

# **Szociális szakmai és civil szervezetek véleménye a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptióról**

## **BEVEZETÉS**

Az eddigi kormányzatoknak nem volt szociálpolitikai koncepciójuk, azaz elképzelésük arról, hogy mit kellene tennie a politikának a társadalmi bajok csökkentéséért és egy élhetőbb társadalomért. Jogos az igény, hogy az országnak legyen valamilyen jövőképe a közös és az egyéni-családi létbiztonságról, az életesélyek alakulásáról, az emberhez méltó életkörülmények mindenki számára biztosításáról, a társadalmi integráció érdekében tett közpolitikai lépésekről. A Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió (NSZK) elvileg ilyen típusú célok megvalósításához keres módszereket, javasol mélyreható szociálpolitikai átalakításokat. A törekvéssel egyetértünk, és azzal is, ahogyan az NSZK a jelenlegi helyzetet, számos alapelvet, a kihívásokat és dilemmákat ábrázolja. A javaslatok és irányok közül mindenképpen támogatandó elképzelésnek tarjuk a segélyrendszer átalakítását, különösen a generális segély kiépítését, a pénzügyi ellátások és szolgáltatások közötti kapcsolat erősítését, valamint a személyes szolgáltatások vonatkozásban a szektorsemleges finanszírozást, az ügyfél-centrikus szemléletmódot, a forrásallokáció elvét.

A javasolt megoldás-rendszert azonban számos ponton szakmailag problematikusnak tartjuk. Az alábbiakban csak néhány kérdésre térünk ki, amelyekre nincs, vagy szerintünk vitatható válasz van az NSZK-ban. Az elvi jelentőségű problémákra csak röviden utalunk – ezek a szociálpolitika jól ismert alapkérdései, amelyekre azonban kevés utalás történik. A gyakorlathoz közelebb szinten sem tudunk ebben a keretben mást tenni, mint hogy megemlítünk néhány megfontolást. A részletesebb kifejtésre itt nincs mód, de – ha erre igény van – szívesen részletezzük tovább érveinket.

## **NÉHÁNY ELVI KÉRDÉS**

- A szociálpolitika a megoldandónak tekintett társadalmi ügyek esetében mind preventív, mind korrektív (ex ante és ex post, stb.) funkciókat felvállal. Ezt a NSZK meg is említi. Az anyag azonban szinte kizárólag korrektív megoldásokat tartalmaz, a prevenció lehetőségeire és eszközeire kevés utalás van.
- Kérdés, hogy a szociálpolitikának a társadalom mely színterein vannak funkciói, illetve hogy tevékenységének mennyire az egyént-családot, és mennyire az ennél szélesebb közösségeket kell átfognia. A jelenlegi szöveg érinti a problémát (12. old.): „Noha a közoktatás, egészségügy, foglalkoztatáspolitikai bizonyos összefüggései a

szociálpolitikához tartoznak, az ezekre vonatkozó javaslatok más koncepciók, stratégiák hatáskörébe tartoznak. **A szociális ellátások rendszere** képes lehet a **családok életében** bekövetkező kisebb, illetve nagyobb problémák okozta zavarok kezelésére, de önmagában nem alkalmas arra, hogy egyedül megoldja például a hátrányos helyzetben lévők felzárkóztatását, a gettósodást. Ezek olyan összetársadalmi kérdések, melyek a szociálpolitika eszközeinél szélesebb körű, komplex eszközöket igényelnek.” Vagyis – úgy tűnik – a szociálpolitika beavatkozási kompetenciája alapvetően az egyénekcsaládok szintjére korlátozódik. A helyi közösségekre, mint közösségekre nem találtunk kifejezett utalást. Az egyenlőtlenségek csökkentése egy összefüggésben szerepel, éspedig a hozzáférés és ellátás területi egyenlőtlenségei csökkentésének követelményeként. Más általános társadalmi problémák, mint a szegénység megelőzése, az esélyegyenlőtlenségek csökkentése, a szegregálás-kirekesztés-gettósodás – különös tekintettel a cigányság egyre tarthatatlanabb helyzetére, a munkanélküliség, a hajléktalanság kezelése – más politikák kompetenciájába vannak utalva. A „komplex eszközök” iránti igény sajnos nem válaszolja meg azt a kérdést, hogy kinek is lenne a feladata a szélesebb körű koncepciók kidolgozása, kinek a felelőssége a komplex eszközök alkalmazása? A mi megítélésünk szerint a „szociálpolitikának” mindebben alapvető lenne a felelőssége. (Jelenleg – ha jól tudjuk – négy minisztérium között oszlanak meg ezek a felelősségek, de csak a NEFMI-ben van a terület nevesítve.)

- Az eddigiek alapján is felmerül a kérdés, hogy voltaképpen mit fed le a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció? Az anyag elején és végén érdekes, korrekt eszmefuttatások vannak általános társadalmi kérdésekről. **A tényleges tartalom azonban (kimondottan és szándékoltan) csak a segély-típusú pénzbeli ellátásokról és a személyes szociális szolgáltatásokról szól**, ez utóbbiaknál különös hangsúllyal a szakellátásokra, lakhatást biztosító intézményekre, ezen belül is elsősorban az idősekre. (Ez együtt a GDP mintegy 2-3%-a lehet.) A gyermekekről (prevencióról és alapellátásról) kevés szó esik, és hasonló a helyzet a speciális helyzetű csoportokkal (fogyatékkal élők, addikcióban érintettek, hajléktalanok, lakástalanok, stb.).

- A jóléti ellátórendszerek közötti kapcsolódásokról is kevés szó esik. Nem tudható, hogy a már említett két terület miként kapcsolódik a különböző szakpolitikákhoz, ellátórendszerekhez. Ez különösen nagy hiánynak értékeljük a foglalkoztatáspolitikai esetében.

▪ Az anyag – legalábbis az általunk ismert változat – még sok ellentmondással terhes. Csak röviden utalunk néhány ilyen ellentmondásra:

- Az anyag elején (6.old) kimondatik, hogy „A központosított állami újraelosztás – szociális célokra fordított – mértéke reálértéken számottevően nem nő; a szociálpolitikai célok megvalósítására lényegében **nem áll több pénz rendelkezésre.**” (Legfőljebb EU források használhatók meghatározott részcélokra.) Az anyag utolsó részében (55.old. és köv.) azonban az a határozott és sok érveléssel alátámasztott állítás fogalmazódik meg, hogy „ **A koncepcióban vázolt rendszer működtetése a mainál több közfinanszírozást igényel.**”
- Fontos kimondott elv a szubszidiaritás elve, vagyis hogy a problémához legközelebbi szinten kell megoldást találni. A TTK-k kötelező felkeresése ennek azért mond ellent, mert a TTK-k (illetve munkatársaik) nincsenek feltétlenül helyben.
- Ellentmondások és bizonytalanságok vannak a szociális képzéssel és képzettséggel kapcsolatban. Elfogadva, hogy bizonyos, elsősorban nem szaktevékenységek esetében nem kell feltétlenül felsőfokú végzettség, úgy

véljük a tervezetben megjelenített elképzelés aggályos. Egyrészt nem világos, hogy milyen esetben fogadható el nem felsőfokú végzettség, illetve ehhez milyen szociális tartalmú képzés szükséges? Másrészt a 3. oldalon egyértelműen *szűkíti* a felsőfokú szociális képzettséghez kötött területeket. E passzus szerint felsőfokú képzés csak ott elengedhetetlen, ahol „magasabb szintű elméleti tudásra van szükség”. E fogalom tartalma nem definiált. Harmadrészt, az otthonközeli ellátásokat mindenestre olyanként definiálja az anyag, mint amelyekhez nem kell magas szintű elméleti tudás, miközben ide sorolja be az egész gyerekjóléti alapellátást (és kimondatlanul a családsegítést is). Amennyiben az alapellátás gondozási feladatokra szűkül, a gyerekek jogai sérülnek. Ugyanakkor a képzéssel foglalkozó fejezetben lényegében a helyzetnek és a szükségleteknek *megfelelően* fejt ki a képzés, szakképzés jelenlegi problémáit és fejlesztési irányait (52-53. oldal).

- Véleményünk szerint az önkéntesek bevonása a szolgáltatások nyújtásába kívánatos és fontos törekvés, de egyben veszélyes is pontos tartalmi kidolgozás nélkül. A jelenlegi elképzelés azt sugallhatja, hogy önkéntesekkel meg lehet oldani akár a szakképzettséget igénylő szolgáltatások egy részét is, és ezért nem szükséges megfelelő szakszemélyzet biztosítása.
- A Konceptió sok esetben hangsúlyozza az evidencia-alapú politika fontosságát, és helyenként utal az utólagos evidenciák követéses vizsgálattal megszerzésére. Előzetes evidenciák azonban alig vannak, sőt, elég gyakori a meglévő evidenciák ignorálása. Így például több esetben történik utalás a rossz célzásra ill. a segélyekkel való gyakori visszaélésekre: „Sokszor gyenge az ellátások célzottsága, egyes ellátások esetében problémák vannak a hatásossággal és a hatékonysággal. A rendszer adminisztrációja sok esetben képtelen gátat szabni a visszaéléseknek.” Számos kutatás (TÁRKI, Bass L.) azt mutatják, hogy a segélyek célzottsága gyorsan javult és ma már elég jónak mondható, a visszaélések pedig minimálisak.

## **NÉHÁNY GYAKORLATI JAVASLAT KRITIKÁJA**

Az alábbiakban csak a következő kérdéseket emeljük ki:

- a) *Szociális munka tartalma*
- b) *Hozzáférés: rászorultság meghatározása, csoportonként differenciáltsága*
- c) *Mi mennyi? Az adekvát minimumok*
- d) *Piacok és költségek*
- e) *A javasolt igazgatási keretek*

### **a) A szociális munka tartalma**

A koncepció a szociális munka fogalmát redukált értelemben, hangsúlyosan a gondozási feladatok ellátására szűkítve használja. Alapvetően hiányzik a szakma nemzetközi dokumentumaival (*A szociális munka definíciója – Szociális Munkások Nemzetközi Szövetsége (IFSW) és a Szociális Munkást Képző Iskolák Nemzetközi Egyesülete (IASSW) – 2001; A Szociális Munka Nemzetközi Szövetsége által javasolt etikai dokumentum 2004*) összhangban lévő szociális munka, szociális munkás a felvázolt rendszerben. A koncepció az

ún. otthonközeli ellátásoknál kifejezetten leszűkíti az értelmezést a gondozási feladatokra, a professzionális szociális munka, az ún. magasan képzett szociális munkás (a 46.oldalon jelenik meg ez a meghatározás) szükségességét a TTK-ban esetkoordinátorként, valamint a reintegrációs szolgáltatásokban (68. oldal) nevesíti csupán konkrétan a tervezet.

Mindez nem csupán azért kérdéses, mert ellentmond a szociális munka hazai és nemzetközi szakmafejlődési tendenciáinak és az ahhoz kapcsolódó képzési irányoknak. (Ezek egyértelműen a professzionalizáció és az ahhoz kapcsolódó egyre magasabb szintű végzettség irányába mutatnak) Ugyanilyen dilemmát jelent az is, hogy a koncepcióban felvázolt otthonközeli szolgáltatások „*a szociális alapszolgáltatások és a gyermekjóléti alapellátások tartalmait foglalják magukba egy új struktúrában*” (32.oldal) Mind a szociális, mind a gyerekjóléti alapellátások meghatározó eleme a családokkal, gyerekekkel folytatott szociális munka. Az elmúlt évek tapasztalatai azt is bizonyítják, hogy a gyerekek esetében a veszélyeztetettség kialakulásának megelőzése, illetve a veszélyeztetett helyzetben élők esélyeinek javítása intenzív és magas színvonalú személyes segítő szolgáltatásokat igényel. A jelenlegi rendszer egyik legnagyobb hiányossága éppen az, hogy ezeknek az elvárásoknak/szükségleteknek – az érvényben lévő szabályozás és finanszírozás következtében - a gyerekjóléti alapellátás épp a legrosszabb helyzetű térségekben nem tud megfelelni.

A koncepció összekapcsolja a segélyezést és a szolgáltatásokat. Ez indokolt, hiszen önmagában a pénzbeli támogatások nem szüntetik meg a tartósan kedvezőtlen helyzetben élők segélyezési szükségleteit. Ehhez viszont a szolgáltatások fejlesztése, jelentős befektetések lennének szükségesek, a szakmai munka tartalmának redukálása és színvonalának csökkentése ezzel ellentétes hatású.

### **b) Hozzáférés: rászorultság meghatározása, csoportonként differenciáltsága**

A Nemzeti Szociálpolitikai Koncepcióban (NSZK ill. Koncepció) a rászorultság meghatározása a garantált minimum jövedelemmel és a javasolt „segélycsomag koncepcióval”, valamint a szolgáltatási jeggyel összefüggésben jelenik meg.

A Koncepció elképzelése szerint a rászorulóknak a pénzbeli-természetbeni ellátásokat és szolgáltatásokat „csomagban” kapják. „A pénzbeli támogatások és a családokat segítő szolgáltatások egymást erősítő hatásának kiaknázása érdekében a segélyezési rendszer és a szolgáltatásokat biztosító rendszer elemeiből felépíthető ellátási csomagot javasolunk, melyből a rászoruló élethelyzete, megoldásra váró problémái alapján egyéniesítve összeállítható a leghatékonyabb pénzbeli ellátásokból-szolgáltatásokból álló eszközök kombinációja.” (17. oldal) Ez felveti a rászorultság két értelmezési lehetőségének egymáshoz való viszonyát. Az országok többségében (adott esetben) előbb felméri, megállapítja a szociális szolgáltatásokra (gondozás, szociális munka, otthoni-intézményi ellátás, stb.) való rászorultságot. Ezt követően merül fel az anyagi rászorultság megállapítása (fizetési kötelezettség esetében), és az anyagi rászorultság függvényében állapítják meg a fizetési kötelezettséget. A szolgáltatásokra rászorultság sokkal szélesebb körű lehet, mint az anyagi rászorultság

A Koncepció a pénzbeli ellátási csomagra két javaslatot tesz. Az 1. verzió jövedelempótló, míg a 2. verzió jövedelemkiegészítő ellátás. Előremutató, fontos irány a garantált minimum jövedelem fogalmának bevezetése. A fogalom azonban az anyagban, több értelemben

szerepel, illetve a nem-beavatottak számára jelentése nem egyértelmű. Ezért célszerű lenne generális segélyként nevezni, mivel a garantált minimum jövedelem eredeti értelmében mindenkit átfog (univerzális) és „elégéses” színvonalú. A Konceptióban – miként számos más országban – egyik verzióban sem univerzális, hanem jövedelmi rászorultsághoz (és esetleg még más feltételhez) kötött az értelmezés. A rászorultság feltétele egy nem specifikált „meghatározott jövedelemhatár alatti” lét. (Ennek tartalmáról, mértékegységéről – vagyis hogy egyéni, családi, háztartási, gyerek-minimumról van-e szó) nincsenek részletek. A segélyrendszer átalakítására tett javaslatok során tehát nagyon hiányoljuk a háttérszámításokat, becsléseket. Ezek nélkül nem lehet megítélni, hogy a tervezett változások a segélyezettek, valamint a szegényekben élők miként hatnak. Azaz nem tudjuk az elosztási hatásokat és a forrásigényeket paraméterezni. Így csak néhány a rendszer elvi alapjait érinti kérdést érintünk.

Az 1. verzióra vonatkozó kérdések:

- A Konceptió leszögezi, hogy „A garantált minimum jövedelem jogosultsága az egyén jövedelme alapján kerülne meghatározásra” (18. old.). Az egyén jövedelmétől függően a minimum összege változtatható lenne, ami a minimum sajátos, magyarázatra szoruló értelmezése.

- Az egyének nyújtott garantált minimum jövedelem összege a Konceptióban nem jövedelmi minimum, hanem annál sokkal alacsonyabb, valójában jelképes összeg – felnőtt rászoruló egyének esetében havi 10-12 ezer Ft. A garantált jövedelmi minimumot különböző „élethelyzethez kapcsolódó” segélyek és támogatások egészítenék ki munkanélküliség, idős kor, fogyatékoság esetén. Ezek szintén rászorultsági alapú ellátások, de itt a rászorultság feltétele a garantált minimum jövedelemre való jogosultság. A munkanélküliek és idősök élethelyzettől függő ellátása 15000 Ft körüli, vagyis úgy van kalibrálva, hogy egy felnőtt esetében körülbelül a mai 27000 Ft körüli segélyhez jusson el (amely összeg egyébként a Konceptió által helytelenített módon a 2008 óta változatlanul 28 500 Ft nyugdíjminimumhoz van kötve.) A fogyatékosok ellátása ennél valamivel magasabb szintű, és rászorultságuk sem a garantált minimumhoz kötött. (Nincs specifikálva, hogy az eltérés mit jelent.)

- Nem érthető, hogy a családi pótlékban részesülőket miért zárják ki a garantált minimum jövedelemből. (ld. 18. old.) Indokolni kellene, hogy az „élethelyzethez kapcsolódó támogatások” tekintetében miért nem kombinálhatóak egymással, illetve a gyermekek után járó kiadást kompenzáló ellátással?

- Érdekes gondolatnak tartjuk, hogy ez a minimum, legalábbis az egyének esetében, ne legyen együttműködési feltételekhez kötött annak érdekében, hogy mindenkit elérjen, ám több kutatási evidencia kellene ahhoz, hogy a „mindenki jelentkezésére” építő javaslat realitása megismerhető legyen.

- A Konceptió az idősök támogatását 60 éves kor felett húzza meg (ami szokatlanul alacsony), mértékét pedig 15 000 Ft-ban kalibrálja (18. old) – azaz az „alapjövedelemmel” együtt a 2008. évi (és mai) szinten van. További probléma, hogy a nyugdíjjogosultságok nem szerzett időseket homogén csoportnak kezeli, holott korábbi munkaútjuk (és járulékfizetésük) alapján differenciált ellátásuk megfontolásra érdemes lenne.

## **2. verzió esetében:**

- A garantált minimum jövedelem nem egyéni, hanem családi minimum. Összege két elem szorzata. Az egyik elemet a családtagok fogyasztási egységre átszámított „súly” adja (pl. 5 tagú családnál 3,4 fogyasztási egység.) A másik elem egy ismeretlen eredetű

fogyasztási egységre számított jövedelmi minimum (az anyagban szereplő példában összege 54.000 Ft) szorzata. (A kérdésre visszatérünk.)

- A szociálpolitika feladata az lenne, hogy a család tényleges jövedelmét a számított családi minimumra egészítse ki. Ezt azonban a Konceptió készítői csak nagyon szigorú együttműködési feltételek esetén látják megvalósíthatónak. Ez ismét felveti a „garantált minimum” fogalmának létjogosultságát.

### **Mindkét verzió esetében:**

- Nehezen értelmezhető a gyermekek rászorultsága, melynek fennállása esetén gyermekenként havi 7 000 Ft jár. „A gyermekek után járó támogatás feltétele a garantált minimum jövedelemre való jogosultság” (19.o.) – ám ilyen jogosultság csak felnőtt személyre van meghatározva. Megválaszolatlan kérdés, hogy a gyermek jogosultsága melyik felnőttéhez kapcsolódik (egyik vagy mindkét szülő, stb.) .

- Számos támogatás feltétele, hogy más élethelyzettel összefüggő ellátás nem vehető igénybe. A kritérium nem világos. Ennek alapján megtagadható pl. a munkanélküli ellátásban részesülő szülő esetében a gyerekek után járó – 7 ezer forintos – támogatás (ami viszont a példában szerepel.)

- Az sem világos, hogy a személyes szolgáltatások igénybevétele során kapott utalvány (a Konceptióban: SZEJ) hogyan viszonyul a segélyekhez? Kaphat-e a jogosult egyszerre segélyt (mondjuk „élethelyzethez kapcsolódó támogatást”) és utalványt (SZEJ-t), vagy nem?

- Nem történik említés arról a kardinális kérdéstről, hogy mi történik a ma létező, összegében jelentéktelen rendszeres gyermekvédelmi kedvezménnyel? Ennek jelentősége nem összege, hanem az, hogy jogosultságot biztosít **a térítésmentes vagy kedvezményes intézményi étkeztetés és tankönyv-ellátáshoz**. Ezek, kivált az étkezés jelentős, pótolhatatlan segítség a szegénységben élő gyerekes családok számára.

- A **lakhatási költségek** kompenzációja szintén problematikus. A Konceptió meghatározása alapján „a legrászorultabb jövedelmi kategóriában az összege egy fő esetén kb. nettó 6 000 Ft havonta; 2 inaktív helyzetű felnőtt, 2 kiskorú gyerek esetén 16 000 Ft is lehet”. (21. oldal) Utóbbi családtípusban valamelyest emelkedik az ellátás a jelenlegihez képest. Ugyanakkor a hozzájutási feltétel a mainál sokkal szigorúbb, a rászorultsági feltétel itt is a garantált minimum jövedelemre jogosultság. Úgy véljük, a lakásfenntartás költségei olyan magasak, hogy indokolt a magasabb rászorultsági küszöb, mivel a lakhatási költségek támogatása egyben prevenció is. Egy sor kérdés – többek között az adósságok, hátralékok ügye - még tisztázatlan.

### **c) Mi mennyi – adekvát minimumok**

Az EU-ban mind a kutatói, mind a civil szervezetek egyik fontos meghatározása szerint „az adekvát háztartási jövedelem az a legalacsonyabb szintű összeg, amely mellett a felhasználható jövedelem még elég olyan (épp a jövedelemhiányhoz kapcsolódó) hiányok és kirekesztések elkerülésére, amelyeket az emberek elviselhetetlennek tartanak”. Abban szinte teljes az egyetértés, hogy „a minimum életszínvonalnak nem csak az ételt, meleget és fedeleket kell biztosítania, hanem a társadalmi részvétel feltételeit is.”

Magyarországon – nem egészen jól megértett okokból – a személyes jövedelmek színvonala évtizedek óta alacsonyabb, mint amit a GDP adott színvonala lehetővé tette, ill. ami hasonló gazdasági színvonalú országokban kialakult. Ugyanakkor az utóbbi két évtizedben kivételesen magas a közpénzből fedezett ellátásokra szorulóknak száma. Technikailag és első megközelítésben igaz, hogy a szűkös erőforrásokkal nehéz úgy gazdálkodni, hogy azokból olyan munkajövedelem keletkezzen, amelyért „megéri dolgozni”, és olyan segélyek, amelyekből valamilyen szinten meg lehet élni. Ennek ellenére nehéz más szociálpolitikai célt kitűzni.

A Nemzeti Szociális Konceptió elvileg sehol nem veti fel a „megfelelő” segélyezési szint kérdését. Kétféle minimumot számol. Az *egyénekből* induló számításnál (lakás, gyógyszer, gyerekellátás nélkül) az egyén minimuma körülbelül a mai 27000 Ft, a gyerekéké – ismeretlen okból – 7000 Ft. A *családi* minimum, mint jeleztük, a fogyasztási egységek és az egy fogyasztási egységre számított összeg szorzata. Az utóbbi minimum (a javasolt második verzióban) **54000** Ft/hó. Így jut el ahhoz, hogy egy 3 gyerekes család „garantált minimumjövedelme” 183 600 Ft kellene, hogy legyen. A számot kissé magasnak tartják a szerzők, valójában rendkívül alacsony. A KSH által egy fogyasztási egységre számított létminimum 2009-ben 75 024 Ft volt, ami az áremelkedést figyelembe véve 2011-ben **81 000** Ft. Vagyis egy 5 tagú család létminimuma hivatalos adatok alapján 275 000 Ft. A koncepciónak tehát, legalábbis a jövőre tekintve, fokozatosan növekvő, 30-50 százalékkal magasabb összegekkel kellene családi minimumként számolnia..

A Konceptió több ízben elkötelezi magát a mellett, hogy a minimális összegű segélynek is biztosítania kell valamilyen megélhetést: „Megközelítésünkben a szociálpolitika produktív, a gazdaság versenyképességéhez aktívan hozzájáruló tényező, amely a megfelelő szintű emberi erőforrások fenntartása érdekében: figyelemmel kíséri annak alakulását, megkísérli megelőzni károsodását, valamint a kockázatok bekövetkeztekor hatékony védelmet nyújt” . Igaz, a megfelelő szint olykor - a XXI. században és az átlagos magyar jövedelem mellett különös, elfogadhatatlan módon – a biológiai minimumra korlátozódik. „A koncepció alapelvei között szerepel, hogy az *alapvető biológiai szükségletek kielégítéséhez – élelemhez, ruházathoz, hajlékhoz mindenkinek joga van.*” Egyértelműen kiáll az anyag a lakhatás szükségessége mellett is: „A Konceptió szerint szükséges „A megfelelő lakhatás biztosítása mindenki számára, beleértve az eladósodás, a hitel- vagy közüzemi díjhátralék miatti kilakoltatás megelőzését – különösen a lakás-vesztés megakadályozásával, a lakhatás támogatásával, adósságkezeléssel.” Sőt, a 19. oldal ennél messzebb megy: „A kiadást kompenzáló ellátásoknak olyan mértékűnek kell lennie, hogy különböző család szerkezetek mellett is képes legyen az emberi méltóság fenntartásához szükséges minimumot biztosítani”.

A Konceptió véglegesítése előtt legalább a következő kérdésekre kellene választ találni:

- i) A még megfelelő, „adekvát” minimális jövedelemnek csak az elemi biológiai szükségleteket kell fedeznie, vagy a társadalmi részvétel feltételeit is (ami egyben a kirekesztés egyik megelőző eszköze), ideértve az emberi méltóság megtartását is?
- ii) Milyen összegűnek kellene lennie a szociális minimumnak ahhoz, hogy a fentiek közül valamelyik szintet elérje?
- iii) Milyen módszerekkel lehet ezt az összeget meghatározni?
- iv) Milyen források ill. átcsoportosítások szükségesek ahhoz, hogy – akár fokozatosan – elérhető legyen az összeg?

E kérdések közül csak az első kettőt, hosszabban a másodikat érintjük.

Ad i). Magyarország a világgazdasági mezőben a gazdaságilag fejlett országok felső harmadában (178 ország között a 40-60. helyen) van. Ezen a szinten már nem fogadható el csak a „biológiai szükségletek” minimális kielégítése, mint közpolitikai cél. A megoldásba a társadalmat, a civiltiséget be kellene vonni.

Ad ii)

- A megfelelő szintű szociális minimum számítása:
  - Háztartási jellegű adatfelvételekből kiindulva „objektíven” meghatározható olyan küszöbérték, amely alatt a többségnek nem telik számos alapvető jószágra, amely alatt jelentős a depriváltak, különböző jószágoktól-szolgáltatásoktól megfosztottak aránya. (Magyarországon számos ilyen feldolgozott kutatás van.)
  - Újabban mind fontosabb szerepet játszanak az érintettek véleményei. Nagyléptékű és mélyreható felvételekkel vizsgálják, hogy mennyi jövedelmet tartanak minimálisan szükségesnek különböző típusú egyének- családok - elkülönítve a mindennapi megélhetést, a lakhatás költségeit, és a gyerekekkel kapcsolatos költségeket. (Magyarországon 1-2 kérdés alapján becsülhetők ilyen minimumok, részletes vizsgálat még nem volt.)
  - A gyerekekkel kapcsolatos megfelelő minimumok számítása viszonylag új keletű, egyelőre mikroszimulációs módszerekkel folynak EU szintű kísérleti számítások<sup>1</sup>. (Ezek a kísérletek hazánkban még nem indultak el.)

E különböző eredményeket utóbb összekapcsolják egy egyértelmű minimum-rendszer megállapítása érdekében. Magyarországon más a helyzet.

- Magyarországon 1968 óta végez a KSH „félhivatalos”, a fentiekől eltérő módszerekkel készülő létminimum számításokat, amelyek még soha nem érték el a közpolitika ingerküszöbét, azaz soha nem kerültek be eszközként a „megfelelő szintű” segélyezés kidolgozásába.
- A segélyezési küszöbök, amióta először a hetvenes, majd a kilencvenes évek eleje óta a segélyezés elindult, többé-kevésbé ötletszerűen egy, a hivatalos adatok részét képező, de a megélhetési minimumhoz semmilyen módon nem köthető összeghez kapcsolják. Ez az ugyancsak ötletszerűen, illetve fenntarthatósági szempontok alapján megállapított nyugdíjminimum. (2008-ig indexelték, azóta nem.) Segélytől függően a segélyküszöb lehetett a családi jövedelemből kiszámolt egy főre jutó nyugdíjminimum, illetve ennek valamilyen, akár 50 vagy 200 százaléka. *Ezeknek az összegeknek a „megfelelő minimális jövedelemhez” semmilyen, még mondva csinált közülük sem volt.*
- A jelenlegi folyamat, amely egyre több terhet rak a szegényekre, megállítandó és megfordítandó. Ezt csak néhány számmal támasztjuk alá (2009-es APEH, KSH és TÁRKI Monitor adatok alapján.)

*1. Táblázat: Személyi jövedelmek eloszlása a TÁRKI Monitor 2009. évi adatai szerint, indexelve 2011-es szintre:*

Decilisek	Egy főre	Az összes	Összes jövedelem	Összevonás,
-----------	----------	-----------	------------------	-------------

<sup>1</sup> [www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em4-06.pdf](http://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em4-06.pdf)



	számított havi jövedelem	jövedelemből az adott decilishez kerül, %	decilisenként, milliárd Ft	2011-re, becsült összegek, milliárd Ft
1. (legalacsonyabb)	23193	31%	310	
2.	36363	49%	490	
3.	46048	62%	620	Alsó 3 decilis: 1 420
4.	53632	73%	730	
5.	62042	84%	840	
6.	70661	96%	960	
7.	78978	107%	1 070	
8.	90642	123%	1 230	
9.	1E+05	148%	1 480	
10.	2E+05	227%	2 270	Felső 3 decilis: 4 980
Átlag, 2009	73816	100%	10 000 *	
Becsült átlag, 2011:	85000			

Forrás: TÁRKI Monitor 2009 alapján végzett becslés.

\*Az APEH 2009. évi adata szerint az országos összevont adóalap 8300 md.

Az alsó decilisben élő 1 millió ember összes évi jövedelme tehát 2011-ben kb. 310 milliárd, az alsó 30 százalékban (akik minden mérvadó adat szerint szegénynek tekinthetők) összesen 1,420 milliárd Ft. A 2010-es, valamint az eddigi és tervezett 2011-es intézkedések, elvonások jelentős része az alacsony jövedelműeket érinti. Az elvonások becslésénél figyelembe vesszük, hogy számos rossz helyzetű csoport nagy arányban él az alsó három decilisben.

2.Tábla: Veszélyeztetett csoportok megoszlása jövedelmi decilisek között

Csoport és decilisek	Munkanélküliek	Nem tanuló gyermekek	Tanuló gyermekek
Összesen, %	100	100	100
1	28	24	18
2	20	18	17
3	14	14	14
<b>Alsó három decilis együtt</b>	<b>62</b>	<b>56</b>	<b>49</b>
8	3	5	6
9	2	4	4
10	2	2	4
<b>Felső három decilis együtt</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>14</b>
Összesen, n	<b>593 248</b>	<b>653 330</b>	<b>1 744 209</b>

Forrás: KSH HKF, saját számítások

Sajnos, még nem tudjuk pontosan az eddigi és tervezett elvonások mértékét. Annyit valószínűsíthetünk, hogy a 2012-re tervezett kb. 1000 milliárdból, a további évek ennél magasabb összegeiből aránytalanul nagy elvonások fogják érinteni a szegényebbeket, nagyjából az alsó jövedelmi harmadban élőket. Így például a közmunka-és segélyprogramok 150 milliárdjából mintegy 80-100 milliárd, az adójóváírás-csökkentés 150-180 milliárdjából legalább 100 milliárd, és így tovább. Az átlagosnál jobban fogja őket érinteni a

rokkantnyugdíjak és a táppénz szigorítása, az álláskeresési támogatás csökkentése, a gyerekellátások indexelésének elmaradása. A családi adókedvezmény jórészt elkerüli őket. Durva becsléssel az sejtethető, hogy a 2011-ben az alsó 3 jövedelmi tizedhez kerülő 1 420 milliárd Ft legalább 3-400 milliárddal csökken. A magas jövedelmű harmad kára a megszorításokból nem túl nagy, ugyanakkor a szja csökkentésből és a családi adókedvezményből profitálnak. Vagyis a szegényektől a gazdagabbakhoz való átcsoportosítás folytatódása egyértelmű.

A következmények, várhatóan:

- a jövedelmi egyenlőtlenségek további növekedése;
- a mélyszegénységben élők teljes lesüllyedése a fenyegető éhezés és társadalmi ellehetetlenülés szintjére;
- a társadalmi feszültségek növekedése;
- a rasszizmus erősödése, stb.

A Nemzeti Szociálpolitikai Konceptióban e tendenciák hatásait, megállításuk esetleges lehetőségeit nem lehetne figyelmen kívül hagyni,

### **c) Piaci irányú jóléti reformok.**

Az utolsó 1-2 évtizedben mindenütt – a hagyományosan erős jóléti államokban is – megnőtt a szerepe a „piaci jellegű” megoldásoknak. Ezen belül minden rész kérdésnek jelentős elméleti irodalma van, illetve a gyakorlati megoldások széles skálán mozognak. A reformok célja is országonként eltérő, többnyire az (állami) pazarlás csökkentése, a szolgáltatások hatékonyságának és célzottságának növelése, a fogyasztó választásának szabadsága szerepelnek indokként. Az Északi országok indoklása ennél valamivel komplexebb: „Az Északi országok alkalmazkodnak a globalizációhoz és ragaszkodnak a jóléti államhoz. *Úgy látják, hogy a kockázat-megosztás kollektív mechanizmusai játszották az alapvető szerepet abban, hogy mind a globalizációval, mind a versennyel kapcsolatban kedvező fogadtatás alakult ki.* A modell e kulcsjellemzőjét meg kell tartani, hogy fennmaradjon a jövő jólétét és a növekedést biztosító gazdasági és társadalmi légkör.”<sup>2</sup> Ma már számos evidencia mutatja, hogy ez a kettős elv biztosítja leginkább az EU-ban a gazdasági és társadalmi sikert. Tisztázandó kérdés, hogy Magyarországon (a forrásoktól függetlenül) ez a cél összhangban van-e a politikai várakozásokkal, vagy a gazdasági növekedés a fő politikai cél.

A nehéz elvi kérdéseken túl felvetődik néhány olyan, a NSZK-ban javasolt megoldás, amelyekkel kapcsolatban további információkra, fogalmak és kérdések tisztázására, alkalmasint a megoldás finomítására és kipróbálására lenne szükség. A teljesség igénye nélkül megemlítenek néhány, szerintünk a javaslatkészítés előtt megvizsgálandó kérdést a piaci, a költségtérítéssel ill. az utalványos (SZEJ) megoldásokkal kapcsolatban. **Egy metszetet vizsgálunk: azt, hogy a javasolt gyakorlati megoldások (döntési szint, forrás, hozzáférés, eszköz, stb.) hogyan illeszkednek a különböző szolgáltatási formákhoz?**

---

<sup>2</sup> Andersen, T. M., H. Bengt, S. Honkapohja, S. Korkman, H. T. Söderström, J. Vartiainen (2007) *THE NORDIC MODEL. Embracing globalization and sharing risks.* The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA) Publisher: Taloustieto Oy. ETLA B232. Helsinki, 2007

Az NSZK az alábbi szolgáltatási formákat sorolja fel:

### A SZOCIÁLPOLITIKAI SZOLGÁLTATÁSOK FORMÁI (NSZK 34.-35. oldal szerint)

<b>Szolgáltatási formák</b>
Jelzőrendszeri szolgáltatás – közösségi segítő.
Tájékoztatás (pl. az elérhető szolgáltatások minőségéről, az otthon megvalósítható megoldásokról, stb.).
Tanácsadás.
Képzés (pl. hozzátartozóknak)
Esetgondozás/családgondozás.
Képzés, készségfejlesztés.
Nevelés – gyermekekhez kapcsolódóan.
Átalakított eszközök (pl. VAI-VERCS), kölcsönzött eszközök, átalakított lakókörnyezet.
Életvitelt Támogató Infokommunikációs Technológia – (AAL-alapú) (online segítségnyújtás, információszolgáltatás, felügyelet, valamint további, a technológiai fejlesztések adta, az önálló életvitelt támogató eszközök)
Lakhatási szolgáltatások.
A munkát vállaló családtag segítése a segítségre szoruló családtag napközbeni ellátásával.
Mindennapos Eszközhasználatot Támogató – (IADL-alapú) segítségnyújtások (takarítás, bevásárlás, közlekedés, mosás, ügyintézés, ételkészítés, stb.).
Napi Élettevékenységet Támogató – (ADL-alapú)11 segítségnyújtások, (étkeztetés, mozgatás, WC-re kísérés, mosdatás, öltöztetés, stb.).
Ápolás, szakápolás.

Megítélésünk szerint a felsorolás valószínűleg nem kívánt teljességre törekedni. Három számunkra homályos pontot mégis kiemelnénk:

- A felsorolt szolgáltatási formáknál miért nincs törekvés valamennyire homogén részletezettségre? Pl. a főleg időseket-betegeket érintő ápolási-gondozási szükségletek 5 külön elem, (VAI-VERCS, Lakhatási szolgáltatások egy része, IADL-alap, ADL-alap, Ápolás-szakápolás), amelyben infratsrukturális-, eszköz- és szolgáltatási igények egyaránt szerepelnek. A gyermekek esetében egy, komplex tartalmú elem szerepel, „Nevelés – gyermekekhez kapcsolódóan”, amelyhez két további, ugyancsak részben komplex elemen belüli egyes tevékenységek kapcsolhatók (Esetgondozás/családgondozás, ill. Képzés, készségfejlesztés.)
- A felsorolt elemek homogenitási problémájának látjuk azt is, hogy pl. a „Lakhatási szolgáltatások” egy elem, holott köztudottan egészen másféle szolgáltatások szükségesek ezen intézményekben kisebb és nagyobb gyermeknek, időseknek, fogyatékkal élőknek, egyéneknek vagy családoknak, hajléktalanoknak, szenvedélybetegeknek, elítélteknek, stb.
- Nem tudható, hogy milyen megfontolásokból maradtak ki bizonyos elemek (pl. közösségi és csoportmunka, előítéletek kezelése különböző színtereken, gyermekek korai képesség-fejlesztése, gyermekvédelem egyes elemei, szenvedélybetegek, hajléktalanok ellátása, ellátásból és jelzőrendszerből kimaradók felkeresése, szociális rehabilitáció, stb.)

Tudjuk, hogy számtalan szolgáltatás-felsorolást lehet készíteni. Ezek azonban attól függően különbözhetnek, hogy milyen szociálpolitikai cél kapcsolódik hozzájuk. A szociális szolgáltatások csoportosítását talán legegyszerűbben két dimenzió mentén tudjuk véghez vinni. Ezek az alábbiak:

1. A potenciális fogyasztó kizárható-e a javakból, vagy sem?
2. A javak, szolgáltatások fogyasztása közös vagy egyéni módon történik-e?

Így a különféle javakat, szolgáltatásokat a kizárás-kizárhatatlanság és az egyéni-közös fogyasztathóság tengelyén helyezhetjük el. Ezen a (mára eléggé elfogadott) alapon négy tiszta típust lehet meghatározni: (1) tisztán egyénileg fogyasztható javak tökéletes kizárás mellett [magán javak]; (2) tisztán közösen fogyasztható javak tökéletes kizárás mellett [díjfizető javak]; (3) tisztán egyénileg fogyasztható javak kizárhatatlanság mellett [közös készletű javak]; (4) teljesen közfogyasztású javak tökéletes kizárhatatlanság mellett [közjavak]. Ezeket a jószág típusokat minden szolgáltatási formához hozzá kellene kapcsolni. E mellett minden szolgáltatáshoz – szolgáltatásonként differenciáltan - még más javasolt intézményi, módszertani, hozzáférési, stb. megoldások kapcsolódnak. Néhány ilyen – legalább 2 dimenziós táblát – felvillantunk. Szerintünk ezek kidolgozása a Koncepció elkészítésének feltétele.

## PÉLDÁK A SZOLGÁLTATÁSI FORMÁK ÉS A SZÜKSÉGLETKIELÉGÍTÉSI MÓDOK KÖZÖTTI KAPCSOLATOKRA:

### 1. példa

Szolgáltatási formák	Mennyire magán-ill. közjóság? Mennyire megfizethető az igénybevevővel? <i>*Részletek tábla alatt</i>				
	Közjóság	Magánjóság	Díjfizető	Bizonytalan	
Jelzőrendszeri szolgáltatás – közösségi segítő.					
Tájékoztatás (pl. az elérhető szolgáltatások)					
Tanácsadás.					

*\* Részletek, magyarázat:*

Hagyományos közjóság,	Nem, ill. nehezen piacsítható, nehezen fizethető klienssel	
Magánjóság	Piacsítható árú	
Díjfizető és bizonytalan, döntés, megegyezés kérdése	Megegyezés kérdése, hogy mennyire piacsítható	Szociális szolgáltatások jelentős része itt

### 2. példa

Szolgáltatási formák	Milyen szinten szerveződik, vagy Milyen szinten hozzáférhető?				
	Település, saját munkaerő	Település, kívülről, honnan?	Kistérség/járás/	Megye/régió	Országos központ
Jelzőrendszeri szolgáltatás – közösségi segítő.					
Tájékoztatás (pl. az elérhető szolgáltatások)					
Tanácsadás.					

### 3. példa

Szolgáltatási formák	Milyen ellátási forma, (mennyi verseny-piacosítás) lehetséges? Variánsok kibontása*						
	Bench mark	Belső piac	Próba piac	Kiszereződés	Privatizálás	Non-profit szektornak átadás	stb.
Jelzőrendszeri szolgáltatás – közösségi segítő.							
Tájékoztatás (pl. az elérhető szolgáltatások)							
Tanácsadás.							

\*

- Közzszolgáltatáson belül teljesítményszint mérés, legjobb színhez viszonyítás (benchmarking)
- Közzszolgáltatásba magánpiac bevonása (belső piac) – pl. takarító, étkeztető cég kórházban
- Piaci megoldás próba-bevezetése (meghatározott időre, eredmény követése)
- Korábbi közzszolgáltatási elem „kiszereződése” bármilyen szolgáltatónak

- Korábbi közszolgálat elemeinek privatizálása
- Közszolgálat átadása non-profit szervezeteknek

A kapcsolódó dimenziók száma tovább szaporítható az NSZK-ban foglalt céloknak megfelelően. Így pl. az NSZK-ban említett „piacok” szerint is árnyalható:

#### 4. példa

Szolgáltatási formák	Milyen „szolgáltatási piacon” elégíthető ki a szükséglet?		
	Informális	Keretszabályozott	Tartalomszabályozott
Jelzőrendszeri szolgáltatás – közösségi segítő.			
Tájékoztatás (pl. az elérhető szolgáltatások)			
Tanácsadás...			

Utolsóként a SZEJ és a szolgáltatási formák összefüggésére térünk ki.

A Koncepcióban a szolgáltatási jegy (SZEJ, ill. utalvány, eredetileg voucher) szinte egységes és általános megoldásként szerepel. Az Utalvánnyal kapcsolatban minden országban számos vita zajlott és zajlik, sok kísérlet történt – az USA-ban lassan 50 éves a folyamat. A problémák alábbi felsorolása néhány nemzetközi tapasztalaton alapszik, de sok esetlegesség van benne (nem szisztematikus gyűjtés). Megválaszolandónak tartjuk pl. a következő kérdéseket:

- Milyen szociális szolgáltatások esetében alkalmazható SZEJ?
- Milyen szintű döntés szükséges?
- Hogyan történik a szükségletek meghatározása? (Nem csak utalvány esetén nehéz kérdés)
- Hogyan határozható meg az utalvány értéke? Van plafon vagy nincs plafon?
- Van-e elég információja a kedvezményezettnek a választáshoz? (Főleg kirekesztettek-szegények lehetnek alulinformáltak)
- Információs aszimmetria esetén ki vonható-vonandó be segítőként?
- Van-e valóságos választási lehetőség szolgáltatók között? Ha nincs versengő, ill. semmilyen szolgáltató, ki biztosítja a szolgáltatást?
- Komplex szolgáltatási csomag esetén hány SZEJ adható?
- Szabad (nem a SZAK által kijelölt) szolgáltató választás esetén valóban megkövetelhető, hogy az igénybevevő fizessen? Ilyen megoldással nemzetközileg nem találkoztunk, ellentétes a SZEJ bizonyos céljaival.
- Adóztatandó jövedelemnek tekinthető-e SZEJ?

E kérdések megválaszolásához számos „2 vagy több dimenziós” tábla alkotható.

#### 5. példa

Szolgáltatási formák	Az adott szolgáltatásnál alkalmazható-e SZEJ?				
	Igen				Nem
(Ide betehető még egy dimenzió – pl. összegről)					
Jelzőrendszeri szolgáltatás – közösségi segítő.					
Tájékoztatás (pl. az elérhető szolgáltatások)					
Tanácsadás.					

Végeredményben a hazai és nyugati tapasztalatok alapján egyfelől valóban szükségesnek látszik a szociális szolgáltatásoknál a pluralizmus szélesebb körű intézményesítése, a hatékonyság jobb ismerete, lehetőség szerinti növelése. Másfelől azonban három ezzel összefüggő kérdéssel szembe kell néznünk.

- Külföldön is, Magyarországon is súlyos piaci kudarcok mutatkoztak a többé-kevésbé piaci erőknél kitett intézményeknél. A Konceptió ezt írja: „A szabályozásban meghatározó szerepet kell kapnia az önszabályozásnak. Az államnak nem lehet érdeke a szolgáltatók ilyen irányú törekvéseit gátolni, sőt minden eszközzel ösztönöznie kell, hiszen a piaci önszabályozás számos ponton képes korrigálni az állami szabályozás hibáit (lassú reakció, bürokratikuság, stb.)” Minthogy szinte minden esetben kvázi-piacokról, továbbá tökéletlen piacokról van szó, ez a bizakodás némileg naivnak tűnik.

- Minden új ellátási, hozzáférési módszer a teljesítmény-, bemenet-, kimenet, eredmény-stb. indikátorok kidolgozását, mérését, követését követeli meg, számos bürokratikus és menedzseri kötelezettséggel. Ezt a Konceptió készítői tudják. Amivel nem számolnak eléggé, az a papír-kötelezettségek összefüggése a hivatástudattal, önálló szakmai felelősséggel. A nyugati tapasztalatok meggyőzőek: nagy a veszélye annak, hogy a hivatástudattal és magas szakmai kompetenciával végzett, ezért lényegileg, szubsztantíve hatékony szociális munka helyét szűkebb végzettségű szakemberek formális feladatteljesítése fogja helyettesíteni. Ezzel elvész a szociális munka „varázsa”, lényege, ahogyan erre az a) pontban is rámutattunk.

- A Konceptió nem tér ki arra a kardinális kérdésre, hogy a szolgáltatások piacosítása nem jár egyforma következményekkel a különböző célcsoportok esetében. Az univerzális és olcsó napközbeni ellátásoknak a gyermekek esetében nem csupán gondozási céljuk van. A szocializációs funkció ugyanolyan hangsúlyos, fontosságát nemzetközi és hazai kutatások és gyakorlati tapasztalatok sora támasztja alá. A gyerekek napközbeni ellátásának piacosítása nagyon könnyen vezethet a rendszer megkettőződéséhez, ami a későbbi társadalmi integrációnak már a kora gyermekkorban radikálisan csökkenti az esélyeit. A kisgyerekek „színvakok”, toleráns és elfogadó felnőtté válásukat a heterogén összetételű szolgáltatások alapozzák meg. Megfontolandó, hogy ennek hogyan szab gátat a rászorultság alapján megállapított szolgáltatás.

### **e) A javasolt igazgatási keretek, szubszidiaritás**

A Konceptió szerint fontos a „szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatások hozzáférhetővé tétele mindenki számára, a minőségi, rugalmas, emberközpontú és lakosság közeli szolgáltatások erősítésével.” (8.o). Az anyag állást foglal a mai rendszerrel szemben, amely „elkülönült rendszerként kezeli a felnőttek a gyermekekkel kapcsolatos ellátásokat, szolgáltatásokat. Ennek értelmében a létrejövő rendszerben a szociálpolitikai szolgáltatások települési szinten egy egységes rendszert alkotnak, amelyek szükségleteik szerint képesek a felnőtteket és gyermekes családokat erősíteni.” (12.o.) A gyakorlati átültetés azonban nem eléggé felel meg a fenti elveknek.

Nem tartjuk elvetendő elképzelésnek, hogy a szolgáltatások működtetése és a segítézés (krízis segély kivételével), nem a települési önkormányzatok szintjén történik. A szubszidiaritás elvével azonban ellentétes az NSZK-ban leírt menetrend, amely ebben a formában a rászorulóknak hozzáférési esélyeit csökkenti. A megyei SZAK-okhoz beérkező igények eleve esetlegesek, mert a TTK-kat települési vagy mikrotérségi (az ábra szerint járási és kistérségi) szintre helyezik, és ezeket az „aktív részvétel” jegyében az ügyfeleknek kell felkeresniük. Nincs utalás arra, hogy az önként nem jelentkezőket valaki megkeresse, hogy egyáltalán ki mikor keresi fel a családokat-gyermekeket.

A TTK egy közbeiktatott, közvetítő szereplő. Hiába találkozik a rászorulóval a TTK magasán kvalifikált munkatársa, szakmai (segítő) kapcsolat csak a SZAK-tól visszaérkező jogosultság-engedélyezés után alakulhat ki azzal a szolgáltatóval, akit/amit a TTK a piacról választ. A jogosultság megállapításának feltétele a különböző adatbázisok összevetése (NAV, MÁK, stb.), amely a korszerű infotechnika használatával talán nem lesz nagyon bonyolult, de idő. Szintén időbe telik, amíg bizonyos jogosultsághoz vizsgálatok készülnek (gondozási ill. szociális munka szükséglet pl.), valamint a majdani igazgatási eljárásrendnek megfelelően a határozatok elkészülnek és a megyei (SZAK), járási, kistérségi (TTK) között megjáródnak. Mindeközben a rászoruló állampolgár vár arra a piaci szolgáltatóra – jó esetben kiszámítható, hogy a területen mely szervezettől vásárolják meg azt – ahol a problémáira megoldást, segítséget kap. Ebben a bürokratikus eljárásban nem sok szerepe van annak a segítő kapcsolatnak, amely a szociális munka során hozzáadott értéként sokat jelenthet a kliensnek; a családgondozás keretében néha ez a személyes, emberi viszony pótol valamit az egyébként is szűkös, szociális juttatások mellett vagy helyett. E kapcsolat során észlelhet a szakember olyan jelenségeket, amelyekre reagálni kell, ez a feladat a szolgáltatásokat nyújtókra hárul, akiknek nem világos ebből a szempontból a szerepe: jelzőrendszeri tagként javasolhatnak adott család esetében másfajta ellátást is? A prevenció a mai rendszerben is kevés szerephez jut az alapellátásokat végző, többnyire túlterhelt szociális szakemberek napi gyakorlatában (valóban reformra szorul a családgondozás és a gyermekjóléti szolgáltatás). Az új koncepció eljárásrendjében a prevenciónak nyoma sincs, elébe menni jelentkező tendenciáknak a TTK feladatai között nem szerepel. „*A szociálpolitikai szolgáltatások és támogatások nyújtásának delegálása.*” 45.o. – nem egyenlő a megelőzéssel. Csoportokkal, közösségekkel végzendő munka szintén nincs nevesítve a TTK feladatai között, bár a SZAK-ok szükségletekre alapozott „*A Szociális Alapból a kistérségbe jutó erőforrások tervezésének, felhasználásának*” feladata indirekt módon jelentheti ezt is.

A szubszidiaritási elvet legjobban mégis a támogatásra jogosultak és rászorulóknak fizikai hozzáféréseinek ellehetetlenülése sérti. A korlátozott közlekedési támogatások nem tudják azt a hátrányt kiküszöbölni, hogy minden juttatásért utazni kell. Nem csak a leghátrányosabb helyzetű településekről nehéz akár csak a szomszéd faluba, kistérségi központba eljutni - a tömegközlekedés ritka, sokszor kell átszállni, várakozni -, de a busz árát megelőlegezni is képtelenek az emberek. A mai gyakorlat például azt mutatja, hogy a regionális Munkaügyi Központok felkereséséhez igényelhető útiköltség térítést nem tudják igénybe venni az utófinanszírozás miatt. E mellett az utófinanszírozás lehetőségéről sok érintettnek nincs is tudomása. A falubuszok szerepe mára úgy kristályosodott ki, hogy az idősek, gyerekek, bizonyos csoportok, közösségek használhatják, de gyakran a legszegényebbek (pl. munkát keresők) nem.

A prevenció tárgyköréhez tartozhat még a koncepcióban szereplő közösségi segítő szerepe, bár a leírás inkább a krízis helyzetek felderítésében szán feladatot nekik. (Az eddigi többszereplős jelzőrendszert világosabb mandátummal mindenképpen meg kéne tartani. Ha ez

működne, pótolhatatlan információforrás lenne.) A közösségi segítő kevésnek tűnik ahhoz, hogy az önkéntesen a TTK-t felkereső rászoruló köré bővüljön azokkal, akik ebből a rendszerből is kiesnek, másrészt bizonytalan, hogy a megfelelő embert bízzák-e meg a feladattal. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a vidéki kisebb (vagy nagyobb) falvakban láthatatlan hierarchia működik: különösen ahol sok a mélyszegénységben élő, esetenként roma család, nagy a munkanélküliség, ott kettészakad a falu társadalma. A döntéshozók, véleményformálók nem mindig szolidárisak a legrosszabb körülmények között élőkkel, s nincs garancia arra, hogy szociálpolitikailag érzékeny személyt neveznek ki közösségi segítőnek. A felsorolt példák: orvos, pap, rendőr többnyire a kis települések elitjéhez tartoznak, és nem szeretnék magukkal szembefordítani a jobb helyzetűeket. Ha a közösségi segítő jelzőrendszeri funkcióját komolyan gondoljuk, feladataikat világosan meg kell határozni (pl. a szegregált lakórészek folyamatos látogatása).

Szintén a szubszidiaritás elvéhez kapcsolódó kérdés a szükségletekre alapozott ellátás-szervezés. A szükségletek meghatározása a megyei SZAK-ok feladata, a benyújtott igényeik és a rendelkezésre álló források alapján a Szociálpolitikai Alapkezelő dönt a területi leosztásról. Kérdés, hogy milyen, mennyire standardizált módszertannal készülnek a megyék szükségletfelmérései, azokat kik fogják elkészíteni, számít-e, ha egy-egy megye jobb érdekérvényesítő, vagyis mennyire lesz objektív és megalapozott a területi forráselosztás? A Konceptió helyesen jelzi, hogy vannak eleve többlet-szolgáltatást igénylő térségek, régiók. Ennek ellenére a koncepció 34. oldalán ez szerepel: *„A szolgáltatások finanszírozási keretét a központi költségvetés adóbevételeinek dominanciája mellett, a szolgáltatásokhoz kapcsolódó térítési díjaknak kell adnia. Alternatív, nem mindenhol elérhető szolgáltatási elemek esetén célszerű lenne EU-s fejlesztési forrásokat is bevonni. Ez utóbbi a speciális, komplex fejlesztéseknél fordulhatna elő, ahol akár több ágazat együttműködésére is szükség lehet – ilyen például bizonyos leszakadt kistérségekben nyújtott speciális szolgáltatási spektrum, illetve a kísérleti szolgáltatásoknál.”* Ez némiképp ellentmond a szükséglet alapú finanszírozásnak: komplex fejlesztésekre ismét a pályázási kényszer a javaslat. Éppen a leszakadó kistérségek szakember-, alternatív-, civil szolgáltató hiányosak – kik fognak ott pályázni vajon? Egyébként másutt is javasolt a komplex, ágazatok közötti együttműködés, új szociálpolitikai rendszer kidolgozásánál érdemes erre figyelni.

Összegzés:

A Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió általunk ismert utolsó változata számos el szükséges reformelemet tartalmaz, ám számos szakmai kérdést – megítélésünk szerint - nem, vagy ellentmondásosan válaszol meg. Az eddigi szakmai vitákban ezek egy része felmerült, más része nem. A fenti anyag olyan kérdéseket tesz fel, amelyek megválaszolásához további érvek, kutatások, viták, kísérletek lennének szükségesek.

2011. április 30.

Gyerekesély Közhasznú Egyesület  
Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület  
Magyar Szegénységellenes Hálózat  
MTA Gyerekprogram Iroda  
Szociális Szakmai Szövetség