

2011
ver. 10.



Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió

2011–2020

Munkaanyag. A Kormány álláspontját nem tükrözi.

Nemzeti
Szociálpolitikai Konceptió

2011–2020

Készítette:

Czibere Károly
Sziklai István
Mester Dániel
dr. Vörös Gyula
Sidlovics Ferenc
Skultéti József
Beszterczey András

Tartalomjegyzék

<i>I. A Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió alapjai</i>	5
A Magyarország előtt álló legfontosabb szociális kihívások	8
A koncepció időhorizontja	9
A koncepció alapelvei	9
A koncepció célja	12
<i>II. A támogatások és szolgáltatások új rendszere</i>	13
Pénzbeli támogatások	13
1. verzió – Segélycsomag Konceptió – elemeinek részletezése	17
2. verzió – Egységes Minimum Rendszer – elemeinek részletezése	21
Szociálpolitikai szolgáltatások rendszere	26
Otthonközeli szolgáltatások	32
Lakhatást biztosító szolgáltatások	35
A gyermekvédelmi szolgáltató rendszer	39
<i>III. A szakmapolitika és az igazgatás új keretei</i>	42
Képzés és szakmai életpálya modell	52
Szociális képzések	52
Szociális szakmai életpálya	54
Finanszírozás	55
Szakmai tartalomszabályozás	58
Ellenőrzés	62
Uniós fejlesztéspolitikai kapcsolódás	64
<i>IV. Kapcsolódó ágazatok politikája</i>	66
Oktatáspolitikai	66
Egészségügyi rendszer	67
Foglalkoztatáspolitikai	67
Igazságügy – rendvédelem	68
<i>V. Az új rendszerbe való átmenet főbb lépései</i>	70
Jegyzet	72
Irodalomjegyzék	73

A szociális ágazatirányítás 2010. decemberében kérte fel Czibere Károlyt, hogy egy szűk szakértői munkacsoporttal készítse el a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptiót.

A munkacsoport tagjai a rendelkezésre álló 100 nap alatt intenzíven, rendszeresen tartottak megbeszéléseket. A készülő Konceptió munkaanyagát többször megvitatták a szociális ágazatirányítás képviselőivel, valamint folyamatosan egyeztettek elismert kutatókkal, szociális területi és esélyegyenlőségi szakértőkkel, ágazati ernyőszervezetek képviselőivel, szociálpolitikusokkal.

A Konceptió végső formáját 2011. április elején nyerte el. Ekkor került átadásra a Nemzeti Erőforrás Minisztérium szociálpolitikáért felelős helyettes államtitkára számára.

A jelen Konceptióban szereplő javaslatok kizárólag a szerzők véleményét, elképzelését tükrözik.



I. A Nemzeti Szociálpolitikai Kon koncepció alapjai

Az elmúlt több mint két évtizedében a magyarországi szociálpolitika leginkább mint a társadalmi problémákat, nehézségeket utólag – és akkor is kevésbé hatékony módon – enyhítő, de azokat megelőzni nem tudó, gyakran mint a gazdaság növekedését visszahúzó, pénznyelő intézményrendszer jelenítődött meg a társadalomban. Rendkívül károsnak tartjuk, hogy a szociálpolitikáról szóló diskurzust a kizárólag a szegénységre és a jövedelemegyenlőtlenség növekedésére érzékeny társadalomkutatók és a kizárólag az OECD-benchmarkokban gondolkodni képes közgazdászok párbeszédképtelen egymás melletti elbeszélése jellemzi.

A szociálpolitikának ezen leegyszerűsítéseit károsnak tartjuk. 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. Felfogásunkban a szociálpolitika közös társadalmi értékek mentén aktívan avatkozik be a közösség által elismert szükségletek kielégítése, kockázatok megelőzése, csökkentése; a társadalmi humántőke lehető legjobb újratermelődése; valamint a társadalom hosszú távú fennmaradását biztosító népesedési helyzet javítása érdekében. Ehhez olyan szociálpolitikára van szükség, amely nem kizorítja a helyi közösségek erőforrásait, kezdeményezőképességét, hanem azokra építve segíti a helyi szociális kohézió erősödését.

A szociális törvény megalkotása óta eltelt közel húsz év a szociális szakma minden szereplője számára világossá tette, hogy hol vannak a törvény által szabályozott ellátórendszerben azok a hiányosságok, diszfunkciók és problémák, amelyek megoldása ma már elodázhatatlan feladat. Az eltelt időszakban minden évben – legalább egyszer, de volt, hogy többször is – változtatták ezen szabályokat. A szabályozás belső problémáin túl a jelentősen megváltozott társadalmi – gazdasági körülmények is szükségessé teszik a szociális támogatási – szolgáltatási rendszer alapvető újragondolását.

Jelen koncepció készítésekor több olyan tényezőt, amelyek kívülről korlátozzák a szakmai koncepcióalkotást, adottnak, meghatározónak kellett tekintenünk. Ezeket olyan meghatározottságokként kezeljük, amelyeknek koncepciónk megvalósulására gyakorolt hatását külső környezeti determinánsként kalkulálnunk kell, noha szakmai meggyőződésünk több esetben mást diktálna, ugyanakkor jelen koncepcionális keretek között azok lényegi megváltoztatását nem tárgyaljuk.



Úgy ítéljük meg, hogy tízéves távlatban lényegében változatlanul ható tendencia, (külső) feltétel lesz:

- A központosított állami újraelosztás – szociális célokra fordított – mértéke reálértéken számottevően nem nő; a szociálpolitikai célok megvalósítására lényegében nem áll több pénz rendelkezésre.

A szociális támogatási és szolgáltatási rendszer finanszírozása elsődlegesen, legnagyobb részben az állam által fenntartott redistribúció (adó, járulékok és egyéb bevételek társadalmi célú újraelosztása) útján történik. Az államháztartás egyensúlyi helyzete, a makrogazdasági, illetve állami költségvetési célok alapján számolnunk kell azzal, hogy a szociálpolitikára (különösen annak a nem nyugdíjakra fordított részére) fordított kiadások nagysága számottevően nem növelhető. Közel azonos forráskerettel számolva azonban jelentős ellátórendszeren belüli átcsoportosításokra teszünk javaslatot. Mindazonáltal a rendszer átállítása többletköltséggel jár. Ezt az átállási, fejlesztési költséget legcélravezetőbben EU-s fejlesztési forrásokból lehet biztosítani.

- A munkavégzés, a jövedelmi és vagyoni helyzet tesztelése erőteljes feltétel marad a különféle szociális ellátások nyújtásakor; az együttműködési kötelezettség mint elvárás folyamatosan jelen van a munkaképes munkanélküliek támogatása esetében.

A szociálpolitika egyik legfajszínűsőbb kérdése a szociális biztonság és a munka, foglalkoztatottság közötti egyensúly biztosítása. Az elmúlt évtized egyik nemzetközi tendenciája a szociálpolitikai ellátórendszerek munkavállalással szemben ellenőztő hatásának csökkentése, az ellátások nyújtásakor az igénybe vevők kötelezése aktív(abb) munkavállalásra, együttműködésre. Ugyanakkor számtalan elemzés kimutatta, hogy a minél szigorúbb segélyezési rendszer egyik negatív következményeként egyre nő azok száma, akik semmilyen ellátásban nem részesülnek. Túl azon, hogy ezen emberek így nagyon gyorsan emberhez méltatlan helyzetbe kerülhetnek, a társadalom elveszíti ezen emberekkel a kapcsolatot, ami a segítségnyújtás esélyét is jelentősen csökkenti. Magunk osztjuk a munkára ösztönzés erősítését, az ellenőztők csökkentésének fontosságát, azonban úgy gondoljuk, hogy ezt elsősorban nem büntető jellegű intézkedésekkel lehetséges megvalósítani.

- A népesedési helyzet számottevő javulása nem várható.

A demográfiai mutatók azt mutatják, hogy társadalmunk idősödése tovább folytatódik, nőni fog az idősek száma és aránya, és ennek első nagyobb hulláma éppen az általunk tárgyalt időszak végén kezd majd kibontakozni. Ennek a hatásnak a súlyát a születendő gyermekek számának középtávon történő emelkedése sem képes jelentősen csökkenteni. 2050-re várhatóan a 15 év alatti népesség kevesebb mint hetedét adja, míg a 60 év felettiek a több mint egy harmadát teszik ki a teljes népességnek. Mindezekben a szociálpolitika, a családi támogatások nem tudnak változtatni. Ezen folyamatok növelik és megváltoztatják a különféle szolgáltatásokkal szembeni elvárásokat.



- A területi, térségi egyenlőtlenségek felszámolása meghatározó feladat marad.

A társadalmi egyenlőtlenségek erős kölcsönhatásban vannak a területi, térségi különbségek növekedésével. Egyértelműen kitapítható, hogy a területi hátrányok nem csökkentek a rendszerváltozás óta, inkább erősödtek. A szegény emberek egyre inkább koncentrálnak a hátrányos helyzetű, leromló (mind több helyen gettósodó) település(rész)eken. Nőnek a Nyugat- és Kelet-Magyarország, valamint a város-falu közötti egyenlőtlenségek. A szociálpolitikai ellátórendszernek az eddigieknél sokkal érzékenyebben kell válaszolnia ezekre: közelebb kell vinnie szolgáltatásait az érintettekhez, valamint egy országosan mindenhol egységes minőségű szolgáltatást kell biztosítani.

- Társadalmunk szociális állapotát, az állam szociális szerepvállalásának szükségességét meghatározza az alacsony képzettségűek munkaerő-piaci szerepvállalása.

Uniós összehasonlításban is egyértelmű, hogy foglalkoztatottsági elmaradásunk legnagyobb mértékben az alacsony iskolai végzettségű emberek munkaerő-piaci inaktivitásában gyökerezik (ezen belül különösen a férfiak foglalkoztatottsági mutatója marad el). A gazdasági fellendülés nem képes automatikusan megoldani ezt a problémát – összehangolt munkaerő-piaci, közoktatási és szociálpolitikai szolgáltatási erőfeszítésre van szükség. Ennek keretében – az alacsony képzettségűek arányának csökkenése érdekében, a lehető legkorábbi életkorban – komplex segítő szolgáltatásokkal be kell avatkoznunk a hátrányos helyzetű gyermekek fejlődési lemaradásának ledolgozásába, másrészt a közoktatás és a szakképzés korszerűsítésével biztosítani kell munkaerő-piaci pozíciójuk erősítését.

- A társadalmi nemekkel (főként a nőkkel szembeni) hagyományos szerepelvárás erőltetése helyett a választhatóságot szükséges biztosítani.

Úgy gondoljuk, hogy a nemi szerepek hagyományos értelmezése nem hozható vissza, nem jelentheti a szociálpolitikai beavatkozások célját. Különösen a nők esetében fontos, hogy a szolgáltatásokkal, támogatásokkal a választás lehetőségét, a családi és munkahelyi kötelezettségek összeegyeztethetőségét szolgáljuk. A kizárólagosság bizonyosan nem szolgálja sem az érintett egyének, sem a családok, sem a társadalom egészének érdekét.

Jelen koncepcióval célunk e problémák megvilágítása és olyan javaslatok megfogalmazása, melyek új alapokra helyezik az ellátórendszert, megfelelően célzott, hatékony és hatásos működést biztosítva.



A Magyarország előtt álló legfontosabb szociális kihívások

A szakemberek között széles körű konszenzus van abban, miszerint a következő évtized legfontosabb szociálpolitikai kihívásai az alábbiak:

1. A társadalmi összetartozás erősítése – a magyar társadalom túlzottan megosztott, széttöredezett az iskolázottság, foglalkoztatottság, fogyasztás és életmód szempontjából. Mindennek van egy erőteljes területi szegregáltsága és egyre erőteljesebb etnicizálódása is.
2. A nagyon kedvezőtlen népesedési folyamatok fékezése, visszafordítása – a családok megerősítésével, a gyermekvállalás feltételeinek javításával.
3. A szegénység csökkentése – Európai Unió összevetésben a 27 ország közül hazánk az összlakosság tekintetében a középmezőnyben, míg a gyerekszegénység esetében a legrosszabb harmadban található. Meghatározó okok: iskolai végzettség, munkaerőpiaci státusz, gyerekszám, etnikai státusz, települési hierarchiában elfoglalt hely. A szegények 40%-a olyan tartós és mély szegénységben él, ahová a szociálpolitikai eszközrendszer adekvát módon nem ér el.
4. A foglalkoztatottság, a munkaerő-piaci aktivitás növelése, különösen a leghátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok számára – a szociális ellátások munkára ösztönzésének javításával (szoros együttműködésben a foglalkoztatáspolitikai és felnőttképzési intézményekkel), az atipikus munkavégzéshez rugalmasabban igazodó támogatórendszerrel.
5. Az időskori biztonság garantálása – a saját jogon megfelelő összegű nyugdíjra nem jogosult, valamint szociális körülményeik, egészségi állapotuk miatt gondoskodást igénylő emberek támogatása.
6. 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.
7. A szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatások hozzáférhetővé tétele mindenki számára, a minőségi, rugalmas, emberközpontú és lakosságközeli szolgáltatások erősítésével.
8. A területi elkülönülés, szegregáció, gettósodás megfékezése.
9. A hátrányos megkülönböztetés, diszkrimináció kiküszöbölése, különösen a nők, a fogyatékkal élő személyek, a cigány, illetve a más kisebbséghez tartozó emberek társadalmi integrációjának erősítése érdekében.



A koncepció időhorizontja

A koncepció alapvetően olyan stratégiai irányt jelöl ki, amely 10 éves távlatban folyamatos átalakulással tervezi az ellátórendszerek teljes átstrukturálását. Ez azt jelenti, hogy a koncepció nem foglalkozik olyan elméletileg megalapozott javaslatokkal, koncepciókkal, amelyek előremutatóak lennének ugyan, azonban általunk középtávon megváltoztathatatlanak minősített tényezők miatt megvalósíthatatlannak tűnnek.

A koncepció alapelvei

A szociálpolitikának egyszerre kell szolgálnia a szabadságot és a biztonságot. Nem értünk egyet e két fogalom szembeállításával. A szabadságot a szó pozitív értelmében gondoljuk, vagyis a társadalmi igazságosság nevében eszközöket, feltételeket biztosítva az egyéni képességek lehető legteljesebb kibontakozásához. Biztonságot garantálnia pedig egyrészt abszolút értelemben, vagyis a legalapvetőbb emberi szükségletek kielégítésében (mint amilyen pl. fedél az ember feje felett, vagy a legalább napi egyszeri meleg étel) kell, másrészt relatív értelemben, vagyis hogy a közösség tagjaként bizonyos nehézségek esetén az érintett egyén, család életszínvonala ne zuhanjon túlzottan nagyot.

Az 1989–90-es rendszerváltozás e szempontból a szabadság olyan jelentős kiterjesztéseként jelenik meg, amely nagyon nagyfokú biztonságvesztéssel járt. Olyan kedvezőtlen társadalmi-gazdasági folyamatok indultak el, erősödtek meg az elmúlt több mint húsz év alatt, amelyek aláásták a jelenlegi szociálpolitika struktúrájának fenntarthatóságát. A jövőben elengedhetetlen a hosszú távú fenntarthatóság szempontjának érvényre juttatása.

Az egyén, illetve a család felelőssége elsődleges a szociális védelem biztosításában. Az egyén felelőssége jelenti egyfelől azt, hogy az egyéntől elvárható, hogy minden erőfeszítést tegyen meg saját helyzetének javítása érdekében, másfelől jelenti azt, hogy a közpolitikák ne torzítsák az egyéni erőfeszítések lehetőségeit fiskális illúziók keltésével, ösztönözzenek az öngondoskodás növelésére, az állampolgári tudatosság erősítésére, ne szorítsák ki az egyéni kezdeményezőkézséget, minél inkább ösztönözzenek a munkavállalásra és a megtakarításra.

A magyar társadalom hagyományaiban, értékrendjében a család szerepe kiemelkedő jelentőséggel bír. A támogatandókról, az ellátásra szorulókról való gondoskodás alapvetően a család feladata,



ugyanakkor ebben a folyamatban semmiképpen sem hagyható magára. Meggyőződésünk, hogy a család értékének, alapvető funkcióinak, megtartó erejének megerősítése az egész társadalom érdeke. A szociálpolitikának fel kell vállalnia, hogy az olyan intézményeket, amelyek ezeket a funkciókat, a családot és a házasságot, mint értéket bizonyítottan erősítik, pozitívan diszkriminálja. A család fontosságának felismerése magában foglalja azt is, hogy a család nemcsak munkaerő-piaci tényező és fogyasztó, hanem a társadalmi-gazdasági újratermelés alapja – ezért a gyermekvállalással kapcsolatos nehézségeket a szociálpolitikának különös odafigyeléssel kell kezelnie. Szintén fontos felismerés, hogy a család számos olyan funkciót is ellát, amely a piacon nem vagy nem elérhető áron vásárolható meg. Tisztában vagyunk azzal, hogy a gazdasági növekedéssel párhuzamosan erősödni fog a nők munkaerő-piaci szerepvállalása, mely a férfiak családon belüli szerepének változásán túl a mainál nagyobb mértékben készteti arra a családokat, hogy ezentúl fizessenek olyan szolgáltatásokért, amelyekért addig nem kellett. Ezért is fontos a szociálpolitikai szolgáltatási rendszer alaplogikájának újragondolása. A központosított állami újraelosztásnak hozzá kell járulnia a társadalom egésze szempontjából fontos szociálpolitikai célokhoz. A jövő generációért érzett felelősség a gyermekkel kapcsolatos támogatásokban, szolgáltatásokban ölt testet, eleget téve a gyermekek jogai kiemelt védelmének. Az emberhez méltó életkörülmények biztosítása mindenkit megillet, tekintet nélkül az előzményekre. A társadalmi összetartozás azt is jelenti, hogy semmiféle hátrányos megkülönböztetés sem engedhető meg életkori, nemi, etnikai, világnézeti, szexuális beállítottsági alapján.

Az állami beavatkozás másodlagos, de alapvető. Ebben az esetben a szubszidiaritás elvét kell érvényre juttatni. Ennek értelmében minden beavatkozást az érintettekhez lehető legközelebbi szinten kell meghozni, ahol már rendelkezésre állnak a szükséges erőforrások, ahol a legnagyobb a hozzáértés. Ennek a beavatkozásnak kiszámíthatónak (vagyis normatívan szabályozottnak, előre pontosan megismerhetőnek) kell lennie, tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot és a lehető legnagyobb szabadságot (önállóságot) kell biztosítania. A szociálpolitika elsősorban nem megváltoztatni kívánja a rászoruló embert, hanem segít megküzdeni a nehézségekkel, illetve együtt élni azokkal.

Nélkülözhetetlen a társadalom egészének szolidaritása. Ennek érdekében a különféle szociálpolitikai támogatásokat, szolgáltatásokat igénybe vevők esetében minden érintettnek ügyelnie kell a jogok és köteleességek megfelelő egyensúlyára. A közösség, a tehetősebbek a szolidaritás elve alapján anyagi áldozatot vállalnak, működtetik azokat az állami, önkormányzati szervezeteket és támogatják azon civil szervezeteket, melyek alapfeladatként, illetve tevékenységük részeként segítenek a rászorulókon. A közösség felelőssége az addicionalitás elvén alapul, azaz: a segítség a rászorulótól elvárható tevékeny magatartás eredményén felüli, indokolt szüksége hiányzó részének kiegészítésére irányul.



A társadalmi szolidaritás nélkülözhetetlen elemei azok az egyházi és civil szervezetek, amelyek a szociális védelem rendszerét innovatív és rugalmas szolgáltatásaikkal, önkéntesek alkalmazásával nemcsak kiegészítik, hanem jobb minőségűvé teszik. A társadalmi felelősségvállalás a közösségeken túl mindinkább elvárt, elvárható magatartás a munkahelyektől, munkáltatóktól is.

A szociális biztonsághoz fűződő jog alapvető jog. Alapvető szociálpolitikai cél, hogy mindazon magukat és családjukat eltartó személyek, akik képesek és készek dolgozni, elsődlegesen munkajövedelemből tegyék ezt. Ugyanakkor a magyar piacgazdaság a jelenlegi feltételrendszerben nem képes mindenkinek munkát biztosítani. Számukra szükséges biztosítani, fenntartani a munkaerő-piaci aktivitást. Felfogásunkban a szociálpolitika szerepe éppen gazdasági visszaesések idején erősödik meg: kiegyenlítő, támogató, ösztönző mechanizmusai jelentősen képesek fékezni a káros folyamatokat, segítenek a fellendülésben.

A koncepció teljes mértékben összhangban van a szociálpolitikában meghatározó nemzetközi egyezményekkel. Természetesen magunkénak valljuk, érvényesítendőnek tartjuk a gyermek jogairól szóló, valamint a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményekben, továbbá az Európai Szociális Chartában rögzített értékeket, célkitűzéseket, vállalásokat. A Koncepció teljes összhangban van az Európai Unió közös, 2020-ig szóló stratégiájával (EU2020). Ennek célkitűzései közül kiemelendőnek tartjuk azt, amely a gazdasági növekedést egy összetartóbb társadalommal párosítja. Ezen cél elérésének eszközei közül a koncepció elsősorban a jóléti rendszerek modernizálásához kíván hozzájárulni. Szintén fontos a foglalkoztatási szint növeléséhez való hozzájárulás, valamint a társadalom tagjainak segítése – (át- és tovább-) képzésekkel, illetve különféle támogató szolgáltatásokon keresztül – abban, hogy a gazdasági, társadalmi változásoknak jobban megfeleljenek.



A koncepció célja

Fenntartható, a társadalmi elvárásoknak megfelelő szociális biztonsági háló kialakítása vezérel bennünket. A Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció javaslatot tesz a szociális (ideértve a gyermekjóléti és gyermekvédelmi rendszereket is) védelmi rendszer pénzbeli, természetbeni és szolgáltatási ellátórendszerére vonatkozó új strukturális, szabályozási, finanszírozási és igazgatási keretre. A Magyarország szociálpolitikája előtt álló kihívások több terület összehangolt lépéseit igénylik.

A jelenlegi – szociális és gyermekvédelmi – törvények esetében szakmai meggyőződésünk alapján az azokban szabályozott ellátásokra és szolgáltatásokra, valamint igazgatási eljárásokra vonatkozóan egy új alapokon álló rendszer kialakítására teszünk javaslatot. Ez azt is jelenti, hogy több esetben nem gondoljuk továbbvivendőnek azt az eddigi gyakorlatot, amely elkülönült rendszerként kezeli a felnőttekkel és 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. Szándékunk szerint a szolgáltatások igazodjanak a szükségletekhez.

Fontosnak tartjuk az önkormányzati hatáskörök telepítésének, az ellátások, szolgáltatások tartalmának, finanszírozásának teljes újragondolását. A szükségletekből, megoldandó problémákból kell kiindulni, s a (mindenkori) rendelkezésre álló forrásokat az ezek megoldását a lehető legeredményesebben megvalósító intézkedésekre kell fordítani.

A koncepcióban az új alapokra helyezés kereteit, a változtatás irányát fektetjük le. A részletszabályok kidolgozása, a jogszabályok módosítása, a finanszírozási mechanizmus pontos átalakítása meghaladja a kereteinket.

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.

A koncepció olyan iránytű, amely középtávon érvényesítendő intézkedési irányokat fogalmaz meg, és amely segít a döntéshozóknak saját terveik, fejlesztési elképzeléseik részletes kimunkálásában, értékelésében.



II. A támogatások és szolgáltatások új rendszere

Pénzbeli támogatások

Segélyezés

Helyzetkép

A családok eltérő jövedelme és az eltérő családszerkezetek alapján jelentős különbség mutatkozik a társadalom egyes tagjainak anyagi helyzetében. A középosztály leszakadó rétegeinek növekedése mellett a társadalom periferiájára szorulókat száma is növekszik. Az uniós országok átlagához viszonyított alacsony magyar gazdasági aktivitás mellett a világgazdasági válság okozta munkanélküliség növekedése tovább növeli azon családok számát, ahol a család bevételei között nincs munkával szerzett jövedelem.

Az energiaárak növekedése, illetve ezzel összefüggésben a lakhatási költségek emelkedése, az alapvető élelmiszerek árának fokozatos növekedése miatt nagymértékben nőttek a háztartások anyagi terhei. Az egykor kedvezőnek tűnő feltételek mellett igénybe vett devizahitelek visszafizetési terheinek drasztikus növekedése lehetetlen helyzetbe hozta az amúgy is kifeszített háztartásokat, veszélyeztetve az érintett családok lakhatását is.

A munkahelyek számának csökkenése és az elérhető szolgáltatások hiányos volta miatt fokozatosan csökken a kistéleplések megtartó ereje. A lakossági fogyasztási szokások megváltozása, a termelési lehetőségek beszűkülése miatt ezen lakosok is egyre kevésbé képesek a szükségleteiket saját termelésű árukkal kielégíteni, így egyre nagyobb szerepet kapnak az életükben a pénzbeli járandóságok.

A szociális alapon működő pénzbeli juttatások rendszere összetett. Ide értendők a társadalombiztosítási jellegű, azaz járulékfizetésen alapuló ellátások, az univerzális ellátások, valamint rászorultságon alapuló, általában jövedelemvizsgálathoz kötött szociális segélyek, továbbá a szociális tartalmú adókedvezmények is ide sorolhatóak. Jelen koncepciónak nem tárgya a társadalombiztosítási jellegű ellátások vizsgálata.



Az egyes ellátások – az elmúlt két évtizedben új ellátásként bevezetve, illetve a korábban megszűnt ellátásokat felváltva – időben eltolódva jelentek meg, mely folyamat eredményeként mára bonyolult, soktényezős az állami és önkormányzati pénzbeli ellátások rendszere. A szabályozás összehangolatlan, a különböző ellátásokat is több szerv folyósítja, azok mind az állampolgárok, mind pedig a rendszer működtetői részéről nehezen áttekinthetőek. A többféle alapon nyugvó rászorultság okán párhuzamos ellátásra szerezhet valaki jogosultságot anélkül, hogy bármelyik ellátást nyújtó szerv láthatná, hogy mi volna a leghatékonyabb az ügyfél számára, illetve látható volna, hogy összességében milyen mértékben részesül valaki közpénzekből finanszírozott ellátásban. Megítélésünk szerint itt a rendszer hatékony működését alapvetően befolyásoló kérdésről van szó. Ráadásul a segélyek kevésbé jutnak el a legrászorultabbakhoz.

A pénzbeli támogatások és a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatásokra való jogosultságok is jellemzően elkülönülten kerülnek megállapításra, így nem biztosított az ügyfélközpontú megközelítés. Holott az ügyfelek problémái gyakran komplexebbek annál, hogy egy-egy eszközzel megfelelően kezelhetőek volnának. A gyakorlati tapasztalatok azt támasztják alá, hogy egyes pénzbeli ellátások hatékonyságát is növelheti, ha az megfelelő szolgáltatással társul.

A települési önkormányzatokon keresztül nyújtott szociális segélyek rászorultság alapján a szociális védőháló utolsó szintjeként segítenek a jövedelemmel nem rendelkezőknek, illetve az alacsonyjövedelműeknek. Az önkormányzati segélyezés kategoriális szerkezetű, ezért előfordul, hogy emberek „átzuhanak a kategóriák között” anélkül, hogy segítséget kapnának. A pénzbeli ellátásokat szabályozó jogszabályok hatályba lépésük óta számos módosításon mentek keresztül, ugyanakkor továbbra is problémákkal terhelt a rendszer. 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.

A segélyezés alanya az egyedül élő személy vagy család, illetve a háztartás, ahol a társadalmilag elismert és támogatandó kiadásokhoz képest kevés a jövedelem. A segélyek részben a hiányzó jövedelmet pótolják, részben pedig az egyén, illetve háztartás társadalmilag elismert és indokolt költségeihez járulnak hozzá. Az előbbi rendszeres ellátások mellett az átmeneti anyagi jellegű problémák orvoslására diszkrecionális jogkörben adható rendkívüli segélyek nyújtanak megoldást. Míg a jövedelmet pótló ellátások jellemzően pénzben nyújtandó ellátások, a kiadást kompenzáló ellátások esetében jelen vannak a természetbeni juttatások is.

A pénzben nyújtott segélyek különböző fajtái nem csak ösztönző hatásukat tekintve, de hatásosságukat és költségességüket illetően is különböznek. Míg a csoportos célzás, valamint a normatív segélyezés



eseteiben óhatatlanul fellép a másodfajú hiba, azaz olyanok is segílyt kapnak, akik nem szorulnának arra, az ilyen ellátás jól eléri a rászorulókat, és minimális az elsőfajú hiba, vagyis a rászorulók kimaradása az ellátásból. A segélyezés alapvetően diszkrecionális („adható”) jellegű, széleskörű az adminisztráció mérlegelési lehetősége. Ebben az esetben – megfelelő adminisztráció esetén – a másodfajú hiba miatt „elszivárgó” összeg jóval alacsonyabb lehet, ugyanakkor az elsőfajú hiba fellépése egy ilyen rendszerben óhatatlanul szélesebb körű lesz. Az „elszivárgás” csökkentése által megtakarított költségek egy részét pedig a rendszer adminisztrációja viszi el.

A segélyezés országos területi lefedettsége – jellegénél fogva – kevésbé problematikus kérdés, mint a szociálpolitikai szolgáltatásoké. Ezzel együtt is mutatkoznak területi egyenlőtlenségek a segélyezésben, melyek az ellátások iránti eltérő igényeken túl összefüggenek az önkormányzatok eltérő anyagi lehetőségeivel. Például az adósságkezelési szolgáltatás kötelező nyújtását csak a negyvenezernél nagyobb lélekszámú településeken, illetve a fővárosi kerületekben írja elő a törvény, és a helyi szabályozáson alapuló lakásfenntartási támogatás, valamint a „méltányossági ápolási díj” sem érhető el minden településen.

A segítség gyakran olyankor is pénzben nyújtott segély, amikor a természetben nyújtott ellátás hatékonyabb megoldást jelenthetne.

A nem kimutatható jövedelmek miatt jogosulatlan juttatások jelennek meg. A „szürkegazdaság” miatt nem elhanyagolható azon segélyezettek köre, akik kimutatható jövedelmük alapján jogosultak támogatásra, míg a valós jövedelmük magasabb a rászorultsági feltételekben foglaltaknál. Nincsen a szociális ellátást folyósító szervezetnek online kapcsolata az adóhatósággal, az ingatlan – nyilvántartási rendszerrel, gépjármű – nyilvántartási rendszerrel, ami alapján közvetlenül tisztázhatóak volnának a jövedelmi és vagyoni viszonyok. A szociális ellátásoknál van lehetőség a jövedelem vélelmezésére, de nem várható el a szociális rendszertől, hogy alaposabban képes legyen feltérképezni az eltitkolt jövedelmeket, mint az erre szakosodott és ehhez eszközökkel rendelkező adóhatóság. Az érem másik oldalaként olyanok nem jutnak segélyhez, akik rászorulóknak volnának, mert vagy nem tudnak a lehetőségeikről, vagy csak egyszerűen szégyellik a segítségkérést.

Nincsen az egyes ellátásokat folyósító szervezet (önkormányzatok, Magyar Államkincstár, Nyugdíjfolyósító Igazgatóság) adatbázisa között megfelelő informatikai kapcsolat, mely alapján azonnal kiszűrhető volna az egymást kizáró ellátások párhuzamos folyósítása (pl. gyes – közcélú munkaviszony, ápolási díj – nyugdíj – ellátás).

Nem eléggé motiváltak az aktív korúak a közfoglalkoztatás keretében történő munkavégzésre a segélyezéssel szemben, mivel a rész munkaidőt jelentő rövid időtartamú közfoglalkoztatás után kapott nettó bér nem sokkal magasabb, mint az alternatíváját jelentő bérpótló juttatás.



Az öregségi nyugdíj legkisebb összegének, mint az egyes ellátások jogosultsági feltételeinek, illetve mértékének meghatározásához használt viszonyítási alap alkalmazása megkérdőjelezhető.

Kitűzött célok

- A támogatási rendszer egyszerűsítése, az érintettek számára is átláthatóbbá tétele.
- A segélyek hatásosságának, hatékonyságának növelése.
- Az egyéni élethelyzetekhez, a háztartások szükségleteihez jobban igazodó, segélyezési rendszer kialakítása.
- A pénzbeli támogatások és a családokat segítő szolgáltatások szinergiájának erősítése.
- A pénzbeli ellátásokhoz való hozzáférésben mutatkozó területi különbségek mérséklése.
- Az egyén saját helyzete javításáért viselt felelősségének hangsúlyozottabb megjelenése.
- A munkavállalással szembeni ellenőrzöttnézési hatások csökkentése, az együttműködési feltételek erősítése.
- A segélyek felhasználásával kapcsolatos diszfunkcionális jelenségek visszaszorítása.

A cél elérésének módja, eszközei

Az „egyablakos ügyintézés” irányába célszerű elmozdítani a rendszert a meglévő igazgatási szolgáltatási elemek integrációjával. A hatáskörök telepítésénél figyelembe kell venni, hogy legyen könnyen elérhető az ügyfél számára a segítség, továbbá úgy se legyen „túl távol” a döntéshozó kérelmezőtől, hogy megfelelő információval rendelkezzen a döntéséhez. Az ellátások nagyrészt elbírálhatók a szükséges adatbázisokban szereplő információkból, viszont a rendkívüli segélyügyek elbírálásához általában közvetlen helyismeretre is szükség van.

Ennek megfelelően az egységes szempontok mentén adható a későbbiekben részletezett garantált minimum jövedelem, az élethelyzethez igazodó, valamint a kiadást kompenzáló támogatásokat célszerű állami feladatként definiálni, és a kistérségi közigazgatási rendszer lehetséges átalakításával összhangban ezen ellátásokat kistérségi, illetve mikrotérségi szintre telepíteni, azzal, hogy az eseti segélyezés, illetve az önkormányzatok által önként vállalt ellátások továbbra is helyben, a települési önkormányzatoknál maradnának.



A jövedelmet pótló és a kiadást kompenzáló támogatások a szolgáltatásokkal kapcsolatos információk és döntések szintjére történő telepítése biztosítaná a pénzbeli és természetben nyújtott ellátások és a szolgáltatások összhangjának megteremtését. (A javasolt szervezeti keretek leírását, és azok működési mechanizmusát a koncepciónak a szolgáltatásokra vonatkozó fejezete részletezi.)

Az önkormányzati-állami feladatok megosztásának javasolt módja segíti az említett összhang megteremtését, hozzájárul a pénzbeli szociális ellátásokhoz való hozzáférésben mutatkozó területi különbségek mérsékléséhez is a lakásfenntartási támogatás normatívvá tételével, továbbá a javasolt igazgatási szinten az ország teljes területét lefedően megvalósítható az adósságkezelési szolgáltatás biztosításával is.

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. A szolgáltatásokat későbbi fejezetben tárgyalva, az ellátási csomag pénzbeli ellátásokat tartalmazó elemeire vonatkozóan két verzió szerint teszünk javaslatot:

1. verzió – Segélycsomag Koncepció – elemeinek részletezése

- garantált minimum jövedelem (csak pénzbeli),
- élethelyzethez kapcsolódó támogatások (pénzbeli és természetbeni),
- kiadás kompenzáló támogatások (természetbeni és pénzbeli),
- eseti/krízis segélyek (csak pénzbeli).

A garantált minimum jövedelem biztosítását a jelenlegi különböz, a jövedelem pótlását célzó nem járulék fizetésen alapuló ellátások helyett az új rendszer egyik alapvető elemeként javasoljuk, melyet a jogosult megfelelő feltételek – meghatározott jövedelemhatár alatti lét – esetén normatív módon megkap úgy, hogy együttműködési kötelezettség nem terheli a jogosultat. Az ellátás nem pótol hiányzó munkabért, nyugdíjat, a mértéke ezért ennél lényegesen alacsonyabb (nagyságrendje 10–12 ezer Ft/hónap). Funkciója, hogy azon felnőttek számára nyújtson kiegészítő, illetve pótló támogatást, akik az alapvető szükségleteik kielégítéséhez nem rendelkeznek megfelelő mértékű jövedelemmel, hasznosítható vagyonnal, továbbá a családjuk jövedelme is alacsony ahhoz, hogy tőlük a hatékony segítség elvárható volna. A koncepció alapelvei között szerepel, hogy az alapvető biológiai szükségletek kielégítéséhez – élelemhez, ruházathoz, hajlékhoz



mindenkinek joga van. A cél elérésnek egyik eszköze lehet a garantált minimum jövedelem, egyéb krízis elkerülését célzó szolgáltatás mellett. A garantált minimum jövedelem másodlagos funkciója, hogy azok se essenek ki teljesen a szociális ellátó rendszerből, akik nem tanúsítanak együttműködést, de ők is maradjanak az ellátórendszer látókörében, esélyt adva számukra a későbbi felzárkózáshoz.

A garantált minimum jövedelem jogosultsága az egyén jövedelme alapján kerülne meghatározásra.

Ezt egészítené ki a rászorultságot megalapozó különböző élethelyzetekhez kapcsolódó, valamint szükség esetén a kiadásokat kompenzáló segélyek és támogatások rendszere. A cél az, hogy az élethelyzetekhez jobban alkalmazkodó és rugalmasabb segélyezési struktúra alakuljon ki, ahol nem eshet ki senki a szociális hálóból.

Az élethelyzetekhez kapcsolódó támogatások, segélyek funkciója, hogy azon személyeket segítse, akik élethelyzetüknél fogva (idős, fogyatékkal élő, aktív korú nem foglalkoztatott, stb.) rászoruló, és a rendszer alapjaként szolgáló garantált minimum jövedelem nem elégséges problémájuk orvoslására. Ezen támogatások összege a jelenlegi élethelyzethez kapcsolódó segélyekhez képest alacsonyabb összegű lenne – mivel a garantált minimum is járna minden esetben az érintettek számára.

AZ 1. VERZIÓ – SEGÉLYCSOMAG KONCEPCIÓ – ELEMEINEK RÉSZLETEZÉSE:

Garantált minimum jövedelem:

- összege 12 000 Ft (nincs ekvivalens jövedelemszámítás);
- minden felnőtt, családi pótlékban nem részesülő, magyar állampolgár részére;
- jövedelemvizsgálat megítélésének függvénye,
 - › ha valaki részmunkaidőben minimálbéren dolgozna, akkor ennek egy része járhatna neki (ennek megfelelően két szintje lenne)

Élethelyzethez kapcsolódó támogatások:

- aktív korú inaktivitás (munkanélküli járadékot követően)
 - › feltétele a garantált minimum jövedelemre való jogosultság
 - › aktív együttműködési kötelezettséggel párosul
 - › más élethelyzettel összefüggő ellátással nem kombinálható (viszont ha valaki több támogatott élethelyzetnek is megfelel, úgy választhat közülük)
 - › összege körülbelül nettó 15 000 Ft havonta
- időseknek járó támogatás
 - › feltétele a garantált minimum jövedelemre való jogosultság, valamint a 60 éves életkor
 - › együttműködési kötelezettséggel nem terhelt
 - › más élethelyzettel összefüggő ellátással nem kombinálható
 - › összege körülbelül nettó 15 000 Ft havonta



- fogyatékosoknak, tartós egészségkárosodottaknak járó támogatás
 - › magasabb jövedelem határhoz kötött, mint a garantált minimum jövedelemnél
 - › együttműködési kötelezettséggel nem párosul
 - › más élethelyzettel összefüggő ellátással nem kombinálható (a kiadáskompenzáló közlekedési támogatással az összhangban kell nyújtani)
 - › összege sávosan a károsodás mértékének függvényében változik, maximális értéke 20 000 Ft havonta

Kiadáskompenzáló támogatások:

Az egyén, illetve a háztartás anyagi rászorultság okán társadalmilag elismert szükségleteihez igazodóan jogosult rendszeresen nyújtott kiadás kompenzáló ellátásra. A kiadást kompenzáló ellátásoknak olyan mértékűnek kell lennie, hogy különböző család szerkezetek mellett is képes legyen az emberi méltóság fenntartásához szükséges minimumot biztosítani. Ezen ellátások elsődlegesen természetben nyújtottak, azonban meghatározott része kiváltható pénzbeli ellátással, indokolt esetben. A természetben nyújtás alatt elsősorban azt értjük, hogy a szolgáltató szállító, forgalmazó, gyártó, számára közvetlenül történik a támogatás átutalása.

- gyermekek után járó támogatás
 - › feltétele a garantált minimum jövedelemre való jogosultság
 - › együttműködési kötelezettséggel terhelt (pl. iskoláztatás)
 - › más élethelyzettel összefüggő ellátással nem kombinálható
 - › összege körülbelül havi nettó 7 000 Ft gyerekenként
- lakhatási költségek kompenzációja
 - › a lakhatási költségek kompenzációja egy paraméterezett segély, mely figyelembe veszi az adott háztartási típus átlagos lakhatási költségeit és ehhez nyújt normatív támogatást – ez az összeg háztartástípus/a háztartás szerkezete alapján elismert lakás nagyság/háznagyság, fűtési rendszer jellege és a háztartás összjövedelme alapján nivellál,
 - › feltétele a garantált minimum jövedelem,
 - › 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
- gyógyszer és gyógyászati segédeszköz támogatás
 - › feltétele a garantált minimum jövedelem
 - › a gyógyszer és gyógyászati segédeszközök igénybevételére
 - › a támogatás összege maximálva lenne, de nem kerülne a szociális számlán a jövedelmekhez összeszámítva
- közlekedési támogatás
 - › a támogatás összege maximálva lenne, de nem kerülne a szociális számlán a jövedelmekhez összeszámítva



- › kiváltja a jelenlegi közlekedési támogatások egy részét, de nem veszi át a közösségi közlekedés ez irányú támogatásait
- › a támogatás összege maximálva van, de illeszkedik az egyén indokolt utazási szükségleteihez (kompenzálnia kell az iskoláztatás, álláskeresés, egészségügyi rendszer igénybevételéhez kapcsolódó költségeket – a meghatározott jövedelmi küszöb alatt; lehetőség lenne alacsony keresettel rendelkezők munkába járási támogatására)
- › köztemetés
 - › feltétele a garantált minimum jövedelem
 - › természetbeli ellátás
 - › a támogatás összege maximálva lenne, de nem kerülne a szociális számlán a jövedelmekhez összeszámítva

Krízis segély:

- › egyénenkénti élethelyzet (diszkrecionális döntés) alapján hozza meg a helyi önkormányzat

Az eseti segélyezés, a rendkívüli élethelyzetek orvoslásával egészíti ki az ellátórendszert. Krízishelyzetben indokolt az azonnali, pontos segítség, a környezet, a személyes körülmények alapos ismerete.

A rendszer előnyei:

- › munkára ösztönző rendszer, mivel fokozatos;
- › kevesebb fajta ellátás – átláthatóbb;
- › egyszerűbb eljárási rend, mivel egymásra épülnek az ellátások, ellenőrizhetőbb;
- › rugalmasabb a rendszer és jobban tud alkalmazkodni az eltérő élethelyzetű háztartásokhoz;
- › minimális jövedelmi garanciát biztosít;
- › „egy csatornás” szociális támogatási rendszer, mely az eltérő problémákhoz igazodóan továbbra is kellőképpen differenciált
- › közelebb áll az eddigi segélyezési mechanizmusokhoz, így könnyebb az átállás;

hátrányai:

- › Fennmarad a segélyezés széttagolt jellege
- › A jövedelmi garancia küszöbének számítása bonyolult
- › A közlekedési támogatás szükségletalapú nyújtása rendkívül széleskörű és bonyolult



2. verzió – Egységes Minimum Rendszer – elemeinek részletezése

- garantált minimum jövedelem (csak pénzbeli),
- kiadás kompenzáló támogatás(elsősorban természetbeni, de lehet pénzbeli is),
- eseti/krízis segélyek (csak pénzbeli).

A garantált minimum jövedelem minden egyénnek járó ekvivalens jövedelem (fogyasztási egység) számítása alapján¹. A támogatott rendelkezésre álló jövedelemének erre az összegre való kiegészítését garantálja a központi kormányzat. Az 1. verzióban foglaltakkal szemben ez nagyobb összegű támogatás, továbbá itt az az elv érvényesül, egyetlen forint közpénz se kerüljön kiadásra úgy, hogy ahhoz kapcsolódóan a támogatottnak valamilyen együttműködési kötelezettsége ne lenne. Az együtt nem működés a támogatás összegének fokozatos csökkentését és szüneteltetését vonja maga után. Sikeres munkaerőpiaci integráció esetében pedig fokozatos megvonása szükséges. A támogatás készpénzben kerül folyósításra, normatív alapon, s csak külön indokolt esetben folyósítható természetben.

Kiadáskompenzáló támogatások hasonlóak az 1. verziónál ismertetteknek:

- gyermekek után járó támogatás
 - › együttműködési kötelezettséggel terhelt (pl. iskoláztatás)
 - › összege körülbelül havi nettó 7 000 Ft gyerekenként
- lakhatási költségek kompenzációja
 - › a lakhatási költségek kompenzációja egy paraméterezett segély, mely figyelembe veszi az adott háztartási típus átlagos lakhatási költségeit és ehhez nyújt normatív támogatást – ez az összeg háztartástípus/ a háztartás szerkezete alapján elismert lakás nagyság/háznagyság, fűtési rendszer jellege és a háztartás összjövedelme alapján nivellál,
 - › 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
- gyógyszer és gyógyászati segédeszköz támogatás
 - › a gyógyszer és gyógyászati segédeszközök igénybevételére
 - › a támogatás összege maximálva lenne, de nem kerülne a szociális számlán a jövedelmekhez összeszámítva
- közlekedési támogatás
 - › a támogatás összege maximálva lenne, de nem kerülne a szociális számlán a jövedelmekhez összeszámítva
 - › kiváltja a jelenlegi közlekedési támogatások egy részét, de nem veszi át a közösségi közlekedés ez irányú támogatásait



- › a támogatás összege maximálva van, de illeszkedik az egyén indokolt utazási szükségleteihez (kompenzálnia kell az iskoláztatás, álláskeresés, egészségügyi rendszer igénybevételéhez kapcsolódó költségeket – a meghatározott jövedelmi küszöb alatt; lehetőség lenne alacsony keresettel rendelkezők munkába járási támogatására)
- › köztemetés
 - › természetbeli ellátás
 - › a támogatás összege maximálva lenne, de nem kerülne a szociális számlán a jövedelmekhez összeszámítva

A krízis segély is hasonló az 1. verziónál ismertetetteknek: egyéni élethelyzet (diszkrécionális döntés) alapján hozza meg a helyi önkormányzat.

A rendszer előnyei:

- › munkára ösztönző rendszer;
- › egyszerű adminisztráció, könnyebb ellenőrizhetőség
- › átlátható
- › a társadalmilag elfogadott létminiumhoz közelítő rendszer
- › jövedelmi garanciát biztosít, de csak együttműködési kötelezettség mellett
- › Az EU többi tagállamához hasonló rendszert vezet be;

A rendszer hátrányai:

- › az együttműködési kötelezettség megnő, kulcsfontosságúvá válik annak tartalma, ami képzési, foglalkoztatási rendszerrel való együttműködést feltételezi;
- › a segély összegének megállapítását követően a jövedelem változásokat nehezebben követi a rendszer.
- › A közlekedési támogatás szükségletalapú nyújtása rendkívül széleskörű és bonyolult

A két alternatíva tartalmaz közös elemeket. Mind a két verzió esetén igaz, hogy a közösség segítsége a közösség háttér-felelősségén alapul. A segítség nyújtása előtt az egyénnek fel kell tárnia azokat az erőforrásait (beleértve a családjá által nyújtható lehetőségeket is), melyek megoldhatják a felmerülő szociális problémáit. A lehetőségek teljes körének kimerítésén túl a valós, és a társadalom által elismert szükségletek kielégítéséhez kérhet segítséget a közösségtől a rászoruló.



Az egyes ellátásokhoz való jogosultság igénybevétele mellett a támogatottnak együtt kell működnie a szociálpolitikai szolgáltatásokkal. Ennek során fontos, hogy maga is aktív legyen saját sorsa javítása érdekében, továbbá ne éljen vissza a rendelkezésére álló jogosultságokkal.

A közösség joggal várja el továbbá, hogy a segítsége hatékony legyen, és ennek érdekében a rászoruló is folyamatosan tegyen meg minden tőle elvárhatót helyzetének javítása érdekében. Természetesen az ez irányú felelőssége összhangban áll a korával, az egészségi állapotával, egyéb körülményeivel. Az aktív korúak esetében csak az lehet eredményes szociálpolitikai beavatkozás, ami a pénzbeli transfereket összeköti az aktiválási és egyéb szolgáltatási programokkal. A munkanélküliség – különösen hosszú időn keresztül fennálló formájában – gyakran nem is önmagában jelentkező probléma, más problémák okaként vagy következményeként számos egyéb diszfunkció jelentkezhet az érintettek életében, amelyek akadályozhatják a munkaerőpiacra történő belépésüket, illetve visszatérésüket. A segítő folyamat ennek megfelelően nem szűkülhet le kizárólag a munkaerőpiacra történő visszatéréssel kapcsolatos tájékoztatásra. A hatékony segítségnyújtáshoz szükség van az életkörülmények, az abból fakadó problémák meghatározására, a prioritások felállítására, a készségeknek és képességeknek megfelelően kitűzésére, és az ezekhez rendelt eszközök, technikák összeegyeztetésére. Az aktív korban lévő személy együttműködési kötelezettségének alapja az érintett bevonásával készített egyénre szabott együttműködési terv, mely a megfelelő gyakoriságú és tartalmú kapcsolattartás alapján az élethelyzetéhez igazodó szociális, mentális, képességfejlesztő, és képzési programok révén segíti a munkaerő-piacon történő elhelyezkedését.

Az együttműködési kötelezettség megszegése esetére kellően differenciált, a támogatást időlegesen csökkentő, felfüggesztő, ill. a legsúlyosabb esetekre való megvonás szankcióját tartalmazó szabály rendszer működtetése indokolt.



Példa a segélyezés új rendszerére:

A család: Három kiskorú gyermek (a 3. gyermek már betöltötte a 8. életévét, mindannyian tanulnak), munkanélküli anya, rokkantnyugdíjas apa (a szülők aktív korúak).

1. VERZIÓ

Példa:

A) egészségkárosodott apa, munkanélküli anya, 3 iskolás korú gyerek

■ iskoláztatási támogatás:	48 000 Ft
■ garantált szociális minimum:	2×12 000 Ft
■ aktív korú inaktívitas	15 000 Ft
■ egészségkárosodott helyzet ²	15 000 Ft
■ gyerekek után járó támogatás	3×7 000 Ft
■ lakáskompensáció	16 000 Ft

139 000 Ft³

+ (gyógyszer-, közlekedési tám.)

B) egyfős, aktív korú, munka nélküli háztartás

■ garantált szociális minimum:	12 000 Ft
■ Aktív korú inaktívitas	15 000 Ft
■ lakáskompensáció	6 000 Ft

34 000 Ft⁴

+ (közlekedési támogatás)

2. VERZIÓ

A) A háztartás létszáma alapján a fogyasztási súlyok összege 3,4 (1 tag=1, 2 tag=0,9, 3. és minden további tag=0,5).

A család garantált minimumjövedelme $54\,000\text{ Ft} \times 3,4 = 183\,600\text{ Ft}$.

A meglévő családi pótlék támogatás 48 000 Ft, a rokkantnyugdíjas anya 70 000 Ft, a három gyerek fejenkénti gyermekek után járó támogatása $3 \times 7\,000\text{ Ft}$, a lakásfenntartási támogatás 16 000 Ft = 155 000 Ft – vagyis 28 600 Ft jár garantált minimumjövedelmeként, együttműködési kötelezettség mellett.

B) Egyfős, aktív korú, munka nélküli háztartás esetén 54 000 Ft garantált minimumjövedelem jár, együttműködési kötelezettség mellett. A két fenti példából érzékelhető, hogy a maihoz hasonló támogatási szint a 2. verzió alapján akkor tartható fent, ha az egy fogyasztási egységre jutó havi garantált minimum összege a létminimum közeleiben, 54 000 Ft körül alakul. Elképzelhetőnek tartjuk ennek a viszonyítási pontnak a csökkentését alapos hatásvizsgálat után a mai rendszer halmozódásai miatt.



Az egyes ellátások szabályozása mellett meghatározó kérdés, hogy milyen szervezeti, igazgatási keretek között történik azok nyújtása. Jelenleg a családtámogatási ellátások, a fogyatékosági támogatások folyósítását a Magyar Államkincstár, a segélyezést a települési önkormányzat képviselőtestülete, illetve a települési önkormányzat jegyzője végzi. Önkormányzati hatósági jogkörbe azokat az ügyeket célszerű utalni, ahol érvényesülhetnek a helyi sajátosságok, államigazgatási ügyként intézhetők az egységes feltételek mentén elbírálható ügyek.

Az ellátások fajtáin, az igazgatási kérdéseken túl vannak olyan „technikai” kérdések is, amik hozzájárulhatnak a rendszer működésének hatékonyságához:

- A munkavállalással kapcsolatos ellenőrző hatások tompítása érdekében egy alacsonyabb szintű jövedelem határig indokolt a munkajövedelem figyelmen kívül hagyása a jogosultság vizsgálata során, továbbá indokolt sikeres munkavállalás esetén is meghatározott ideig az ellátás folyósítása egyre csökkenő mértékben. Az aktív korú nem foglalkoztatottak munkába állása esetén indokolt az ellátás fokozatos csökkentése.
- Szociális számla bevezetése, mely alapján nyomon követhető, hogy valaki a különböző állami, társadalombiztosítási támogatási alrendszerekből mekkora segítséget kap, illetve kapott a korábbi időszakban összességében közpénzekből.
- Online kapcsolat kialakítása a szociális ellátást folyósító szervek és a jövedelemadó adatbázis, illetve az ingatlan nyilvántartási, valamint a gépjármű nyilvántartási adatbázisok között, ami alapján közvetlenül tisztázhatóak volnának a szükséges jövedelmi, ill. vagyoni viszonyok. Az adóhivatal rendelkezik az állami szervek közül a leghatékonyabb eszközökkel a jövedelmek feltárására, így a többi állami, ill. önkormányzati szerv hatékony működését az ő nyilvántartásuk segítheti. (Ráadásul az új közigazgatási eljárási elveknek is megfelel, hogy ne az ügyfélnek kelljen bizonyítani olyan tényeket, amelyeket az ügyében eljáró hatóság más hatóságtól egyszerűbben, gyorsabban, hitelesen be tud szerezni.)
- Az előre fizetős közüzemi szolgáltatás fogyasztás mérő órák használatának szélesebb körben történő terjesztése, a szolgáltatók erre való kötelezése 3 hónapot meghaladó tartozások után, ill. az óra visszaszerelések, az eladósodás megelőzése érdekében.



Szociálpolitikai szolgáltatások rendszere

Helyzetkép

A jelenlegi szolgáltatási rendszer működése számos diszfunkciót tartalmaz. Ez egyaránt vonatkozik a hozzáférés megállapítására, valamint igazgatási, szabályozási és finanszírozási megoldásokra. Világos, hogy a struktúra bemeneti oldalon történő átalakításának egyik kardinális kérdése, hogy ki milyen ellátásra jogosult, azaz az egyes szolgáltatások tekintetében miként szabályozzuk a hozzáférést. A jogosultság szabályozása ad egyértelmű választ arra, hogy mi is az állam feladata a szolgáltatások területén.

A jóléti szolgáltatások terén az egyik legjelentősebb probléma – a jogosultság tartalmának és a rászorultság mértékének meghatározása mellett, hogy a vonatkozó jogszabályokból nem derül ki egyértelműen, hol húzódik a piac, a család/kisközösség, valamint a központi és a helyi, az állam ellátási kötelezettségének, gondoskodási felelősségének határvonala.

További probléma a bemeneti szabályozás átgondolatlansága, a hozzáférés megállapításának szabályrendszerénél nem világos, ki, mire, mikor és hogyan jogosult.

Az igazgatási, szabályozási és finanszírozási megoldások nincsenek egységes rendszerbe integrálva (a különböző funkciók összehangolása esetleges és nem megoldott).

A kimeneti szabályozás során hiányoznak a teljesítményre vonatkozó indikátorok. Nem látszanak az eredmények sem a szolgáltatásokhoz, sem a komplex fejlesztési programokhoz kapcsolódóan. Nincsenek olyan átfogó vizsgálatok és hatásvizsgálatok, amelyek megmutatnák a szolgáltatások beavatkozásának, valamint a szabályozás változtatásának eredményét.

A fennálló finanszírozási rendszer nem ösztönöz sem eredményességre, sem hatékonyságra, sem szükségletorientált szolgáltatásokra. Nem differenciál a szolgáltatások minősége szerint, a normatív támogatás minden esetben ugyanannyi.

A jelenlegi rendszer nyílt végű támogatási kasszázt feltételez, mert a rendkívül széleskörű jogosultsági kritériumok miatt a potenciális igénybevevők köre meglehetősen tág.

Az ellátórendszerhez való hozzáférés valamint a szakemberekkel való ellátottság mind a területi megoszlás, mind az erőforrások biztosíthatósága szempontjából nagyon egyenlőtlen, amelyek tovább növelik a társadalmi egyenlőtlenséget. Nem differenciál a szükségletek szerint sem – a szolgáltatások száma, profilja, módszertana stb. tekintetben független, hogy nincs vagy csak esetleges a kapcsolata a láthatóvá váló szükségletek nagyságával és természetével.



A szabályozásából és szerkezeti felépítéséből adódóan nem éri el az egyik legfőbb célját, nevezetesen az egyenlő hozzáférést, ráadásul belső logikájából következően folyamatosan túlszabályozást indukál, mivel nincsenek elhatárolva, pontosítva a felelősségi szintek a három szereplő között (közösség, piac, állam).

Alapvető probléma, hogy a szolgáltatások döntő részénél a szolgáltatások biztosításának kötelezettsége a települési lakosságszámhoz és nem az adott szolgáltatásra mutató tényleges helyi szükségletekhez kapcsolódik. Ráadásul a jogszabályok csak a szolgáltatások indítási feltételeit határozták meg (elsősorban személyzet és infrastruktúra vonatkozásában), a szolgáltatási kapacitások és tartalmak szükségletekhez való igazítása nem történik meg. A finanszírozási feltételek sem ösztönöznek a szükségletek figyelembe vételére, plusz erőforrások bevonására.

Mivel a normatívák nem fedezik sok esetben a tényleges szolgáltatási kapacitások költségeit, ezért ezeket az önkormányzatoknak pótlólagos forrásokkal kell kiegészíteniük, ráadásul ez a szűkös normatíva is évről évre kiszámíthatatlanul változik. Mindezek miatt éppen a legszegényebb és leghátrányosabb helyzetű településeken hiányoznak a szociálpolitikai szolgáltatások. Így a szükségletek regionális és területi eltéréseire nem tudott megfelelően válaszolni a szolgáltatási rendszer.

A rendszer lefőlözésre ösztönöz. Az esetek döntő részében, forrásszűke miatt az önkormányzatok abban érdekeltek, hogy az ellátások után járó normatívákhoz a lehető legkisebb mértékű forrást biztosítsák. Ennek következtében számos szolgáltató elsősorban olyan személyeket von be az ellátásokba, akik képesek lennének öngondoskodásra, vagy akik maguk is meg tudnák fizetni az öngondoskodás képességét pótló szolgáltatásokat.

Magyarország szociális ellátórendszere nagymértékben decentralizált, hiányzik a szociális szféra és igazgatás területén a középirányító szervezeti rendszer, ezért a szolgáltatások sok térségben szétaprózódottak, hiányzik a kapacitások területi összehangolása, nem kapcsolódnak egymáshoz a különféle szolgáltatások, nem jellemző a más szektorokkal való együttműködés⁵. A szolgáltatások intézményrendszere mellett működésük hatékonysága és a szolgáltatások színvonala sem megfelelő. A szolgáltatások egy részénél a hozzáférési feltételek nincsenek kellő egyértelműséggel meghatározva, ezért sok esetben nem azok jutnak hozzá az adott szolgáltatáshoz, akiknek azokra leginkább szükségük van.

Az elmúlt években a központi állami kötelezés egyre többféle szociálpolitikai szolgáltatás biztosítására próbálja kényszeríteni a helyi önkormányzatokat. A központi állami előírások nagy eséllyel maradtak papíron, mivel az önkormányzatok autonómiája és korlátozott forrásai miatt a kötelezően előírt feladatok „elmulasztása” semmiféle tényleges szankciót nem von maga után.



Az elaprózott önkormányzati rendszer egyik negatív következménye, hogy a szolgáltatások éppen a legelmaradottabb térségekbe nem jutnak el. A kötelező feladatok a település méretétől függő differenciálása ezt a problémát nem oldja meg, így sérül a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés elve. A kisebb településeken élők nem juthatnak hozzá a helyzetüket javító ellátásokhoz. Az így kialakult „ellátási fehér foltok” az esetek döntő részében nem nemtörődömségből adódnak, hanem szabályozási, finanszírozási stb., egyszerűen strukturális okai vannak.

Az alapellátás és a szakellátás finanszírozási rendszere is torz. A szakellátások finanszírozása magasabb összegű, mint az alapellátásoké, ezért a rendszerben résztvevők az otthonközeli, olcsóbb alapellátások helyett inkább a drágább szakellátásaikat fejlesztették. (A jelenlegi finanszírozási rendszer azonos módon kezeli az egymástól eltérő szolgáltatásokat is, így azokat, amelyek a szegénységet kezelik, valamint amelyek piaci alapon is nyújthatóak lennének.)

A szociális szolgáltató rendszer nem a költségvetés és a közösségi értékeket támogató szociálpolitikai szolgáltatásokat támogatja, így a jelenlegi rendszerben nagyobb szerepe van a bentlakásos elhelyezési formának, mint az célszerű lenne.

Az ellátórendszer struktúrája nem épül egymásra. A jelenlegi alapszolgáltatások és a szakellátás rendszere nincs kellően rendszerbe integrálva – nincs kapcsolat a különböző rendszerek között és nincs kapcsolat a különböző ágazatok (szociálpolitikai szolgáltatás, egészségügy, foglalkoztatáspolitikai, gyermekvédelem, gyermekjólét) között sem.

A jelenlegi rendszer korlátozza a közösségi és alternatív szolgáltatások kibontakozását és széles körű elterjedését, ugyanis az ellen hat, hogy az egyén és a szűkebb közösség megfelelően gondoskodhasson a rászorulókat ellátásairól. A jelenlegi rendszer szabályozási és finanszírozási szisztémája korlátozza a piaci típusú szolgáltatások nyújtását.

Kitűzött cél

Egy jobban átlátható, rugalmasabb új szolgáltató rendszerek kialakítása, a helyi szükségletekhez jobban alkalmazkodni képes, hozzáférhetőbb alapszolgáltatási rendszer által lehetséges. A szolgáltatásokat közelebb kell vinni az érintettekhez, valamint egy országosan egységes, mindenhol azonos minőségű szolgáltatási rendszert kell kialakítani, ami magába foglalja a szociális alapszolgáltatások és a gyermekjóléti alapellátások szolgáltatási tartalmát.



Az új rendszer – a jelenlegitől eltérően – a szolgáltatáson alapul, amely végighúzódik az egész szabályozási-, finanszírozási- és ellenőrzési rendszeren⁶. Az állam szolgáltatásokat rendel meg meghatározott feltételekkel és szükségletekkel rendelkező állampolgárai számára, ami azt is jelenti, hogy a központi kormányzat ezzel átvállalja az ellátás felelősségét az önkormányzatoktól és annak biztosítását saját feladatává teszi.

A rendszer kiépítése során kiemelkedően kellett figyelni arra, hogy a különböző fenntartók szolgáltatói térben és szolgáltatásaikban valóban egymásra épüljenek, ne maradjanak a különböző szolgáltatási tartalmak vonatkozásában lefedetlen területek, ugyanakkor ne alakuljanak ki párhuzamos ellátások sem.

Legfontosabb érték, hogy a társadalom különböző csoportjai a közösségi és védő funkciójukat el tudják látni, s ebben nyújthat segítséget az állam. Csak olyan szolgáltatások, támogatások fenntartása szükséges közösségi központi forrásból, amelyek másként nem valósulnának meg és ezek megteremtése és fenntartása valós társadalmi legitimitációval rendelkezik;

A koncepció alapelveinél megfogalmazott értékek mérvadóak az új szolgáltatási rendszerben:

- Piaci semlegesség, egyenlő elvű finanszírozás.
- Szektor semleges finanszírozás.
- Értéket a pénzért, teljesítményelemek megjelenítése a finanszírozásban, olcsóbban üzemeltethető szolgáltatások prioritása.
- Elsődleges cél a család, kis közösség erőforrásaira való támaszkodás.
- Az állam ott lépjen be szolgáltató vásárlóként, ahol a közösség, illetve a piac nem tud megoldást adni.
- Rugalmasabb szolgáltatói rendszer kialakítása.
- Kiegyensúlyozott, előre kiszámítható finanszírozási rendszer.
- Szolgáltatás centrikus szabályozás és finanszírozás.
- Evidenciaalapú döntések – hatásvizsgálati rendszer kialakítása.
- Az állampolgár döntési szabadságának erősítése.
- A szolgáltatások közötti együttműködés megteremtése, a szolgáltatások egymásra épülésének szabályozása és biztosítása.
- Egyemásra épülő szolgáltatások, kiegészítő szolgáltatások kialakítása.
- Cél az otthonközeli ellátások biztosítása – alapszolgáltatás centrikus szolgáltatási rendszer kialakítása.
- Nagylétszámú intézmények átalakítása, közösségi ellátások erősítése.



- ▮ A szolgáltatások funkciók szerinti összhangjának megteremtése a szabályozásban és ezen keresztül a valóságban (alapellátások – szakellátások).
- ▮ Lehetőség legyen a piacon keresztül a keresletként megjelenő szolgáltatások beszerzésére – itt az állam kizárólag szabályozó szereppel bírjon.
- ▮ Állami szabályozó és felügyelő szerep megerősítése az állam által finanszírozott szolgáltatások kapacitásainak és minősége kapcsán.
- ▮ Az államilag fenntartott, finanszírozott szolgáltatások és ellátások folyamatos népszerűsítése – az állampolgári tudatosság növelése.
- ▮ Az állam szociálpolitikai szolgáltatásokat fenntartó szerepének viszszaeszközítése.
- ▮ A foglalkoztatás kifehérítése az ápolási és gondozási szolgáltatások esetén – foglalkoztatás bővítése.
- ▮ Módszertani rendszer finanszírozásának átláthatóbbá és egységesebbé tétele, funkcióink egyszerűsítése – szolgáltatásalapú finanszírozás.
- ▮ Ellenőrzési rendszer összevonása, egyszerűsítése.
- ▮ Szabályozás egyszerűsítése, adminisztratív terhek csökkentése, elektronikus központi adminisztráció, kimenetek ellenőrzése, fogyasztóvédelmi rendszer megerősítése.

A főbb célkitűzések:

- ▮ A szociálpolitikai szolgáltatások átláthatósága, tervezhetősége, és eredményessége;
- ▮ A szociálpolitikai szolgáltatások minőségének növelése;
- ▮ Az esélyegyenlőség megteremtése a szolgáltatásokhoz való hozzáférésben, a jogosultak döntési kompetenciájának növelése;
- ▮ Az ágazati különállások csökkentése, az határterületek erőforrásainak jobb kihasználása;
- ▮ Pénzbeli ellátások és a szolgáltatások nagyobb összhangjának a megteremtése – elsősorban a gondozással kapcsolatos ellátásoknál.

A cél elérésének módja, eszközei

A célcsoportok meghatározása

Gyermekek
 Családok, kisközösségek
 Fogytékkal élők
 Beteg (szenvedély-, pszichiátriai betegek)
 Nagyon idősek
 Lakhatási problémával küzdők (nem csak hajléktalanok)
 Kirekesztettek
 Inaktívok



A szolgáltatási piac részei:

Szolgáltatási piacnak tekintjük mindazon rendszereket, amelyeknek segítségével az egyénrászorultsága esetén, igénybe tudja venni.

1. Informális rendszer: Ezt tekintjük elsődleges ellátási formának és ebben az esetben az állam szerepe, hogy minden lehetséges eszközzel motiválja és ösztönözze ennek fennmaradását és megerősödését. Ez alapvetően az egyén és az őt körülvevő legszűkebb környezetére alapozza az ellátórendszert. Ez az a terület, melyhez, megléte esetén, minden személy természetes módon ragaszkodik, és a választás szabadságát biztosítva számára az állam, akár fiskális módon is, támogat.
2. Keretszabályozott piac (rendszer): Ide tartozónak tekintünk minden olyan szolgáltatói/intézményi formát, mely akár nyereségcentrikusan, de a szociális ellátórendszert jogszabályi keretek nélkül biztosítja. Ennek is helye van az ellátórendszerben, így az állam feladata ezen a területen elsősorban nem a szankcionálás és a teljes ellehetetlenítés, hanem olyan keretek kialakítása, melyek felügyeletet tudnak gyakorolni az ilyen szolgáltatók fölött (pl.: Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség). A társadalom számára pedig folyamatos tájékoztatás és figyelemfelhívás a feladat.
3. Tartalomszabályozott piac (rendszer): Ez alatt értjük azon szolgáltatók és intézmények összességét, amelyek a jelenlegi jogszabályok előírásai alapján és az általuk rögzített keretek között működési engedéllyel rendelkeznek. Az állam szerepe itt a szakmai tartalomszabályozás, a közfinanszírozás biztosítása, valamint mindezek egységes rendszerbe történő foglalása.

A három különböző piacon különböző feltételekkel válhat egy szervezet, személy szolgáltatóvá. Nyilvánvaló, hogy az informális piacon az államnak nincs keresnivalója. A keretszabályozott piacon az állam szerepe kizárólag annyi, hogy biztosítsa a keretfeltételeket, hogy a szerződéses viszonyban álló felek (szolgáltató – igénybe vevő) érdekei ne sérüljenek a másik, illetve a társadalom kárára (a foglalkoztatási keretek biztosítása, fogyasztóvédelem biztosítása, ajánlások, ellátottjogi alapelvek megfogalmazása, értékelési és információs rendszer üzemeltetése). A legtöbb dolga az államnak a tartalomszabályozott piacon van: itt meg kell tudnia határozni ki szolgáltatthat, mit, kinek és mikor. Ezen a piacon ahhoz, hogy valaki szolgáltatóvá váljon meg kell felelnie a következő feltételeknek:

- Működési engedéllyel kell rendelkeznie.
- Igazolnia kell, hogy alkalmas szolgáltatás nyújtására az adott földrajzi területen.
- Bizonyos komplex szolgáltatások esetén szolgáltatói szerződéssel kell rendelkeznie (otthont nyújtó, családgondozás esetén).



Szolgáltató lehet egy másik állampolgár, vállalkozás, civil, állami-, önkormányzati-, egyházi szolgáltató szervezet – amennyiben megfelel az előbbi feltételnek. Szolgáltató lehet akár egy családtag is, abban az esetben, ha megfelel a szolgáltatási feltételeknek, azonban a háztartás jövedelmének meghatározott szint alá kerülése nélkül nem lehetséges, hogy ezt támogatás nélkül ellássa.

A szolgáltatást nyújtóknak lehetőségük van az állam által megrendelt szolgáltatásokon kívül extra szolgáltatásokat nyújtani, amit az igénybe vevőnek kell finanszírozni. Alapvető elv, hogy az állam által finanszírozott szolgáltatások esetén térítési díj formájában az igénybe vevő – térítési díj formájában – minden esetben járuljon hozzá a szolgáltatási költségekhez, kivéve ez alól a preventív célból nyújtott, kríziskezelő, védelmi feladatot ellátó, illetve az állam által az igénybe vevő részére kötelezett szolgáltatások esetét.

Otthonközeli szolgáltatások

Otthonközeli szolgáltatásokként definiáljuk azokat a szociálpolitikai szolgáltatásokat, amelyek a szociális alapszolgáltatások és a gyermekjóléti alapellátások tartalmait foglalják magukba egy új struktúrában. Céljuk az ellátott szükségleteinek megfelelő, adekvát szolgáltatás biztosítása, az ellátott családban történő ellátása, minél teljesebb életének saját otthonában történő biztosítása érdekében.

Az általános értékeknél megfogalmazottakhoz kapcsolódóan a tar- talomszabályozott piacon elérhető szolgáltatásokhoz való hozzáférés feltétele, hogy az informális piacon és a keretszabályozott piacon a rászoruló elismert szükségletei ne tudjanak kielégülni. Ez utóbbi esetben ahhoz, hogy valaki államilag finanszírozott szolgáltatás igénybe vevőjévé váljon, az kell, hogy a háztartása erőforrásai alapján problémáját a háztartásának tagjai másként nem tudják megoldani. Ezen szolgáltatások köréből kivételt képeznek a védelmi, hatósági elemeket tartalmazó szolgáltatások (pl.: a gyermek veszélyeztetettségének, megszüntetése, védelembe vétel keretében nyújtott családgondozás), valamint a jelzőrendszeri feladatának ellátása.

Az ellátási kötelezettségnek két jelentése van. Elsődleges ellátási felelősségnek nevezzük egy szervezet, intézmény stb. azt az általános felelősségét, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje a rábízott társadalmi csoportok szociális biztonságát annak veszélyeztetettsége esetén segítse a bajba kerülőket. Másodlagos ellátási felelősségnek nevezzük az állam vagy egy önkormányzat azon felelősségét, hogy bizonyos társadalmi csoportok szociális biztonságáról saját fenntartású szolgáltatás megszervezésével gondoskodjon. Például: önkormányzatok felelőssége szolgáltatások működtetésére lakosságszámhoz igazodva.



Meggyőződésünk, hogy az elmúlt húsz év tapasztalatai szerint addig, amíg az önkormányzati feladatellátás szabályozása és finanszírozása nem lesz szinkronban, a segélyezés és szociálpolitikai szolgáltatások elsődleges és másodlagos ellátási felelősségének önkormányzatokhoz történő telepítése újra és újra ellentmondásokhoz fog vezetni.

Ezért javasoljuk, hogy az elsődleges ellátási felelősség a kistérségi dekoncentrált szervekhez kerüljön.

Ez azt jelenti, hogy a megyei államigazgatási szervek (Szociális Adminisztrációs Központok [SZAK]) lennének kötelesek figyelemmel kíséreni a területükön élők szociális helyzetét, az egyes szociálpolitikai kockázatokkal terhelt társadalmi csoportok szükségleteinek folyamatos feltérképezését, valamint a SZAK és a szolgáltatók között kötött szolgáltatási szerződésben foglaltak teljesítésének ellenőrzését. Azokban az esetekben – de csak akkor –, amikor bizonyos társadalmi szükségletek kielégítésére nem szerveződik szolgáltatás, akkor szolgáltatást vásárol számukra⁷.

A társadalom nehéz helyzetben lévő tagjai számára nyújtott szolgáltatások elsőrendű jogforrásának az Alkotmánynak kell lennie. A legfontosabb alapértékeket és a szolgáltatási és ellátási struktúrát leíró jogszabálynak a szolgáltatásokra vonatkozó kerettörvény formájában kell szabályozni. Ezt egészíti ki a különböző rendeletek, illetve a szakmai szabályozók rendszere⁸, mely utóbbi a konkrét szolgáltatások tartalmát és működését hivatott szabályozni. Ahogy korábban említettük a háromféle piacon eltérő szintű szabályozásra van szükség.

Az otthonközeli szolgáltatások között a szolgáltatások pontosabb, de a jelenleginél alacsonyabb szinten történő szabályozása mellett a képzési feltételeknek is egyértelműeknek kell lenniük. Ezeknek számos esetben – főleg az otthonközeli szolgáltatások esetén – a képzési feltételek egyszerűsödésével kell járniuk. Ám ezzel párhuzamosan a támogató funkciót ellátó módszertani feladatokat ellátó szolgáltatási rendszer, valamint a továbbképzési rendszer megerősítésére van szükség. Felsőfokú képzés keretében csak olyan szolgáltatások munkatársait oktassák, ahol elengedhetetlen a magasabb szintű elméleti tudások ismerete. Ennek feltétele a közép- és alapfokú szociális képzés megerősítése.

Az ellenőrzés rendszere a három piacon jelentősen eltérne. Itt is hangsúlyosan csak a tartalomszabályozott piacot tartjuk elsősorban relevánsnak. A keretszabályozott piacon a fogyasztóvédelem megerősítése lenne a legfontosabb feladat, ez garantálhatná a retorziót abban az esetben, ha nem valósulnak meg az igénybe vevő szerződésben foglalt szolgáltatási elemei. Az állam feladata ennek érdekében az ellenőrizhető, számon kérhető fogyasztóvédelmi, ellátottjogi alapelvek meghatározása, amely keretén az igénybevevő és a szolgáltató polgárjogi szerződése alapul.



A tartalomszabályozott piacon indokolt a jelenlegi ellenőrzési rendszer ellenőrzéseinek egyszerűsítése. Ennek a szereplők számának csökkentésével, az ellenőrzések átfedésének megszüntetésével és az ellenőrzési tervek összehangolásával kell együtt járnia. Az ellenőrzéseknek a szolgáltatások megvalósulását és előírt tartalmaira vonatkozó szabályok érvényesülését kell vizsgálniuk. Az ellenőrzések megvalósulásának ellenőrzésénél, ahol ez lehetséges a jelenleginél fokozottabban kell hagyatkozniuk az igénybe vevők megítélésére, valamint a létrejövő központi tevékenység adminisztrációs rendszerére.

A szolgáltatások finanszírozási keretét a központi költségvetés adó-bevételeinek 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.

Általános szabály, hogy a finanszírozás alapja a nyújtott szolgáltatás. A tartalomszabályozott piacon a szolgáltató ez alapján kaphat támogatást. Három kivétel van: a jelzőrendszeri szolgáltatás; a gyermekek veszélyeztetettségének megszüntetésére irányuló gondozást nyújtó szolgáltatásai, valamint a lakhatást nyújtó szolgáltatások. Mindhárom esetben csak hosszabb távú finanszírozási keretek között lehet a szolgáltatásokat nyújtani, így ezekben az esetekben pályázat útján lehetne hosszú távú szolgáltatási jogot nyerni adott területre, illetve adott férőhelyre.

A fenti eredmények alapján az egyes célcsoportok segítése érdekében javasolt szolgáltatói rendszer bemutatása

A SZOCIÁLPOLITIKAI SZOLGÁLTATÁSOK FORMÁI:

- Jelzőrendszeri szolgáltatás – közösségi segítő.
- Tájékoztatás (pl. az elérhető szolgáltatások minőségéről, az otthon is megvalósítható megoldásokról, stb.).
- Tanácsadás.
- Esetgondozás/családgondozás.
- Képzés, készségfejlesztés.
- Nevelés – gyermekekhez kapcsolódóan.
- Átalakított eszközök (pl. VÁI-VERCS), kölcsönzött eszközök, átalakított lakókörnyezet.
- Életvitelt Támogató Infokommunikációs Technológia – (AAL-alapú)⁹ (online segítségnyújtás, információszolgáltatás, felügyelet, valamint további, a technológiai fejlesztések adata, az önálló életvitelt támogató eszközök)



- ▮ Lakhatási szolgáltatások.
- ▮ A munkát vállaló családtag segítése a segítségre szoruló családtag napközbeni ellátásával.
- ▮ Mindennapos Eszközhasználatot Támogató – (IADL-alapú)¹⁰ 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.

A felsorolt szolgáltatási formák, az adott célcsoport és az ellátott terület szükségletei alapján szolgáltatási csomagokban öltenek testet. A otthonközeli szolgáltatás elnevezéssel utalni kívánunk arra, hogy az új struktúra kiemelt célkitűzése, hogy a lehető legnagyobb mértékben erősítse a családok megtartó képességét, és amennyire csak lehetséges a professzionális segítségnyújtás keretében a családi közösséget tekintse. Ahhoz, hogy az ellátandó problémákat a lehető legkorábban érzékelje a rendszer, amikor még a hatékony segítség nyújtásra családi körülmények között lehetőség van, kiterjedt és felelősségében megerősített jelzőrendszerre van szükség.

Lakhatást biztosító szolgáltatások

Az otthonközeli – és a lakhatást biztosító szolgáltatások rendszere olyan egymásra épülő és rendszerbe integrált intézmények – és az ellátási igények szerint változó struktúra, amelyben a lakhatást biztosító intézmények – a *jogosultsági kritériumok alapján nyújtott* – szakszerű ellátásaik biztosításán túl egyrészt képesek kezelni a szegénységet, másrészt szolgáltatásaik piaci alapon is biztosíthatóak. Javasoljuk feloldani azt a jelenlegi szabályt, amely különválasztja a tartós – bentlakásos és átmeneti otthonokat. A lakhatást biztosító intézményeken belül nyíljon lehetőség arra, hogy az állapottól függően rugalmasan kezeljék az otthonban töltött időszakot és ellátást.

A lakhatást biztosító intézményrendszer hatásosságának és hatékonyságának erősítése elképzelhetetlen a szociális és egészségügyi ellátórendszer, az oktatás- és foglalkoztatáspolitikai eszközrendszereinek harmonizációja és új szolgáltatások kiépülése, a különféle támogatórendszerek harmonizált fejlesztése, a munkanélküliség kezelése és szociális kirekesztés elleni küzdelem erősítése, valamint az önségítés, öngondoskodás és önkéntesség személyi-tárgyi feltételeinek megteremtése nélkül.



El kell érni, hogy a lakhatást biztosító intézmények ténylegesen azoknak nyújtsanak szolgáltatás(oka)t, akik szükségleteik miatt csak itt kaphatnak adekvát szolgáltatásokat. Ugyanakkor az otthonközeli szolgáltatásokat nyújtó intézmények és szervezetek, továbbá az ellátásra szoruló közvetlen környezetének aktív segítségével ki lehessen váltani a lakhatást biztosító intézmények igénybe vételét.

A szolgáltatást igénylő szabad döntésén múljon, hogy igénybe vesze bentlakásos intézményt, továbbá szabad döntése alapján történjen az adott intézmény kiválasztása.

Javasoljuk, hogy független ápolási-gondozási szükségleteitől bárki igénybe vehesse a lakhatást biztosító intézmények szolgáltatásait azonban az állami hozzájárulás a szolgáltatás megvásárlásához azonban az ellátottat csak akkor illesse meg, amikor állapota ezt a szolgáltatást indokolja.

Javasoljuk, hogy a szolgáltatásvásárló jogosultsága (Gondozási Szükséglet Vizsgálat) olyan vizsgálati eszközzel és módszerrel kerüljön megállapításra, amely alkalmas arra, hogy viszonylag objektívan bemutassa az ellátott rászorultságát, dependenciáját, függőségét és ellátási igényét, ugyanakkor legyen alkalmas a szolgáltatási önköltség mérésére, a finanszírozási szükségletek mérésére és a létszámnorma megállapítására is. Javaslatunk szerint a Homogén Gondozási Csoport (a továbbiakban HGCS) egyrészt bemeneti mérőeszköz, másrészt jól alkalmazható mind az otthonközeli szolgáltatások, mind a szakosított szolgáltatások folyamatában is. Gyakorlati használata tervezhetőbbé teszi az intézményi munkát, a gondozási csoportok kialakítását, a gondozószemélyzet létszámát és az intézmény-alapú finanszírozás helyett az ellátottak állapotváltozásaitól függő, differenciált finanszírozás alapjául szolgálhat.

A HGCS előnye és – mint a rászorultság konkrét megállapításához egy lehetséges eszköz – célja a szolgáltatások igénylői és ellátottjai szociális-, ápolási-gondozási és egészségügyi helyzetére vonatkozó adatainak felmérése és *indokolás* szerinti rendszeres felülvizsgálata.

A lakhatást biztosító intézmények esetében a szolgáltatást igénybe vevő számára a megvásárolt/nyújtott szolgáltatás összege a hotel-szolgáltatás költségeiből – a szociális gondoskodás/gondozás értékét megjelenítő összegből – és az egészségügyi ápolási tevékenység díjaiból kerülhet megállapításra.

A lakhatást biztosító szolgáltatások kedvező irányú változtatásának kulcskérdése a szakmai szabályozás jelenlegi formájának átalakítása, ezen belül a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások szakmai sztenderdjeinek és protokolljainak kidolgozása, az egységes tevékenység-adminisztrációs rendszerének létrehozása, a szakmai monitoring fejlesztése, valamint a minőségfejlesztés támogató hátterének megteremtése.



A lakhatást biztosító szolgáltatásoknál olyan szakmai szabályozó-rendszer kidolgozására van szükség, amely ösztönzi a szakmafejlést és segíti – a jogi szabályozás- és a finanszírozás kereteit figyelembe véve – a nyújtott szolgáltatás(csomag) eredményességét, az állapotromlás fékezését, a jó életminőség fenntartását és a szolgáltatásvásárlók elégedettségének elérését.

Javasoljuk a szakmai létszámot és a feladatellátáshoz szükséges szakképzettséget rugalmasan igazítani az adott intézmény által nyújtható szolgáltatás(ok) profiljához. Amennyiben kívánatosnak tartjuk, hogy a bentlakásos szolgáltatások is árnyaltabbak, sokfélébbek legyenek, ezzel a szakmai létszámoknak és szakképzettségi elvárásoknak is lépést kell tartaniuk.

Javasoljuk önkéntes segítők bevonását a lakhatást biztosító intézmények életébe, főállású munkatársat foglalkoztatva, aki toborozza és koordinálja az önkéntes segítőköt, és megszervezi a képzésüket. Az otthonközeli szolgáltatásoknál az önkéntes segítő, pl. a szomszéd, aki saját bevásárlása alkalmával veszi meg a tejet, kenyeret. A lakhatást biztosító szolgáltatásoknál ennek az önkéntes segítségnek a tartalma lehet, hogy a szomszéd az intézményben kétnaponként délután látogatást tesz és sétál, beszélget az ismerőseivel, vagy a keramikus kiállítást szervez, heti egy alkalommal korongozni tanít, stb. Az önkéntesség erősíti az intézményben élő külső kapcsolatainak megtartását, új kapcsolatokat alakíthat ki, szakmai értékeket vihetnek be az intézménybe, egyúttal anyagi haszna is van, mert az önkéntes segítők térítésmentesen végzik feladatukat. Az önkéntes segítői hálózatban jelentős szerepet kaphatnak az aktív idősök önszorgató és egymást segítő csoportjai is.

A TTK feladata, hogy intézményes eszközökkel fenntartsa a lakhatást biztosító intézmények (korábbi elnevezésükkel: tartós bentlakásos- és átmeneti elhelyezést nyújtó) és az otthonközeli ápolást, gondozást és személyi segítséget nyújtó formák között az átjárhatóságot. Ehhez összehangolt szervezeti-eljárási-szabályozási rendszert kell működtetni mind a különböző finanszírozási csatornákra vonatkozóan, mind a szükséglet (állapot) felmérés/vizsgálat terén, az egyes szolgáltatási területeken, valamint a szükséglet (állapot) változás felülvizsgálatai és a kapcsolódó ellenőrzési funkciók területén. Ezt egyrészt a jogosultsági kritériumok (állapotvizsgálatok) meghatározásaiban, másrészt az ellátás-szervezési információk nyújtásában, illetve a szükségletek (állapot/ok) változása(i) során felmerülő szolgáltatási feladatok- és hatósági funkciók (beleértve az ellenőrzést is) végzésében biztosított.



A szolgáltatások finanszírozását az állampolgároknak az a döntése alapozza meg, hogy valamely szolgáltatást – miután jogosultságra bebizonyosodott – az általa választott szolgáltatótól vesz igénybe. A SZAK tervezi és figyelemmel kíséri az így kialakuló kapacitáseloszlást és annak viszonyát a tényleges szükségletekhez, és szükség esetén újabb kapacitásokat vásárol pályázat útján. A kapacitások szabályozásának elsődleges eszköze a megfelelő jogosultságszabályozás, és nem a SZAK.

A SZAK mint zárt kasszával működő közvásárló – a TTK és saját információi alapján – felméri a valós szükségleteket, hogy biztosítsa a többletkapacitások felszámolását és a valós igényeknek megfelelő ellátórendszert.

A hozzáférés- és a jogosultság kritériumrendszerének meghatározásakor különbséget kell tenni a megállapító és a szabályozó funkció között. Előbbi esetben végső soron mindig hatósági jellegű funkciót értünk. Ehhez kapcsolódik egy sor egyéb funkció is, attól függően, hogy a fogyasztó/igénybe vevő milyen típusú intézményt kíván igénybe venni. A szabályozás ennél komplexebb feladat, hiszen ez kiterjed finanszírozási, szakmai, elszámolási, valamint kimenetszabályozási, ellenőrzési kérdésekre is.

Állami feladat a lakhatást biztosító intézmények szakmai ellenőrzése és ennek alapján minősítése, a minősítő rendszer kidolgozása. Az ellenőrzés a szociálpolitikai szolgáltatások minősége vizsgálatának hatékony eszköze és segíti a szociálpolitikai szolgáltatások folyamatos fejlesztését.

Javasoljuk, hogy az ellenőrzési rendszer:

- Biztosítsa, hogy a szociálpolitikai szolgáltatások biztosításáért felelős szervek és a szociálpolitikai szolgáltatást nyújtó szervezetek között létrejövő megállapodásban illetve ellátási szerződésben meghatározott szolgáltatások megfelelő minőségi színvonalon teljesüljenek, azaz hogy a felhasználók valóban azt kapják, amit számukra megígértek.
- Fedje fel az ellátórendszer fejlesztésre szoruló pontjait, így az a szolgáltatások minőségfejlesztésének és a hatékonyság javításának fontos eszköze.
- Biztosítson alapot az ellenőrzések során született megállapítások és országosan összegyűjtött tapasztalatok átfogó elemzésével és rendszeres éves értékelésével a szociálpolitikai szolgáltatások rendszerének folyamatos fejlesztéséhez, szakpolitikai célkitűzések és fejlesztési stratégiák megalkotásához.



A gyermekvédelmi szolgáltató rendszer

A gyermekvédelmi szakellátás átalakításának alapvető célja, hogy egy működésében rugalmasabb, hatékonyabb, a gyermekek szükségleteihez sokkal inkább alkalmazkodni, a gyermekek jogait még inkább érvényre juttatni képes rendszert hívjunk életre. Középpontjában – amennyiben a gyermek érdeke ezt kívánja – a szakellátásba kerülés folyamatának gördülékenyebbé tétele, az egyéni szükségletek magasabb szintű érvényesülése, a szolgáltatások oldaláról a letisztultabb profil és a minőségi szolgáltatás biztosítása áll. Ezen célkitűzések a gyermekek jogainak azon érvényesülését segítik elő, amely a gyermek minőségi, lehetőleg családban történő, vagy családias formában megvalósuló helyettesítő gondozására, egyéni fejlődésének minél magasabb szintű támogatására irányulnak. Mindezt azzal együtt szem előtt tartva, hogy lehetőleg minden gyermek csupán a szükséges ideig tartózkodjon a rendszerben. A javasolt módosítások csak a feladatellátás szakmai kereteire vonatkoznak, a gyámügyi igazgatás rendszerét, annak szabályozását nem érintik.

Az otthonközeli szolgáltatásokhoz hasonlóan a szolgáltatások rendszerének alapja itt is a SZAK, melynek önálló, attól részben eltérő profilú szervezeti egysége a Gyermek- és Ifjúságvédelmi Koordinációs Központ – amely a mostani területi gyermekvédelmi szakszolgálatok szakmai bázisán épülne ki. A SZAK és a TTK általános viszonya itt eltérő, mivel egyrészt ezeknek a szolgáltatásoknak az esetében a jogosultságot mindig hatósági döntés alapozza meg, így a koncepció általános logikája nem alkalmazható. Másrészt, a SZAK kizárólagosan hatósági feladatai közé, azoktól el nem választható eltérő profilú feladatok is kapcsolódnak. *Ez a szervezet felel:*

- A szolgáltatásra kötelezetteknek a szolgáltatókkal történő szerződéséért.
- A szolgáltatási szükségletek figyelemmel kíséréséért.
- A férőhelyek nyilvántartásáért.
- A hivatásos gyámok működtetéséért.
- A gyermekvédelmi szakértői bizottság működtetéséért.
- Az egyéni elhelyezési terv és javaslat elkészítéséért.
- Az egyéni szükségletre szervezett ellátás finanszírozásának meghatározásáért.
- Az örökbefogadás előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátásért.
- Az örökbe fogadni szándékozók tanácsadásáért, felkészítéséért és utánkövetéséért.



A Gyermek- és Ifjúságvédelmi Koordinációs Központ telepítésének megyei/fővárosi szinten kell történnie, hiszen ez az a területi nagyság, amelyet gördülékenyen át tud fogni a felsorolt feladatok ellátása során. A célkitűzés szerint hatékonyan integrálja a korábbi TEGYESZ-ek szakmai erőforrásait, szoros együttműködésben végzi feladatát a szintén megyei/fővárosi szinten működő, a működési engedélyeztetést végző szociális és gyámhivatalokkal. A módosítás alapvető célkitűzése, hogy a gondozási hely vonatkozásában történő döntés – előkészítő- és a szolgáltató funkciók kiválasztásával a gyermek egyéni szükséglete legyen meghatározó a szolgáltató kiválasztásában. A másik legfontosabb szempont a szakellátásba kerülés folyamatának gyorsítása. A letisztult profiltól azt várjuk, hogy nagyobb kapacitások álljanak rendelkezésre a szakértői vélemények megszületésére és a gondozási helyre történő javaslat elkészítésére.

A másik alapvető változás a szükségletfelmérő és kapacitásszabályozó funkció hangsúlyozása. A kapacitásszabályozás itt nem elsősorban a férőhelyszámok felső határának meghatározására, hanem sokkal inkább a szükségleteket kielégíteni képes, az azoknak megfelelő összetételű férőhelyek biztosítására vonatkozik. A gyermekvédelmi koordinációs központ feladata, hogy figyelemmel kísérje a területén megjelenő szakellátási szükségleteket és annak megfelelő mennyiségű és összetételű férőhely biztosítására tendert írjon ki, ösztönözze a hiányzó szolgáltatások megjelenését a területen.

A szakellátási szolgáltatások biztosításában a szektorsemlegesség érvényesül, nincs arra vonatkozólag korlátozás, hogy milyen fenntartásban működhet szolgáltató. Mindenki, aki biztosítani tudja a belépési kritériumokat és szerződik a feladat ellátására, fenntarthat és működtethet szakellátási férőhelyeket. A szolgáltatók működési területe túlnyúlhat az adott megye határain – ennek különös jelentősége van a speciális és különleges szükségletű gyermekek ellátásában. Figyelemmel kell lenni ugyanakkor arra, hogy a gyermek gondozási helye és a vér szerinti szülők lakóhelye közötti távolság ne sértse a kapcsolattartáshoz való jog érvényesülését.

A gyermek- és ifjúságvédelmi koordinációs központ, egyéni esetkezelés szinten a gyámhivatal megkeresésére, szakértői bizottsága által vizsgálja a bekerülő gyermek egyéni szükségleteit, mely bizottság megállapítja a gyermek ellátási szükségletét és javaslatot tesz az azoknak megfelelő szolgáltatási tartalmakra. Ennek a szakértői véleménynek megfelelően, elhelyezési értekezlet útján javaslatot tesz – figyelemmel a szerződött szolgáltatások férőhely nyilvántartására a gyermek gondozási helyére, illetve meghatározza a finanszírozás összegét.



A személyes gondoskodást nyújtó gyermekvédelmi szakellátások otthon is nyújtó ellátásai az új rendszerben:

1. nevelőszülői (hivatásos, speciális, és különleges nevelőszülői),
2. lakásotthoni (lakásotthoni, különleges- és speciális lakásotthoni, utógondozó lakásotthoni)
3. gyermekotthoni (befogadó otthoni, különleges- és speciális gyermekotthoni),
4. ifjúsági életrendezési és utógondozó kollégium szolgáltatásokat nyújtanak.

A szolgáltatások igénybevételének a biztosított szolgáltatás(ok) formájának, tartalmának a gyermeknek szükségletein kell alapulnia. A továbbiakban is szükség van az otthon nyújtó ellátások biztosítására, fejlesztésére, ugyanakkor a jelenleginél nagyobb hangsúllyal szükséges a nevelőszülői rendszer fejlesztése.

A szolgáltatások finanszírozása ez esetben két komponensből áll össze, egyrészt a tender alapján leszerződött férőhelyek után egyfajta rendelkezésre állási támogatásból, aminek a célja, hogy a férőhely fenntartásának rezsiköltségét fedezze, másrészt az ellátott gyermek szükségletei alapján megállapított feladatfinanszírozásból, ami a gyermek ellátásának költségét fedezi. A gyermekvédelmi koordinációs központ az ellátási területén mutatkozó szükségletek alapján, bizonyos hiányzó szolgáltatástípusok ösztönzése céljából differenciálhatja az adott szolgáltatástípus finanszírozását, amelyre adott esetben külön tendert írhat ki.

Bár a gyámügyi igazgatás területe nem része a koncepciónak, annak érdekében, hogy mindennemű érdekütközés lehetőségét kizárjunk a gyermek jogos érdeke és az ellátórendszer között, javasoljuk a hivatásos gyámság jogintézményének teljes körű kiterjesztését valamennyi nevelésbe vett gyermek esetében. Jelen koncepció szerint a hivatásos gyámság lényege a gyermek érdekének képviselője, döntések meghozatala a számára gondozási helyet biztosítótól függetlenül. A módosítástól rendszerszinten azt várjuk, hogy feloldjuk azokat az érdekütközéseket, amely az intézményi/gondozói érdekek és a gyermek érdeke között feszülnek a gyermek sorsának alakulásában a gondozói és gyámi szerepkörben meglévő szerepdiffúzió miatt.





III. A szakmapolitika és az igazgatás új keretei

A koncepció sarokpontja a módosított igazgatási és felelősségi rendszer. A jelenlegi szociális ellátórendszer túlzottan széttagolt, átláthatatlan. A különféle szolgáltatási szintek megállapítása nem a szükségleteknek megfelelően történt. Több esetben a felelősöknél nem volt biztosítva kellő erőforrás (sem pénz, sem szakértelem).

Mindezek alapján szükséges a szakmapolitikai szervezési keretek és adminisztrációs rend új alapokra helyezése. Ez magában foglalja a szakmai ellenőrzési rendszer átalakítását, a tevékenységadminisztrálás és finanszírozás rendszerének gyökeres megváltoztatását, az ágazatban dolgozó szakemberek megbecsültségének, képzési rendszerének újragondolását.

A szociális ellátórendszer új alapokra helyezése feltételezi, hogy egyértelmű a központi kormányzat, illetve a helyi döntéshozók, valamint a szolgáltatásokat nyújtók (fenntartók) közötti feladatmegosztás. A szociálpolitikai források felhasználásában egyetlen és legfontosabb szempont a lehető legjobb támogatásnyújtás – meg kell erősíteni az állam „vásárló” szerepét, a jelenleginél sokkal hatékonyabban kell érvényre juttatni.

Helyzetkép

A jelenlegi finanszírozási mechanizmus még a rendszerváltás előttről öröklött. Az alapszolgáltatások esetében alkalmazott lakosságszám-arányos módszer nem megfelelő. Ennek egyik kézzelfogható eredménye, hogy e szolgáltatások kiépültsége, esetenkénti ellátottjainak száma érzéketlen a problémákra, szükségletekre. A szakszolgáltatások esetében a férőhely alapú metódus az, amely hosszú ideje alkalmazásban van, s amelynek összege, indexálása kiszámíthatatlan, nem rögzített.

A finanszírozási mechanizmus nem szolgálja az ellátórendszer hatékonyságát. A szociális célokra szánt forrásoknak az eredeti célokra való felhasználása nem garantált, minőségi mutatókkal nem elemzett.

A ma működő eljárások, szabályok nem teszik lehetővé, hogy a finanszírozás tekintetében a szociálpolitikai „belső” szakmai elvárások maradéktalanul érvényre jussanak. A szakigazgatásért (mindenkor) felelős minisztérium pedig önmagában nem lehet képes ezen hatalmas feladat ellátására.



A szolgáltatások működtetéséhez való állami hozzájárulás (normatíva) megállapítása nincs semmilyen előre kalkulálható számítási módszerhez rendelve. A mindenkori párt, illetve pénzügypolitika függvénye, hogy milyen szolgáltatásokat mekkora összeggel támogat a központi költségvetés. Ráadásul ezek az összegek évről évre kiszámíthatatlanul mozognak (hol stagnálnak, hol ugrásszerűen, eseti jelleggel nőnek).

A szociális pénzbeli támogatások esetében a jogosultság megállapításának alapja, a támogatási összeg kiszámításának módja a saját jogú öregségi nyugdíj minimumához van kötve, amely minden évben politikai döntés függvénye.

A rendszerváltás utáni évekre jellemző szektorsemleges finanszírozás, az 1990-es évek végétől megváltozott. A szabadpiaci vállalkozások, a civil szervezetek, az egyházak, valamint a helyi önkormányzatok nyújtotta szolgáltatások finanszírozási, ellenőrzési rendszerében a fenntartó típusától függően egyenlőtlenség, szükségtelen különbségtétel van.

A jelenlegi gyakorlatban az adminisztrálás gyakran önmagáért való, a szakmai munkavégzés ellenőrzésekor szokott előkerülni, de nem feltétlen jelenti a gyakorlati munkavégzés alapját. A használt formanyomtatványok nem szolgálják az intézmény- és ágazatközi gyors, rugalmas, ugyanakkor a személyiségi jogokra tekintettel lévő eset- és problémamegoldást.

Kitűzött cél

A cél a szociális terület finanszírozásának átalakítása, az intézményi, férőhelyi, bázisfinanszírozásról a teljesítményhez, tevékenységekhez kötött adminisztrációs, elszámolási és finanszírozási mechanizmus bevezetése.

Maximálisan érvényre kell juttatni a szociális ellátások, szolgáltatások esetében a tevékenység alapú, a célzottságot, hatékonyságot és hatásosságot a mindennapi gyakorlatban is érvényre juttató és számon kérő logikát. Ehhez megfelelő központi (dekoncentrált) intézményt szükséges felállítani és működtetni. Ugyanakkor a Koncepció a gyámügyi igazgatás jelenlegi rendszerét nem érinti.

A pénzbeli ellátásokra való jogosultságot, illetve a támogatási összeget, továbbá a szolgáltatások állami finanszírozásának összegét szakmai alapokon kell meghatározni, erősíteni kell a kiszámíthatóságot és be kell vezetni az indexálását, rögzítve az indexálás módját.

A szolgáltatások finanszírozásában vissza kell állítani a szektorsemlegességet. Csak és kizárólag az adott szolgáltató által nyújtott szakmai munka minősége, a teljesítmény legyen mérvadó, a finanszírozás, illetve ellenőrzés ezt szolgálja.

Az adminisztráció esetében olyan hatékony rendszert lenne célszerű bevezetni, amely egyaránt szolgálja az ágazatok közötti (különösen a



foglalkoztatáspolitikai, közoktatási, egészségügyi intézményrendszerrel való) rugalmas, elektronizált, ugyanakkor a személyiségi jogokat maximálisan tiszteletben tartó információáramlást; valamint alapját jelenti a finanszírozásnak.

A cél elérésének módja, eszközei

Javasoljuk a Nemzeti Szociálpolitikai Alap létrehozását, amely az államháztartás részeként, de elkülönült, önálló fejezetként kezelné a szociális terület forrásait, biztosítaná a lehető leghatékonyabb ellátásokat, őrködne a minőség és költséghatékonyság szempontja felett (hasonlóan a Munkaerőpiaci Alaphoz, illetve az Országos Egészségbiztosítási Pénztárhoz).

Az alap- és szakosított szolgáltatások mindegyike esetében javasoljuk a tevékenység alapú elszámolási és finanszírozási rendszer alkalmazását.

Javasoljuk az ellátások és szolgáltatási finanszírozási alap módszertanilag megalapozott indexálásának bevezetését. Az indexálás alapjául szolgálhat a minimálbér, illetve egy rögzített szociális minimum. A saját jogú öregségi nyugdíj minimum összegét csak a nyugdíjkorhatárt betöltött, de saját jogon öregségi nyugdíjra nem jogosult személyek szociális segélyezése esetében tartjuk alkalmazandónak.

Javasoljuk a szektorsemleges, tevékenységalapú finanszírozási mechanizmus bevezetését.

Javasoljuk az adminisztráció elektronizálását, egyszerűsítését és egységesítését.

Javasoljuk, hogy a legnagyobb ügyfélforgalmú eset-típusok kapcsán az érintett társágazatokkal közösen használható ügyviteli nyomtatványok, elektronikusan összekapcsolódó, naprakész adatbázisok kerüljenek kialakításra, amelyek gyorsíthatják, egyértelműsíthetik az adott személy kapcsán nyújtott /nyújtható támogatásokat. (Különösen ilyennek tartjuk az aktív korú emberek szociális segélye és a munkaügyi szolgáltató rendszer összekapcsolását; az idős, illetve fogyatékkal élők esetében az egészségügyi alapszolgáltatással való összhang megteremtését; valamint a gyermekek esetében a közoktatási intézménnyel, illetve a kisebb gyermekek esetében a napközbeni ellátást nyújtó szolgáltatóval való együttműködést).

Javasoljuk, hogy az adminisztráció során használt elektronikus űrlapok képezzék a finanszírozás, elszámolás alapját.

SZOCIÁLIS ADMINISZTRÁCIÓS KÖZPONT (SZAK) ÉS A TÁMOGATÓ ÉS TANÁCSADÓ KÖZPONT (TTK)

Az új rendszer alapja két központi centralizált szerv a Szociális Adminisztrációs Központ, illetve a Támogató és Tanácsadó Központ, melyek irányításával és szervezésével történne a szolgáltatásokhoz, pénzügyi



ellátásokhoz való hozzájutás. A SZAK-ok megyei alapon működő központok járási szintű kirendeltségekké, míg a TTK-k járási, kistérségi szinten működnek, mikrotérségi, települési hozzáférési pontokkal. A két központ egymást kiegészítve egyszerűsített eljárással és rövid határidővel dolgozna.

A TTK szerepe:

- Az állampolgárok igényeinek fogadása és a velük való együttműködés.
- A szociálpolitikai szolgáltatások és támogatások nyújtásának delegálása.
- A szolgáltatást nyújtókkal és az igénybevevőkkel való kapcsolattartás.
- Az együttműködési terv elkészítése, követése és végrehajtása.
- A jelzőrendszer működtetése.
- A jelzőrendszerbe érkezett jelzés esetén szolgáltatások megrendelése.
- Környezettanulmányok készítése.
- Tájékoztató szolgáltatás nyújtása.
- Tanácsadás biztosítása (egyszerű).
- Eseti gondnokság.

A SZAK feladata:

- Az igénybe vevői jogosultságok ellenőrzése.
- Helyi szolgáltatókkal való szerződéskötés.
- A Szociális Alapból a kistérségbe jutó erőforrások tervezésének, felhasználásának feladata.

A TTK-ban dolgozó magasan képzett szociális munkások⁶ (esetkoordinátorok) feladata és felelőssége, hogy a beérkező állampolgár igényei alapján meghatározzák – a szolgáltatások és pénzügyi ellátások hozzájutási feltételei mentén, mire jogosult az egyén/háztartás, s ez alapján javaslatot fogalmazzanak meg az igénybe vevő számára. (Ennek jogosságát a SZAK feladata ellenőrizni. Melynek előfeltétele, hogy a jogosultsági feltételeket külső független intézmények, illetve adatbázisok alapján meg lehessen – bizonyos esetekben – tenni. Például az NAV adatbázisa, NFSZ adatbázisa, vagy épp egy gondozási vizsgálat.) Ezt követően az állampolgár és az esetkoordinátor megállapodás keretében leírják, milyen szolgáltatást, pénzügyi ellátást, vagy mindkettőt vehet igénybe az igénylő. A fentiekből jól látható, hogy a TTK kettős funkcióval bíró szervezet, amely egyrészt hatósági feladatkörében vizsgálja a segítséget kérő jogosultságát, másrészt szolgáltatói feladatkörében esetmenedzseri feladatokat lát el. Ez utóbbi feladatkörben ellátja a gondozást nem igénylő esetek ellátását, amely keretében információnyújtást, tanácsadást, az ügyintézésben való segítségnyújtást nyújt. A differenciáltabb, gondozást igénylő szükségle-



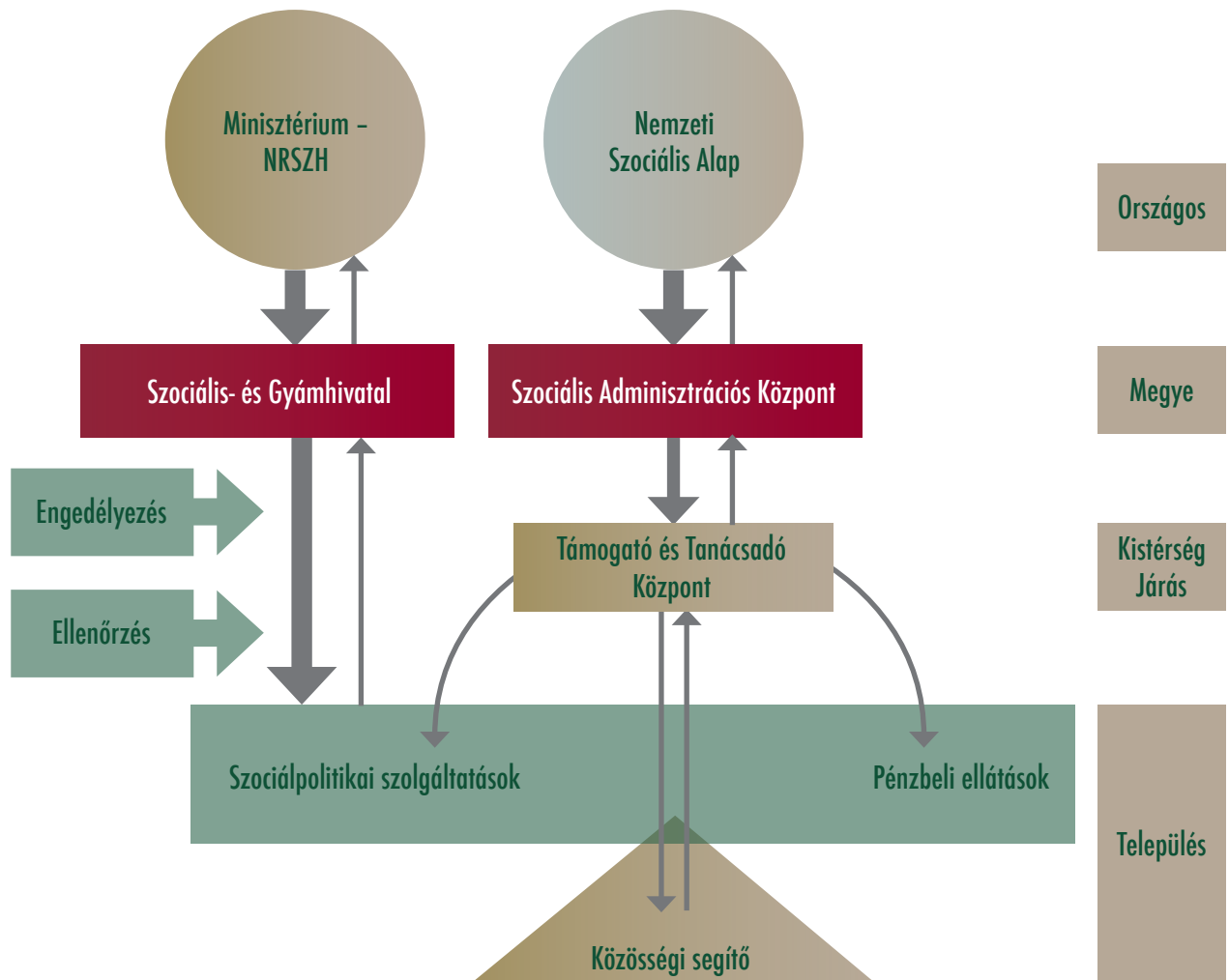
tek, valamint krízishelyzetek esetében, a megállapított jogosultságnak megfelelően delegálja az igénybevevőt a problémájának megfelelő szolgáltatóhoz. A gondozást igénylő esetek kapcsán ilyen módon kerül kapcsolatba az igénybevevő a családgondozást nyújtó szolgáltatóval is. Ennek a sokrétű feladatcsoportnak az ellátása azt feltételezi, hogy az egyenlő esélyű hozzáférhetőség érdekében, a TTK a lehető legközelebb legyen az állampolgárokhoz. Ennek biztosítása kiemelt feladat a SZAK számára. Mindezek alapján a kistérségi alapon szerveződő szolgáltatásrendszernek mikrotérségi, illetve ahol indokolt, települési szintű hozzáférhetőséggel kell rendelkeznie.

A SZAK önálló költségvetési forrásokkal és döntési jogkörrel rendelkezik – ez megyénként eltérő forrásokat jelent. A SZAK-okban rendelkezésre álló források meghatározása hasonló elvek és gyakorlat alapján történne, mint jelenleg az önkormányzatok segélyezési keretének meghatározása. Évente megállapításra kerül az adott SZAK költségvetési kerete, amely alapján a SZAK önálló döntési jogkörrel rendelkezne¹². Területi függetlenségük lehetővé tenné, hogy a szolgáltatások árai kistérségenként eltérőek legyenek, így reflektálhatnának a helyi szolgáltatási piac kereslet-kínálati helyzetére. E szervezet lenne a biztosító a felelős gazdálkodásnak, s a pénzügyi kérdésekben is ők viselnék a felelősséget a szolgáltatókkal.

A TTK jelzőrendszeri szervezésére vonatkozó feladataihoz funkciójához kapcsolódnának a „közösségi segítő”-k, melyek településszinten megjelenő szereplői a szociálpolitikai rendszernek. Ők lennének a felelősök, hogy a krízishelyzetek felderíthetők legyenek, ugyanakkor nem ők látnák el kizárólagosan a jelzőrendszeri feladatot¹³. Számuknak nem a települések számához, hanem a településen élők számához kellene igazodnia. 500–750 állampolgárra kellene egy közösségi segítő. Feladatuk elvégzéséhez szinte kizárólag a működési költségeik fedezésére kapnának erőforrásokat (telefon, Internet, útiköltség), ugyanakkor ebbéli tevékenységük mellett más munkát is elláthatnának. Például: orvos, tanár, pap, rendőr, szociálpolitikai szolgáltatás nyújtója... lehetne közösségi segítő. A cél az lenne, hogy mindenhol legyen elérhető jelző és odafigyelő személy, aki minden szociálpolitikai célcsoportra figyelne. Így egy szereplőnél – de a jelenleginél decentralizáltabban – jelenhetne meg a gyermekekkel, a családon belüli erőszakkal, hajléktalansággal és a kiszolgáltatottsággal összefüggésben megjelenő helyzetek jelzése. Természetesen ezt kiegészíthetné bármely más állampolgár, szakember jelzése, de ez egyfajta garanciát jelentene a koncepcióban megjelent rugalmasabb szolgáltatásszervezési rendszerhez képest. A közösségi segítők három- négy évre kapnák meg a feladatukat. Jelenteniük a területileg érintett TTK felé kellene. Ez lenne az a bejutási mód, amely kiegészítené a TTK-hoz önkéntesen forduló állampolgárokat.

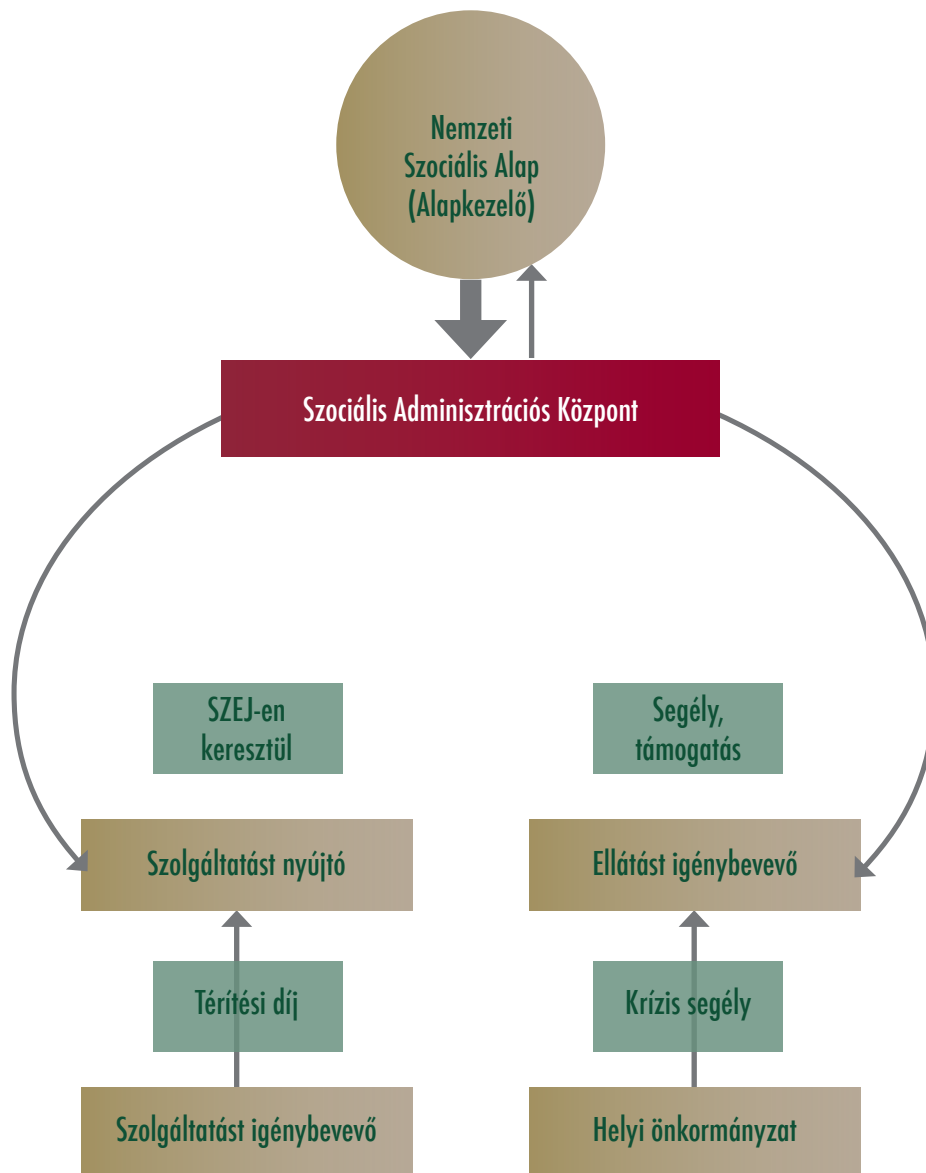


A következő ábrán látható a rendszer működése:





Az új rendszer finanszírozási struktúrája:





A pénzbeli ellátással támogatott a számlájára, illetve postán keresztül kapná meg a megítélt támogatást, míg a szolgáltatási jogosultságát – meghatározott szolgáltatási típusra beváltható – szolgáltatási jegy (SZEJ) formájában kapná meg¹⁴. Ez utóbbi esetben az esetkoordinátorral történő megállapodás tartalmazná annak a cégnek/szervezetnek/magánszemélynek a nevét, amelynél a SZEJ-t beválthatja. Ebben az esetben az igénybe vevő választhatna más szolgáltatást nyújtót is, de ebben az esetben plusz pénzt kellene fizetnie. Erre azért lenne szükség, hogy a meglévő kapacitásokat jobban lehessen kihasználni. A SZEJ-t más személy nem veheti igénybe, és csak meghatározott időintervallumon belül lehet használni.

Akkor válhat valaki államilag finanszírozott szolgáltatás igénybe vevőjévé, ha a háztartása erőforrásai alapján a problémáját a háztartásának tagjai másként nem tudják megoldani. A következőkben két példa, ahogy be lehet kerülni a szolgáltatást igénybevevői körbe:

- 1. példa: Egy nagymama és egy család (férfi, nő és egy gyermek) lakik együtt, ahol a nagymamának gondozási igénye keletkezik, de a család női és férfi tagja dolgozik. Amennyiben a háztartás jövedelme a meghatározott egy főre eső szint alatt van, akkor választhatnak, hogy gondozási szolgáltatásra feljogosító SZEJ-t vesznek igénybe, vagy maguk akarják-e gondozni az idős személyt (amennyiben a jövedelmük meghaladná a háztartásban egy főre megállapított összeget, akkor a piacról kell beszerezniük a szolgáltatást).
- 2. példa: Folyamatosan problémák vannak egy gyermekkel, s ezt a jelzőrendszeri tag, vagy más jelzi a TTK felé, ahol az egyik esetkoordinátor a jelzésre adekvát szolgáltatást rendel meg az egyik szolgáltatótól. Ezt követően a szolgáltatást nyújtó felveszi a kapcsolatot a családdal, s felajánlja a szolgáltatást. (Meghatározott esetekben a család kötelezett is lehet az együttműködésre.) Ezt követően az esetkoordinátor nyomon követi a gyermek helyzetét, s szükség esetén újabb szolgáltatást, illetve pénzbeli ellátást állapít meg.

Példa a rendszer működésére:

1. Egy állampolgár felkeresi TTK-t, mivel anyagi nehézségekkel küzd, nincs pénze kifizetni a közműszámlát.
2. A TTK-ban a felvetett problémával kapcsolatban konkrét javaslatot egyeztetnek az állampolgárral, majd a javaslatot továbbküldik a SZAK-ba.
3. SZAK-ban a kapcsolt NAV adatbázis alapján megállapítják, hogy milyen pénzbeli ellátáshoz, illetve szolgáltatáshoz van jogosultsága, illetve a SZAK helyzete alapján elfogadják a javaslatot.



4. A TTK-ban felajánlják számára, hogy lehetősége van pénzbeli ellátásra, továbbá milyen szolgáltatások kapcsolódnak az adott probléma későbbi előfordulásának az esetleges megakadályozásához.
5. Megállapodnak a pénzbeli ellátás kiutalásában, s meghatározott szolgáltatás igénybevételében, melynél az esetkoordinátor kijelöli SZEJ igénybevételi helyét.
6. A SZAK elektronikus rendszeren keresztül értesíti a szolgáltatást nyújtót, hogy lehetősége van szolgáltatás nyújtására a fenti SZEJ alapján, s ez alapján megkeresheti az állampolgárt.
7. A SZEJ tulajdonos ezt követően is eldöntheti, hogy jegyét ennél a szolgáltatónál, illetve másnál kívánja beváltani, illetve, egyáltalán él-e a szolgáltatás igénybevételi lehetőségével. (Elektronikus adatbázis, illetve a szolgáltatók kiadványai segíthetnek alternatív szolgáltatók megtalálásában – ha máshol kívánná beváltani.)
8. Amennyiben a SZEJ jogosult kiválaszt egy szolgáltató intézményt, szerződést ír alá, ezzel a szolgáltató jogosulttá válik a szolgáltatási díj lehívására.
9. Az állampolgár a szolgáltatást igénybe veszi, s probléma esetén az esetkoordinátorhoz fordulhat. A szolgáltatást nyújtó is hasonlóan tehet, ha nem adekvát a kiejánlott szolgáltatás, illetve ha változás történik az állampolgár helyzetében. (Például az idős ember helyzete súlyosbodik.)
10. Külső szervezet értékeli a szolgáltatást igénybe vevő állampolgárok elégedettségét, s ez kihatással lesz a későbbi szolgáltatásirányításban.

A rendszer előnyei:

- A pénzbeli ellátások és a szolgáltatás nem különülnek el olyan mértékben – bizonyos esetben a szolgáltatások és a pénzbeli ellátások egymás választható alternatívái is lehetnek.
- Biztosított az állampolgár választási joga és több információhoz jut a lehetőségeiről.
- A TTK magasan képzett szociális munkásai jobban tudják delegálni a szolgáltatásokat, mint jelenleg a szociális ügyosztályok munkatársai.
- Bizonyos esetekben pénzbeli ellátás vehető igénybe a szolgáltatások igénybevételéhez való kötéséhez.
- Láthatóvá és követhetővé válnak a problémák és azok megoldásainak eredményei.
- A szolgáltatást nyújtók között verseny tud kialakulni az igénybe vevőkért.
- Teljesítményalapú finanszírozást tesz lehetővé.



- ▶ A minőség a szolgáltatások eredményének, illetve az igénybe vevők elégedettsége alapján mérhetővé válik.
- ▶ A jelenleginél centralizáltabb irányítási struktúra költséghatékonyabb.
- ▶ Lényegesen rugalmasabb rendszer jönne létre, mely jobban és gyorsabban reagálna a felmerülő problémákra.
- ▶ A szolgáltatóknak gyorsabban és pontosabban kell reagálniuk az igénybe vevők szempontjaira.
- ▶ Állampolgárok is nyújthatnának szolgáltatást, így a jelenlegi rendszer a foglalkoztatás kifehérítése irányába hathatna.

A rendszer hátrányai:

- ▶ Nagy felelősség hárul az esetkoordinátorra.
- ▶ Ahol a szolgáltatók nem versenyeznek, illetve ahol nincsenek ott, az előnyök kevésbé tudnak érvényesülni – ugyanakkor ilyen esetben láthatóak lesznek a hiányok, mely egy normális piacon hamar megteremti a szolgáltatások kínálatát is, esetleg ezt ösztönzendő plusz kedvezmények is adhatóvá válhatnak meghatározott esetben a szolgáltatók felé, ha területileg új, vagy költségesebb területen lévő piacra lépnek be (pl.: aprófalvas kistéleplések).
- ▶ A túl rugalmasan változó rendszer bizonyos beruházásigénye szolgáltatások esetén akár kiszámíthatatlanná tehetik az üzemeltetést – ezért bizonyos szolgáltatóknál meghatározott időre szolgáltatói szerződések megkötése szükséges (pl.: lakhatást biztosító szolgáltatást nyújtóknál).
- ▶ Nehezebb megoldani, hogy felülről zárt legyen a kassza.
- ▶ Jelenleg még nem kialakult a kistérségek/járások elfogadott szintje.
- ▶ Az állampolgárok számára plusz terhekkel jár, mert fel kell keresniük a TTK-t, ha szolgáltatásokhoz, vagy ellátásokhoz kívánnának jutni.



Képzés és szakmai életpályamodel

Szociális képzések

Helyzetkép

Magyarországon a szociális képzés jelenlegi rendszere alig több mint két évtizedes múltat tekint vissza. Ez alatt a rövid idő alatt egy olyan szerkezet „rendszer” épült ki, amely bár a képzési szintek teljes spektrumát átfogja az alapvégzettségre épülő szakképzettségektől a doktori fokozatig, PhD-ig, kiegészülve a már ellátásban dolgozók kötelező továbbképzésével – nem képez egységes, egymásra épülő rendszert, a gyakorlatban mégis csak elemeiben létezik.

A nagy képzési rendszerek (felsőoktatás, szakképzés) elmúlt években végbement átalakításai ezt a területet sem hagyták érintetlenül, így a rövid múlt ellenére a szociális képzések egyes elemei többször is megváltoztak.

A szakképzési rendszer 2008-ra befejeződő átalakításával egy, a korábbiaknál jóval rugalmasabb és a munkaerő-piaci elvárásokhoz jobban igazodó rendszer jött létre, de szakmai felügyelet és kellő minőségbiztosítás híján a szakképzések színvonala és az ott végzettséget szerettek tudása nem egységes, minőségében változó. Főleg az iskolarendszeren kívüli képzések esetében sok a nem megfelelő színvonalú képzés.

A felsőoktatás bolognai átalakítása után még hangsúlyosabbá vált, hogy máig nincs eldöntve, mi a különbség az alap és mester szintű szociális végzettségek között kompetencia, munkaerő-piaci pozíció, elhelyezkedési lehetőség szempontjából. Ugyancsak megoldásra vár a három szociális alapszakok – a szociálpedagógus, a szociális munka és a szociálpolitikus – egyértelműbb elhatárolása. További problémát jelent, hogy a képzés indításakor az egyes képzőhelyek közötti együttműködés helyett ma verseny tapasztalható a képzés piacán, amelyben elsősorban nem a minőségi, hanem a mennyiségi mutatók kerülnek előtérbe. Ezért a felsőoktatásban továbbra is jelen van a szakok gyakorlatorientált, képzés kiscsoportos igényeinek nem megfelelő tömegképzés, ami sokszor önmagában is felelős a képzések alacsony színvonaláért. Hiányoznak azok a munka mellett is könnyen végezhető korszerű, költséghatékony képzési formák, amelyek a nappali képzésekkel egyenértékű tudás átadására lennének képesek.

Újragondolást igényel a továbbképzés és a szakvizsga rendszere is. A továbbképzési rendszer nem tudja teljes mértékben betölteni tudás és képesség karbantartó, fejlesztő szerepét, mert a szakmai hasznosság szempontjait sokszor felülírják az anyagi és elérhetőségi szempontok. A szakvizsga szerepe – bevezetése óta – nincs átfogóan értékelve, végiggondolva. Jelenlegi „szintje” messze elmarad más humán területek (mint amilyen pl. az egészségügy, jog, oktatás) hasonló vizsgarendszereitől.



Az egymástól sokszor független koncepciók alapján kialakult képzési szintek, részterületek között sokszor semmilyen összhang nincs. Meglehetősen nehéz a különböző szereplők által „felügyelt” képzési részterületek áttekintése. Mivel a szociális és gyermekvédelmi ágazat humánerőforrás-helyzetéről is kevés naprakész ismerettel rendelkezünk, hiányzik a képzések és a szociális-gyermekvédelmi ágazat, mint a végzettséget leginkább befogadni hivatott terület közötti kapcsolat mind a szakmberszükséglet és képzési kapacitás, mind pedig az elvárt és nyújtott képzések tartalma között.

Kitűzött cél, szükséges lépések

Szükséges egy olyan koherens képzési rendszer kialakítása, amely megfelel a szakmapolitikai és az ágazati munkaerő-piaci elvárásoknak, valamint képes gyorsan és rugalmasan reagálni a változásokra.

Ennek elengedhetetlen feltétele egy a ma is létező, a személyes ellátásban dolgozók nyilvántartási rendszerére épülő rendszeres humánerőforrás-monitor kialakítása, amely alapján meghatározható lenne az ágazati igényeket kielégíteni képes képzési kapacitás. Ennek segítségével mind képzési formánként, mind területi megoszlásban előre számíthatók lennének a potenciális képzési igények, amelyhez a képzési támogatások irányításával hozzá igazítható lenne a kapacitás.

Fontos lenne a szakképzési rendszer ágazati szakmai felügyeletének visszaállítása, ezzel együtt a képzések szakmai ellenőrzésének és támogatásának megoldása egy ezt a feladatot ellátó szervezeti egység létrehozásával. Elengedhetetlen egy, a képzések színvonalát jobban garantáló akkreditációs/minőségbiztosítási rendszer bevezetése.

Kiemelkedő fontosságú, hogy a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepcióban megfogalmazott irányoknak megfelelően az otthonközeli szolgáltatásokhoz kapcsolódó alap- és középfokú szociális képzések, valamint a rugalmasabb szolgáltatási szervezetekhez kapcsolódó menedzser ismeretek fokozottabban megjelenjenek a képzések fejlesztésénél és a kapacitások tervezésénél.

Az egyes felsőoktatási intézményekben vissza kellene térni a képzések indulásakor jellemző, a képzések jellegének megfelelő alacsonyabb hallgatói létszámokhoz. Meg kell határozni az egyes képzési szinteken és a képzési formákban a megszerezhető végzettségekkel végezhető tevékenységek egyértelmű kompetenciahatárait. Nem tartjuk célravezetőnek azt a struktúrát, amely tematikájában és a gyakorlatában egy összetömrített nappali képzésnek megfelelő levelező képzést jelent napjainkban. Ezt fel kell váltania, egy kidolgozottabb módszertanú, a hallgatóknak az iskola falain kívül hangsúlyosabb évközi munkájára épülő távoktatási képzési formának, amelyben a szakmai gyakorlati képzési elem a nappali képzésekével egyenértékű.



Át kell térni a jelenlegi szakvizsgarendszerről, egy a leginkább pedagógus szakvizsgához hasonlatos, a jelenlegi szakirányú továbbképzéseket is kiváltó, helyettesítő szakvizsgarendszerre. A továbbképzési rendszer erőteljesebb finanszírozásával el kell érni, hogy az a jelenleginél sokkal inkább szolgálja annak eredeti céljait a tudás és képességek hasznos megújítását, fejlesztését.

A képzések, valamint a szociális és gyermekvédelmi ágazat gyakorlata közötti kapcsolat erősödését jól szolgálhatná a szakmai gyakorlatok (terepgyakorlat) rendszerének újragondolása, és minden képzési szinten egy, a végzettség megszerzését megelőzően kötelező gyakorlati időszak előírása. Ehhez elengedhetetlen a gyakorlatot segítő terepen dolgozó munkatársak (tereptanárok) anyagi megbecsülése, és részükre kötelezettségként egy újra akkreditált végzettségként megszerezhető tereptanári szakképesítés megszerzésének előírása.

Szociális szakmai életpálya

A szociálpolitikai célok elérésének sikere jelentős részben a szociális szakembereken múlik. Az eredményesség szempontjából nagyon fontos, hogy a szociális segítői hivatást a legrátermettebb emberek válasszák, illetve a már dolgozó szakemberek ne hagyják el az ágazatot.

Jelenleg a szociális területen dolgozók presztízse alacsony. Társadalmi ismertsége, megbecsültsége alacsony, a dolgozók átlagkeresete pedig az utolsók között van.

A szakemberek életpályamodellje alkalmas eszköz lenne arra, hogy a biztosítani lehessen a magas minőségű munkavégzést, a megfelelő helyeken a megfelelő ismeretekkel, készségekkel rendelkező szakember elérhetőségét, garantálná a folyamatos szakmai fejlődést az ágazatban dolgozók számára.

Az életpályamodellnek érintenie kell a szakemberképzéstől kezdve a jelenlegi fizetési rendszerek differenciálásán át, egy új minősítési eljárás bevezetését, képzési szabadság biztosítását.



Finanszírozás

A szociálpolitikára fordított források soha sem elegendőek. A mindig szűkös források azt is jelentik, hogy elengedhetetlen a költséghatékonyság, prioritizálás (célcsoportok, szolgáltatási elemek között). Ha erre a társadalmi igazságosság, méltányosság és a források elköltését felügyelő állam nem törekszik, akkor ezek spontán (más hatalmi és érdekviszonyok mentén) fognak kialakulni. A kontrollok tekintetében kiemelt jelentőségű a „belső” szakmai ágazati ellenőrzés kiépítése, megerősítése. Ennek hiányában gyakran kívülről, nem, vagy kevéssé szakmai szempontok alapján történik a rendelkezésre álló költségek, elosztási mechanizmusok, technikák meghatározása.

A finanszírozás két fő kérdésére kívánunk koncentrálni.

Az első kérdés: hogyan keletkeznek azok a források, amelyekből a pénzügyi ellátásokat és a szolgáltatásokat finanszírozzuk?

A második kérdés: az így keletkezett források milyen mechanizmuson keresztül jutnak el a felhasználókig?

Az első kérdés tekintetében az alábbiakat állítjuk:

1. A koncepcióban vázolt rendszer működtetése a mainál több közfinanszírozást igényel. Ezt azért kell leszögezni, hogy senki se tápláljon olyan illúziókat, miszerint a mai közfinanszírozás egyetlen hibája az alacsony hatásfokú célzottság, a pazarlás, és egy sokkal jobb célzottság esetén a mai nagyságrendű közpénz is elegendő lenne egy sokkal jobb rendszer működtetésére.

Ennek oka egyrészt az, hogy számos, jelen koncepcióban adresszált szükséglet nincs közfinanszírozott szolgáltatásokon keresztül kielégítve (ezért vannak az országban ellátási hiányok, jelentős egyenlőtlenségek a hozzáférésben, minőségben). Másrészt oka a jelentős területi egyenlőtlenség a hozzáférésben: ennek csökkentése is többletforrást kíván. Harmadrészt leginkább a magas professzionalitást igénylő szolgáltatások szenvedték meg relatíve az elmúlt években a legjelentősebb forráskivonást, ezeken a területeken a koncepcióban javasolt új finanszírozási mód is többletforrás bevonását fogja eredményezni.

Negyedrész a mai források közül az önkormányzatok saját bevételeiből származó fenntartói támogatások mértéke összességében várhatóan csökkenni fog az ellátási kötelezettség megszűnése miatt, és ez is központi költségvetési többletfinanszírozást fog igényelni.

De nemcsak a működés fog többletforrást igényelni. Egyrészt régóta elmaradnak a szükséges fejlesztések. A szolgáltatási infrastruktúra amortizációja pedig sohasem képezte a közfinanszírozás normatív részét, ezekre vagy egyáltalán nem vagy csak korlátozott pályázati források keretében adódott lehetőség. A 2004. óta elérhető uniós fejleszt-



téseknek pedig kettős hatása van. A forrástöbblet biztosításán túl ezen fejlesztéseknek erős kizorító hatása van: az EU által nem támogatott területekre (lakhatást nyújtó szolgáltatások, gyermekvédelem stb.) nem jut elegendő hazai fejlesztési forrás. Másrészt az új szabályozási rendszerre történő átmenetnek jelentős többletfinanszírozási igénye lesz, hiszen az új rendszer bevezetését felmenő rendszerben javasoljuk, amely maga után vonja, hogy 2 –5 évig párhuzamosan kell működtetni és beruházni. Meggyőződésünk, hogy a koncepció alapján kidolgozandó új jogosultsági feltételeket nem lehet a már jelenleg is igénybe vevőkre kiterjeszteni.

2. A koncepcióban vázolt rendszer nem fog működni a magánfinanszírozás jelentősebb bevonása nélkül. Azokon a területeken, ahol a kliens vagy tartásra képes családtagja képes többet fizetni folyó jövedelméből, ott erre lehetőséget kell biztosítani. Ahol a kliens vagy tartásra képes családtagja képes vagyoni elemeket is mozgósítani (ingatlan, megtakarítás stb.), ott erre lehetőséget kell biztosítani. Ezt szükségszerűnek tartjuk. Tapasztalatunk szerint jelenleg is nagyon jelentős a szolgáltatási piacon lévő magánforrás mértéke, de ennek nagy része nem látható módon, ellenőrizetlenül és adózatlanul költődik el.
3. Miközben kézenfekvő lenne, s korábban voltak is rá tervek, nem hisszük, hogy az ápolásbiztosítás új társadalombiztosítási ágként a hosszú távú gondozási szolgáltatások finanszírozására bevezethető lenne. Az élő munka járulékterhei ma is magasak, és ma is egyik fontos akadályai a munkaerő-kereslet élénkítésének. A foglalkoztatásra alapozott társadalompolitikában nem lesz tere újabb járulék bevezetésének. A fentiek miatt úgy véljük, hogy a szociális ellátások és szolgáltatások finanszírozásában mindig is meghatározó lesz az adókból történő finanszírozás és központosított újraelosztás.
4. A 2. és a 3. pont miatt úgy ítéljük meg, hogy a következő tíz évben ki fog alakulni egy olyan – ma még rendkívül alulfejlett – szolgáltatási terület (elsősorban az idősekre célozva), amely a későbbi igénybe vevők mai vagyonát és megtakarításait igyekszik transzformálni szolgáltatássá. Erre elvileg a szolgáltatók is képesek lennének. Miután azonban ezek a transzformációs döntések egyre korábbra tolnak a későbbi kliens életében, ezért a szolgáltatók pénzügyileg nem lesznek felkészülve a transzformációra, és ez a lehetőség vonzani fog olyan pénzügyi vállalkozásokat, amelyek képesek a vagyon fejében folyó jövedelmet biztosítani, illetve ápolási-gondozási szolgáltatásokat vásárolni.



A finanszírozás második kérdésköre a finanszírozási technika.

Az ebben az értelemben vett finanszírozás első eleme a Nemzeti Szociálpolitikai Alap felállítása. Az alap tartalmazza az összes olyan közösségi forrást, amelyet a központi költségvetés bocsát rendelkezésre szociálpolitikai szolgáltatások, illetve a központi szociális célú pénzbeli és természetbeni ellátások finanszírozására. Az alap nagyfokú szakmai önállóságot élvez és felelősséget visel a szociális ágazat irányítása, ellenőrzése felett.

A szakmai önállóságnak része az is, hogy a SZAK-ok rendelkezésére álló keretek között az alap át tud csoportosítani, amennyiben a szakterületi folyamatok elemzéséből erre következtet. Az alap szakmai önállóságának eleme az is, hogy olyan modellkísérleteket és azokban olyan szolgáltatásokat tud finanszírozni, amelyeket a szociális szabályozás nem ismer, ugyanakkor a változó társadalmi szükségletek miatt fontos az innovatív szolgáltatási megoldások keresése. Az Alap állapítja meg a szolgáltatási elemeinek minimum és maximum díjtételeit, amelyektől a SZAK-ok csak indokolt esetben térhetnek el. A pénzbeli ellátások, természetbeni ellátások és szolgáltatások finanszírozására rendelkezésre álló éves keretet szintén az Alap-on keresztül kerül a SZAK-okhoz.

A SZAK a rendelkezésére álló keret erejéig finanszírozza az illetékségi területén élők szociális védelmét: a jogosultsággal rendelkezők pénzbeli ellátásait, természetbeni ellátásait és szociálpolitikai szolgáltatásait, akkor is, ha az igénybevevők a TTK-n keresztül érkeznek és rendelkeznek együttműködési tervvel, és akkor is, ha nem.

A SZAK előre meghatározott mértékben alkalmazhat többlet-magánfinanszírozási előírást azon igénybe vevők esetében, akik nem a SZAK által ajánlott szolgáltatótól vásárolnak szolgáltatást.

A SZAK éves maradványa nem kerül elvonásra, abból helyi szolgáltatásfejlesztési pályázatokat indíthat.

A SZAK nem intézményt, nem ellátottat, nem gondozási napot finanszíroz, de nem is szolgáltatási elemet, hanem szolgáltatási csomagot. (Például: a gyermekek napközbeni ellátása területén nem a bölcsődénként, nem gyermekenként, nem gondozási napokra fizet, de nem is az egyes gondozási elemekre (fejlesztés, felügyelet, szocializálás, stb.), hanem ezen elemek csomagját: „jelentősebb fejlesztést nem igénylő, három év alatti gyermek napközbeni ellátása” elnevezésű csomagot, meghatározott időre.

Minden szolgáltatási elem rendelkezik az egy adott időszakra jutó díjtétellel, így áll össze az együttműködési tervre jutó közfinanszírozás, de az együttműködési terv nélkül igénybe vett szolgáltatás finanszírozása is.



A SZAK eltérhet az Alap által meghirdetett díjtételtől, túlkínálat esetén, továbbá amennyiben nincs szolgáltató egy adott szükséglet kielégítésére, és ezért tendereztetést követően vélhetően csak emelt díjtételek alkalmazásával lehet egy szolgáltatóval szerződni.

A közfinanszírozás a szolgáltatás díjtételén felül kiegészül jövedelemkompenzációs támogatással. Amennyiben az igénybe vevő, a TTK vagy a SZAK úgy találja, hogy az igénybe vevő jövedelme alacsony egy szolgáltatás térítési díjának fizetéséhez, akkor a szociális számla ellenőrzését követően a SZAK fejkvóta-típusú támogatást fizet a szolgáltatónak az igénybe vevő után.

A fenti rendszer képes kiküszöbölni a mai finanszírozási rendszer súlyos ellentmondásait, mely a normatíván keresztül a jobb kockázatok és/vagy nagyobb jövedelműek lefölözésére ösztönöz, valamint arra, hogy a sikeres kliensvadászat után minimalizálják a ráfordított költségeket. A fent javasolt rendszer csak annyi szolgáltatást vásárol, amennyi szükséges, ráadásul a szolgáltatókat ösztönzi az alacsony jövedelműek és/vagy magas szükséglettel rendelkezők feltérképezésére és ellátására.

Szakmai tartalomszabályozás¹⁵

Tartalomszabályozás alatt a pénzbeli ellátások és szociálpolitikai szolgáltatások szabályozását, valamint ezen belül a szociálpolitikai szolgáltatások szakmai tartalmára vonatkozó szabályozást értjük. A tartalomszabályozás célja az, hogy a szolgáltatásoknak a Konceptióban bemutatott új szabályozási keretét szakmailag eredményes szolgáltatói teljesítménnyel töltsse ki. A szociálpolitikai szolgáltatásoknak a korábbiakban vázolt új kerete önmagában nem képes nagyobb szakmai teljesítések, jelentősebb költség-hatékonyság irányába mozdítani a jelenlegi rendszert, amely kevésbé ösztönöz valós szakmai teljesítmény nyújtására. Ehhez szükség van arra, hogy olyan szabályozási eszköztár álljon rendelkezésünkre, amely segíti a minőség emelését.

A tartalomszabályozás azt jelenti, hogy gyökeres változásra van szükség: a jelenlegi intézményi logikát fel kell váltania egy a szolgáltatások tartalmát, a szakmai tevékenységeket meghatározó megközelítésnek. Ezen új megközelítés alkalmazása során az alábbi elvekre kell tekintettel lenni:



1. SZÜKSÉGESSÉG ELVE

Csak akkor kell szabályozni, ha valóban létezik probléma, amit szabályozni kell.

Minden esetben be kell tudni mutatni, hogy a létező szabályozási hiányt csakugyan ilyen szintű szabályozással lehet és kell megoldani, s nem kezelhető alacsonyabb szinten. Itt kell rámutatni arra, hogy az elmúlt 20 év gyakorlata alapján nem léteznek vagy csak gyengén működnek az önszabályozási és a nem-állami (piaci) szabályozási eszközök.

2. TRANSZPARENCIA ÉS KISZÁMÍTHATÓSÁG ELVE

A szabályozás célja, értelme, logikája érthető, átlátható a döntéshozók, a kliensek, a szolgáltatók és a munkatársak számára. A szolgáltatási rendszer esetében kiemelten fontos az előre kiszámíthatóság elve. A rendszer egésze csak úgy módosítható, ha minden érintettnek van arra lehetősége, hogy megfelelően felkészülhessen a változásra. Ez a körütekintő, megfontolt cselekvés azonban nem lehet gátja az átalakulásnak.

3. TAKARÉKOSSÁG ELVE

A szabályozás által okozott explicit és implicit költségnövekedésnek a lehető legkisebbnek kell lennie. Explicit költség a szabályozás állami-hatósági feladatainak ellátása során felmerülő többletköltség. Implicit költség a szabályozás által a szolgáltatóknál, klienseknél, stb. jelentkező áthárított költség (adminisztrációs teher növekedése, stb.)

4. KONZISZTENCIA ÉS KOHERENCIA ELVE

A szabályozásnak harmonizálnia kell a felsőbb jogi normákkal. (Nem az óhajtottakkal, hanem a ténylegesen létezőkkel!)

A szabályozás nem csak nem ütközhet felsőbb jogszabályba, de szabályozási logikájának, „természetének” is rokonságban kell lennie a többi jogszabályban alkalmazott megközelítéssel. (Pl. a szociálpolitikai szolgáltatások decentralizált rendszere vagy a szociálpolitikai szolgáltatások bemeneti szabályozása, stb.)

5. INNOVÁCIÓ ELVE

A szabályozás ne zárja be az alkalmazókat, és ne tegye merevvé a szolgáltatás nyújtását. Engedjen teret a rugalmasságnak, újító szellemnek. Szabadítsa fel a munkatársak tudását, szakmai tapasztalatát újabb és újabb megoldások keresésére.



6. RÉSZVÉTEL ÉS JOGÉRVÉNYESÍTÉS ELVE

A szabályozás tartalmi elemeinek kialakításában, alkalmazásában minden érintettnek (beleértve az ellátottakat is) részvételi lehetőséget kell biztosítani tájékozódásra, véleménynyilvánításra, javaslattevésre. Emellett a szabályozás biztosítson lehetőséget a jogérvényesítésre, panasztételre, jogvitára, fellebbezésre, méltányos joggyakorlás biztosítására. A támogató rendszerek kialakításakor a normatív szabályozásra, az egyéni diszkrecionalitás minimalizálására kell törekedni.

7. AUTONÓMIA ELVE

A szabályozás és jogalkalmazás mindig az autonóm kliensből és az ő legjobb érdekéből, önállósága maximális biztosításából induljon ki.

8. ELLÁTÁSI GARANCIA ELVE

A szabályozás foglalja magába azokat a garanciális alapfeltételeket, amelyek az adott célcsoport szükségleteinek ellátását, jogaik érvényesülését biztosítják.

Éppen a 7. elv alapján gondoljuk azt, hogy a jelenlegi, kizárólag input-minimumokra épülő minőségiszabályozás nem alkalmas a Konceptióban leírt és várt eredmények produkálására. Ehelyett olyan szabályozásra van szükség, amely egyaránt tartalmaz input-, output- és outcome-orientált mutatókat. Inputszabályozásra szükség van, hiszen a közfinanszírozott piacon valamennyi szolgáltatási területen meg kell határozni bemeneti, piacra lépési feltételt. Ugyanakkor figyelni kell arra, hogy ezek a feltételek az otthonközeli szolgáltatások esetében ne legyenek túl magasak, (csak olyan szintű minimumfeltételeket tartalmazzanak, amelyek garantálják az adott célcsoport szükségleteinek megfelelő ellátásának garanciális feltételeit), mert annak jelentős versenytorzító hatása lenne. Az inputszabályozás mellett meg kell jelennie az output-szabályozásnak is, amely a szolgáltatás különböző mennyiségi mutatóit jelenti (szolgáltatási elemekre fordított idő, eszköz, stb.). A maihoz képest teljesen új szabályozási elemet az outcome típusú indikátorok fognak jelenteni. Az outcome típusú mutatók mindkét fajtáját ki kell fejleszteni: az elégedettség-indikátorokat és a minőség-indikátorokat. (Ez utóbbihoz tartozik pl. az idősellátásban a kiszáradás, a felfekvés fokozatainak jegyzékkel kísérése, stb.)

A másik általunk kihangsúlyozandó elv az 5. Ma a szabályozás bezárja a jogalkalmazót, és minimális erőfeszítésre ösztönzi, mert az ellenőrzések, a szakmai protokollok csak check-list-szerűen tartalmazzák a teljesítendő kritériumokat, és sem a szabályozás, sem a finanszírozás nem ösztönöz az előírt minimálisnál több teljesítmény leadására. A szabályozásnak nem kizorítani kell a szakemberekben rejlő kezdeményezőkészséget, hanem elő kell segíteni annak érvényesülését. Ehhez fejlett és hozzáértő hatósági ellenőrzési rendszerre és szakmai



támogató-szakmafejlesztő eszközrendszerre van szükség. Az ellenőrzésben és a szakmafejlesztésben nagy tapasztalattal rendelkező munkatársakra van szükség, akik pontosan látják maguk előtt a szakmai célokat és elveket, és képesek méltányolni, sőt bátorítani a szolgáltatásnyújtók kísérletezéseit a minőségibb szolgáltatás fejlesztésére.

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.)

Fontos kihangsúlyozni még a 2. elvet. A szociálpolitikai szolgáltatások területén – ahogy a társadalompolitika legtöbb területén – a legalapvetőbb probléma a kiszámíthatatlanság, a tervezhetőség hiánya, a gyakran – és lényegesen – változó szabályozási környezet. A szabályozás sűrű módosítása a szolgáltatást igénybe vevők és a szolgáltatók iránti minimális alázat és tisztelet hiányából fakad. Azt a – még az államszocializmus idejéből itt rekedt – attitűdöt, hogy a szabályozó szabályoz, mindenki másnak pedig az a dolga, hogy alkalmazkodjon, végrehajtsa, fel kell számolni. Ezért tartjuk fontosnak felhívni a figyelmet arra, hogy a jelen Konceptióban megfogalmazott javaslatok olyan mértékben módosítják a szociálpolitikai szolgáltatás keret-feltételrendszerét, hogy szükségesnek látjuk alaposan elemezni előre egyes részeit, hatástanulmányokkal megalapozni, és néhány kistérségben kísérleti jelleggel történő bevezetését követően alaposan kielemezni potenciális hatásait. A 2. elvből következik az is, hogy meg kell próbálni a Konceptióban megfogalmazott elvekről, célokról és koncepcionális irányokról minél szélesebb körű konszenzust kialakítani.

A szakmai tartalom fejlesztésében fontos szerepet kell játszania a módszertani szakembereknek és a módszertani segítő, tanácsadó, fejlesztő munkának. A módszertani tevékenységnek azt a formáját, amely a szakirodalmi tájékozódást, a külföldi szolgáltatási tendenciák követését, kutatásintenzív fejlesztéseket az Országos Módszertani és Kutatási Központhoz kell telepíteni. A módszertani tevékenységnek azt a formáját, amely a szolgáltatóknak, a szakembereknek nyújt segítséget a gyakorlatban, és így igyekszik a szolgáltatás minőségét és eredményességét javítani, folyamatosan tájékozódik a legjobb gyakorlatokról és innovatív megoldásokról, ezeket értékeli, majd hozzáférhetővé teszi a szakma számára, alapvetően módszertani szakértők hálózatára, munkacsoportokra, műhelyekre kell bízni, amelyek nem feltétlenül rendelkeznek intézményi háttérrel.



Javasoljuk továbbá Szociális Szakmai Kamara létrehozását. Ez a szakmai szervezet fogja biztosítani, hogy a szociális szolgáltatások nyújtásának különféle területein dolgozó szakemberek közvetlenül- és választott testületeik, tisztségviselőik útján, demokratikusan, a jogszabályok által meghatározott keretek között, meghatározzák és képviseljék érdekeiket. A Kamara intenzíven hozzá tudna járulni a szociálpolitika alakításához, a szakmafejlesztési elképzelések valóra váltásához és a lakosság szociális ellátásának javításához.

A Kamara kötelező regisztrációjú tagságát tömörítő országos- és helyi szervezetei (*szakmai kollégiumok és/vagy műhelyek*) tevékenységével ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket a törvény hatáskörébe utal, illetve azokat az érintettek megállapodása alapján átadott feladatokat, amelyek átvételét állami, helyi önkormányzati szervektől jogszabály nem tiltja (*pl. szervezeti élet, etikai szabályok, képzés-szakképzés, különféle akkreditációk, szakmai standardok/protokollok, minőségbiztosítás-fogyasztóvédelem, stb*).

Ellenőrzés

Helyzetkép

A szociálpolitikai szolgáltatást nyújtó szolgáltatókat, szervezeteket különböző jogszabályi felhatalmazás alapján több hatóság, szervezet ellenőrzi, az ellenőrzési célok is különbözőek, azonban mivel jogi normában nincs kibontva konkrétumokig az egyes ellenőrzéstípusok tartalma, számos esetben átfedések és párhuzamosságok tapasztalhatók.

Az ellenőrzési hatáskörök, eljárásrend, valamint a jogkövetkezmények részletesen szabályozottak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben, valamint az ágazati jogszabályokban. Az ellenőrzés tartalma, az egyes ellenőrzési szereplők együttműködése, a kompetenciahatárok vonatkozásában azonban – szabályozás hiányában – a gyakorlatban szerezavarok alakultak ki, így az egyes ellenőrzési szereplők által végzett vizsgálatok tartalmában átfedések jellemzők. A módszertani feladatellátás ellenőrzési gyakorlata eltérő képet mutat attól függően, hogy mi a működést engedélyező szervek elvárása, milyen a velük való együttműködés, mennyiben él azzal a lehetőséggel a módszertani intézmény, hogy az ellenőrzést más célra is használja, és mennyire veszi fel a felkészítő, védelmező, érdekvédő funkciót, a hatósági ellenőrzések jogkövetkezményeinek megelőzését szolgáló.



Kitűzött cél

Egy olyan hatékonyan működő ellenőrzési rendszer működtetése, ahol a hatósági ellenőrzés szereplői:

1. *Működést engedélyező szerv (Szociális- és Gyámhivatal)*
 - a) Ellenőrzési terv alapján végzi az engedély szerinti működés ellenőrzését.
 - b) Intézkedik, ha tudomására jut, hogy a szociális szolgáltató, intézmény személyi, tárgyi feltételei vagy működése az ellátottak életét, testi épségét vagy egészségét veszélyezteti, vagy más jogát sérti, illetve a szociális szolgáltató, intézmény működésére vonatkozó jogszabályokat vagy a működési engedélyben foglaltakat súlyosan megsértették.
 - c) A fenntartó bejelentési kötelezettsége körében tett bejelentés esetén.

A működést engedélyező szerv értesíti a szakhatóságokat és bevonja az érintetteket:

2. *Szakhatóságok*
 - a) Ha a működést engedélyező szerv a szakhatóságokat ellenőrzés lefolytatása céljából megkeresi, az a feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekben a szociális szolgáltatónál, intézménynél, a működést engedélyező szervvel együttműködve harminc napon belül ellenőrzést folytat le. A szakhatóság a rá vonatkozó, nem szociális ágazati jogszabály alapján ellenőrzést folytathat a szociális szolgáltatónál. A szociális szolgáltatónál, intézménynél lefolytatandó ellenőrzésről előzetesen értesíti az első fokú működést engedélyező szervet, ha az ellenőrzés lefolytatása céljából nem a működést engedélyező szerv kereste meg.
3. *Nemzeti Szociális Alap – Állami Számvevőszék*

A Nemzeti Szociális Alap által végzett vizsgálatok célja annak megállapítása, hogy a fenntartók jogszerűen igényelték-e a segélyek és a szociálpolitikai szolgáltatások finanszírozására szolgáló közpénzeket, valamint állami támogatást, illetve jogszabályszerűen annak céljára használták-e fel. Az ellenőrzés kiterjed közpénzekhez való jogosultság jogszabályi feltételei teljesítésének, az igénylés alapját jelentő feladatmutatók – ideértve a képzési támogatás igénybevételének alapját jelentő létszámot is – teljesítésének, megalapozottságának, továbbá a felhasználás jogszerűségének vizsgálatára, valamint a közérdek védelme érdekében felmerült egyéb megállapításokra.

Feladat tehát az egyes ellenőrzési szereplők tevékenységének tartalmi meghatározása és az egyes ellenőrzést végző szereplők együttműködésének normalizálása.



Olyan módon kellene mind a hatósági, mind a szakmai ellenőrzések rendszerét megújítani, hogy a hatóság vizsgálati szempontjaira valóban a „Megfelel” vagy „Nem felel meg” válasz legyen adható. A szakmai ellenőrzése során pedig a „Hogyan?”, a „Miért?” kérdések is megválaszolásra kerüljenek.

A szakmai ellenőrzés feladata a társadalmi-gazdasági folyamatok, ellátási igények, szükségletek figyelemmel kísérése és annak vizsgálata, hogy az ellátórendszer erre hogyan tud reagálni.

A szakmai ellenőrzésnek támogatnia kell a szakmai folyamatok és intézmények objektív értékelését, az országos és területi szociálpolitikai tervezést, valamint az ágazat irányítás döntés-előkészítő tevékenységét.

Ez csak akkor lehetséges, ha a szakmai ellenőrzések alapja egy országosan egységes szempontrendszer, és az ellenőrzések eredményei egységes struktúrában, formában kerülnek feldolgozásra.

A külső szakmai ellenőrzés és értékelés rendszerének is meg kell, hogy változzon a szerepe, súlypontja a jelenlegiekhez képest. Vizsgáltnia kell azt, hogy az intézményrendszer mennyiben felel meg a központi elvárásoknak (amelyeket a jogi, a szakmai etikai normák közvetítenek), az ellenőrzéseknek azonban azt is meg kellene mutatniuk, hogy miként élnek az intézmények a szakmai autonómiájukkal. Hogyan tudják meghatározni önmagukat. Helyesen ismerik-e fel az egyedi helyzetük adta lehetőségeket és elvárásokat, ezeknek adekvát módon tűzik-e ki a céljaikat, a feladataikat, és mennyire tudják ezeket teljesíteni. Az ellenőrzés kérdéseinek elsősorban nem annyira az egyes szakterületekre (résztevékenységekre), mintsem az intézmény egészének működésére, és a működés eredményességére kellene vonatkozniuk.

A szakmai ellenőrzések tartalmának, eljárásrendjének és módszereinek meghatározásakor figyelembe kell venni a hatékonyság és a gazdaságosság elvét, mert a rendelkezésre álló erőforrások szűkösek, illetve a szolgáltatások működtetésére és ellenőrzésére fordított kiadások arányát is ésszerűen kell meghatározni.

Unió fejlesztéspolitikai kapcsolódás

A koncepcióban vázolt új szolgáltatási, igazgatási struktúra kialakítása, a jelenlegi rendszer minél gördülékenyebb átalakítása szükségessé teszi a fejlesztési források koncentrálását ezen területekre.

A koncepcióban meghatározott célok elérése érdekében szükséges mind az Európai Szociális Alap mind az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásait igénybe venni az ellátórendszer átalakításában. Ennek kezdeti lépései már 2012-ben elindulhatnak, főként az adminisztrációs rendszer, különféle módszertani útmutatók, eljárásrendek, stb. kidolgozásával, s a következő (2014-től kezdődő) fejlesztési- programozási periódusban teljeshedhetnek ki.



A jelen koncepcióban kitűzött célok elérése érdekében a szociálpolitika alábbi területein vehető igénybe EU forrás:

- Az érintett ügyfelek, társadalmi rétegek önálló életvitelének támogatására (főként az intézményekből (bentlakásos fogyatékos, pszichiátriai beteg, szenvedélybeteg intézmények, büntetés-végrehajtás, gyermekvédelem) való kikerülés és a sikeresebb társadalmi integráció érdekében), a foglalkoztathatóság növelésére, készségfejlesztésre, aktiválásra a nagyon tartósan inaktívak körében, valamint az ún. félutas megoldások elterjesztésére.
- Szakemberek át- és továbbképzésére [a képzési struktúra átalakítására – az egyes képzettségi fokokhoz kapcsolódó kompetencia újragondolása, korszerű tananyagok fejlesztése, az egyes munkakörkhöz kapcsolódó képzési igény (és idő) csökkentése, a szolgáltatórendszer egészének átalakulásához kapcsolódó felkészítések, továbbképzések (a rendszer minden résztvevője számára)].
- Adminisztratív eljárásrendek, módszerek kidolgozása, tesztelése (mint amilyen pl. egy egységes nyilvántartási rendszer kialakítása, a tevékenységadminisztráció teljes körűvé tétele – elektronizálása, ügyviteli – korszerű ügyfél-irányítási rendszerek kidolgozása, elterjesztése, a tényalapú, tevékenységhez-eredményhez kötött finanszírozási, illetve ellenőrzési, statisztikai módszerek kimunkálása, fogyasztóvédelmi, minőségellenőrzési rendszerek kialakítása, elterjesztése).
- Infrastrukturális fejlesztésre (épületek építése, átalakítása, vásárlása, akadálymentesítése az új szolgáltatási struktúrának, informatikai fejlesztések a koncepcióban meghatározottaknak megfelelően; kiemelt terület az alapszolgáltatási infrastruktúra fejlesztése (SZAK-ok és TTK-k kialakítása meglévő intézmények bázisán), a nagy létszámú bentlakásos intézmények kiváltása, az új szolgáltatási struktúra elemeinek kiépítése – területileg differenciáltan, igazodva a hiányosságok felszámolásához).

A fejlesztések tervezése és megvalósítása során a jelenleginél sokkalta nagyobb szinergiára van szükség. A kapcsolódó társágzatokkal közös fejlesztések megvalósítása a záloga annak, hogy olyan komplex, súlyos társadalmi problémák (meg)oldódjanak, mint amilyen a telepek ügye, az iskolai lemorzsolódás, alacsony gazdasági aktivitás, stb.

Nélkülözhetetlen a fejlesztési források hatékony felhasználása. Ehhez szükséges a jelenleginél egyszerűbb, rugalmasabb támogatási mód bevezetése. Összességében célszerűnek tartjuk a szakmai szempontok eredményesebb érvényre juttatását, a partnerség és bizalom szélesítését. Annak érdekében, hogy a szükséges fejlesztések valóban meg tudjanak történni, szükséges az EU-s társfinanszírozású programok mellé tisztán hazai fejlesztési források elkülönítése, kiegészítőleg, rugalmas biztosítása az EU által nem támogatható, ugyanakkor a megvalósítandó fejlesztések szempontjából nélkülözhetetlen tevékenységek támogatására.



IV. Kapcsolódó ágazatok politikája

Jelen koncepció a szociális, a gyermekjóléti és gyermekvédelmi pénzügyi és természetbeni ellátások és szolgáltatások szabályozási keretének újragondolását tűzte ki célul. Ezek az ellátások azonban önmagukban nem képesek a komplex problémák megoldására. Célzottabb, hatékonyabb, hatásosabb működésük azonban jelentősen, a jelenleginél sokkal eredményesebben hozzájárulhat ezen kihívások leküzdéséhez. Ehhez a teljes támogatási, ügyviteli, finanszírozási rendszer átalakítása szükséges. Önmagában egy-egy elem kiragadása nem elégséges.

Oktatáspolitikai

A társadalmi erőforrások újratermelődésében meghatározó szerepe van az oktatáspolitikai és a szociálpolitikai együttműködésnek. A két ágazat együttműködése során legfontosabb célkitűzéseiknek a következő feladatok köré kell rendeződnie:

- A hátrányos helyzetű társadalmi csoportok lemaradásának csökkentése, felzárkóztatása, minél korábbi életkorban történő hatékony beavatkozás a gyermek iskolai előmenetelének javítása, az iskolai lemorzsolódás csökkentése érdekében.
- Preventív és korrektív együttműködések biztosítása a gyermekek fejlődésének, szocializációjának támogatására, a tankötelezettség biztosítására a társadalmi értékek közvetítésére és a bűnmegelőzési feladatok hatékony megvalósítására.
- Minél jobban képzett, a munkaerőpiacon versenyképes humán erőforrás előállítása érdekében korszerű, a munkaerőpiaci viszonyokhoz rugalmasan alkalmazkodni képes közoktatás, felsőoktatás és a felnőttoktatás hozzáférhetőségének biztosítása, az abban való képességekhez mért részvétel biztosítása mindenki számára.

A jövő szociális kiadásait nagymértékben meghatározza, hogy az oktatás a szociális ágazat együttműködéseként mennyire tud hozzájárulni a deprivációs ciklus felszámolásához, a felnövekvő generációkban az alacsony képzettség arányának csökkentéséhez. Ehhez nélkülözhetetlen az oktatási rendszerben az alapkompétenciák fejlesztése, a gyakorlatias képzés erősítése, a differenciált nevelés keretében kiterjedt felzárkóztató és tehetséggondozó programok elterjesztése, valamint az oktatási kimenet és a munkaerő-piaci igények közelítése.



Egészségügyi rendszer

A szociálpolitika egyik fontos határterülete az egészségügy. Az egészségügy diszfunkciói és hibás mechanizmusai a szociálpolitikai alrendszerben jelennek meg plusz teherként – és viszont. A társadalom szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy az egészségügy megfelelő preventív (népegészségügyi) szolgáltatásokat nyújtson, melyek a hátrányos helyzetű csoportok számára is elérhetőek. Ennek hiánya esetén a szociálpolitika nem rendelkezik megfelelő eszközkészlettel, így a problémákat nem, vagy csak nagyon átvitt – pénzbeli transferekkel keresztül tudná elérni, melyek kevésbé hatékonyak.

Fontos kapcsolódás a két szektor között az idős személyek gondozásának területe, mely számos esetben olyan párhuzamokkal bír, mely nem segíti a két terület együttműködését, valamint a társadalom szempontjából a hatékony közszolgáltatások működtetését. Ezen a területen a jelenleginél fokozottabb együttműködésre lenne szükség, amely a szabályozások és finanszírozási csatornák további összehangolását igényelné, bizonyos esetekben pedig keresztfinanszírozást. Alapvető cél, hogy az egészségügyi és a szociálpolitikai szolgáltatások ne különüljenek el a határterületeken olyan módon, mint jelenleg. Ennek egyik eleme a képzési és szabályozási elemek közelítése.

Foglalkoztatáspolitikai

Az általános iskolai – vagy még annyi sem – végzettségű emberek aktiválása jelenti a legnagyobb problémát. Uniós összehasonlításban is egyértelmű, hogy foglalkoztatottsági elmaradásunk legnagyobb mértékben az alacsony iskolai végzettségű emberek munkaerő-piaci inaktivitásában gyökerezik (ezen belül különösen a férfiak foglalkoztatottsági mutatója marad el). A gazdasági fellendülés automatikusan nem fogja megoldani ezt a problémát – összehangolt munkaerő-piaci (közfoglalkoztatási, bértámogatási stb.) és szociálpolitikai szolgáltatási erőfeszítésre van szükség. Az ösztönzők és ellenőztetőrendszer olyan bonyolult és nagy odafigyelést igénylő egyensúlyi folyamat, amelyben a szociális segélyezési, szolgáltatási rendszernek szorosan együtt kell működnie a foglalkoztatáspolitikai eszköz- és intézményrendszerrel.



Az elmúlt évtizedben több fejlesztés is megcélózta e két rendszer integrálását. A nagyon eltérő szervezési, igazgatási, finanszírozási mód-szerek ellenére elsődleges e két támogatási politika összhangjának, együttműködésének megteremtése.

A segélyezés nem lehet ellenőztő a munkaerő-piaci belépésre. A szociálpolitikai szolgáltatásoknak támogatniuk kell a munkaerő-piaci aktivitást (akár mint a hozzátartozók napközbeni ellátásáról gondoskodónak, akár mint az aktív korú tartósan munkanélküliekkel foglalkozónak). A foglalkoztatáspolitikának pedig megfelelő, hatékony, elérhető aktív munkaerő-piacitámogatásokat kell biztosítani a szociális terület ügyfelei számára (képzésekkel, foglalkoztatás-ösztönzőkkel, mobilitást szorgalmazó intézkedésekkel). Csak e három elem összehangolása ad alapot a munkaerő-piaci integrálásra, a foglalkoztatás bővítésére. Amennyiben bármely elem hiányzik, nagyban lecsökken a siker esélye.

Az elsődleges munkaerő-piacról kiszoruló, munkát vállalni képes aktív korú személyek számára humántőkéjük karbantartását, átképzést kell biztosítani. Az alacsony iskolai végzettségűek számára alacsony közteherrel járó munkákat és a vállalkozások számára széles körű munkahelyteremtési bértámogatást kell biztosítani. Végül esetben a köz érdekében végzendő értelmes munkát célszerű biztosítani.

Igazságügy – rendvédelem

A szociálpolitika számára kevésbé a figyelem középpontjában álló, ám fontos terület az igazságszolgáltatás.

A társadalmi bűnmegelőzés egyben ahhoz is hozzásegít, hogy ne kriminalizálódjanak emberek. Az igazságszolgáltatás resztoratív (helyreállító) módjai pedig egy későbbi bűnözői karrier kialakulásának vehetnek gátat.

A szociális terület számára célcsoportként jelentkeznek a büntetés-végrehajtási intézményből szabadulók. A szabadságvesztés letelte után jelentős azok száma, akiknek nincs hova (vissza) menniük, így a különféle szociális intézményekbe (leginkább a hajléktalanellátásba) kerülnek.

Az gondoljuk, hogy a szabadulás előtt megfelelő időben elkezdett reintegrációs, a szociális munka eszköztárára építő munka nagyban csökkentené a későbbi visszaeső bűnelkövetők magas arányának problémáját.



A szociálpolitikai jelzőrendszernek továbbra is fontos eleme kell, hogy legyen a rendvédelemnek. Fontos határterületi kérdés a családon belüli erőszak problémájának kezelése, közös fellépés annak megelőzésére. Szoros és hatékony együttműködést sürget az erőszakot elszenvedett családtagok védelme, biztonságuk garantálása, ennek kapcsán a távolságtartási intézkedés érvényesítése, így a két ellátórendszer minél hatékonyabb együttműködése. Szintén közös feladat az otthonától távoltartott elkövető lakhatásának megoldása a szociális ellátórendszerben – amennyiben ez természetes támaszai hiányában nem lehetséges – további kriminalizálódásának, szociális státusza leromlásának megelőzése, agressziókezelő programok biztosítása a bűnismétlés elkerülése érdekében.

A különféle szenvedélybetegségek esetében fontosnak tartjuk, hogy minden lehetséges eszközzel az elterelés, illetve a szerhasználók esetében a terápiás megközelítésmód legyen az elsődleges. A problémák kriminalizálása jellemzően tovább növeli a bajt, nem alkalmas a gyógyító, a társadalmi integrációt szolgáló célok megvalósítására.





V. Az új rendszerbe való átmenet főbb lépései

Nyilvánvaló, hogy a koncepcióban vázolt rendszer kialakítása nem történhet meg egyik pillanatról a másikra. Az átállás fontosabb feladataira és a javasolt ütemezésre az alábbiakat gondoljuk:

1. A kistérségi/járási szintű TTK-k felállítása: szakmai kereteinek kialakítása a jelenlegi családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatások alapján, azok adekvát tartalmainak integrálásával, ezek bázisán, kiegészítve a települési önkormányzatok szociális ügyintézőivel.
2. Az új pénzbeli ellátásokra vonatkozó szabályok bevezetése.
3. A Nemzeti Szociális Alap keretének kialakítása, a feladat és hatáskörök pontosítása, az országos (központi) intézményi struktúra (pénztár és hivatal) kiépítése (2012. II. félév – az intézményrendszer működik, feltérképezi az ellátási kapacitásokat és hiányokat, a területi egyenlőtlenségeket, de még nem vásárol szolgáltatást; 2013. évben kialakítja a szolgáltatási egységáramokat, részleteiben kidolgozza és teszteli a szükségletekhez igazodó finanszírozási módszereket, adminisztrációs eljárásokat, űrlapokat; kidolgozza az ellátási protokollokat, elektronizált ügyfélkezelési felületeket, meghatározza az ellenőrzési utakat, kidolgozza a működési módszertanokat, összesíti a szolgáltatókat, azonosítja a hiányosságokat, figyelemmel kíséri a nem-szabályozott piac működését; 2014. I. félévétől már ezen keresztül zajlik a finanszírozás, élesben működik a rendszer).
4. A megyei szintű SZAK-ok felállítása a helyi önkormányzatok szociális ügyintézőinek bázisán: szakmai keretek kialakítása, ellátási kötelezettség pontosítása, szolgáltatói szükségletek felmérése, működési protokollok kidolgozása (2012. II. félév – a SZAK működik, pontos információval rendelkezik a térségéről, de még nem vásárol szolgáltatást; 2013. évben követi a területén zajló folyamatokat, összesíti a szolgáltatókat, azonosítja a hiányosságokat, mint megfigyelő részt vesz az új engedélyek és az ellenőrzések során; 2014. I. félévétől már ezen keresztül zajlik a szolgáltatásvásárlás, élesben működik a rendszer)
5. A jelzőrendszer felállítása (szerződéskötés a közösségi segítőkkel) (2013).
6. Ki kell alakítani az ügyfél-elégedettséggel, szociális fogyasztóvédelemmel, monitorozással foglalkozó funkciót, szervezeti egységet a SZAK-on belül (2013. I. félév).



7. Szolgáltatásokat kizárólag csak az új TTK-n keresztül lehessen nyújtani (2013. II. félév).
8. Központi online elektronikus dokumentációs rendszer kialakítása (2013. I. félév).
9. A szolgáltatások finanszírozásának teljesítményalapúvá tétele (bizonyos szolgáltatásoknál, területeken szolgáltatási szerződések kötése); (2014. I. félév).
10. A helyi önkormányzatok szociális ügyintézői számára biztosítani kell olyan elektronikus adatbázisok használatát, amellyel országosan egységesen követhetővé, ellenőrizhetővé válnak a pénzbeli ellátások jogosultságai (2012).
11. Létre kell hozni a szociális számlát, amely tartalmazza a pénzben, természetben nyújtott ellátásoknak, illetve a szolgáltatások értékét; (2012. II. félév a pénzbeli ellátásokra, 2014. I. félév teljes körűen).
12. A SZAK és TTK új struktúrájának véglegesítése; (2015. I. félév).
13. A SZAK-ok és a TTK-k új struktúráját összeilleszteni a foglalkoztatási szolgáltatások, valamint a munkanélküli ellátások nyújtásával. (2017. I. félév)





Jegyzet

- ¹ A fogyasztási egység számításánál eltérő súlyszámmal indokolt szerepeltetni a fogyatékkal élőkét.
- ² Egészségi károsodás mértékétől függően, itt hipotetikus ennyi.
- ³ Együttműködés esetén, a nélkül 124 000 Ft.
- ⁴ Együttműködés esetén, a nélkül 18 000 Ft.
- ⁵ Együttal hiányzik az irányítói szervezeti rendszer is.
- ⁶ Szolgáltatásfinanszírozás, intézményfinanszírozás helyett, a szolgáltatások szabályozása az intézményszabályozás helyett.
- ⁷ Lásd bővebben: A szociálpolitikai ellátások, szolgáltatások működtetési, ellenőrzési mechanizmusa.
- ⁸ Protokollok, sztenderdek és irányelvek.
- ⁹ Ambient Assisted Living – Életvitelt Támogató Szolgáltatások – infokommunikációs eszközök és fejlesztések.
- ¹⁰ Instrumental Activities Daily Living – Mindennapos Eszközhasználat.
- ¹¹ Activities Daily Living – Napi Élettevékenység.
- ¹² Ez a különböző SZAK-ok között eltérő forrást jelent.
- ¹³ Természetesen a társágzatok és a szociálpolitikai szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók jelzőrendszeri funkciója is megmaradna.
- ¹⁴ A későbbiekben ez elektronikusan is lehetne vezetni egy egységes állampolgári kártyán.
- ¹⁵ A szabályozás kérdéskörében már jelenleg is vannak ígéretes kezdemények. A TÁMOP 5.4.1 programjának szabályozási pillérjében három szakterületen készültek el azok a szabályozó anyagok, amelyek a fenti elvekre épülnek. (Erről bővebben lásd. www.modernizacio.hu)



Irodalomjegyzék

Amaryta SEN: Kirekesztés és beillesztés. Esély 2003/2 p. 3–14.

BAGÓ József: A foglalkoztatáspolitikai nemzetközi normái. Esély 2002/4 p. 18–29.

BASS László: Az „Út a munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai. Esély 2010/1. p. 46–64.

BÁNYAI Emőke: A családokat támogató szolgáltatások integrációja. Esély 2003/5 15–26 pp.

BENEDEK Dóra (szerk.): Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban, alapelvek és közgazdasági elemzés, Budapest. PM Kutatási füzetek, 2004/8 p. 1–44.

BENEDEK Dóra – FIRLE Réka – SCHARLE Ágota (2006) A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága. Közpénzügyi Füzetek, 17.

Biztos kezdet program stratégiai terv.

BUDAI István – CSOBA Judit – GOLDMANN Róbert: A szociális képzések magyarországi fejlődésének főbb állomásai. Esély 2006/2 p. 49–70.

BUGARSZKY Zsolt: A szociális szolgáltatások újjászülése Magyarországon. Esély 2004/4 p. 100–110.

CSOBA Judit – CZIBERE Ibolya (szerk.): Tipikus munkaerő-, piaci problémák – atipikus megoldások. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen Egyetem, Debrecen 2007.

CSOBA Judit: A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban. Esély 2010/1 p. 4–24.

DARVAS Ágnes – MÓZER Péter: Kit támogassunk? Esély 2004/6 64–100.

DÖGEI Ilona – KOSTYÁL L. Árpád – UDVARI Andrea : Idősellátás és gondozási szükségletvizsgálat néhány európai országban I. In: Kapocs 2011/48 p. 2–19. (II. rész megjelenés alatt).

ELTE Szociális Tanulmányok Intézete, Szegénységkutató Csoport (2004): Szegények és segélyek – Szociális ellátások igénybevétele Csepelen. In: Társadalmi befogadás 2002 – Kapocs Könyvek 5. Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Bp. 2004 p. 27–54.



FERGE Zsuzsa (1995): A magyar segélyezési rendszer reformja. In: *Esély* 1995. 6. szám. Forrás: http://www.esely.org/kiadvanyok/1995_6/amagyarsegelyezesi.pdf

FERGE Zsuzsa (2008): Miért szokatlanul nagyok a magyarországi egyenlőtlenségek? http://www.esely.org/kiadvanyok/2008_2/FERGE.pdf

FERGE Zs. – BASS L. – DARVAS Á. – HADHÁZY Á. (2009): A gyermekszegénység elleni nemzeti stratégia sorsa költségvetési megszorítások és válság idején. In: *Stratégiai kutatások 2008–2008*. MTA–MEH Budapest 2009. p. 7–30.

Felkészülés a Strukturális Alapok / Európai Szociális Alap igénybevételére és kezelésére: Fókuszban a Humán erőforrás-fejlesztés. (Tempus Közalapítvány, 2002. április).

FIRLE R. – SCHARLE Á. – SZABÓ P. A. (2007): A rendszeres szociális segély munkakínálati hatása. In: CSERES-GERGELY Zs. és SCHARLE Á. (szerk.): *Munkaerő-piaci Tükör 2007. Közelkép: Jóléti Ellátások és Munkakínálat*. MTA–KTI és OFA, p. 75–87.

Gyermekszegénység elleni program www.gyermekszegenyseg.hu

FLAMM Benedek László (szerk.): Kulcs a sikeres EU-pályázatokhoz. Közép-Európai Üzleti Tanácsadó Kft., Budapest, 2002.

GABOS András és SZÍVÓS Péter (2008): Lent és még lejjebb: jövedelmi szegénység. In: SZÍVÓS Péter és TÓTH István György (szerk.): *Köz, teher, elosztás: TARKI Monitor jelentések 2008*. 39–60.

GALASI P. (2008): Önkormányzati szociális segélyezés. In: Nagy Gy. (szerk.): *Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat*. KTI Könyvek 10. MTA Közgazdaságtudományi Intézet Budapest, 2008. p. 56–80.

GOLDMANN R. – MESTER D. – MÓD P. (2008): Szociális ágazati információs stratégia 2008. In: *Kapocs* 200/39. p. 30–38.

GYULAVÁRI Tamás – KRÉMER Balázs: Miért áttekinthetetlen a pénzügyi szociális ellátások rendszere? *Esély* 2006/2 p. 29–48.

GYURIS Tamás – LADÁNYI Erika – FORRAI Erzsébet: A szociális szolgáltatások helyzete Magyarországon 2001–2005, Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, 2005.

HABLICSEK László – PÁKOZDI Ildikó: Az előregedő társadalom szociális kihívásai. In: *Esély* 2004/3 p. 87–111.



DR. HABUDA Judit: A Nemzeti Fejlesztési Terv mai helyzete (Nemzeti Fejlesztési Terv modul a szociális ágazat számára. Tempus Közalapítvány, 2002. november).

HAMAR Farkas: Nyugdíjrendszer – Problémák. In: Szociológiai Szemle 2004/1. p. 122–136.

HAVASI Éva: A transzferjövödelmek szerepe a szegénység csökkentésében, Esély 2005/4. 66–87. <http://www.esely.org/index.php?action=mutat&id=28>

DR. HEGYESI Gábor (szerk.): A szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos minőségpolitika a megreformált szociális törvényben – Vitaanyag: összeállította a SZOLID Projekt Minősbiztosítási Vegyes Bizottsága anyagainak a felhasználásával Budapest, 2004.

HERPAINÉ MÁRKUS Ágnes: A regionális szociálpolitikák szükségességéről a Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program kapcsán. In: Kapocs 2003/1 p. 24.

HÉRA Gábor – DR. LIGETI György Igények és hiányok. A szociális ellátórendszer az információs társadalom küszöbén. Kurt Lewin Alapítvány, Budapest, 2005. május.

HOFFMANN István – KRÉMER Balázs: Amit a SZOLID Projekt mutat – Dilemmák és nehézségek a szociális ellátások, szolgáltatások és az igazgatási reform-elképzelések terén. In: Esély 2005/3 p. 29–63.

JÁSZ Krisztina: Társadalmi kirekesztettség a szociális földprogramok tükrében. In: *Cigányok a szociális földprogramban*. Szoboszlai Zsolt (szerk.), Gondolat Kiadó, 2003.

Jelentés a társadalom szociális helyzetéről és a szociális védelmi rendszerről – készült a SZOLID Projekt műhelymunkái alapján – Budapest, 2003.

JUHÁSZ Gábor: A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában. In: Esély 2004/2 p. 62–83.

KELLERMANN Éva: A szociális és gyermekvédelmi területen zajló sztenderdizációs folyamat technikai és gyakorlati kérdései. In: Kapocs Könyvek 36. 2008/3. p. 20.

KEMÉNY István: Válság után. In: Esély 2003/2 p. 66–74.

KEMÉNY István – JANKY Béla: A cigányok foglalkoztatottságáról és jövedelmi viszonyairól 2003/6 p. 58–72.

Konceptió a gyermekjóléti szolgáltatásoknak, a különböző méretű településekhez igazodó szolgáltatási szintjeinek, a települési szinten történő egyenlő esélyű hozzáférés struktúrájának kialakítására. SZMI 2008. május 30.



KOZMA Judit (2009): Bevezető gondolatok. A szociális szolgáltatások modernizációjának kérdései a szociális munka nézőpontjából. In: HEGYESI G. – TALYIGÁS K. [szerk.] A szociális munka elmélete és gyakorlata. A szociális munka adminisztrációja. Wesley könyvek, Budapest, 2009.

KOZMA Judit – DÖGEI Ilona – KOSTYÁL L. Árpád – MÓD Péter – UDVARI Andrea – VAJDA Norbert (szerk.): Nyomorgó családok és szociális szolgáltatások. SZMI Budapest, 2010. p. 5–110.

KÖLLŐ Gábor: A pálya szélén. Osiris, 2009.

KÖNCZEI György: Az Európai Unió szociális dimenziója. In: Esély 2005/2. p. 115–120.

KÖNIG Éva: A segélyezés Bermuda-háromszöge. In: Esély 2004/1 p. 38–53.

KSH (2009): *Foglalkoztatottság és munkanélküliség 2009. június–augusztus*. KSH 156. Gyorstájékoztató 2009. szeptember.

LAKNER Zoltán: A családpolitika rendszere. In: Esély 2006/3 p. 85–109.

LAKNER Zoltán: A szociálpolitikai kommunikáció éve. In: Esély 2005/1 p. 88–110.

LAKNER Zoltán: Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1090–2003. In: Esély 2003/6 p. 73–101.

Michaela LITTLEWOOD: A nyugdíjpolitika megjavításáról. In: Esély 2003/1 p. 26–33.

Walter LORENZ: Szociális munka Európában – áttekintés és jövőbeni fejlődési irányok. In: Esély 2003/3 p. 3–17.

LŐRINCZ László: Digitális szakadék és információs társadalom. In: Szociológiai Szemle 2003/3 p. 106–111.

Magyar Nemzeti Stratégiai Jelentés (NSJ) 2008–2010 és Függelék. Forrás: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21125&articleID=40405&ctag=articlelist&iid=1>

MESTER Dániel (szerk.) Támogatások és ellátások változása 2001–2008 NCSSZI, Budapest, 2010. www.ncsszi.hu p. 396.

MÓZER Péter: Gyorsjelentés. Mit kellene tennünk? Az ellátórendszer súlyponti problémái, reformjavaslatok. <http://84.206.8.166/index.php?page=dokumentum&piller=17&dokid=224>).



NAGY Gyula (szerk.) (2008): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.

NAGYNÉ VARGA Ilona – SZOBOSZLAI Zsolt (szerk): *A szociális földprogram referenciái, 1998–1999*. Szerzők: Serafin József, Szoboszlai Zsolt, Dr. Nagyné Varga Ilona, Péter Judit, Szarvák Tibor.

NAGYNÉ VARGA Ilona – SERAFIN József – SZOBOSZLAI Zsolt: *Fejlesztési javaslatok. In: Szociális földprogramok Magyarországon, Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei, 1992–2000*.

NÁRAI Márta: Civil szervezetek szerepvállalása a szociális ellátás, szolgáltatás területén In: *Esély* 2005/1 p.111–133.

NEMÉNYI Mária: Család és családpolitika. In: *Szociológiai Szemle* 2003/1 p. 3–27. Nemzetgazdasági Minisztérium – A mélyszegénységben élők munkaerőpiaci esélyei 2010 – A szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai éve záró konferencia 2010. december 8.

Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi Összetartozásért 2004–2006.

OECD (2008). *Growing Unequal? Income distribution and poverty on OECD Countries*.

ÖCSI Béla: A Strukturális Alapok támogatásainak felhasználására vonatkozó szabályozás: tervezés-programozás (Nemzeti Fejlesztési Terv modul a szociális ágazat számára. Tempus Közalapítvány, 2002. november).

SCHARLE Ágota (2008): A jóléti rendszer: mennyit, mire és hogyan költsünk? Demos, 2008. december.

SKULTÉTI József: Gyakorlati tapasztalatok a szociális szolgáltatások szterdizációjában és informatikai rendszerének kidolgozásában – a fővárosi intézményekben. In: *Kapocs Könyvek* 36. 2008/3 p. 48.

SPÉDER Zsolt: *A szegénység változó arcai. Tények és értelmezések*. Budapest, Századvég Kiadó, 2002.

Stratégia a Községi alapú szociális szolgáltatások biztosítására és a nagy létszámú, bentlakásos szociális intézmények átalakítására – Zárójelentés. Budapest 2010. május.

SZALAI Júlia: Jóléti Fogda I. In: *Esély* 2004/6 p. 1937.

SZALAI Júlia: A jóléti fogda II. In: *Esély* 2005/1 p. 3–34.



SZARVÁK Tibor: A későn jövők hátránya – a digitális forradalom esélyei a föld-program kedvezményezettjei körében. In: *Cigányok a szociális földprogramban*. Szoboszlai Zsolt (szerk.), Gondolat Kiadó, 2003.

SZÁSZ Anna: A kormány civil stratégiája. In: *Esély* 2003/1 p. 108–116.

SZIKLAI István – SZIKRA Dorottya: A Strukturális Alapok forrásainak felhasználási lehetőségei a társadalmi befogadás stratégia végrehajtásában. In: *Esély* 2004/2 p. 107–132.

SZÍVÓS Péter – TÓTH István György (szerk.) (2008) *Köz, teher, elosztás. TÁRKI monitor jelentések 2008*.

SZOBOSZLAI Zsolt (szerk.), *Esély Alapítvány Regionális Forrásközpont kiadványa*, Szolnok, 2001.

Szociálpolitikai kihívások Európa idősödő társadalmában – Az Európa Tanács 1591-es számú Ajánlása (2003).

Szolgáltatásokkal a gyermekszegénység ellen – Szolgáltatásfejlesztési koncepció a gyermekszegénység elleni nemzeti programhoz MTA GYEP Budapest, 2007.

Szolidaritási reform – Szociális törvényi szabályozás és adatvédelem – munkanyag.

TAUSZ Katalin (2008): *Segélyezés Abszurdisztánban* (Kézirat).

TOMKA Béla: Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában, Századvég Kiadó, Budapest 2003.

TOMKA Béla: Az Európai Szociális Modell múltja és jelene – kelet-közép európai perspektívák. In: *Esély* 2004/5 p. 32–53.

TÓTH István György: *Jövedelemeloszlás*, Andorka Társaság – Századvég, 2005.

TÓTH István György: Szegénység és jövedelem eloszlás az elmúlt húsz évben Magyarországon: adatok és tanulságok. – A Szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem Európai Éve hazai záró konferenciája, Budapest 2010. december 8.

VAJDA Györgyi – KORINTHUS Mihályné: A személyes gondoskodást nyújtó ellátások keresletének, kínálatának és igénybevételének felmérése. In: *Kapocs Könyvek* 2. 2002/2 p. 6.

ZOMBOR Ferenc: Szolidaritási reform – szociális törvényi szabályozás és adatvédelem. In: *Esély* 2005/2 p. 25–39.