az ilyen jellegű megoldás ugyanis a racionálisan nem értelmezhető csoda.

Jó lenne, ha a szociális reformok ügyének rendeződését nem a csodáktól várnánk. Világosan, értelmesen, racionális érvekkel vitatkozva tudnánk megvitatni lehetőségeinket, teendőinket, a célokhoz vezető utak lehetséges alternatíváit.

5. Végül

Amikor írásunk első verzióit megmutattuk a SZOLID programban részt vevő kollégáinknak, akkor a várakozásainkat felülmúlóan hevesen, olykor kimondottan indulatosan vitázó reakciókat kaptunk. Mindez az írásunk nyomán senkinek nem lehet meglepetés, főként magunknak nem. Írásunkban ugyanis a meg nem vitatott kérdéseket próbáltuk rögzíteni emlékeztetesként, kisebb részben magunknak, résztvevőknek, sokkal nagyobb részben mindazoknak a kollégáknak, akik az eddigiekben nem vettek részt a vitákban, akik eddig csak kívülről követték a fejleményeket.

Első pillanatra nem a legkellemesebb érzés azzal szembesülni, hogy mások mennyire másképpen látták ugyanazt. Néhány kört és korrektúrázást megfutva azonban egyre határozottabb az a véleményünk, hogy végül is éppen ezt akartuk. Vagyis: úgy felvetni szempontokat, hogy a felvetésekből, akár kényelmetlen feszültségeken keresztül is, de a korábinál konstruktívabb, termékenyebb vitákhoz jussunk el.

Tehát nem az „egyetlen és igaz hit terjesztése” írásunk közreadásának a célja, hanem sokkal inkább a viták serkentése és provokálása. Nem a konfliktusok „kavarásának” öncélú örömei miatt, hanem sokkal inkább azért, mert legjobb meggyőződésünk szerint a viták megvívása, az álláspontok tisztázása, akár a konfliktusok és hordozóik racionális körülírása nélkül nincsen esélyünk a továbblépésre. Márpedig ebben minden eddigi és ezutáni vitáink ellenére teljesnek tűnik az egyetértésünk valamennyi eddigi (és vélhetően a jövőbeli) vitapartnereinkkel: jó lenne tovább lép-nünk.

Nosza...

Hoffman István, hoffman.istvan@icsszem.hu
Krémer Balázs, kremerb@mail.datanet.hu