

Kapocs

évváró szám 2008

Szociálpolitikai
és Munkaügyi
Intézet



39

Az Olvasóhoz

A Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet műhelyeinek 2008-as munkájába adunk bepillantást évzáró kötetünkkel. A tanulmányok aktuálisak, reflektálnak az elmúlt év jelentős történéseire, és híven tükrözik azt a fejlődési utat, amit a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet az elmúlt évben bejárt. A közölt írások különböző műfajúak, ahogy eltérőek az intézet műhelyeinek feladatai is. A Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet alaptevékenysége, hogy kutatásokkal, valamint fejlesztések tervezőjeként, kivitelezőjeként és monitorozójaként megalapozza a szakminisztérium politikai és igazgatási tevékenységét. Így egyként közlünk elméleti tisztázó tanulmányokat és a politika gyakorlati megvalósulását előkészítő vagy ismertető írásokat.

A 2008-as évben a társadalompolitika területén a legfőbb törekvések a foglalkoztatás bővítésére, a munkaügyi és a szociális ellátások összekapcsolására irányultak. Ezért is kezdődik válogatásunk Simonyi Ágnes tanulmányával, mely az aktiváló foglalkoztatás- és szociálpolitika háttérét, elméleti és nemzetközi összefüggéseit világítja meg. Ezt követi Pataki Éva írása az aktivizáló állam és az aktivizáló szociális munka kérdéseiről. Fórum rovatunk írásai is a munka világával kapcsolatosak. Luczek Sándor tollából egy munkaanyagot közlünk, mely az Út a munkához program sikeres végrehajtásához kíván javaslatokat adni. A munka világához kapcsolódik az Intézet Munkaügyi Igazgatóságának beszámolója a „Társadalmi párbeszéd a tripartizmus keretein belül és azon túl” című, 2007-2008. évi projekt záróeseményéről, mely egy igen érdekes vitát ismertet. Éppen a zárókonferencia idején zajlottak a 13. havi munkabér megvonásával kapcsolatos szakszervezeti tiltakozás eseményei, ami különös háttérrel és jelentőséget adott a társadalmi párbeszédéről folyó vitának. Ugyancsak a munka világához kapcsolódik a munkaadók társadalmi felelősségvállalásának kérdése, az ezzel kapcsolatos hazai kezdeményezésekről Koltai Luca és munkatársai számolnak be.

Második rovatunk a szociális szolgáltatások modernizációjához kapcsolódó írásokat tartalmaz. Ez a téma is központi helyet foglalt el intézetünk elmúlt éves munkájában, hiszen az év második felében a Szociálpolitikai Igazgatóság munkatársainak jó része a Társadalmi Operatív Program 5.4.1-es projektjének előkészítésével volt elfoglalva. A kiemelt projekt tartalmazza a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások szakmai szabályozó rendszerének továbbfejlesztését (a korábbi sztenderdizációs folyamat folytatását), a tevékenység-adminisztrációs rendszer kidolgozását, a területi szolgáltatásfejlesztés módszertani segítségét megalapozó fejlesztéseket, a szakmai felügyeleti rendszer rendszerbe illesztési munkálatait, valamint a jövőbeli szociálpolitikai intézkedéseket megalapozó nagymintás kutatások rendszerének megtervezését. A szociális szolgáltatások modernizációjának megalapozását szolgálja Krémer Balázs tanulmánya, mely a kérdés nemzetközi összefüggéseit és tapasztalatait elemzi. A rovat következő írásai – Mester Dániel, Goldmann Róbert és Mód Péter, valamint Gyarmati Andrea tollából – az ágazati informatika és a statisztikai rendszerek fejlesztésének kérdéseit járják körül.

Harmadik rovatunk a kábítószerrel való visszaéléssel kapcsolatos, a Nemzeti Drogmegelőzési Intézetben készült tanulmányok találhatók. Felvinczi Katalin és munkatársai a tájékoztatás szerepét vizsgálják a kábítószer-használattal összefüggő halálesetek megelőzésében. Az elmúlt évben ez a kérdés is a közérdeklődés homlokterébe került, több – nagy publicitást kapott – haláleset kapcsán. Fábián Róbert tanulmánya egy kutatás eredményeinek közlésével a megelőzési munka fejlesztését van hivatva támogatni. Az Intézet említett TÁMOP 5.4.1-es kiemelt projektjében jelentős helyet foglal el a drogmegelőzési

tevékenység fejlesztése, így a veszélyeztetett korú diákok prevenciós szükségleteinek feltérképezését szolgáló munka ennek előkészítésében is fontos szerepet játszhat.

Végül, de nem utolsósorban két elemzést közlünk a gyermekvédelmi és az idősellátási területen az elmúlt évben folyt adatgyűjtések alapján. Az intézetnek fennállása óta kiemelt feladata volt a szolgáltató rendszer helyzetének bemutatása, az ezzel kapcsolatos releváns kérdések felvetése. Ezt a célt szolgálják Papházi Tibor, Szikulai István és Kovács Martina írásai.

Kozma Judit
főszerkesztő

Simonyi Ágnes

Úton a társadalompolitika

Magyarországon a 2008-ban sokat vitatott és bírált „út a munkába” program – ami az európai „aktiválási” politikákhoz hasonló jegyeket mutat – legnagyobb eredménye, hogy éppen a programot vitató politikai, szakmai, szociális megfontolásokat megfogalmazó vitákkal magát a társadalompolitikát indította el egy úton. Olyan úton, amelynek során fel kell vállalni a munka világa felé vezető más utak és stációk (melyből csak egy a közfoglalkoztatás bővítése) kialakításának feladatát. Az elindulásnál pedig újra kell gondolni, és újra kell alakítani a szociális, foglalkoztatási, oktatási, képzési, területfejlesztési, adóügyi eszköz- és intézményrendszereket, amelyek a munka világában az emberi erőforrások felhasználásának differenciált formáit teremtik meg, és kinek-kinek lehetőséget nyújtanak saját emberi erőforrásai kibontakoztatására, tudásainak, képességeinek, készségeinek kifejlesztésére.

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EFS) felfogásában¹ a foglalkoztatáspolitikát a társadalompolitika egyik eszköze, amelynek elsődleges célja a társadalom emberi erőforrásainak gazdagítása és kiaknázása a nemzeti (és európai) célok érdekében. A foglalkoztatáspolitikát – a gazdaságpolitika céljaival összhangban – a gazdálkodóknál és a különböző társadalmi intézményekben létrejövő munkahelyeken az emberi erőforrások hatékony alkalmazására törekszik. De egyúttal társadalompolitika, mert a foglalkoztatás lehetőségeinek bővítésével, feltételeinek javításával a társadalmi integrációt mozdítja elő, továbbá a munkafeltételek javításával, az úgynevezett „jobb munkahelyek” elterjesztésére irányuló erőfeszítésekkel az életminőség javítását, a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését is szolgálja.² A foglalkoztatáspolitikát természetesen egyúttal szociálpolitika is, amelynek eszközeivel a társadalom peremére szorultakat is foglalkoztathatóvá lehet tenni, és amely számukra is tisztességes jövedelmet biztosító munkalehetőségek kialakítására törekszik.

A globalizálódó gazdaság gyakran és hirtelen változó igényeit követni képes rugalmas foglalkoztatási rendszer érdekében az európai foglalkoztatáspolitikát is keresi a megújulás lehetőségeit, eszközeit.³ A változó világgazdasági keretekhez való alkalmazkodásban rugalmas foglalkoztatási formákra és keretekre van szükség, de úgy, hogy közben megmaradjanak a társadalmi integrációhoz szükséges fogódzók, biztos pontok, „minimum sztenderdek”. E mögött a „flexicurity” koncepció mögött természetesen országonként eltérőek lehetnek az alkalmazkodás és a társadalmi biztonság fenntartásának foglalkoztatási és jóléti

megoldásai.⁴ Laky Teréz egyik utolsó tanulmányában, 2005-ben, nagy hangsúllyal – a ma körvonalazódó európai szakmapolitikai elgondolásokat megelőzve – fogalmazta meg, hogy a rugalmas alkalmazkodást segítő különböző foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai eszközöknek egymással összehangoltan, úgy kell a megélhetés minimális társadalmi biztonságát nyújtaniuk, hogy egyúttal esélyt teremtsenek, és ösztönzést a munka világába való visszajutásra mindazoknak, akik a gazdasági változásokhoz való alkalmazkodás során elvesztik munkájukat (Laky, 2005). A munkaerőpiactól távol kerülők (pl. nők, idősek, kisebbségek, bevándorlók, fogyatékkal élők) foglalkoztatásának elősegítésére az ipari társadalmak hagyományos munkaügyi szabályozásától eltérő szabályozásra, az uniformizált támogatási eszközök helyett sokszínűekre van szükség. Olyanokra, amelyek a heterogén ágazati és változó szervezeti struktúrákban, a regionális és települési különbségek keretei között történő foglalkoztatáshoz jogi kereteket teremtenek, olyanokra, amelyek a hagyományos munkavállaló és a hagyományos munkáltató közé/köré épült nem hagyományosan szervezett munkavégzési formákat a foglalkoztatási rendszer integráns részévé tudják tenni, és ezzel szélesebb körben teremtik meg a társadalmi integráció és felemelkedés alapjait.

Ebben az írásban a foglalkoztatásból kiszorultak – munkanélküliek és munkát nem kereső inaktívak – munkához, munkával elérhető keresethez juttató úgynevezett „aktiválási politika” európai törekvéseit mutatom be, amelyekkel a hazai „Út a munkához” program számos hasonlóságot mutat, de amelyektől több okból el is tér. Az előzményeket - az eltérések gyökereit - a mai magyar foglalkoztatási és jóléti rendszer létrejöttét, mai állapotát eredményező két évtizedes folyamatot csak röviden érintem, de megkerülhetetlennek tartom, hogy tudatosuljon: a munkahelykeresés, a munkavállalás, a foglalkoztatásból való kilépés, kívülmaradás ugyan egyéni választások lépésein keresztül valósul meg, de a lehetőségeket, a szabályokat, a mozgásteret a magyar piaccgazdaság folyamatai és társadalmi, politikai rendszerének kiépülése hozta létre.

Lépésváltás szükségessége

A magyar foglalkoztatás- és szociálpolitika a rendszerváltás, a privatizáció, a gazdasági szervezetek és a foglalkoztatási rendszer átalakulása, és közben a recesszió, a piacvesztés és a tömeges munkahely-bezárási hullámok közepette hozta létre a társadalmi feszültségek

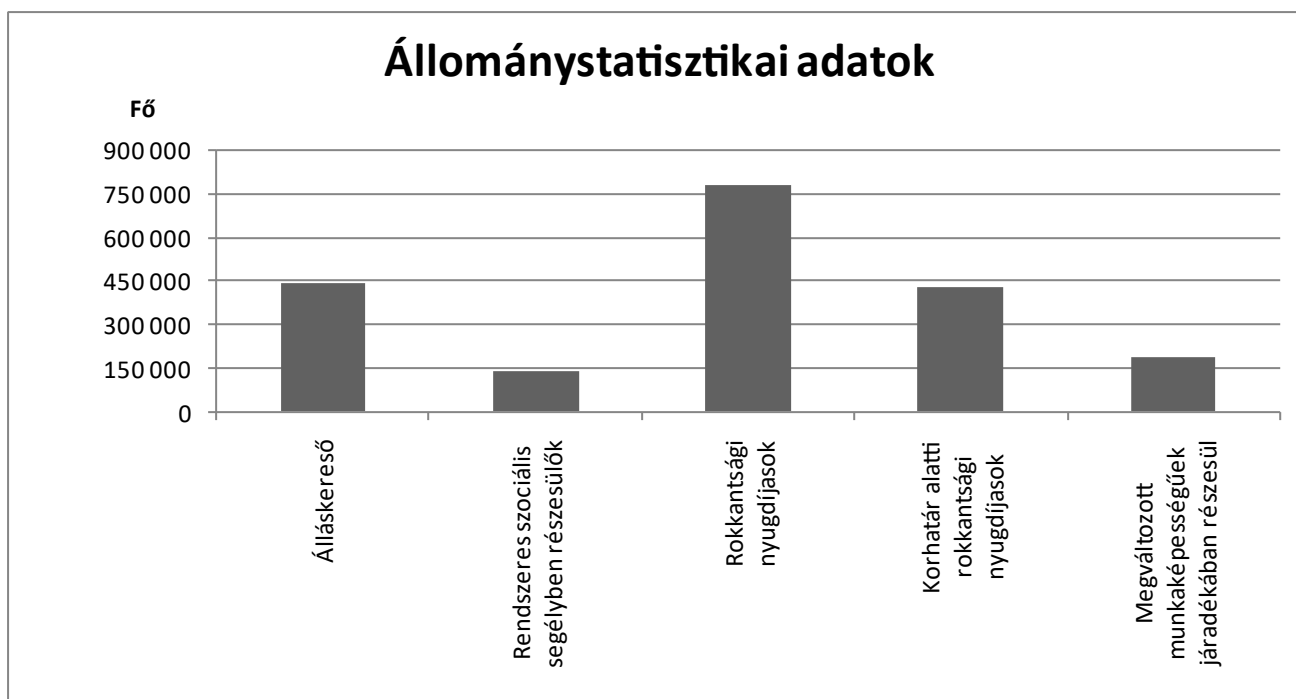
kezelésére és egyúttal a munkapiaci folyamatok terelésére eszköz- és intézményrendszerét. A 90-es évek elejétől a munka nélkül maradtaknak a megélhetéshez a jóléti újraelosztás keretei között anyagi támogatási eszközöket rendeltek. A biztosításalapú munkanélküli-ellátást a munkát kereső és a gyorsan kiépített munkaügyi kirendeltségeknél regisztrált munkanélkülieknek hozták létre. A már, még vagy soha nem regisztrált munkanélküliek, az inaktívak különböző csoportjai számára pedig a korai nyugdíjazás frissen bevezetett különböző formái, a „rokkantosítás”, a gyereknevelési támogatások, a családtámogatási rendszer és az életre hívott szociális segélyezés keretei között nyíltak megélhetési források. A munka nélkül maradtak és munkát hiába keresők nagy és amorf tömegét különböző ellátási és intézményrendszerekbe terelve csoportosítottuk; lettek regisztrált munkanélküliek, előnyugdíjazottak, „leszázálekolt” rokkantnyugdíjasok, munkát nem kereső segélyezettek, anyasági támogatással a munkaerőpiactól távol tartottak. Így aztán a munkanélküliségről szóló hivatalos adatok messze nem lettek már a 90-es évek közepére sem olyan riasztóak, mint ami a valóban munka nélkül levők, a foglalkoztatásból kiesettek számából következhetett volna. A 90-es évek végére az évtized elején regisztrált munkanélküliek közel fele eltűnt a munkanélküli-ellátásra jogosultak közül. Megnőtt viszont ugyanekkor a szociális intézményhálózatban a megélhetési és a „nem-foglalkoztatottságból”, „inaktivitásból” fakadó társadalmi integrációs gondokkal megjelenők száma.

Más, ma nálunk messze jobb foglalkoztatási adatokkal bíró országok, pl. Finnország, Franciaország, Svédország munkanélküliségi mutatói a 90-es közepén-végén még a magyar munkanélküliségi ráta fölött, vagy a mienkével azonosak voltak⁵. Ezek a mutatók azonban náluk idejekorán jelezték foglalkoztatási problémáik valós méretét, s így valós megoldások felé is jobban ösztönözték a szakpolitikaikat és a szakértőiket. Nálunk a munkaerő-kínálat jelentős részének jóléti ellátások (nyugdíj, egészségügy, családtámogatás) rendszereibe terelésével a munkanélküli ráta a 90-es évek közepére az átlagos európai szintre csökkent, de ez el is kényelmesítette a munkaügyi politikát és intézményeit. Az alacsony munkanélküliségi ráta nemcsak a nem-foglalkoztatás volumene, hanem társadalmi differenciáltsága és differenciáltabb kezelhetősége iránt is sokáig érzéketlenné tette a foglalkoztatáspolitikát. Közben viszont a jóléti politikák alakítói egyre több ellátással, szolgáltatással próbálták meg kezelni az alacsony foglalkoztatásból adódó legkülönbözőbb megélhetési és dezintegrációs problémákat.

A munkahelyek tömeges megszűnésével (néhány év alatt másfél millió munkahely elvesztésével) keletkezett társadalmi feszültségek kezelésének a 90-es évek során a munkapiaci intézmény- és biztosítási alapú ellátási rendszer mellé rendelt eszközeivé váltak azok a társadalmi ellátórendszerek, amelyek, mint a nyugdíjrendszer, a gyereknevelési támogatások, együtt a felsőoktatás hirtelen tágra nyitott rendszerével, gyors expanziójával, segítettek a munkaerő kínálatát csökkenteni, és bizonyos megélhetési forrásokat nyitni a költségvetésből. A rendszerváltással elismert szociális jogok keretei között a szociális segélyezés és szolgáltatások rendszere is gyorsan kiépült az 1993-as szociális törvénnyel, hogy a társadalom periferiáján hirtelen felduzzadt rétegek megélhetését és társadalmi integrációját fenn lehessen tartani. „A rendszerváltás elején a társadalmi elégedetlenség és ellenállás megelőzése érdekében hozott engedékeny nyugdíjazási gyakorlat racionális politikai döntésként is értelmezhető” – írja Vanhuysse 2004-es magyar-lengyel összehasonlító kutatásaira is hivatkozva Scharle Ágota (2008, 261. o.), azt is hozzátéve, hogy „ugyanígy megokolható az anyasági ellátások kiterjesztése is”. Ezzel olyan helyzet alakult ki, hogy a 2000-es évekre „a lakosság közel negyedének valamilyen jóléti ellátás biztosítja a megélhetését, az ellátottak többsége inaktív, és legtöbbjük hosszú időre vagy véglegesen kikerült a munkaerőpiacról” – írja.

1. tábla

Adatok egyes ellátásokban résztvevőkről (2007-es és 2008-as adatok)⁶



Forrás: ÁFSZ, ONYF

Az elmúlt években számos elemző figyelmeztetett egyrészt arra, hogy a foglalkoztatás adott – alacsonyan megrögzült – színvonal mellett kiépült szociális ellátások gazdaságilag, az államháztartás szempontjából nem tarthatók fenn (Cseres–Gergely, 2007; Tóth István ...), másrészt arra, hogy a rendszer „csapda-helyzetet” hozott létre (Ferge, 2008; Szalai, 2004-05). A költségvetésben a kiterjedt jóléti források az egyének számára egy adott társadalmi minimumon való megélhetést tettek lehetővé, ez viszont az alacsony szintű segélyezésben való bennragadáshoz, a szegénység generációs újratermeléséhez vezetett.

A tartós túlköltekezés, a „túlsúlyos” szociális kiadások mögött leggyakrabban a paternalista államot, a korábbi rendszertől örökölt jóléti berendezkedést szokás emlegetni. De mint immár több szerző is figyelmeztet: piaci átalakulásunkkal és a szociális kérdés kezelésére adott válaszainkkal együtt formáltuk ki mai foglalkoztatási és szociális eszközeinket, ellátásainkat, intézményeinket (Ladányi, 2009; Krémer, 2008; Scharle, 2008). Az elmúlt két évtized történéseit, intézkedéseit pontosan követő és rendszerező Szalai Júlia azt mutatta ki, hogy „a lehetőségein mindegyre túlszaladó államot valójában a jelenkori magyar gazdaság és társadalom mélyén fekvő szerkezeti feszültségei és azokra épülő ellentmondásos érdekeltségi viszonyai tartják fogságukban” (Szalai, 2007, 12-13. o.). A jóléti újraelosztással az állam a hazai piacosodás gazdasági és társadalmi környezetét konstruálta meg, miközben az állam

újraelosztási eszközei felett az elmúlt húsz évben éles küzdelmek folytak az új gazdasági, politikai intézmények és szereplők között. A jóléti újraelosztást tehát többnek kell tekintenünk racionális allokálási problémánál. Szalai értelmezésében a túlköltekezés, a jóléti kiadások világa a hatalomból való részesedés illetve kirekesztés politikai terepe. (Szalai, 2007; 2004-05).

Ezt a megállapítást nagyon erősen támasztják alá azok a viták, amelyek az „Út a munkába” program előkészítése során a kistéleplési önkormányzatoknak a helyi társadalmi problémák megoldásához szükséges jogi és pénzügyi eszközei megnövelésére kinyilvánított igényei körül zajlottak. A szociális segélyezés helyi gyakorlatai felett megnyílt vita jól tükrözte, hogy a társadalmi szolidaritás normáinak megfogalmazása során milyen küzdelem zajlik erőforrásokért, befolyásért, hatalomért. Kistérségekben folytatott vizsgálatok (Simonyi, 2001; Adler, 2008; G. Fekete 2008; Váradi M., 2008) mutatják azt, hogy a helyi piacok, helyi munkaerőpiacok ráépültek a szociális és jóléti újraelosztás intézményeire, eszközeire. Ami a segélyezettek, az inaktívak oldaláról nézve rendszertelen munkavállalás, közmunka, átmeneti munkapiaci szituációkban való keringés, a megélhetés segélyt kiegészítő lehetősége, az a másik oldalról, a munkáltatók felől nézve helyi erőforrás, a helyi foglalkoztatás rugalmassága, aminek fenntartását a jóléti újraelosztás felett rendelkezők biztosítják. A szociális és foglalkoztatási rendszer, miközben a megélhetés alacsony minimumát nyújtja a közfoglalkoztatással, a megélhetést nem biztosító minimálbérekkel, a különböző szociális transzferekkel és a csekély foglalkoztatási biztonsággal, egyúttal a helyi foglalkoztatás, számos kisvállalkozás számára biztosítja az olcsó munkaerőt, s így a versenyképességet. Ismét Szalait idézem: „Az adott feltételek között a versenyképesség egyik legfontosabb forrása a második gazdaság hagyományaira épülő félpiacon üzemek folyamatos közreműködése: márpedig ez szilárd érdekeltséget teremt az iránt, hogy az állami újraelosztás a formális és informális kisvállalkozások milliós tömegét tartósan a piaci viszonyrendszer peremén tartsa, és ahogy felemelkedésüknek, úgy 'proletarizálódásuknak' is minden eszközzel elejét vegye (Szalai, 2007, 15. o.).

A társadalom periferiáján az erőforrások hasznosításának és a megélhetés rendszerének egyaránt része lett és maradt a feketemunka, az informális, háztartásgazdasági, alkalmi munkák rendszere. Efölött a helyi szociálpolitika, az önkormányzatok, de gyakran a munkaügyi kirendeltségek is szemet hunytak, részben a nehéz helyzetben lévők iránti „emberi megértésből”, részben a helyi közösségek foglalkoztatási rendszereinek érdekei alapján. A

települések vezetői nemcsak a feketemunkáról segílyt kérni bejövőt ismerik, hanem azokat a helyi munkáltatókat is, akik foglalkoztatják, munkára szállítják őket. A feketemunka mellett méltánytalanul segílyt kérőt a közvélemény könnyen pellengérré állítja, pedig a közösből az is elvesz, aki munkáltatóként nem fizeti be a járulékokat és adókat, azokat, amelyek révén aztán feketefoglalkoztatottjaik feketekereseteit segílyek egészítik ki. A helyi piacok mezőgazdasághoz, turizmushoz, személyes vagy háztartási szolgáltatásokhoz kötődő szezonális, alkalmi munkái létező, bizonyos szinten fizetni is képes keresletet elégítenek ki. A fejlett ipari országokban is a munkaerő jelentős része értékesül a helyi piacokon, nem mindenki csatornázódik be alvállalkozói és bedolgozói hálózatokon keresztül a globális piacokba. De ehhez ott létrejöttek az önfoglalkoztatás, az alkalmi munka, a helyi szociális gazdaság, a szövetkezetek szabályozott és támogatott (!) formái. Nálunk viszont a foglalkoztatás rendszerébe nem szabályozott módon és a szociális transzferekből származó jövedelmekkel „támogatva” feketemunkákként – ezek rendszertelenségét is kiegyenlítve – szervesültek ezek a tevékenységek.

Az „Út a munkához” program legtöbb bírálója ennek az ördögi körnek a megtörését kérte számon a politikán (Ferge, 2008; Krémer, 2008; Ladányi, 2008; Zolnai, 2008). Amennyiben ugyanis csak a közfoglalkoztatás csatornái tágnak a munkaerőpiacról kiszorultak számára, ameddig nem válnak elérhetővé esetleg a lakóhelytől távol megnyíló piaci munkahelyek, nem alakulnak át a helyi feketefoglalkoztatás különféle módozatai hivatalos foglalkoztatási alkalmakká, ameddig nem tágnak és differenciálódnak a munkába való belépésnek a formái, addig nem törtük meg a feketemunka és a jóléti újraelosztás együttesére való ráutaltságot. Nem törtük meg azt a rendszert, amely a hivatalos magas munkaerőköltség elkerülésére használja a feketemunkát, az alacsony munkabéreket (feketéket, szürkéket egyaránt) a szociális segílyel (és más szociális transzferekkel) megfejelve biztosítja széles körben a családok megélhetését és a vállalkozások jelentős részének fennmaradását. Ha a „passzív” segílyezésben a fekete- és informális munkák által biztosítható aktivitást egy szabályos formába, a közmunkák rendszerébe próbáljuk terelni, ezzel a feketefoglalkoztatás munkaerő-kínálatát kétségtelenül csökkentjük. De nem látható, hogy miként szünnének meg a feketefoglalkoztatás alkalmi a segílyezésből ugyan kiszűrtek, kimaradók vagy akár az amúgy valahol valamilyen formában hivatalosan foglalkoztatottak számára, miként, milyen beavatkozásokra kezd el szélesedni, differenciálódni a megélhetést, felemelkedést biztosítani tudó munka világába vezető út, miként válik „befogadóvá” a hazai munkapiac.

Segélyezés, ösztönzés a munkára, befogadó munkapiac – ezek a problémák azonban nem sajátosan magyar problémák, még ha most saját „kályhánktól” indultunk is. Hazai gondjaink megvitatásában a „kályha” rendszerint a rendszerváltás, előzményeivel, következményeivel (ez az „út-függőség”, „út-teremtés” problémaköre). A létrejött foglalkoztatási és jóléti rendszerben felmerülő kérdések, a megélhetési minimumok, a befogadó munkapiac eszközei, a munka világába való be- és visszavezetés, és az ehhez szükséges szolgáltatások azonban az EU egésze számára – más fejlődési utakat bejárva, de a globalizálódás következményeihez való igazodásban már közös terepen mozogva – is nagy kihívást jelentenek.

Az „aktív befogadás” uniós politikája

A nemzetközi szociálpolitikai és foglalkoztatáspolitikai szakirodalomban a 90-es évek közepe óta a jóléti rendszerek és a munkaügyi politikák eszközeit egymással való összehatásukban értékelő munkákban érzékletes és gyakran találó angol kifejezések terjedtek el.⁷ Ezek – a fordítások gyakran nehézkes volta ellenére is – hamar teret nyertek a magyar szociálpolitikai és foglalkoztatáspolitikai szakmákban is, mert igen képletesen fejezték ki a kutatásokban tapasztalt ellentmondásokat és a kiútkeresés irányait. Az *„employment friendly welfare”* = *„foglalkoztatásbarát jóléti rendszer”* kifejezés egyértelműen utalt arra, hogy a jóléti rendszereknek vannak/lehetnek olyan elemei, amelyek bizonyos társadalmi feltételek mellett működhetnek úgy, hogy látszólag könnyebb és egyszerűbb utat nyitnak a megélhetés egy minimális szintjéhez, mint a munkahelykeresésen keresztül a munkajövedelemhez vezető út. De nemcsak a hiábavaló munkahelykeresésben elfáradt, a közlekedési vagy mobilitási problémákkal megküzdeni nem tudó álláskereső esik ebbe a csapdába. A jóléti és munkaerőpiaci intézményeket működtetők is gyakran könnyebbnek és egyszerűbbnek látják, ha valamilyen ellátással oldják meg ügyfeleik megélhetési gondjait, mintha a hosszabb, netán bonyolult egyéni egészségi problémákat, családi igényeket intenzíven egyeztetni próbáló munkakereséshez differenciált és költséges szolgáltatásokat rendelnek hozzá. A foglalkoztathatóvá tétel ugyanis nemcsak képzést, oktatást, készségfejlesztést jelent, hanem számos, a munkakeresést és a munkavállalást akadályozó lakhatási, egészségi, közlekedési, családi probléma megoldásában való sokoldalú és időt igénylő támogatást.

A *„foglalkoztatásbarát jóléti rendszer”* kifejezés arra is utal, hogy a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközein túlmenően a jóléti rendszer összességének kell a foglalkoztatás bővítését célzó rendszerré válnia. Ez a kíváncsi jóval leegyszerűsítettebb módon fejeződött ki a

„welfare”, a „jóléti rendszer” helyébe a „workfare”, a „munkához kötődő ellátásokra épülő rendszer” megfogalmazása során, ami éppen a két fogalom hamis szembeállításának durván sematikus volta miatt sok kritikát kapott, és nem is vált mérvadó szakirodalmi körökben elfogadottá.

A kiterjedt jóléti ellátások egyes munkaerő-piaci ellenőszönző hatásai kapcsán a „*making work pay*” = a „*legyen a munka kifizetődő*” elv megfogalmazása is teret nyert az elmúlt néhány évben. Ez azonban nem a munka híján a jóléti ellátásokból való kizárást, a munkához kötődő támogatások és ellátások kizárólagosságát fogalmazta meg (mint a „welfare” helyébe „workfare”-t javaslók), hanem a jóléti ellátásokra alapozott megélhetéshez képest a munkából való jobb megélhetés perspektívájának igényét. A „legyen a munka kifizetődő” elv egyúttal azt is jelezte, hogy ez a szociálpolitika, az adó- és jövedelempolitika, valamint a foglalkoztatáspolitikai együttes feladata. Hiszen ezek együttes eszközzrendszerei teremthetnek ösztönzést a segélyekre és támogatásokra alapozott létfenntartásból a munkaerőpiacra való belépés irányába. Ezt a célzottságot – nem pedig vagylagosságot – fejezi ki az utóbbi évek brit „*welfare to work*” = „*jóléti rendszer révén a munkába*” szakmapolitikai célkitűzése is. Az elmúlt néhány évben az „*activation*” = „*aktivizálás*” kifejezés lett a leggyakrabban használatos a jóléti rendszer átalakítását célzó törekvések és a foglalkoztatáspolitikai megújítását illetően.⁸

Ebben a megközelítésben – alapozva a korábban már említett, 2003-ban felülvizsgált Európai Foglalkoztatási Stratégiára is – intenzíven dolgozott az Európai Unió Bizottsága 2006-tól kezdődően. A 2006-os a „Szociális védelemről és társadalmi befogadásról szóló közös jelentés”⁹ az európai jóléti politikák gyakorlatát áttekintve felszólította a tagállamokat, hogy a társadalmi befogadást elősegítő 2006–2008-as nemzeti cselekvési terveikben (a nemzeti jóléti politikákat megalapozó dokumentumban) kapjon elsőbbséget a munkaerő-piaci részvétel erősítése. A komplex aktiválási politika szereplőiként a munkaerő-piaci intézmények mellett és velük szoros együttműködésben a szociális szolgáltatásokat is nevesítették a közös jelentésben, mint az aktiválás kulcs szereplőit. Egyúttal pedig a foglalkoztatásból kiesettek, kimaradók számára az információnyújtástól az oktatási, képzési, egészségügyi, családi, munkaközvetítési szolgáltatásokig, különböző szolgáltatások egyéni élethelyzetekre szabott megoldásait sürgette a dokumentum.

Ugyancsak 2006-ban elfogadtak egy közleményt¹⁰ a munkaerőpiactól legtávolabb levők „aktív befogadásáról”, amely összepárosította a munkaerő-piaci programokban használatos

„aktiválás” kifejezést a szociálpolitikában használatos „társadalmi befogadás” kifejezéssel. Három elem együtteséből, a foglalkoztatásba segítségből, a megélhetéshez szükséges jövedelemtámogatásból és a beilleszkedés akadályait elmozdítani képes szociális szolgáltatásokból látja ez a közlemény felépíthetőnek az „aktív befogadás” politikai mixét. Ebben a közleményben egyúttal széleskörű társadalmi konzultációkat is kezdeményeztek a tagállamokban és a tagállamok között a teendőkről, jó gyakorlatokról. A Bizottság az egyéves konzultációs periódusban a tagállamok kormányzati szervei mellett az európai szakszervezetektől, munkáltatói szervezetektől, civil szervezetektől, európai nagyvárosok önkormányzataitól (köztük Budapesttől) kaptak válaszokat, elemzéseket, összesen hetvenhármat. Az ezeket feldolgozó jelentés leszögezi, hogy minden válaszadó üdvözölte a Bizottság komplex és holisztikus megközelítését, azt, hogy a társadalmi integrációt és a munkaerő-piaci részvételt egymásra épülő politikáknak és intézményrendszereknek együtt kell szolgálniuk.

E konzultációk alapján született meg a Bizottság 2007-es közleménye, amely az uniós foglalkoztatás- és szociálpolitika külön munkacsoportokban¹¹ dolgozó nemzeti szakértőit egy ad hoc munkacsoport keretében közös teendők kidolgozására szólította fel. Ez az uniós dokumentum már az „aktív befogadás” politikájának három pilléréként jelölte meg 1) a megélhetést biztosító minimális jövedelemtámogatást, 2) a befogadó munkaerőpiacot és 3) a minőségi szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását.

A közlemény abból indul ki, hogy a munkaerőpiactól legtávolabb levő csoportoknak (fiatalok és idősek, fogyatékossgal vagy egészségkárosodással élők, hajléktalanok, kisebbségek, kisgyermeket nevelők vagy migránsok országonként változó csoportjainak) társadalmi részvételük és foglalkoztathatóságuk erősítésére először a megélhetéshez szükséges megfelelő forrásokra, majd személyre szóló foglalkoztatási és szociális szolgáltatásokat nyújtó támogatásra van szükségük. A foglalkoztatáspolitikus és szociálpolitikus szakértőkből álló ad hoc bizottság az EU Tanácsának 1992-es ajánlását követve, arra hivatkozva és azt megismételve szögezte le a megélhetéshez szükséges jövedelemtámogatás jogát, mint az Unió szegénység elleni és a társadalmi befogadásért folytatott küzdelmének alapelvét. Szükségesnek mondta ki egyúttal azt, hogy a tagországok szakértői dolgozzák ki a minimum jövedelemszintek megfelelő voltát jelezni képes nemzeti mutatókat. Megfogalmazódtak, ill. megismétlésre kerültek (korábbi 1992-es) javaslatok a jövedelemtámogatásoknak az aktív munkakereséshez, munkára vagy képzésre való rendelkezésre álláshoz kötött feltételének

érvényesítéséről, amelytől csak „kor, egészségi és családi állapot függvényében” lehet eltérni. A jövedelemszerző képesség erősítésére, az ellátásokra való ráutaltság csökkentésére irányuló erőfeszítések mellett ugyanakkor a bizottsági közlemény, majd az ad hoc munkacsoport javasolta figyelemmel kísérni azt, hogy ezek az ún. „feltételelességi szabályok” hogyan hatnak a leginkább sérülékenyekre, „különösen azért, mert a szociális támogatás minimális szintje a legtöbb tagállamban már azt a szintet sem éri el, amely kiküszöbölné az elszegényedés kockázatát” (Commission 2007, 4. o.)

A közlemény tehát tartózkodik a „segély” és a „munka” alternatívaként történő szembeállításától, elismeri a megfelelő forrásokhoz és szociális támogatáshoz való jogot, viszont a jogok és kötelességek összhangja jegyében fogalmazza meg a munkára ösztönzést, a munkába állást, a foglalkoztatást előmozdító eszközök, szolgáltatások (így az adórendszerek, ellátási rendszerek, szociális és munkaerő-piaci szolgáltatások) felülvizsgálatának, kialakításának szükségességét (Commission 2007, 7. o.).

A befogadó munkapiacok követelményének megfogalmazásakor a 2007-es közlemény – a Közös Foglalkoztatási Jelentés¹² elveire és célkitűzéseire alapozva – sürgeti a társadalmi és foglalkoztatási integrációt előmozdítani képes szolgáltatások körének bővítését oly módon, hogy azok révén az alacsony képzettségű, fogyatékossgal élő, kisebbségi társadalmi csoportok foglalkoztathatósága növekedjen. A befogadás csatornáinak tágítása érdekében az alacsony keresetűek adóztatási gyakorlatából is javasolja elmozdítani az ellenősztonzó elemeket, miközben sürgeti a szociális gazdaság munkahelyteremtő képességének erősítését is.

Az aktív befogadás harmadik pilléréként körvonalazott területen, a minőségi szociális szolgáltatások biztosításának terén a közlemény leszögezte, hogy ezeknek mindenki számára, hátrányos megkülönböztetés nélkül elérhetőnek kell lenniük, biztosítaniuk kell a foglalkoztatástól távol tartó akadályok korai beazonosításának és az akadályok elhárítására irányuló beavatkozásnak egyénre szabott eszközeit, és ennek érdekében az ügyfelekkel való szoros együttműködést. A szolgáltatások átláthatósága és elszámoltathatósága, valamint a folyamatos, az ügyfelek bevonásával történő hatásvizsgálata is e pillér elemeként került megfogalmazásra. Ahogy – mint láttuk – az előző két pillér esetében is integrált foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai megközelítésre alapozott a bizottsági közlemény, itt is együttesen kezeli a munkaerő-piaci, képzési, lakhatási, gyereknevelési, egészségügyi szolgáltatásokat. A munkanélküli-ellátások és szociális támogatások közötti viszony

kialakítása, az ellátások feltételekhez kötésének (az ún. kondicionalitásnak) a szabályozása, az ellenőrzés és a munkára ösztönzés hatásainak gondos és folyamatosan monitorozott összehangolása éppúgy a különböző szakpolitikák összehangolt működését igényli, mint a szolgáltatások biztosításának területén a szervezeti és intézményi – egyes országokban az integráció bizonyos formáiig eljutó – együttműködés¹³.

Az Unió Foglalkoztatási és Szociális Ügyi Minisztereinek Tanácsa tavaly, 2008 végén, elfogadta a Bizottságnak a tagállami szakértők kétéves előkészítő munkája alapján tavaly októberben kiadott, az aktív társadalmi befogadásra vonatkozó ajánlását (Commission 2008), amely megismétli a minimum jövedelemtámogatáshoz és lakhatáshoz fűződő szociális jogokat. Felhívja ugyanakkor a figyelmet új eszközök igénybevételének szükségességére a szegénység elleni küzdelemben, egyrészt a társadalmi befogadás politikájának részeként a legmarginálisabb helyzetben levők munkaerő-piaci részvételének elősegítésére, másrészt viszont az Európai Foglalkoztatási Stratégia alapján a munkaerőpiacról való kirekesztődés megelőzésének, a hátrányos helyzetben élők foglalkoztatásának és társadalmi befogadásának támogatására. A foglalkoztatás rendszerétől távolra került, marginalizált rétegek esetében ez a kettős megközelítés tudja biztosítani az egyéni szociális, családi, egészségi, települési helyzetekben szükséges rugalmasság és biztonság („flexicurity”) együttesét. A uniós miniszterek tanácsa egyetértett abban, hogy az aktív befogadás politikája révén a tagállamok *a)* biztosítsák az alapvető emberi jogokat, *b)* juttassák érvényre a nemek közti egyenlőség és az esélyegyenlőség elveit, *c)* számoljanak a társadalmi hátrányok összetettségével és vegyék figyelembe a sérülékeny társadalmi csoportok sajátos helyzetét és szükségleteit, *d)* erősítsék a különböző régiók, kistérségek helyi társadalmainak összetartását, és *e)* a foglalkoztatás- és szociálpolitikák az életszakaszokból adódó igényeknek megfelelően támogassák a generációk közötti szolidaritást és törjék meg a szegénység generációk közötti átörökítésének folyamatát.

A húsz évvel ezelőtt elindult átalakulás megoldandó foglalkoztatási és szociális problémái nálunk sem alapulhatnak immár más elveken. Immár együtt alakítunk társadalmpolitikát Európával.

Irodalomjegyzék

Adler, J. (2008): A munkavállalási korú inaktív népesség motivációja, munkaerő-piaci távolmaradásának okai. In: Foglalkoztatást elősegítő kutatások. OFA Kutatási Évkönyv 4. Budapest.

Auer, P., Cazes, S. (szerk.) (2003): Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries, ILO, Genf.

Cazes, S., Nesporova, A. (2003): Munkaerőpiacok átalakulóban: rugalmasság és biztonság Közép- és Kelet- Európában, ILO Subregional office for Central and Eastern Europe, Budapest.

Commission of the European Communities 2008: Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market, Brussels (30 09 2008) C(2008).

Commission of the European Communities 2007: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Modernising social protection for greater social justice and economic cohesion: taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market, Brussels (17 10 2007) COM (2007) 620 final.

Commission of the European Communities 2006: Communication from the Commission to the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market, Brussels (8 2 2006) COM (2006) 44 final.

Council of the EU, 2006: „Joint Report on Social Protection and Social Inclusion”. Brussels.

Council of the EU, 2007: Joint Employment Report, Brussels.

European Commission, 2003: Employment in Europe, Brussels.

European Social Network 2006: Social and Employment Activation, a briefing paper, Brighton, www.esn-eu.org

Ferge Zs.(2008): Rögös út a munkához. Népszabadság, 2008. április 13.

G. Fekete É. (2008): A munkavállalási motivációk időben és térbeni változásai. In: Foglalkoztatást elősegítő kutatások. OFA Kutatási Évkönyv 4., Budapest.

Gyulavári T. (szerk.) (2003): Az Európai Unió szociális dimenziója. Második, átdolgozott, bővített kiadás. OFA kht., Budapest.

Knuth, M. (2008): Path Shifting and Path Dependence: Labour Market Policy Reforms under German Federalism, manuscript to be published ...

- Kok, W. (2005): Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europa. http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/ke5703265_en.pdf
- Krémer B. (2008): Milyen út a munkához? Népszabadság, 2008. május 16.; Beszélő, 2008. május.
- Ladányi J. (2009): Az antiszociális szociálpolitika formáinak kialakulása. Élet és Irodalom, 2009. január 16.
- Ladányi J. (2008): Hecckampány és erőszakhullám, Kritika, 2008. Szeptember-Október.
- Laky T. (2005): „A Nemzeti Foglalkoztatáspolitikája viszonya az EFS-hez és a Wim Kok jelentéshez - 1999-2004”, munkaanyag az MTA KTI Európai foglalkoztatáspolitikát értékelő kutatásához (kutatásvezető: Köllő J.).
- Martin, C. – Palier, C. (szerk). (2008): Reforming the Bismarckian Welfare Systems, Wiley-Blackwell.
- Scharle Á.(2008): Társadalmi riport. TÁRKI, Budapest.
- Simonyi Á. (2001): Foglalkoztatási „rend” hátrányos helyzetű kistélepléseken. Szociológiai Figyelő, 2001 szeptember.
- Simonyi Á. (2005): Szakmai, technikai és szervezeti innovációk a szociális szolgáltatásokban. Társadalomkutatás 23/1.
- Simonyi Á. (2008): Foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitika viszonya, amit már nem beszélünk meg. In: Laky Teréz – tanulmányok, emlékezések. Szerk.: Czákó Á. – Hárs Á.– Inzelt A. – Lengyel Gy. Magyar Szociológiai Társaság, Budapest.
- Vanhuyse (2004): The pensioner boom in post-communist Hungary and Poland: political sociology perspectives, International Journal of Sociology and Social Policy, vol. 24. no 1-2.
- Szalai J. (2004-05): A jóléti fogda I-II. Esély, 16 évf. 6. szám, 17. évf. 1. szám.
- Szalai J. (2007): Nincs két ország...? Osiris Kiadó, Budapest.
- Taylor-Gooby, P. (1995): A posztmodernizmus és a szociálpolitika: Nagy ugrás visszafelé? Esély, 1995. 2. sz.
- Taylor-Gooby, P. (szerk.) (2005): Ideas and Welfare State Reform in Western Europe, Palgrave Macmillan, London
- Váradi M. M. – Jász K.– Virág T. – Vidra Zs. (2008): Az illegalitás peremén – avagy munkavállalási (túlélési) stratégiák inaktív társadalmi csoportokban. In: Foglalkoztatást elősegítő kutatások. OFA Kutatási Évkönyv 4. Budapest.
- Zolnay J. (2008) Indulj, munkaverseny! – A „segélyek” elleni demagógiáról. Magyar Narancs, XX. évf. 25. szám, 2008. 06. 19.

¹ Jegyzetek

Az 1997-ben megfogalmazott, majd öt év múlva megreformált EFS foglalkoztatási irányvonalai 2003 óta három általános célt jelölnek meg: 1) teljes foglalkoztatás, 2) minőségi és produktív munka, 3) társadalmi kohézió és befogadás. Lásd: Gyulavári T. (szerk.) (2003.): Az Európai Unió szociális dimenziója. Ofa kht.

² Ezt a témát bővebben tárgyalom „Foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitika viszonya, amit már nem beszélünk meg” c. írásomban a Laky Teréz – tanulmányok, emlékezések c. kötetben.

³ Lásd erről: az EU Lisszaboni stratégiáját és az ennek teljesülését felülvizsgáló Kok jelentést.

⁴ Különböző országok sajátos „flexicurity” modelljeit írja le Cazes S. – Nesporova A. (2003) és Auer P.– Cazes S. (2003).

⁵ Tetszőlegesen kiválasztva két 90-es évekbeli időpontot, 1996-ot, ill. 1998-at: Finnország munkanélküliségi rátája 14,6, ill. 11,4 volt; Franciaországé 11,9, ill. 11,4; Németországé 8,9, ill. 9,3; Svédországé 9,6, ill. 8,3; Magyarországé pedig 9,6, ill. 8,4. (European Commission 2003).

⁶ Álláskereső: 445 011 fő (2007-es adat); rendszeres szociális segélyben részesülők: 140 186 fő (2007-es adat); rokkantsági nyugdíjasok: 784 509 fő (2008. szeptemberi adat); korhatár alatti rokkantsági nyugdíjasok: 426 880 fő (2008. szeptemberi adat); megváltozott munkaképességűek járadékában részesül: 187 260 fő (2008. szeptemberi adat).

⁷ A munkaerőpiaci és jóléti reformfilozófiák áttekintéséről összefoglaló mű Taylor-Gooby P. szerkesztésében az „Ideas and Welfare State Reform in Western Europe”, 2005 és Martin C., Palier B. szerkesztésében a „Reforming the Bismarckian Welfare Systems”.

⁸ Ennek az aktivizáló politikának az irányelveként szokták említeni a magyar szakzsargonban „*segély helyett munkát*” elvet. Fel kell hívni a figyelmet e megfogalmazás értelmizhetetlen és slamos voltára. Míg a munka, a munkahely, a foglalkoztatás mint a segélyeztettség alternatívája viszonylag pontosan definiálható tagja ennek a kifejezésnek, addig a „segély” és a „segélyen-élés” igen bizonytalanul használt és értelmezett a közbeszédben és sajnos egy helytelen szakmai zsargonban. A kifejezésben a „segély” leggyakrabban a munkanélkülieknek járó ellátásnak vagy a munkajövedelem hiányában (munkanélküli vagy inaktív) rászorulóknak nyújtott szociális segélynek felel meg. A munkaerőpiactól való távoltartó funkciója miatt azonban számos elemzés a különböző társadalombiztosítási jövedelmeket (pl. korai nyugdíj, rokkantnyugdíjak) vagy a családtámogatási juttatásokat is beleérti a „segélyen élésbe”, bár szakszerűbben „jóléti ellátásokként” (esetenként „túlságosan bőkezű jóléti ellátásokként”), „szociális transzferként” emlegetik ezeket. A „helyett” szó pedig egy nem létező viszonyt (hibásan) létezőnek tüntet fel, ugyanis nincs olyan társadalmi szereplő vagy intézmény, amely döntési helyzetben lenne, vagy eszközei lennének a döntéshez, hogy az egyiket vagy a másikat nyújtsa vagy kapja. A kifejezés a segélyezési rendszer és a munkapiac működése, szabályozása közötti társadalmi, gazdasági, demográfiai, kulturális mechanizmus bonyolultságát tagadva/eltakarva vezeti tévútra az újságolvasót és a döntéshozót egyaránt.

⁹ „Joint Report on Social Protection and Social Inclusion” 2006.

¹⁰ Lásd az irodalomjegyzékben: Commission 2007.

¹¹ Social Policy Committee (SPC) és Employment Policy Committee (EMCO).

¹² Joint Employment Report, 2007.

¹³ Néhány példájáról lásd: European Social Network, 2006.

Pataki Éva
Az aktivizáló, esélyteremtő állam szociális munkára
vonatkozó következményei

Bevezetés

Az alábbiakban az aktivizáló, esélyteremtő állam ideájának megvalósulásával összefüggő szakmai következményeket tekintem át, azokat a kérdéseket és válaszokat, amelyek a szociális munka területén születtek ezzel kapcsolatban.

Az elmúlt időszakban – főképp a munkanélküliség és a segélyezés összefüggésében – egyre nagyobb hangsúlyt kapott az aktivizálás, a munkára ösztönzés kérdése. A kormány nagyjából két évvel ezelőtt a szociálpolitika területén is meghirdette a szociális ellátások és szolgáltatások reformját, majd az „Út a munkához” koncepcióval, illetve a szociális törvény 2008. évi módosításával kifejezte abbéli szándékát, hogy a nagyarányú tartós munkanélküliség kezelését az eddigiekhez képest más elvekre és gyakorlatra kívánja építeni. A nyilvánosságra hozott kormányzati elképzelések közéleti és szakmai viták sorát eredményezték. A szakmai találkozásokon és fórumokon számos fontos részlet megvitatása zajlott. Többek közt a szociális szolgáltatások szerepe, a szociális munkásokkal kapcsolatos elvárások is tisztázásra vártak. Az „Út a munkához” koncepció első javaslataiból ugyanis kimaradtak azok a szociális szolgáltatások, amelyek már évek óta a beilleszkedési programok keretében a tartós munkanélküliekkel dolgoztak. Ezért félő volt, hogy az érintett kliensek életéből eltűnik a személyre szabott szociális segítség. Ez azért sem volt érthető, mert a foglalkoztatást érintő képzések és modellkísérletek sokasága zajlott le annak érdekében, hogy a szociális szolgáltatások sikeresebben, felkészültebben tudjanak hozzájárulni a munkanélküliség kezeléséhez. Mindezekon túl a foglalkoztatás és a szociális területek együttműködését érintő elvárások kidolgozási kísérleteinek folyamatos kísérő jelensége a szociális munka céljaival, eljárásaival összefüggő etikai, szakmai és módszertani viták sokasága. A hazai szociális munkában még szórványosak, és egy-egy aktuális intézkedéshez kapcsolódnak ezek a diskurzusok. Azokban az országokban, ahol már évekkel ezelőtt bevezették a foglalkoztatáshoz kapcsolt programsomagokat, megtörtént a szolgáltatások hatékonyság- és eredményességelvű racionalizálása, állandó viták tárgya a programokban bevont munkanélküliek kötelezése, az őket érintő kontroll és segítség kérdése, az aktivizálás és motiválás lehetősége, és nem utolsósorban a jóléti államok kiútkeresési próbálkozásainak a szociális munkára és a segítséget igénybe vevőkre gyakorolt hatása.

Tanulmányomban először a jóléti állam változását, és ezzel összefüggésben az aktivizáló állam ideáját elemzem, majd rátérek arra, hogy milyen kérdéseket vetett fel ez az eszme a szociális munka területén, és milyen válaszok születtek ezzel kapcsolatban. A szociális munkának mindig is központi eleme volt a szolgáltatások felhasználóinak ösztönzése, aktív cselekvésre készítése, hogy környezetüket a saját érdekeiknek megfelelően formálják, és ezzel megteremtsék életük jobbá formálásának feltételeit. Ugyanakkor a szociális szakma mindig is igyekezett megfelelni a megrendelők elvárásainak, úgy szolgálni a szociálpolitika céltételezéseit, hogy egyensúlyt teremtsen két megrendelője – az állam és a szolgáltatások felhasználói – elvárásainak, érdekeinek szolgálata között. Ezeket a szakmai törekvéseket és az aktivizáló szociális munka egyik modelljét mutatom be a tanulmány harmadik fejezetében.

Quo vadis, jóléti állam?

Az a jóléti állam, amelyet ismerünk, és amelyet etalonnak tekintünk, a múlt század első harmadában kezdte el történelmi pályafutását, és a maga teljességében a 2. világháború után bontakozott ki és vált a fejlett nyugati országok berendezkedésévé. Sikertörténetének, a jóléti államok „aranykorának” a 70-es évek elején bekövetkező olajválság vetett véget. Az akkori válság hatására kialakuló stagfláció nyitotta meg a jóléti államok körüli vitákat, és adott szabad utat a neoliberális közgazdaságtan befolyásának. „Ennek nyomán a fejlett országok kormányzati politikájában a korábbi fő cél, a jóléti állam kiépítése és kiterjesztése helyébe az ellenkező törekvés, a jóléti állam tevékenységének megkurtítása, visszaszorítása lépett”(Szamuely, 2004:948). A kisebb és jóléti költségeiben visszafogott állam igazolására számos kifogás fogalmazódott meg, amelyek közül most csak a legjellemzőbbeket mutatjuk be. A jóléti állam kritikája szerint:

1. a lakosság széles körét érintő jóléti juttatások, szociális ellátások az érintetteket (jóléti) függőségbe kényszerítik és ott tartják, a tanult tehetetlenség jelenségét eredményezik;
2. a jóléti állam elvonásaival és beavatkozásaival torzítja és korlátozza a nemzeti piacok versenyképességét;
3. a túlterjeszkedő állami bürokrácia sokba kerül és nem eléggé hatékony, illetve terjeszkedő logikája miatt épp a legrászorultabbakat nem éri el,
4. az eredendően a piaci kudarcok ellensúlyozására létrejött jóléti államok működési módjában egyre inkább a politikai kudarcok kezelésének szándéka került előtérbe;
5. a jóléti államok nem tudnak/tudtak rugalmasan reagálni a világ olyan változásaira, mint a globalizáció, a munkaerő-piaci igények megváltozása az információs technológiák terjedése miatt, illetve nem tudnak választ adni az e tényezőkkel összefüggésben jelentkező társadalmi problémákra, kihívásokra, mint amilyenek az érett jóléti államokban jelentkező tartós és tömeges munkanélküliség, az „új típusú szegénység”, az idős népesség arányának növekedése vagy a családok strukturális változása.

A kritikusok szerint a jóléti állam természetével, lényegével magyarázhatók a gazdaság ciklikus visszaesései és az állami költségvetéseket egyre jobban megterhelő nagy jóléti rendszerek: a nyugdíj, a családtámogatás, az egészségügy és a szociális ellátás költségeinek hatványozódó növekedése. A jóléti rendszerek valós fenntartási nehézségei miatt mindenütt elkerülhetetlen feladatként jelentkezett a kiutak keresése, és az adott ország hagyományainak, kultúrájának, a gazdasági feltételeinek és a jóléti és szociális rendszer jellemzőinek megfelelően indultak el a próbálkozások.

Az átalakítási víziókat különféle ideológiai áramlatok is befolyásolták: „Az ötvenes években a konzervatívok bíralták inflációs hatásai miatt. Tíz évvel később a baloldal támadta, amiért nem teremtett kielégítő egyenlőséget. A hetvenes években újra a jobboldal lendült támadásba az «adóztató-költsékező állam és a «kormányzati túltengés» diagnózisa következtében.” (Fekete,2005:6). A jóléti állam mindennek ellenére viszonylag ellenállónak mutatkozott az ideológiai kritikákkal szemben, és a jóléti kiadások idősoros mutatói azt bizonyították, hogy „makacsul nem akar sem összezsugorodni, sem – a marxi víziótól kölcsönzött szóhasználatával élve – ’»elhalni«”(Szamuely, 2004:949). Az ideológiai, politikai áramlatok tehát a vártnál kevésbé hatottak az állami költségvetés szerkezetére, az állami újraelosztás nagyságrendjében nem eredményeztek drámai csökkenést, inkább a jóléti állam fenntarthatóságába vetett hit szenvedett csorbát. Az persze más kérdés, hogy az állami támogatásokból mely társadalmi csoportok profitáltak továbbra is, mivel a magasnak tartott jóléti elosztás mellett mégis

szembesülni kellett a tömeges munkanélküliséggel, a növekvő egyenlőtlenségekkel, és a „gazdag” országokban élő gyerekek, munkaképes felnőttek szegénységével, a kirekesztődéssel. A rendelkezésre álló mozgástér adottságai miatt a jóléti állam jövője előtt három út mutatkozott:

1. *A jóléti állam visszabontása*, amelyet Thatcher és Reagan nevével és kormányzásával szokás összefüggésbe hozni. Mindketten hívei voltak a szabad versenynek, a minimális államnak, és a jóléti rendszerek radikális leépítésében gondolkodtak. Ez a megközelítés azonban csak idei-óraig hozott eredményeket, mert alkalmatlannak bizonyult a világban bekövetkező változások követésére. A „minimális állam” nem tudott például megfelelő választ adni az információs társadalom kihívásaira, mivel aktív állami közreműködés kellett az egyre inkább stratégiai ágazattá váló oktatás forrásainak koncentrálásához, biztosításához. Az új jobboldal szociálpolitikájának intézkedései a „tökéletes piac” illúziójára épültek, aminek jegyében elindult a jóléti rendszerek privatizációja, és az addig olyan fontos és nehezen kiharcolt értékeket, mint az egyenlőség, a szolidaritás, a szociális jogok, felváltották az önsegítés, az öngondoskodás, az egyéni felelősség, a verseny jelszavaival. A jobboldali próbálkozások nyomán keletkező szociális feszültségek és a megoldatlan társadalmi problémák azonban fokozatosan bebizonyították, hogy a szélsőséges államtalanítási kísérletek hamis útnak bizonyultak.
2. *A vegetálás a romokon*, amit inkább jellemez a halogatás, mint az útkeresés. Az ilyen helyzetbe kényszerülő államok állandó költségvetési hiánnyal, eladósodással küszködnek, a társadalom legnagyobb alrendszerei alkalmatlanná válnak a funkcióik ellátására és a változásra.
3. *Az esélyteremtő állam*, mint harmadik lehetőség, ötvözni igyekszik a jóléti államban rejlő lehetőségeket és a modern piacgazdaság előnyeit. Az esélyteremtő állam a jóléti ellátásokat szűkebbre szabja, és az univerzális rendszerek helyett a rászorultság elvén alapuló támogatási formákat alkalmazza. E koncepció szerint az állam felelősségének átrendeződése csökkenti az államtól való jóléti függőséget és a tanult tehetetlenséget. Az így felszabaduló forrásokat aztán fel lehet használni a piacélénkítő, profitot generáló beruházásokra. A növekvő gazdaság és a hatékony jóléti rendszer ezért egyszerre kedvez az üzleti élet szereplőinek, a tehetősebb társadalmi csoportoknak, és a megakadályozza a legszegényebbek leszakadását is.¹ (Fekete, 2005:19).

Sok tekintetben hasonló koncepció ismerhető fel az aktivizáló állam ideája mögött, amely a nyugati demokráciákban került előtérbe és vált gyakorlattá. Az aktivizáló szociális állam központi paradigmája az állam olyan irányú stratégiája, működési módja, amely az állami beavatkozással, illetve be nem avatkozással mozgósítja a potenciális forrásokat a munkaerőpiac, a közszolgáltatások és közigazgatás területén, illetve épít a polgári felelősségre. Érdemes kibontani, hogy valójában milyen célokból és milyen eszközökkel operálnak ezek az államok.

1. A munkaerőpiac aktiválásának lényege a rugalmas, versenyképes, deregulált munkaerőpiac kialakítása, amely ilyen adottságokkal gyorsabban alkalmazkodik a gazdasági környezet változásaihoz. Az így működő munkaerőpiac feltételei: a munkáltatók jogainak kiszélesítése, amivel értelemszerűen velejár a munkavállalói jogok szűkítése. Egy másik fontos eleme az atipikus, részmunkaidős, határozott idejű munkák az eddiginél nagyobb aránya, széleskörű elterjesztése, valamint a munkabérek szabályozásának „felpuhítása”.

2. A következő cél a gazdaságos, eredményes és hatékony közszolgáltatások kialakítása, amely a közszolgáltatások részleges vagy teljes privatizációjával és a magánosítás nyomán megjelenő versennyel jöhet létre. A piaci verseny logikájának és a kereslet-kínálat szabályozó mechanizmusainak megfelelően a közszolgáltatások minőségjavulása és költséghatékonysága várható. A kettős nyereség abban mutatkozik meg, hogy a szolgáltatások vásárlóinak módjában áll választani a szolgáltatások között, aminek eredményeként a számukra legmegfelelőbb ellátást kaphatják meg. A szolgáltatásoknak viszont érdekében áll a pazarlást elkerülni, és az igényekhez alkalmazkodó feladatterületeken minőségi szolgáltatást nyújtani. A várt eredmények feltétele, hogy a közszolgáltatások területén is érvényesüljön a menedzserizmus, és olyan kritériumok kerüljenek bevezetésre, amelyek mérhetővé teszik a szolgáltatások eredményességét és hatékonyságát.
3. A polgári aktivitás elősegítése az öngondoskodáson, az egyéni felelősségen alapul. Az állam a „jogok és kötelezettségek” egyensúlyának megtartására törekszik, vagyis annyi állami támogatás várható el, amennyit a polgár a személyes életkockázatának, problémáinak megelőzése és megoldása érdekében befektetett. A kliens „vásárlóvá” minősítése csökkenti a kiszolgáltatottságot, a függőséget, és egyenrangú helyzetet teremt az állam és polgárai között (Galuske, 2004).

A felsorolt választási lehetőségek alapján tehát a jóléti állam fenntarthatósága előtt gyakorlatilag két irány körvonalazódott. Az egyik, hogy a visszahúzódó állam spórolásba kezd, főképp a sokat kritizált „passzív” eszközökön, valamint a gazdaság versenyképességét rontó területeken, mint amilyenek például az alanyi jogon járó támogatások és az ingyenes közszolgáltatások. A másik, számos elemét tekintve az előbbiből eredő irányvonal, hogy az állam azokba a területekbe investál, amelyek javítják a versenyképességet; ilyenek az oktatás és a korszerű technológiák. A piaci logikát követve költséghatékonysági alapokra helyezi a közszolgáltatásokat; az aktivizálás érdekében a munkát, illetve a foglalkoztatást állítja a szociálpolitika középpontjába; a polgárokat öngondoskodásra motiválja azzal, hogy kiveszi alóluk a szociális védelem biztos és kényelmes „függőágyát” (Nadai, 2007).

Szociális munkások vitája az aktivizáló államról és szociálpolitikájáról

Miután a szociális munkásokat alkalmazó szociális szolgáltatások nagyban függenek az állami forrásoktól, ezt a szakmát igen érzékenyen érinti minden olyan változás, ami a jóléti koncepciók változásával, a kiadások szűkítésével, korlátozásával jár, akár a saját lehetőségeikről, akár a klienseik számára elérhető támogatások, segítségek mértékéről, formájáról van szó. Mindemelllett a klienseik helyzetén keresztül gyorsan és közvetlenül tapasztalják a jelentkező szociális problémákat, mint a szociálpolitikai szándékok közvetítői és megvalósítói, hamar szembesülnek a bevezetett intézkedések következményeivel. Az is viszonylag világosan látszik, hogy a jóléti állam eddigi útkeresései számos problémára nem nyújtottak megoldást, viszont új és újabb követelmények elé állították a szociális szakembereket. A sokféle elvárás egyike, hogy a szociális munkások a munkaerő-piaci aktivitást elősegítő szolgáltatások felé orientálódjanak. Ezen igények nyomán olyan képzési, foglalkoztatási és a szociális segítséget vegyítő szolgáltatási „csomagok” alakultak ki, amelyek jellemző kliensköre a tartósan munkanélküli, alacsony képzettségű és főképp szociális transzferekből élő emberek lettek, tehát azok a csoportok, akik helyzetük folytán nem tudtak megküzdeni az új idők kihívásaival. Az a feltevés, hogy ezek az emberek nem tudnak és/vagy

nem akarnak részt venni a társadalom fő áramába tartozó fontos tevékenységekben, esetleg elveszítették az önállóságukat, az öngondoskodási képességüket, azzal járt, hogy legtöbbjüket kötelezték a szolgáltatások igénybe vételére, az együttműködésre. A szociális munkásoktól viszont azt várták, hogy teszteljék a munkához kapcsolódó készségeket és motivációkat, kontrollálják, adott esetben szankcionálják a klienseik nem megfelelő cselekvését, életmódját. A szociális munkások számára megfogalmazott új követelmények megkongatták a szakmai vészharangokat, és a szociális munka deprofesszionalizálódásának, visszafejlődésének víziója, illetve a túlzott alkalmazkodás, az állami törekvések mechanikus kiszolgálásának félelme is megjelent (Staub-Bernasconi, 2007). Nem csoda, hogy a szociális munka területén szakmai viták sokasága kezdődött el.

E szakmai viták egyik érvrendszere a munkanélküliség jelensége mögött meghúzódó magyarázatokat érintette. A kritika úgy szólt, hogy a nyilvánvalóan strukturális, és az alacsony iskolázottságú, szegénységben élő csoportokat tekintve abszolút munkanélküliség a politikusok és a fő ideológusok tevőleges hozzájárulásával, valamint a tömegkommunikáció segítségével fokozatosan individualizálódott, és a munkaképesség vagy -képtelenség az egyének felelősségévé vált. Vagyis sokak számára nincs elég munka, de nem erről beszélnek a döntéshozók, hanem arról, hogy munkanélküliként is jobb hozzáállással, motiváltsággal kellene élni és viselkedni, és mindenekelőtt a munkát kitartóan kell keresni. Elsősorban ennek az „életérzésnek” az előhívása jegyében indították el a foglalkoztatási, munkaerő-piaci integráló programok sokaságát, sok pénzért, amelyben gyakran a piacon nem hasznosuló képzésekre, tréningekre, továbbá közmunkára kötelezték az érintetteket. A szociális munkások azonban úgy látták, hogy e szolgáltatásokkal egy végtelenített programsorozat indult útjára, ugyanis az érintettek egy jelentős részét nem volt hova integrálni. A klienseikhez hasonlóan gyakran kényszerből cselekvő szociális munkások ezért hiteltelennek, és a szakmai etikájukkal, céljaikkal összeférhetetlennek tekintették az ilyen programokban számukra kijelölt feladatokat.

Sok bírálatot váltott ki az is, hogy a szolgáltatásokat érintő hatékonysági, gazdaságossági és eredményességi törekvések a szociális munkától idegen eljárásokat, mérési, értékelési módszereket, bürokratikus és mechanikus eszközöket telepítettek rá a szolgáltatásokra. A tesztek, az űrlapok, feladategységek, műveleti elemek és pontozásos rendszerek a termelés, az ipar logikáját kényszerítették az emberi viszonyokra, kapcsolatokra és perspektívákra, megmunkálendő, átalakítandó tárggyá degradálva a szolgáltatást igénybe vevőket, és ügyintézőkké, felügyelővé lefokozva a képzett, magasan kvalifikált szociális munkásokat (Galuske, 2004).

A viták egy harmadik vonulata az egyéni szabadságjogok ügyét érintette. A szociális szolgáltatásokra kötelezett kliensek növekvő száma ismételten elindította a szociális munkások kettős mandátumáról szóló diskurzusokat a kontroll és segítő funkció értelmezéséről.² Sokan úgy látták, hogy a szociális munka segítő oldala hátrányba került a kontrolláló feladatok javára, ami a szociális szakemberek többsége számára nem összeegyeztethető a segítői önképpel és célokkal. Másrészt, a munkára kötelezés kapcsán felvetődött a „nem dolgozás jogának” kérdésköre. E megközelítésben nem a munka társadalmi, emberi jelentőségének leértékeléséről van szó, hanem a minimális szociális biztonság és védelem jogának elismertetéséről egy olyan valóságban, ahol nincs elegendő megfelelő minőségű és megélhetést biztosító munka. Ilyen időkben, szólt az érvelés, nem az érdemtelenység „lejáró lemezeit” kellene elővenni, hanem széles körben tudatosítani kellene, hogy a tradicionális keretek közötti munkavégzés nélkül is van társadalmi szempontból fontos

értéke és jelentősége az embernek mint entitásnak, és természeti joga minden embernek a társadalmi tagság, függetlenül attól, hogy gazdasági hasznot hoz-e vagy sem (Nadai, 2007).

A szociális munka területén jelentkező társadalmi kritikák közepette a munkavégzésre fókuszáló szolgáltatásokban elindultak a módszertani fejlesztések, amire azért volt szükség, mert tenni kellett valamit azokért az emberekért, akiknek a szociális ellátása a szolgáltatások igénybe vételétől függött; másrészt tenni kellett azért is, hogy ezen a területen ne az igazgatási, hatósági szemlélet, hanem a szociális munka személyességre, bizalomra épülő segítő munkaformái, eljárásai kerüljenek előtérbe.

Régi fogalmak és megközelítések „új ruhában” – Az aktivizáló és motiváló szociális munka

Előjáróban fontos leszögezni, hogy az aktivizáló szociális munka kifejezés nem ugyanazt a tartalmat takarja, mint az aktivizáló állam vagy aktivizáló szociálpolitika. Az aktivizálás és motiválás a segítő munka szerves része igen régóta. Az esetmunka elméletének kidolgozói e két fogalom központi jelentőségét azért hangsúlyozták, mert a kliens aktivitásának, motivációjának elősegítése azt a célt szolgálja, hogy a szociális munkás segítségével minél előbb a saját kezébe vegye a sorsa irányítását, maga tudja meghozni az életére és problémáinak megoldására vonatkozó döntéseket. Tehát a szociális munka értelmezése szerint az aktivizálás vagy motiválás a kliens emancipációját, autonómiáját szolgálja a közvetlen segítés területén.

Ezzel szemben az aktivizáló állam logikájából inkább az következik, hogy a szociális ellátásoktól függővé, passzívvá vált, és a segítséggel, munkával szemben „nem motivált” emberek beállítódását kell leküzdeni. Tény, hogy a szociális segítés területén mindig lehetett találkozni olyan emberekkel, akik az életproblémaikat nem ismerték fel és el, ezért ellenállást mutattak a segítséggel szemben. A segítő szolgáltatások természetes velejárója volt ezért mindig a kliens ellenállása, motivációjának ingadozása és a változásokkal kapcsolatos aktivitás hiánya. Ennek tolerálása a segítés alapkövetelménye, amihez viszont az is hozzátartozik, hogy vannak eszközök és elegendő idő a kliens „bevárására”. Ezeket a puha, inkább a klienskíséretet képviselő munkaformákat azonban felváltotta a gyors alkalmazkodás, belátás és bizonyítás elvárásának türelmetlensége, az adminisztratív szemlélet, a papíralapú ügyintézés és a kliens helyzetét kevésbé méltányoló szűk határidők sürgetése. Némiképp karikírozva a helyzetet: dolgozni kell tehát minél előbb, és minden más probléma, körülmény ez alá van rendelve. A szociális szolgáltatásokkal szemben megmutatkozó elvárások mögött fel kell fedoznünk a segítségre szoruló emberrel és élethelyzetével kapcsolatos elképzelések változásait és ennek következményeit. Egyrészt fokozatosan nőtt az olyan emberek szolgáltatásra kötelezése, akiknek nehéz élethelyzete nemcsak az egyéni képességeken, értékeken, életstíluson és az egyéni jó vagy rossz döntéseken múlik, hanem szorosan kapcsolódik a társadalmi esélyek egyenlőtlen eloszlásából következő tömeges problémákhoz. Vagyis a kötelezettség nem valamiféle súlyos normaszegéshez kötődik, hanem a szegénységhez, munkanélküliséghez, „szociális” betegségekhez. Így a kötelezés azt tükrözi, hogy a társadalmi felelősségek elismerése helyett a politika az érintetteket igyekszik a többségi normákhoz való alkalmazkodásra kényszeríteni. Tehát a szegénység önhiba, és a szociális szakemberek feladata e hibák kijavítása. Nincs mit csodálkoznunk azon, hogy a szerencsétlenségükért és szenvedésükért felelőssé tett emberek nem értik, hogy miért kellene épp nekik egy számukra esélyt alig adó, sokszor ellenségesnek mutakozó világban akarniuk, változniuk és a számukra elérhetetlennek látszó életstílus elvárásaihoz alkalmazkodniuk.

A szociális munkások – érzékelve ezeket az ellentmondásokat – azon kezdtek el fáradozni, hogy a rendelkezésre álló szűk mozgástérben megtalálják a dialektikus megoldást, vagyis megtartani mindazt, ami a segítség lényege, és egyúttal alkalmazkodni a társadalmi kényszerekhez.

Az egyik választ a különféle szociális munkaformák párhuzamos alkalmazásában látták. Ismét előtérbe kerültek a csoportmódszerek, és reneszánszát éli a közösségi szociális munka, mivel mindkét területen nagyobb hangsúlyt kap a környezet adta lehetőségek felhasználása, az önszerveződés, az egymás iránti szolidaritás kifejezése, és nem utolsósorban a polgári részvétel elősegítése, az egyének segítő potenciáljának felismerése és kiaknázása, ami jól illeszthető a polgári felelősség paradigmájához. Az egyénre, családra fókuszáló esettanulmányban pedig középpontba kerültek olyan modellek, mint a German és Gitterman (1988) nevéhez fűződő „Life modell”, a feladatközpontú megközelítések, illetve olyan módszerek kaptak hangsúlyt, mint a szociális hálózatok feltérképezését és használatát elősegítő hálózati kártyák vagy az ökögram, és a család belső viszonyait viszonylag egyszerű eszközökkel feltáró genogram. Egyik sem vadonatúj felfedezés, inkább olyan megközelítések, módszerek, eljárások alkalmazását jelenti, amelyek viszonylag egyszerűbbé teszik a problémafeltárást, és hozzájárulnak a kliens számára is átláthatóbb helyzetértékeléshez, ezzel támogatva motivációját és aktivitását.

A segítség fő alapelvei azonban változatlanok maradtak. Az empátia, a tolerancia, a klienst elfogadó és elismerő hozzáállás továbbra is szükségesek a szociális munkás és a kliens bizalmon alapuló kapcsolatához, mert ezek jelentik a változásokhoz, az elvárásokhoz kapcsolódó bizonytalanságok, félelmek és ellenállások csökkentésének lehetőségét.

Vagyis az aktivizáló, motiváló szociális munka nem egy új modell, hanem egy olyan irányultság, koncepció, ami a már meglévő ismeretek és gyakorlat alkalmasabb egyvelegét nyújtja. Példaként és a fejezet mondanivalójának elmélyítéseként a következőkben az aktivizáló szociális munka egyik modelljét mutatom be.

Az aktivizáló szociális munka „kilencszakaszos modellje”

Az aktivizáló, motiváló esettanulmány, követve a segítő beavatkozások általános logikáját, Gehrman és Müller (2007) szerint kilenc szakaszra, illetve feladatcsoportra osztható, amivel fenntartható az aktivitás és a motiváció.

Az első szakasz a kapcsolatfelvétel szakasza, melynek elsődleges célja, hogy a kapcsolat jellemzői tisztázódjanak. Miután gyakran kötelezett klienssel van dolga a szociális munkásnak, elengedhetetlenül szükséges a kötelezettség tényét, tartalmát és következményeit tisztázni. Ehhez az is hozzátartozik, hogy a szociális munkás világossá teszi, neki milyen jelentési kötelezettségeknek kell eleget tennie, mivel jár mindkettőjük számára az együttműködés elutasítása. Másrészt nagy figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen elvárásokkal érkezett a kliens.

A második szakasz, ismerős módon, a feltárást jelenti, amely viszont annyiban különbözik a megszokottól, hogy a kötelezett kliensek esetében kerülni kell a patológiai szemléleten alapuló diagnosztizálást, pszichologizáló címkézést. Helyette az erősségek és a források felé kell fordulni, mind a kliens személyes adottságait, készségeit és kompetenciáit, mind a

környezeti kapcsolatokat tekintve. A fő szempont, hogy a klienssel együtt alakuljanak ki azok a változtatandó területek, amelyek az ő és környezete működését érintik. E mellett feltárást igényelnek az aktuális életfeladatokhoz tartozó teendők és az eddigi megküzdési stratégiák eredményei, a stresszorok és a védő faktorok, a szociális hálózatok állapota.

A harmadik szakasz annak tisztázása, hogy mely résztvevőknek milyen jogai és felelősségei vannak, és ezekkel hogyan lehet élni, és mi történik, ha bármelyik fél megsérti vagy nem veszi figyelembe ezeket. A szociális munkás ennek csak akkor tud eleget tenni, ha normálisnak tekinti a kliens ellenállását, respektálja az életstílusát, és a klienssel való együttműködésben tisztázza az elvárásokat és lehetőségeket.

A negyedik szakasz, illetve feladat a motiváció, az aktivitás csökkenésekor a késztetés, ösztönzés. A rendszeres találkozások által viszonylag hamar felfedezhető, ha a történések nem a megbeszéltek szerint alakulnak, a kliens együttműködési szándéka csökken. E helyzetekre figyelemmel a kapcsolatban folyamatosan tudatosítani szükséges, hogy a segítő és kliense közös érdeke a kötelezettséggel járó feladatok minél előbbi teljesítése, és ez által a kötelezés megszüntetése.

Az ötödik fázis az alternatívák kialakítása, amelyhez érdemes a helyzetben rejlő előnyöket és hátrányokat megvizsgálni, illetve azokat a támogató és akadályozó tényezőket áttekinteni, amelyek a cselekvési lehetőségeket befolyásolják.

A hatodik és hetedik feladat a reális célok és tervek kidolgozása, amelynek kapcsán azokra a kérdések is válaszokat kell keresni, hogy mit akarunk elérni, hogyan és kik segítségével vagy részvételével, illetve honnan fogjuk tudni, hogy elértük a célunkat. Mindehhez a reális és konkrét céloknak és a hozzákapcsolt kézzelfogható cselekvési stratégiáknak, viselkedéseknek is világossá kell válnia. Fontos újra és újra emlékeztetni a szociális munkásnak önmagát is, hogy nem csak a saját elvárásai szerint kell értékelnie a cselekvési lehetőségeket, azaz nem ő a helyes szándékok, célok egyedüli hordozója. Ha ezt elfelejt, akkor az együttműködés paternalista beavatkozássá alakul, vagy konfliktusok kezdik el rombolni a kapcsolatot. A közös munkához szorosan hozzátartozik az együttműködés és a cselekvések folyamatos visszacsatolása azért, hogy lehetőleg mindenki elkerülje a túlzott elvárások következtében bekövetkező csalódásokat.

A kilencedik szakasz a zárás és értékelés, ami a klienssel közösen történik meg. Vagyis a szociális munkás és a kliens áttekintik, hogy mit értek el együtt, hogyan tarthatók fenn az eredmények, és hogyan látják az egész folyamatot. Az értékelés azonban jelentheti a hivatalos jelentések elkészítését, a kapcsolatban álló más szervezetekkel való együttműködés együttes értékelését is.

Természetesen a bemutatott koncepciónak nagyon sok finom, a hogyanokra vonatkozó részlete van, és az egyes szakaszok nem különülnek el teljesen, ezért a folyamat előrehaladtával bármelyik fázisba vissza lehet lépni, ha szükséges.

Az aktivizáló, motiváló szociális munka nagy figyelmet fordít a kötelezettségből adódó értetlenség és ellenállás kezelésre. Teljesen normális jelenségnek tekinti, hogy az érintettek az életüket érintő felügyelettel szemben különféle stratégiákkal védekeznek. A szociális munkás és kliense kapcsolatában megjelenő „autonómia-konfliktusok” csökkentésének egyik lehetősége, hogy a kontroll tartalma és a kliens életére vonatkozó kiterjedtsége világos keretek közé kerüljön, és a szociális munkás a kliensével együtt értelmezze a kapcsolatban betöltött

szerepét. A kötelezettségen alapuló segítség minden mozzanatát, a klienst érintő minden eseményt, tervet, intézkedést, értékelést átláthatóvá kell tenni, és az együttműködésben rejlő közös érdekekre érdemes alapozni.

Összegzés

Tanulmányomban az aktivizáló, motiváló szociális munka mögött meghúzódó történésekkel és szakmai válaszokkal foglalkoztam. Amit igyekeztem hangsúlyozni, hogy a szociális munka logikája csak úgy egyeztethető a foglalkoztatási célú elképzelésekkel és programokkal, ha elég tere marad a szociális segítségnek. Véleményem szerint csak a személyes és bizalmi kapcsolatokon alapuló szolgáltatások érhetnek el tartós eredményt, és ezzel a lehetőséggel elvileg rendelkeznek a szociális munkások. A szociális munkában rejlő potenciál azonban csak akkor tud kibontakozni, ha elismerésre és elfogadtatásra talál a szociális munka majd egy évszázada alakuló értékrendje, módszertana és szakmai beállítódása, másrészt az a szakmai rugalmasság, ahogy reflektálni képes a kor követelményeire. Ugyanakkor be kell látni, hogy a szociális problémák nagysága, tömeges érintettsége szétfeszíti azokat a megszokott segítői kereteket, módszereket és eljárásokat, amelyeket eddig a szociális szolgáltatásokban alkalmaztak. A szemléleti és módszertani megújulás ezért itthon is elengedhetetlen, és nyitottságot követel a szociális szakmától. Ennek azonban az is feltétele, hogy legalább annyi erőfeszítést kell elvárunk a társszakmáktól, a fenntartóktól és a döntéshozóktól a jó munkához szükséges megfelelő körülmények és együttműködések kialakítása érdekében.

Felhasznált irodalom

- Bullinger, H. – Nowak, J. (1998): Soziale Netzwerkarbeit. Lambertus, 174–176 . p.
- Fekete, J: A madzagon rángatott jóléti állam és az aktualitás. In: Az állam szerepe a jólétben és a mindennapi hatalomgyakorlásban. MTA Politikatudományok Intézete; Műhelytanulmányok 2005/3. szám, www.mtapti.hu/pdf/mtszigfek.pdf
- Galuske, M. (2004): Der aktivierende Sozialstaat. Konsequenzen für die Soziale Arbeit, www.ehs-dresden.de
- Gehrmann, G. – Müller K. D. (2007): Aktivierende Soziale Arbeit mit nich-motivierten Klienten. Walhalla, Berlin.
- German, C. B. – Gittermann, A. (1988): Praktische Sozialarbeit. Das „Life-Model“ der sozialen Arbeit. Stuttgart.
- Nadai, E. (2007): Die Vertreibung aus Hangematten: Sozialhilfe im aktivierenden Staat, www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Eva_Nadai.pdf
- Stark, W. (1993): Die Menschen stärken. Empowerment als ein neues Sichtfeld als klassischen Themen von Sozialpolitik und sozialer Arbeit. Deutsche Zeitschrift für Sozialarbeit, Stuttgart, Heft, 2, 41–44. p.
- Staub-Barnasconi, S. (2007): Von beruflichen Doppel- zum professionellen Trippelmandat. Zeitschrift für Sozialarbeit in Österreich (SIÖ) Juni 2007.
- Szamuely, L. (2004): A „haldokló” jóléti állam az 1990-es években. Közgazdasági Szemle, 2004 október.

¹Jegyzetek

Az esélyteremtő állam koncepciójának kidolgozói Ladányi János és Szelényi Iván magyar szociológusok, bővebben: Ladányi J.- Szelényi I. (1997): Vázlat az „esélyteremtő állam” elméletéhez. A jóléti államon és a neokonzervativizmuson túl. Gazdaság XXX. Évf. (Új folyam VI.) 1. szám.

² Lásd erről részletesen: Pataki Éva: Kontroll és segítő funkció a szociális munkában. A kötelezett kliensekkel való munka elméleti és gyakorlati kérdései. (Megjelenés alatt.)

Krémer Balázs

A szociális szolgáltatások modernizációja – közpolitikai trendek, elvek, irányok

Áttekintés a szociális szolgáltatások fejlesztésének nemzetközi trendjeiről, illetve alapvető kérdéseiről

Minek a modernizációja?

A szociális szolgáltatások fogalma igen sokrétű, sokféle tevékenységet foglal magába. A nemzetközi szakirodalomban általában a következő szolgálatokat, szolgáltatásokat szokás ide sorolni (hangsúlyozva azt, hogy „általában”, hiszen a fogalom tartalma országonként, szociálpolitikai rezsimenként, sőt, olykor akadémiai iskolánként és szerzőnként is eltérhet az általánostól) (Swaan, 1988; Dept. Of Health, 1998):

- koruk, betegségük, fogyatékoságuk miatt önmaguk ellátására képtelen emberek ápolása-gondozása, amennyiben lehet: rehabilitációja;
- gyermekfelügyelet, gyermekgondozás – óvoda, bölcsőde, napközi, stb.;
- a gyermekvédelmi-gyámügyi beavatkozásokat megelőző prevenciók, gyermekjóléti szolgáltatások;
- az állami hatóságok által a természetes családjukból kiemelt gyerekek felnevelése, gondozása;
- speciális csoportoknak (így pl. hajléktalanoknak, szerfüggőknek, idegeneknek stb.) nyújtott bentlakásos és „ambuláns” szolgáltatások;
- igazságügyi, büntetőpolitikai szolgáltatások (például pártfogó felügyelet, gyermek- és fiatalkorú bűnelkövetőkre irányuló büntetőpolitikai intézkedések, szolgáltatások, mint amilyen a javítóintézeti nevelés, az alternatív büntetési formák és az elterelés);
- munkaügyi, álláskeresési szolgáltatások, illetve ezek kiterjesztéseként, általános szociális-jóléti információs, közvetítői, tanácsadói szolgáltatások;
- családsegítő szolgáltatások, mint amilyenek az életvezetési és kríziskezelési szolgáltatások, a szociális terápiák, a családi válságokat, az eladósodottságot stb. enyhíteni hivatott szolgáltatások.

A szociális szolgáltatások célja és tartalma

Az igen sokszínű, sokféle szociális szolgáltatás közös tartalmait, szakmai normáit nehéz lenne egységes keretbe foglalni. Amit közös normaként, kritériumként meg lehet fogalmazni, az a következő:

- Az emberek életébe történő személyes segítségre-beavatkozásra csak akkor van szükség, ha valaki nem képes saját magáról gondoskodni, saját életét normál kerékvágásban tartani (Dept of Health, 2005).
- Az előző pont azt is jelenti, hogy ha valaki szellemi, fizikai, mentális állapota alapján képes önmagát ellátni, akkor kerülni kell az életébe történő személyes beavatkozást: ilyenkor humanitárius és anyagi megfontolások alapján egyaránt célszerűbb pénzzel, eszközökkel, dologi feltételekkel segíteni azt, akinek gondjai vannak az életfeltételeinek megteremtésében (Conrad–Leiter, 2004).
- Gyakran, némiképp félrevezetően, az előző pontban leírt követelményt szokás azonosítani a „túlgondozás” („overprotektivitás”) elkerülésének követelményével. Az elv valójában annyit tesz hozzá az előzőhöz, hogy nem pusztán el kell kerülni a személyes beavatkozásokat mások életébe, ha ez lehetséges, hanem nem szabad, nem érdemes semmivel sem több személyes segítséget nyújtani annál, mint amennyit feltétlenül muszáj (Feldstein, 2005).
- Mindezt akként is összefoglalhatjuk, hogy a szociális szolgáltatások általánosan elfogadott legfontosabb célja az, hogy – akár tartós, akár ideiglenes, behatárolt ideig tartó személyes támogatásokkal, segítségekkel – a szolgáltatásban részesülő emberek a lehető legteljesebb, legszabadabb, legautonómabb, leginkább önrendelkező és önfenntartó életet legyenek képesek élni (Meagher, 2004).
- Az előző elveknek vannak további fontos további következményei is. Egyrészt – a kivételesnek számító, hatósági erőszakkal is kikényszeríthető gyermekvédelmi ellátásokat és a különféle feltételekhez, így munkakereséshez és együttműködési kötelekhez kötött szociális ellátásokat leszámítva – alapesetben nem lehet embereket rákényszeríteni a szociális szolgáltatások igénybe vételére (Monroe–Tiller, 2001). Minden olyan segítség, amelyet az emberek nem igényelnek, de különféle nyomások, pressziók hatására mégis „fogyasztják őket”, nem igazi segítségek, hanem az állami kontroll, felügyelet uralmi eszközei (Mares, 2004).

- Másrészt, az előző elveken túllépve, a szociális szolgáltatások esetében minden más jóléti ellátásoknál fontosabb, nagyobb jelentőségű kérdés a „fogyasztó hatalma”. Ez jelentheti tiszta esetben a fogyasztó választási lehetőségét a szolgáltató megválasztására, bonyolultabb esetben (pl. versenyző szolgáltatók híján) a felhasználó részvételét a szolgáltatás tartalmának, mértékének és mikéntjének meghatározásában (NDA, 2007).
- Harmadrészt, az autonómiák, önrendelkezések erősítése, a jóléti függőségek gyengítés érdekében folyamatosan vizsgálendő kérdés az, hogy milyen, a fogyasztó autonómiáját jobban respektáló alternatívái lehetnek a szociális szolgáltatásoknak. Ebben a vonatkozásban manapság egyre nagyobb jelentőségű tétellé nővi ki magát a korszerű technika, az infokommunikációs eszközök használata mint a szolgáltatásokat kiváltó-helyettesítő megoldás; másrészt, az elidegenedett, tárgyasult, professzionális hatalmat megtestesítő „hivatali-hivatalos” szolgáltatásokkal szemben a hagyományos kötődéseket megjelenítő, szolidarisztikus, informális, közösségi alapú segítségként alternatív lehetőségként való kiaknázása (NDA, 2007, Dept of Health, 2005).

Mindezek az „új” szempontok egyelőre inkább kérdések, innovációk, kihívások, és nem beérett szakmai és szociális szttenderdek. Nem kész válaszok, hanem sokkal inkább elmozdulási irányok, méghozzá olyanok, amelyeknek nem lehet ellenállni, amelyek elől nem lehet kitérni¹.

A szociális szolgáltatások makroszintű környezetének változásai

Társadalmi és demográfiai kihívások – a dolgok nem mehetnek úgy tovább, ahogyan eddig mentek

Általában igaz az, hogy miközben a jóléti államok és benne a szociális szolgáltatások – későbbiekben részletezendő – alapértékeit nem szokás megkérdőjelezni, sőt, azok változatlan fenntartását szokás célként megjelölni; a társadalmi és demográfiai változások kikényszerítik a korábbi keretek és feltételek újragondolását. Két döntő társadalmi tényező írta át az elmúlt évtizedben a szociális szolgáltatások peremfeltételeit. Az egyiket inkább demográfiai, a másikat inkább jóléti-társadalmi változásként jellemezhetjük.

A *demográfiai változást* röviden a társadalmak elöregedéseként szokás leírni, noha maga a folyamat igencsak összetett, többértű – és nem is feltétlen drámai romlás a hatások eredője.

A szociális szolgáltatások területén az öregedésnek az a sajátos mészete okozza a legnagyobb riadalmat, hogy már ma is, és az elkövetkező években még sokkal inkább radikálisan (20 év alatt legalább 50%-kal) nőni fog a 85 év feletti generáció létszáma (OECD, 1994). Ez akkor is jelentős felfordulást okoz a mai ellátásokban, ha a 85+ generációnak a teljes lakosságon belüli aránya továbbra is igen alacsony marad (maximum 5-10%).

Ebben a megközelítésben az időskori biztonság kérdése már nem csupán a nyugdíjról és annak értékállóságáról, fenntarthatóságáról szól (amint azt sokáig döntően így volt szokás gondolni), hanem egyre inkább annak a kérdése, hogy az idős kor okán csökkenő-romló fizikai, érzékszervi és mentális kondíciók mellett egyre több idős ember nem lesz képes egyedül gondoskodni önmaga ellátásáról. A gondozásra szoruló, ennyiben függő helyzetű idősök létszámának gyarapodása egyfelől „mennyiségi” probléma: a jelenlegi szervezeti, szakmai gyakorlatok fenntartása mellett nem lesz sem elég pénz, sem elég gondozó, sem elég szervezeti kapacitás a megnövekedett igények kielégítésére. De másfelől, a technikai és szervezeti innovációk rohamos fejlődése mellett semmi értelme, semmi szükség nincsen pusztán a jelenlegi szervezeti megoldások bővítésén gondolkodni. Pl. az időskori mentális problémák gyógyszeres kezelésében valóságos forradalom zajlott le az elmúlt években (Magyarországon is, noha nem szokás erről beszélni), ami döntően javította annak feltételeit, hogy az idős emberek még leromlott fizikai állapotukban is tiszta elmével gondolják át lehetőségeiket és prioritásaikat, s ennek megfelelően, szinte teljesen nélkülözhetővé váltak a korábbi évtizedek gondoskodó-gyámkodó, paternalista idős gondozási szakmai rutinjai (Sosin, 2002). Másfelől viszont, az „igen idős idősök” létszámának gyarapodása megkerülhetetlenné tette az egészségügyi ápolás és a szociális gondozás eszközeinek hathatósabb összehangolását, akár az egyszerű ápolási-gondozási fogások, rutinok, beavatkozások; akár az intézmények, szolgáltatások „komplexitásának” szintjein (Leichenring, 2005, 2007).

Az idősödés „történetének” másik oldala viszont jelentős új többleteket nyitott meg a szociális szolgáltatások fejlődésében. Nevezetesen az, hogy a szintén növekvő számú „fiatal idős”, a frissen nyugdíjazott, ámde tenni akaró „aktív idős” lakosság nem csupán a munkaerőpiacokon (pl. a részmunkaidős piacokon) akar és tud tovább aktív maradni, hanem önkéntesként, civil aktivistaként, informális segítőként, a közösség aktív tagjaként szintén tevékeny, kreatív,

alkotó életre vágyik. Bár nem szokás ezzel így szembesülni, de helyes világosan látni, hogy az önkéntesség, a civil aktivitás burjánzása mögött igen jelentősen az aktív, a szociális szolgáltatásokban és azok határterületein különösen aktív idősök tömegei állnak (Marwell, 2004). Közülük is a döntő többség nő (Iversen–Rosenbluth, 2006). Ma nemhogy nem szokás ezzel a potenciállal számolni, hanem gyakran a régi rutinokat és beidegződéseket követve, még a fiatal és aktív idősöket is ápolandó-gondozandó ügyfélként, igényjogosultként szokás számba venni, ami irreális elvárásokat gerjeszt, és mérhetetlenül igazságtalan és pazarló működést eredményez a szociális ellátások elosztásában (Berglof–Bolton, 2002).

A szociális ellátásokra ható másik döntő tényezőt nevezhetjük *jóléti-szociális faktornak* is (Korpi–Palme, 2003). E körülmény azzal függ össze, hogy a foglalkoztatási ráták csökkenése mellett egyre több olyan ügyfele van a jóléti ellátó rendszereknek, akik elvileg tudhatnának dolgozni, ám a munkaerő-piaci keresleti hiányok mellett egyéb egészségi, családi, képzettségi, lakóhelyi hátrányaik is megnehezítik azt, hogy munkájukból, keresetükből tartsák el önmagukat és családjukat (Krémer, 2003; Keiser–Mueser–Choi, 2004). Hosszú ideig a nyugdíjrendszerek és más „hagyományos” ellátási formák erejében bízva őket is befogadták a hagyományos ellátások. Mára azonban világossá vált, hogy a rendszereknek – az eredeti funkcióktól és kritériumoktól idegen – „túlhasználata” egyfelől egyre inkább szétfeszíti azok fenntartható kereteit, másrészt egyre kevésbé biztosít tisztes megélhetést az „új” ügyfélkör számára (Hoynes, 2000). A szociális szolgáltatások másik jelentős kihívását tehát azok a társadalmi reintegrációt, inklúziót, munkába történő visszatérést célzó programok jelentik, amelyek a hagyományos szociális és munkaügyi ellátások és szolgáltatások újféle kombinációi, „integrált” technikái révén igyekeznek több embert visszatérteni a munkaerőpiacra (Hotz–Mullin–Scholz, 2002; Berland, 2005).

A foglalkoztatás bővítését, ezen belül az aktív korú inaktív lakosság munkaerő-piaci aktivizálását és a munkaerőpiacon keresztüli társadalmi integrálódását számos ország tekinti fontos politikai-stratégiai prioritásnak, és ezen törekvések érvényesítése során számos ország gyakorlata próbál meg építeni a szociális szolgáltatások produktív innovációira is (Goldberg, 2001).

A szociális és foglalkoztatási szolgáltatások integrációjának az Európai Unióban kialakított gyakorlata, az erre vonatkozó programok, politikák története immár jó húszéves múltra tekint vissza. Ezek tanpélda értékű „prototípusainak” részben a dán „aktivizálási” politikákat,

részben a francia „beillesztési” politikákat, az RMI-t (Revenue Minimum d’Insertion) szokás tekinteni (Esping-Andersen, 1994).

A dán politika elsősorban az aktív munkaerő-piaci politikák 1960-as évektől formálódó „svéd modelljének” célzott és preventív elvű továbbfejlesztésére épült, és elsősorban a hátrányos helyzetű munkaerő-piaci csoportok foglalkoztatását elősegítő-ösztönző fiskális eszközökkel (tehát, a nehezen foglalkoztathatók alkalmazását olcsóbbá tevő adózási-elvonási, és a munkába lépésüket mind a keresleti, mind a kínálati oldalon ösztönző támogatási eszközökkel, lásd: Besley–Ghatak, 2005) operált. Ez a politika igen hatékornak bizonyult a foglalkoztatás bővítésében, a munkaerőpiacok dinamizálásában – bár ehhez a kedvező gazdasági konjunkturális körülmények is megfelelő feltételeket teremtettek (OECD, 1996).

A francia beilleszkedési politikák is kemény tényezőként vették figyelembe a segélyezés eszközeit, így Európában hosszú évtizedek után először alkalmazták a szociálpolitika területén az igen kétes megítélésnek örvendő – eredetileg brit gyökerű – feltételekhez kötött, kondicionális segélyezés eszközeit. A segélyezés feltételeiként jellemzően az életvitel konszolidálását, a társadalmi normákhoz való igazodás követelményét fogalmazták meg, és ehhez különféle szociális munkás, szociális szolgáltatási segítségeket nyújtottak. A francia politika igen hatékornak bizonyult a szegénység és társadalmi kirekesztés hatásainak enyhítésében, viszont gyakorlatilag hatástalan maradt a munkaerőpiacok dinamizálásában.

A közfeladatok adminisztrációjában, az ügyfelek adminisztrációs eljárási kötelmeinek lerövidítésében és könnyebbé, egyszerűbbé tételében eredetileg a bankok üzleti gyakorlata, később a gazdasági társaságok, vállalkozások bejegyzésének „egyablakos” gyakorlata vált domináns mintává. Ennek alap gondolata az volt, hogy ne az ügyfél rohangáljon különféle papírjaival egyik hivataltól, egyik ablaktól a másikig, hanem egyetlen ablak „front-office” tisztviselője vegyen át tőle minden papírt, intézzon el az ügyféllel minden elintézendőt, és utána a hivatalon, az államigazgatáson belül, az ügyfél közvetlen részvétele nélkül intézzék el az aktákat. Az egyablakos modell szociális területeken való alkalmazásában Hollandia volt az úttörő, ám az informatikai eszközök, technikák elterjedésével mindenhol általános ügymenet-szervezési elvvé vált.

Az új évezred legmeghatározóbb európai stratégiájának a britek állami munkaerő-piaci és szociális szervezeteinek integrációját, a Job Centre Plus (JCP) programot szokás tekinteni. Sok szempontból a JCP program a korábbi stratégiák szintézisének tekinthető, ami

továblépést jelentett abban, hogy a szervezetek integrációjával átfogó adminisztratív, ügyviteli és könyvelési kereteket is létrehozott a stratégiai céloknak megfelelően.

Mindezen európai gyakorlatok tovább bonyolították a képet a szociális szolgáltatások területén. Nem csupán az egészségügyi és foglalkoztatási szolgáltatásokkal való összehangolást, integrációt tekintették feladatuknak, hanem a pénzbeli ellátások és a személyes szociális szolgáltatások újszerű, a foglalkoztatás bővítése szempontjából produktív, kreatív kombinációinak összerakását is célul tűzték ki.

Jóléti ideológiák, az állam szerepének változó felfogása

A fenti változások hátterét a jóléti állam változása, az állami szerepek, szerepvállalások átrendeződése alkotja. A korábbi, mindenre kiterjedő, általános állami felelősségvállalással szemben egyre nagyobb hangsúllyal az állam – garanciákat nem felvállaló – „esélyteremtő” szerepét tartják ideológiailag hangsúlyozandónak és megerősítendőnek; a kimenetekre és véghelyzetekre vonatkozó egyenlőségi eszményeket garantáló „anyagi jogi” garanciákkal szemben a kimeneteket bizonytalanságban hagyó „részvételi” garanciák válnak alapvető jóléti joggá.

Az állami jóléti politikák tartalmi céljaival szemben támasztott követelmények erős hatást gyakorolnak az állami eszközrendszerekre is. A jellemzően centrálisan kiépült állami intézményrendszerek által menedzselte, végrehajtott közvetlen állami ellátásokkal szemben egyre nagyobb teret nyert a „jóléti mix”, a decentralizált, közösségi, nonprofit és vállalkozási alapú szervezetek által nyújtott jólét (Evers–Svetlik, 1993), illetve, a központi államon kívüli szereplők által nyújtott ellátások közvetett, áttételes állami befolyásolása. Mindez a „piaci” elemek térnyerését eredményezte az állami jólét területein, amit pontosan kifejez az üzleti szférából átvett fogalmak burjánzása az állami szerepvállalásban és működésben: projekt, szolgáltatásvásárlás, pályázat, tender, monitoring, protokoll, minőségbiztosítás stb.

A '90-es évek politikai fordulatai elsősorban az állami-kormányzati szerepvállalás mikéntjét érintették, olyannyira, hogy az államok és kormányok jóléti működését egyre mélyebben és intenzívebben befolyásolják a kormányközi, nemzetközi szervezetek is. Mindez igen látványos az európai jóléti államok esetében – hiszen az Európai Unió (minden korábbi, a

tagállamok szuverenitását hangsúlyozó tartózkodása ellenére – egyre intenzívebben és egyre mélyebben igyekszik koordinálni, befolyásolni az államok, kormányok jóléti-szociális politikáit (Gyulavári–Krémer, 2004).

Az elmúlt években azonban mintha ennél is messzebb mentek volna a jóléti politikák. Egyre több szó esik a nem állami szereplők szerepvállalásáról, sőt, ennek egyfajta folytatásaként és folyamánnyaként a nem állami szereplők, elsősorban a piaci gazdálkodók, a vállalatok „társadalmi felelősségvállalásáról”. Mindez ma ideológiai értelemben elég zavarossá teszi a jó társadalomról, a helyes állami működésről vallott nézeteket. Egyfelől, ezt a változást értékelhetjük úgy, hogy a kormányok nyíltan tudomásul veszik az egyenlőtlenségeknek korlátlan teret engedő spontán folyamatokat, vagy más oldalról gondolhatjuk azt, hogy a jóléti állami szerepvállalások fokozatos visszavonásának politikáját látjuk. Értelemszerűen, ebbe a folyamatba tartozónak tekinthetjük a piaci allokációs mechanizmusok fokozatos beépülését a közszolgáltatásokba (így a szociális szolgáltatásokba), az egyéni felelőségek és áldozatvállalások fontosságának hangsúlyozását, a jóléti fogyasztások visszafogását ösztönző politikai elvek és módszerek előtérbe kerülését, a költségvetési megszorításokra épülő közszolgálati reformokat (Allard–Danzinger, 2000, Andreoni–Payne, 2003).

Másfelől viszont, a „jóléti állam” eszményét egyre inkább felváltó „jóléti társadalom” eszménye sokkal inkább új, áttételes, indirekt kormányzati magatartásformák előtérbe kerülését is jelentheti. Ez a váltás nem az állam kivonását jelenti, hanem csupán az eddigi közvetlen állami ellátó szerepeket felváltó közvetett (így szabályozó, fogyasztóvédő, finanszírozó, ellenőrző, stb.) szerepek megerősítését (Lobao–Hooks, 2003).

Az átfogó politikai ideológiák tisztázatlansága természetesen kihat olyan részterületekre is, mint a szociális szolgáltatások. Konzisztens, átfogó politikák híján ugyanazokhoz a „divatos” politikai címszavakhoz, kifejezésekhez teljesen különböző, sőt ellentmondásos jelentések kapcsolódhatnak a közdiszkurzusban.

Jóléti rezsimek, berendezkedések

A szociálpolitikai szakirodalom egyik legtöbbet hivatkozott kánonja, alapmunkája Gosta Esping-Andersen híres könyve, „A jóléti kapitalizmus három világa”. Bár az 1990-ben napvilágot látott könyvet, épp a kánonná válása nyomán, olykor ma is indokolatlanul

megpróbálják éppúgy érvényesnek tekinteni, mint megjelenésekor, közel húsz éve, a mű alapvető megközelítésmódja akkor is relevánsnak tartható, ha a korabeli jóléti berendezkedésekről adott leírásai mai világunkra nem mindenestől illenek.

Esping-Andersen három, meglehetősen „impresszionista” kategóriába, típusba rendezte az akkori jóléti rezsimeket, típusalkotásában afféle művészi elnagyoltsággal keverve

- a politikai-ideológiai orientációkat (konzervatív, liberális, szociáldemokrata)
- a földrajzi elhelyezkedéseket, kontinentális (értsd: „németes”), angolszász (értsd: „brit”) és skandináv (értsd: „svéd”) modelleket, valamint
- a meghatározó jóléti-elosztási módszereket, állami eszközöket (korporatív-társadalombiztosítási; jövedelemtesztekre épülő lokális; univerzális eszközökkel operáló, központi), technikákat.

Ma a kutatók többsége nem tartja a tipológiát teljesnek (pl. a mediterrán országok, vagy az akkori szocialista, mára EU-tagországok csak igen nagy absztrakciókkal férnek bele a tipológiákba...); sem az akkori mintákat ma is relevánsnak (pl. az Esping-Andersennek konzervatív-liberális Nagy-Britannia a harmadik munkáspárti-szocialista ciklusában van; míg a szociáldemokrata Svédországban az elmúlt negyven évben több ideig voltak kormányon a konzervatívok, mint a szociáldemokraták). Ám, ha nem kánonnak, hanem a jóléti rendszereket leíró és értelmező munkának tartjuk a könyvet – akkor igen fontos meglátásokra juthatunk a mai jóléti berendezkedések, rezsimek dolgában is.

Esping-Andersen legfontosabb gondolata ugyanis az, hogy a jólétről, a szociálpolitikáról nem gondolkodhatunk úgy, mint egyfajta „legó-játékról”: nem lehet az egyes figurákat, darabkákat szabadon egymáshoz illesztgetni. Miközben tehát a jóléti rezsimek önmagukon belül valamiféle (jól-rosszul) egymáshoz illeszkedő elemekből álló rendszert alkotnak, ez azt is jelenti, hogy illeszkedniük kell az adott politikai berendezkedéshez, jóléti és politikai hagyományokhoz, parlamenti és közigazgatási struktúrákhoz. Vagyis nem lehet tetszőleges ellátást, jóléti rendszert bármiféle politikai és jóléti rezsimbe illeszteni. A „jóléti rezsim” gondolata alapvetően ennek az illeszkedésnek a tudomásul vételét kényszeríti rá a jóléti rendszerek elemzőire és tervezőire.

Bár nem szokás olyan részterületekről, mint a szociális szolgáltatások, részletes elemzést adni ilyen szempontból, most mégis megpróbálunk felvázolni néhány sajátosságot arról, hogy

milyen szolgáltatási szerkezetek, „al-rezsimek” szoktak illeszkedni a különböző „nagy” jóléti rezsimekhez (Cardarelli–Sefton–Kotlikoff, 2000). Felvetésünket ötletek, irányok felvázolásának, és nem szisztematikus elemzésnek tekintjük, így sokkal inkább az összefüggésekre való figyelemfelhívást tartjuk célunknak, mintsem konzisztens és alapos elemzések közrebocsátását (Mortensen-Tsolova, 2007).

A kontinentális (német, Bismarck-i, korporatista stb.) jóléti hagyomány alapvetően a társadalombiztosításra épül. Ebben a politikai berendezkedésben és hagyományban a legerősebb, legmegbízhatóbb, leghatékonyabb jóléti rendszer a társadalombiztosítás, ami egyszerre nyújt hatékony védelmet a kockázatokkal szemben, ám ezzel egyidejűleg – a politikai kultúrának, hagyománynak megfelelően – biztos és fenntartható finanszírozási garanciákkal is körülbástyázza a társadalombiztosításhoz kapcsolódó jogosultságokat. Nem véletlen, hogy az ilyen hagyományú országokban (pl. Ausztria, Németország) a szociális szolgáltatások körében felmerülő problémák megoldásainak keresésében is szívesen építenek a társadalombiztosítási fundamentumokra. Más európai országokban például szokatlan, hogy az ápolás és gondozás társadalmi szükségleteit is az „ápolásbiztosítás” keretein belül próbálják megoldani. A „külső”, a hagyományokkal, a „rezsimek” berendezkedéseivel számot nem vető elemző számára eléggé érthetetlen, hogy miért tarthatták az ápolásbiztosítás mellett szóló érveket (inkább jogszerű, univerzális, „mechanikus” jogosultságokra, semmint szükségletekre épülő igazgatás; a pénzek, biztosítási ellátások révén nagyfokú egyéni szabadság, fogyasztói hatalom stb.) meggyőzőbbnek a kalkulálható hátrányoknál (az ápolásra szorulás kockázatait az emberek nem tudatosítják, nem számolnak azzal, hogy 90 éves korukig élhetnek; ezért nem legitim az ilyen célú befizetések vállalásának kikényszerítése; a mai, a családtagok által végzett segítségek, gondozások nem „válthatók ki” pénzzel – már csak azért sem, mert ehhez nincsen elég anyagi forrás, stb.). De az is nyilvánvaló, hogy más környezetben, a társadalombiztosítást nem meghatározó jóléti ellátásnak tekintő politikai és kulturális környezetben nehéz lenne elképzelni hasonló reformokat.

Hasonló történelmi inercia, hagyomány és berendezkedés jellemzi a brit szolgáltatási rendszert is. Itt a közösségek, elsősorban a lokális közösségek jóléti szerepét már az 1601-es, Erzsébet-féle szegénygondozási törvény is intézményesítette; és lényegében azóta a britek számára magától értetődő, hogy a személyes szociális szolgáltatásokért a helyi közösségeknek és önkormányzatoknak kell vállalniuk a felelősséget. Mindez nem pusztán jogi vagy szabályozási eszközökkel átruházott felelősségvállalást jelent, hanem mindenki (minden helyi

vezető és minden helyi lakos) számára mélyen átélt természetességet. Ezért pl. a britek számára érthetetlenek azok a politikai megoldások, amelyek a szociális szolgáltatások területén bármilyen állami bizalmatlanságot kívánnak intézményesíteni. A brit rendszerben elképzelhetetlen, hogy egy önkormányzat ne akarjon tőle telhetően jó, elérhető szociális szolgáltatásokat nyújtani. Így a szabályozásnak sem kell magát a feladatvállalást „rákényszerítenie” az önkormányzatokra, legfeljebb annak kereteit és mikéntjét érdemes szabályokkal, normákkal, sztenderdekkel, protokollokkal körülírni. (Azaz, ezek az eszközök legfeljebb csak erre, tehát nem a feladat felvállalásának kikényszerítésére vonatkozhatnak!)

Sok szempontból a skandináv szolgáltatási rendszerek a leginkább centralizáltak, legkeményebben szabályozott ellátási berendezkedések, amelyekben más európai országok gyakorlataihoz képest igen korlátozott az ügyfelek választási lehetősége, és ugyancsak korlátozott a szolgáltatók közötti verseny is. Emiatt e rendszerek olcsón működtethetők, adminisztrálhatók, igazgathatók. Az alacsony adminisztratív költség is jelentősen hozzájárul ahhoz, hogy ugyanabból a forrásból több pénz jut a közvetlen szolgáltatási feladatokra, amiktől azok jobbak és teljesebb körűek, mint más rendszerekben. Ám e nagy hatékonyságú rendszer működtetésében kihagyhatatlanok azok a protestáns hagyományok, amelyek szerint kiterjeszthető a közösség kontrollja a magánéletre; vagy az a hagyomány, amely szerint az államban és a demokratikusan választott képviselőkben érdemes megbízni, hiszen az állam erős részvétele röpké 100 éven belül a világ legfejlettebb országaivá tette a korábbi észak-európai fél-periféria eléggé elmaradott országait (DiPrete, 2002).

A rezsimek gondolata tehát alapvetően arról szól, hogy a történelem, a közjogi és politikai berendezkedés, a hagyományok, az emberek elvárásai, hozzáállása, kulturális normái olyan inerciát, tehetetlenségi pályát jelölnek ki a jóléti rendszerek reformálhatóságában, amit nem lehet figyelmen kívül hagyni. Ez a tapasztalat igencsak nehezen érvényesíthető Magyarországra, ahol a történelem több „zsákutcás” fejlődést produkált, ahol például a jóléti ellátások, különösen a szociális szolgáltatások sajátos előzményei, berendezkedései, hagyományai abban a szocialista rendszerben gyökeredznek, amely csaknem húsz éve megbukott. Így azután nehéz lenne valamiféle sommás következtetést levonni arra vonatkozóan, hogy miképpen kell a rezsimek inerciáit, hozományait, beágyazódásait figyelembe venni a hazai szociális szolgáltatások modernizálása, átalakítása során (Hoffman–Krémer, 2005).

Az új szociális szolgáltatási politikák alapvető irányai

A fentiekből következően a közpolitikai irányok ma még messze nem letisztultak, inkább sokfélék, sokszínűek és kétség kívül, olykor zavarosak is. Mindenképpen bonyolultabbak a korábbiaknál: sokféle előzőleg elkülönült ág, intézmény, elv szintézisével, integrációjával, harmonizációjával számolnak, miközben kombinálni, összemixelni kívánják a hagyományos közszolgálati, piaci, nonprofit és informális szerveződések hozzájárulásait és elosztási elveit².

Ennek eredményeképpen manapság a szociális szolgáltatások fejlesztésének irányait az unió tagországai igen komplex, átfogó feladatként, ám igen sokféle megközelítésben, sokféle módon szokták tárgyalni (Munday, 2007). Az átfogó fejlesztési irányok legfontosabb, a sokszínűségek és változatosságok ellenére is hasonló, közösnek tekinthető koncepcionális sarokköveit a következő fogalmakkal szokás körülírni:

- a munkához való visszatérést, a munkaerőpiacra való belépést támogató-segítő elemek hangsúlyai, a foglalkoztatási és szociális szolgáltatások integrációja (Monroe–Tiller, 2001, Smith–Brooks–Klebanov–Lee, 2000),
- a szolgáltató intézményeket fenntartó és a szolgáltatást vásárló állami funkciók szétválasztása (Scheid, 2003),
- a szolgáltatásvásárlói funkciók megerősödésével párhuzamosan a szektorsemlegesség és normativitás hangsúlyozása, azaz, onnan kell az államnak szolgáltatást vásárolnia, ahol a közpénz ellenértékeként több, jobb, a megfelelő helyre eljutó szolgáltatást kap (Besley–Ghatak, 2001),
- a különféle magánforrások bekapcsolása a szolgáltatások finanszírozásába,
- a piaci szolgáltatásvásárlás (fogyasztóvédelmi, piacszabályozói) szabályainak és intézményeinek kialakítása, megerősítése,
- alacsony küszöbű, laikusok és önkéntesek bekapcsolódását lehetővé tevő, közösségi és önszervezési alapú szolgáltatási területek megerősítése,
- „esetmenedzselés”: a magas specializálódás ellensúlyozására, a fogyasztói igényeknek és a közfinanszírozási korlátoknak egyaránt eleget tevő „szolgáltatási csomagok” összeállítása az elérhető szolgáltatási kínálatból,

- „intézménytelenítés”, a nagy tökeigényű, főképpen bentlakásos és nappali klinikák, szanatóriumok, intézmények kiváltása „házhoz szállított” és közösségi alapú szolgáltatásokkal,
- „de-medikalizálás”, azaz az egészségügyi és szociális szolgáltatások újféle, nem a betegségtudatokat és függőségérzeteket erősítő munkamegosztási formáinak bevezetése, újféle forrásmegosztás az egészségügy és a szociális szolgáltatások között (különösen a tartós ápolás és gondozás, valamint gyermekgondozás területén, lásd: Conrad–Leiter, 2004),
- a „jóléti mix” erősödésével, az igazgatás és finanszírozás új technikái, olyan új fogalmak bevezetésével, mint a fogyasztók választási lehetőségét és hatalmát erősítő utalvány- (vaucher-) rendszerek, vagy minőségbiztosítás, civil kontroll a szociális szolgáltatások területén.

Stratégiai sarokkövek a szociális szolgáltatások modernizációjához

Megközelítésünkben egyfelől fontos hangsúlyoznunk azt, hogy semmilyen fejlesztési stratégia „nem lóghat a levegőben”: nem lehet intézményeket, szabályozott gyakorlatokat kiépíteni akkor, ha a makro- vagy a mikroszintekkel való érintkezésük tisztázatlan.

Másrészt azt is szeretnénk jelezni, hogy az alábbiakban leginkább egyfajta „stratégiai menüt” tudunk produkálni, mintsem bármiféle stratégia vázlatát. Manapság a stratégiai eszköztáraknak vannak közös alkotóelemei, komponensei a nemzetközi gyakorlatban – ám ezekből az építőkövekből, elemekből nagyon sokféle politika építhető fel. Ennyiben a stratégia, a szolgáltatások modernizációjának terve nem lehet azonos a lehetséges alkotóelemek katalógusával – amint egy építészeti terv sem lehet azonos egy építési áruházzal katalógusával, akkor sem, ha az építőanyagok kínálatának változásában kimutathatók szisztematikus trendek, változások.

Az alábbiakban leírt stratégiai „fogásoknak” gyakran önálló életük van: ezek divatos szavak, retorikailag elvárt „trendy” kellékek, akkor is, ha nem feltétlenül érintkeznek sem makro-, sem mikroszintű politikákkal. Manapság éles viták folynak általában az állam szerepéről, vagy az „öngondoskodás” jelentőségéről, és természetesen szerencsés esetben tarthatjuk azt, amikor az átfogó állami ideológiák összhangban állnak a szociális szolgáltatásokra irányuló

stratégiákkal. Ami nincs mindig így, sőt, igencsak gyakran nincsen így. A leggyakoribb probléma nem az, hogy az állam, az egyéni felelősség, valamint a piac szerepéről szóló kiforrott, tisztázott nézetek nem harmonizálnak a tisztázott szolgáltatásmodernizációs stratégiákkal, hanem az, hogy az egyes nézetek önmagukban is tisztázatlanok, és így nyilvánvalóan még önmagukkal sem harmonikusak, nemhogy más megfontolásokkal. Gyakran egyszerre, egyetlen mondatban is előkerülnek az öngondoskodás fontosságáról, az egyéni preferenciáknak megfelelő egyéni választások kiterjesztéséről, a piac elkerülhetetlenségéről szóló vágyak olyan kitételekkel, amelyek a szükségleteket hivatalos-bürokratikus úton mérni igyekvő, a jogosultságokhoz kizárólag állami forrásokból támogatandó, a fogyasztók számára ingyenes, viszont választási opciók nélküli beavatkozások megerősítését szorgalmazzák. Természetesen ilyen ellentmondó átfogó ideológiákhoz nem lehet adekvát intézményes rendszereket, azok kiépítését szolgáló stratégiákat sem rendelni. Marad helyettük a divatok felszínes, értelmezéseket átlépő és konkrét következményeket legfeljebb improvizált esetlegességgel mellérendelő „stratégiák” verbális meghirdetése.

Ennek tükrében az alábbi menüt lehet akár a felszínes, divatos, üres stratégiai kellékek felsorolásának is tekinteni. Ennek ellenére igyekezni fogunk jelezni azokat a tartalmakat, amelyek konzekvenciákkal járó következtetéseket rendelnek hozzá az amúgy gyakran felszínes és divatos stratégiai kifejezésekhez.

A „bizonyítékalapú” jóléti politika

A fenti kaotikus állapotok között nehezen lehet átfogó recepteket adni arra, hogy hogyan kell megszervezni a szociális szolgáltatásokat, vagy hogyan és mit is kell tenni akkor, amikor valaki éppen szociális szolgáltatást folytat. Ebben a zavaros helyzetben némiképp háttérbe szorultak az intézmények szabályozására törekvő hagyományos bürokratikus irányítási technikák; vagy a folyamatok részletes szabályozására törekvő protokollok. Manapság a figyelem egyre inkább azokra a közpolitikai eszközökre terelődik, amelyek egyfelől a célokat, az elvárt kimeneteket igyekeznek minél pontosabban meghatározni, míg másfelől az elért eredményeket, hatásokat próbálják meg tárgyyszerű, objektív eszközökkel számba venni. Ez az eljárás nagyban hasonlít az orvoslás bizonyítékalapú elvekre történő felépítéséhez: a „politikai” szinteken a döntő kérdés a problémák beazonosítása, az egyéni és társadalmi szinteken is hiteles diagnózisok felállítása; valamint a beavatkozások eredményeinek,

hatásainak bizonyítékalapú számbavétele. A sokféle kombináció összerakása, összehangolása, menedzselése alapvetően az alacsonyabb igazgatási és intézményi szintek felelőssége és dolga: ők tudják átlátni a helyi erőforrásokat, a problémákat, a megoldás helyi sajátosságait. Viszont, minden helyi „kis-politikától”, igazgatási szinttől, intézménytől vagy programtól elvárt követelmény az, hogy kimutatható, mérhető, indikátorokkal és mutatószámokkal kifejezhető eredményeket és hatásokat legyenek képesek elérni és felmutatni. Ez a „bizonyítékalapú politikacsínálás” legfontosabb stratégiai tartalma: csak olyan beavatkozásnak, szolgáltatásnak van értelme, amelynek kimutathatóan érzékelhető, kedvező hatása van a szolgáltatást igénybe vevők életére; ennek megfelelően, csak olyan szolgáltatási reformoknak van értelmük, amelyek révén a szolgáltatásokkal megcélzott csoportból több ember életét lényegesen élhetőbbé, könnyebbé képesek változtatni a reformált szolgáltatások. Más szóval azok a szolgáltatások, amelyeknek nincsen az életkörülményekre gyakorolt, kimutatható, nevesíthető pozitív hatásuk, azok felesleges pénzkidobásnak, pazarlásnak minősülnek, rosszabb esetben a célcsoporttól eltérő kör számára feleslegesen biztosított előnyök, privilégiumok.

Valójában tehát a bizonyítékalapú közpolitikai váltás egyfelől technológiai váltás: a bemenetekre és folyamatokra fókuszáló korábbi bürokratikus technikákkal szemben a technikai apparátusokat elsősorban a kimenetek és hatások (az „outcome”) optimalizálására és számba vételére fókuszálják.

Másfelől, a váltás a hatalomgyakorlás technikájában is jelentkezik: a korábbi közvetlen, a részfolyamatok irányításáig és felügyeletéig lenyúló direkt, bürokratikus kormányzati hatalomgyakorlással szemben egyfajta indirekt hatalomgyakorlási módszert képvisel. Nem akar minden részletkérdésbe beleszólni, nagyfokú menedzseri autonómiákat, kompetenciákat (és ezzel felelősségeket!) teremt az alacsonyabb szinteken, miközben következetes és könyörtelen akkurátussággal veszi számba a produktumokat, az eredményeket. Ennyiben a multinacionális nagyvállalatok menedzsmentjei és tulajdonosai közötti viszony sajátosságait emeli át a közpolitika, így a szociális szolgáltatások világába is.

Harmadrészt, ez a váltás ugyanazt a racionalizálási hagyományt követi, amely korábban meghatározóvá vált a vállalatok irányítása vagy az olyan természettudományos alkalmazások, mint az orvoslás vagy a mérnöki tudományok világában: a kimenetek, a produktumok optimalizálása a „lényeg”, a bizonyítékerejű tény – minden más csak körülmény, nem ritkán

csak sallang. Ha valaki valami értelmeset művel – akkor annak van, kell, hogy legyen mérhető, objektív számokban-indikátorokban kifejezhető hatása.

Ez a másik oldalról is igaz: az, aminek nincsen mérhető hatása, kimenete, produktuma – az költészet, posztmodern művészet, vagy illuzionista bűvészkedés. Rosszabb esetben: politikai szemfényvesztés és csalás.

Szolgáltatási integráció

Gyakorlatilag valamennyi létező szociális szolgáltatási területen meg kell küzdeni azzal a problémával, hogy a ma létező, a múltból megörökölt intézmények, szolgáltatási formák nem a mai, hanem a múltban tipikusan felmerülő problémák orvoslására jöttek létre. Így ma az állami gondoskodás nem az árva gyerekek felneveléséről szól; a fogyatékosok ellátása nem a hadirokkantak életben tartása; a munkanélkülieknek nem csak a tömegesen létező üres álláshelyekig való eljuttatását kell megkönnyíteni, stb. A szolgáltatások modernizációja egyfelől azt a banális feladatot takarja, hogy úgy kell az intézményeket, szolgáltatásokat átalakítani, hogy azok a manapság tipikus jóléti problémák orvoslására legyenek alkalmasak. Ám ez a feladat nem oldható meg az ágazatok és intézmények mai határain belül. Szinte valamennyi beazonosítható részterületen felmerül a „határterületek” kérdése, a hagyományos jóléti-szociális szolgáltatási területekről szinte minden ügyfél esetében át kell nyúlni a intézményi-ágazati határokon az oktatás, az egészségügy, a foglalkoztatáspolitikai, a lakáspolitikai és vidékfejlesztés, a közlekedés stb. területeire (Leichsenring, 2004). Ám jelenleg azzal kell szembesülni, hogy ezeknek az „átnyúlásoknak” sem a tartalmi, sem a szakmai-eljárási, sem az intézményi, és a fentiekkel szoros összefüggésben, a finanszírozási játékszabályai sincsenek tisztázva. Ami többszörösen is súlyos probléma.

Egyrészt, a szabályok tisztázatlansága mellett a határokon való átnyúlást mindenki illetéktelen beavatkozásnak, intervenciónak fogja tekinteni, és értelemszerűen igyekezni fog visszatartani, visszaverni. Bármennyire is elismert, elfogadott elvi szinten az együttműködés, az integráció igénye, a gyakorlatban inkább az elhatárolódások, az intézményi elzárkózások felé halad az intézmények fejlődése, átalakulása. Ha viszont nincsenek arra rutinok, technikák, intézmények, hogy miképp lehet egy ügyfél intézmények, szolgáltatók közös, „integrált” ügyfele, akkor ez szükségképpen oda vezet, hogy az intézmények a saját igényeik és érdekeik

szerint igyekeznek kiválogatni a maguk számára „kényelmes” és „kellemes” ügyfeleket, míg a többitől igyekeznek megszabadulni, másokra testálni. Valószínű, hogy a közszolgálatok hatékonyságát leginkább rontó tényező az ilyenkor létrejövő „ping-pong” az ügyfelekkel: sokan, sokféle, teljesen felesleges és értelmetlen ténykedést végeznek azért, hogy meg lehessen szabadulni a nem kívánatos ügyféltől.

Az integráció tehát megkerülhetetlen – ám szinte egyetlen esetben sem tudjuk, hogy mit is jelent. Olykor

- a ma is létező szolgáltatók, intézmények közötti egyszerű, bár a maitól eltérő munkamegosztás;
- egymás informálása a közös ügyfelekről, vagy – ezen túlmutatóan – törekvés az információáramlást felhasználva az amúgy egymástól függetlenül végzett szolgáltatások valamiféle összeegyeztetésére, összehangolására;
- a szakemberek „átképzése” a társzakmák területére, és ezáltal valamelyik „másik” intézmény által elvégzett munkával letudva az ügyféllel kapcsolatos szolgáltatási teendőket;
- konzorciumi és más, részlegesen egységesített kvázi-munkaszervezet létrehozása, amelynek munkarendjét átfogóan, egyenrangú felek között megkötött megállapodások, szerződések szabályozzák;
- közös irányítás alá vont, egységesített intézmények alapítása és működtetése.

Nagyjából ezen integrációs tartalmak eldöntése, a lehetőségek számba vétele az a probléma, amelyet a makroszintű politikai és intézményi feltételek és elvárások tisztázatlansága és a mikroszinten jelentkező konkrétan megoldandó feladattartalmak és szakmai normák figyelembevétele nélkül reménytelen megoldani.

Esetmenedzselés

Az esetmenedzselés gondolata általában három, egymással nem feltétlenül barátságosan megférő célt szokott takarni (Engel–Engels, 2007):

- az eligazodás támogatása, afféle „túrávezetés” az egyre differenciáltabb, bonyolultabb, áttekinthetlenebb szolgáltatási kínálatban;

- „szolgáltatási csomagok” összeállítása az egyéni helyzetekhez és igényekhez igazodva egyfelől, a kínálati oldal lehetőségeit felmérve másfelől;
- gazdálkodási funkció: a fenti csomagoknak az összeállítása azt is figyelembe véve, hogy nem lehet mindig mindenkinek a legjobbat és legtöbbet biztosítani, a rendelkezésre álló kapacitásokat és kereteket a társadalmi (közösségi) szinten jelentkező igényekhez igazodva, optimálisan kell szétosztani.

A menedzselés tartalma természetesen ismét erőteljesen politikai-ideológia függő: az egyéni tanácsadó, az egyéni csomagokat összeállító esetmenedzser ténykedése révén a jobban informált, jobb alkupozícióban levő ügyfelek hozzáférési esélyei nőhetnek, a hátrányos helyzetűek relatív pozíciói romolhatnak, így az egyenlőtlenségek a szociális szolgáltatások révén is nőhetnek. A forrásokkal szociális értelemben is igazságosan és méltányosan gazdálkodó esetmenedzser ténykedése viszont nagyban javíthatja a hozzáférés igazságosságát. Ebben az esetben viszont alapvető felfordulás következik a hatalmi viszonyokban: az esetmenedzsernek képesnek kell lennie arra, hogy a szolgáltatók munkáját ellenőrizze. (Ez a fajta esetmenedzselés ugyanis arra a feltételezésre épül, hogy amikor az esetmenedzser egy konkrét szolgáltatóhoz „menedzseli”, irányítja az ügyfelét, akkor ott az ügyfelet el fogják látni, és azt a szolgáltatást fogják neki nyújtani, amit az esetmenedzser előírt. Ennyiben gyakorol hatalmat az esetmenedzser: ő rendelkezik a szolgáltatók munkája felett.) Ami nemcsak politikai, jogszabályozási és szervezeti feladat, hanem üzemszervezési, információszolgáltatási és ügyviteli problémák megoldását is megkerülhetetlenné teszi.

Természetesen, a fentiekkel összefüggésben, jelentős hatásköri problémák is felmerülnek akkor, ha a szolgáltatók fenntartói más közhatalmi szervek, mint akik a menedzsereket alkalmazzák. Így például, ha a szociális esetmenedzser feladatot ró valamilyen ápolási szolgáltatóra, akkor ezzel nem csupán hatalmat gyakorol az ápoló munkaszervezet és személyzet felett, hanem alapjaiban sérti annak az egészségügyi igazgatási rendszernek a kompetenciáját, amelynek elvileg az ápolási szervezet és személyzet feletti kontroll gyakorlása lenne a dolga. Mindez nem lehetetlen, de a hazaihoz hasonló igazgatási-munkaszervezeti kultúra feltételei között legalábbis igen nehézkes.

Az ügyfelek ellenőrzési és befolyásolási hatalmának növelése (empowerment) és a fogyasztóvédelem

A közszolgálatok, így a szociális szolgáltatások pluralizálódása, decentralizációja és privatizációja igencsak nehézkessé teszi az állami garanciavállalásokat, hiszen az államnak, a kormánynak olyan szervezetek ténykedéséért kellene garanciát, felelősséget vállalnia, amelyeket nem ő irányít. A korábbi, központosított intézményeken keresztül, közvetlen állami ellátásokra épülő rendszerben a bürokratikus kontroll igen hatékonyan működhetett: ha valamilyen probléma merült fel, akkor az illetékes állami vezető „a szőnyeg szélére állította” az illetékes felelősöket, és kiadta nekik a teendőket. Ez az új felállásokban nem működik.

A szolgáltatók, ellátók feletti bürokratikus kontrollt kiváltó egyik legfontosabb tényező az ügyfelek ellenőrzési és befolyásolási hatalmának az erősítése (Marwell, 2004). Ez az „empowerment” gyakran elintézhető pusztán részvételi jogok, beleszólási jogosítványok szabályokba iktatásával, ám az esetek egy igen tekintélyes hányadában ennél erősebb, „harapósabb” jogosítványok alkalmazása is indokolt lehet. A legerősebb jogosítványok jellemzően a pénzügyi szerepvállalások, akár a saját pénzek, hozzájárulások befizetése, akár az állami pénzek lehívásához szükséges fogyasztói elismervények alkalmazása révén. (Akkor kapja meg az állami pénzt a szolgáltató, ha a fogyasztó elismerte a teljesítést.) Sokszor kényelmetlen ennek a következményét belátni: igazán erős fogyasztói hatalma a piaci vásárlónak van, minden más „hatalommal felruházó” technika csak ennél gyengébb befolyást, hatalmat ad. Mindez azzal is együtt jár, hogy a fogyasztókat erős hatalommal felruházó, piaci jellegű rendszerek jellemzően elég egyenlőtlen elosztási és hozzáférési esélyeket produkálnak.

Az indirekt állami befolyásolás másik elvi irányát a fogyasztókat, felhasználókat védő állami-hatósági jellegű intézmények kiépítése és megerősítése jelenti. Ezt az utat ritkán szokás nyilvánosan és hangosan felvállalni, hiszen állami hivatalok kiadásainak gyarapítását, az állami adminisztráció bővítését szokta jelenteni. Épp a nyilvánvaló politikai-nyilvánossági veszélyek miatt a hasonló törekvéseket másképpen szokás bemutatni, például a minőségi sztenderdek, protokollok hangsúlyozásával és érvényesítésével, a működési engedélyeztetés (licence) kiadásának és felülvizsgálatának hangsúlyozásával stb. (Manley, 2000).

Sztenderdek, protokollok, minőségbiztosítás

Nos, ezek azok a divatos koncepciók és szavak, amelyek „eladhatóbb” kereteket jelölnek ki a közvetlen bürokratikus irányítást felváltó, az indirekt kormányzás adminisztratív bővítési törekvéseinek elfogadtatásához. Az efféle divatoknak a kockázata gyakran, így itt is, igen nagy abban, hogy nem valamiféle könnyen bevethető csodaszerekről, panaceákról van szó. A szolgáltatási tartalmak és folyamatok részletes körülírása, az egyes folyamatokhoz, lépésekhez szükséges erőforrások, idők, előzmények és dokumentálási követelmények meghatározása igen nagy munkát követelő feladat, amely nagy munkának az a kellemetlen következménye is megvan, hogy minél több energiát fektetnek be a részletek meghatározásába, annál több munka fog hárulni a folyamatban részt vevő segítő szakemberekre, szolgáltatókra, menedzserekre és állami hivatalnokokra. Ez pedig igen gyakran oly súlyos érdeksérelmekhez vezet, hogy vagy már a bevezetéskor, vagy az alkalmazás során valaki szinte bizonyosan obstruálni fogja a szofisztikált eszközrendszer alkalmazását, lehetetlenné téve ezzel az egész rendszer működtetését.

Vagyis, a mégoly divatos stratégiai eszközök alkalmazása egyfelől oly költséges és időigényes, másfelől oly súlyos érdeksérelmekkel jár, hogy sikeres, általános bevezetésük és alkalmazásuk csak nagyon komoly politikai, hatalmi nyomás és szakmai támogatottság mellett vezethet sikerre.

Teljesítmény, teljesítménymutatók (indikátorok), teljesítményöszönzők

Amint már korábban jeleztük, a korábbi bemeneti és folyamatszabályozás helyét egyre inkább átveszi a kimeneti oldalon elfogadott, elismert teljesítményekre vonatkozó szabályozás (Kirkpatrick, 2006). Ezeket a teljesítményeket már elvi és általános szinten is igen nehéz meghatározni, ám még ennél is nehezebb azokat a mérhető, számszerűen is kifejezhető indikátorokat, teljesítménymutatókat, amelyek egyfelől valamilyen szinten „méri” a teljesítményt, másfelől valamilyen transzparens, ellenőrizhető módon a szolgáltatások objektív tartalmait fejezik ki.

Manapság igen sokan üdvözik a „bizonyítékalapú” politikacsinálás ezen eszközeinek elterjedését, ám igen sokan kritizálják is azokat. A kritikák arról szólnak, hogy ha indikátorokkal akarjuk kifejezni a szolgáltatások mennyiségét és minőségét, akkor ez

szükségszerűen csak valamiféle „lebutított”, lecsupaszított információtartalmat hordozó adat lehet. A számszerűen „lebutított” adat enyhébb esetben csak hitelességi, objektivitási problémákat vet fel (az adatok alapján nem az fog jónak tűnni, ami tényleg jó, és nem az rossznak, ami tényleg rossz), súlyosabb esetben azonban betegesen torzítja a szolgáltatók motivációit és ambícióit is: nem a jó szolgáltatásokban lesznek érdekeltek, hanem a jó indikátorok kimutatásában. Így azután a rossz indikátoroknál kevés nagyobb veszély leselkedik a szolgáltatásokra, azok minőségére. Merthogy, természetesen, az indikátorokat minden rezsim használni akarja valamire. A legjellemzőbb felhasználás a finanszírozással való összekapcsolás: igyekeznek pénzben is premizálni azt, amit jó teljesítménynek mutatnak az indikátorok. Az előzőek szerint ez olykor erős és hatékony fejlesztési technika, máskor viszont a veszélyeket hatványozza.

A kirekesztés elleni küzdelem

A szociális szolgáltatások indirekt kormányzásának egyik legnagyobb problémáját az elosztási hatások feletti kontrollok meggyengülése, olykor teljes elvesztése jelenti (Lindbeck –Snower, 2001). Hasonló problémát jelentenek a produktivitási kihívások is: nem pusztán az az elvárás, hogy azokkal kell foglalatostkodni, akik valamiféle problémákkal küzdenek, hanem azokkal még inkább, akiknek esetében van mód a problémák orvoslására. (Ami az esetek döntő többségében az önálló életvitelre, önálló egzisztenciateremtésre és -fenntartásra, pénzkeresetre és munkavállalásra való képességet jelenti.) Ennyiben a szereplők, a struktúrák sokszínűvé, olykor áttekinthetatlenné válása mellett az elvárásrendszerek megváltozása is hozzájárul az elosztási hatások és hozzáférési lehetőségek egyenlőtlenségének növekedéséhez.

A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem hangsúlyozása ebben az értelemben inkább ideológiai, semmint stratégiai cél, amely azt fejezi ki, hogy a társadalmi hátrányokat valamilyen újraértelmezett koncepció alapján értelmezve, új technikákkal – alkalmasint az esélyteremtés piaci eljárásaival is –, új intézmények és normák bevezetésével kell enyhíteni, orvosolni.

Következtetések

A jelenleg létező szociális szolgáltatásokról nemigen tudjuk, hogy kiket érnek el, és pláne, hogy kiket nem érnek el. Arról is keveset tudunk, hogy még kiket kellene elérniük (Chang–Kitson–Petch, 2007). Azt tudjuk, hogy a szolgáltatási kínálat választéka minőségben és mennyiségben is jelentősen eltérően, de igencsak szűk. Emiatt bizonyos létező ellátások már ma is, a szakmailag indokolthoz képest „túlhasználtak”, miközben más formák nem léteznek vagy gyengék. Ilyen körülmények között - az igényekhez inadekvát szerkezetek mellett – a létező igények a mégoly „túlhasznált”, de létező támogatások megszerzésére irányulnak, és nem a minőségileg új, jobb, megfelelőbb formák kiépítését szorgalmazzák. Emiatt a ma létező sorban állási, várakozási listák hosszából vagy más „igényfelmérésből” csak mérsékelten érvényes következtetéseket tehetünk a fejlesztés kívánatos irányaira. *Lakossági igény csak az iránt mutatkozik, ami van, ami megtapasztalható. Akkor is, ha szakmai szempontból a kifejezésre juttatott „igény” nem azonos az elismert szükséglettel.*

Hasonlók mondhatóak a finanszírozás technikai készleteiről. Sokszínű, az igényekhez rugalmasan alkalmazkodó rendszert csak sokszínű, sokcsatornás eszköztárral lehet jól finanszírozni. Ma csak kevés finanszírozási technikát tudunk alkalmazni, azt is leginkább esetlegesen és rosszul. Ehhez az is hozzájárul, hogy a szolgáltatók ügyviteli, könyvelési, elszámolási rendszerei alapján nem tehető átláthatóvá, ellenőrizhetővé, elszámolhatóvá már a pénzfelhasználás sem, nemhogy a pénzügyi ráfordítások szolgáltatásban, jószágban mért ellenértéke, haszna. A különféle formában szociális szolgáltatásokra költött pénzek, valamint a pénzek elköltése révén keletkező ellátások semmilyen szinten nem rakhatók össze, sem egyéni, sem országos, sem a kettő közötti bármilyen szinten: nem tudjuk ki mit kap, hol mit kapnak az emberek.

Nemcsak a szociális szolgáltatások és a szociálpolitika, hanem a teljes magyar közszolgálati szféra igazgatása és finanszírozása megragadt a kissé régimódias, mondhatnók „szocialista” technikáknál. Az igazgatási rendszer nem tud mit kezdeni a piaci mechanizmusokkal, nincsenek olyan piacfelügyeleti jogok és intézmények, amelyek a közszolgálatok piacain vásárlóként megjelenő fogyasztók érdekeit védenék, enyhítenék a szolgáltatóknak való kiszolgáltatottságukat, hatósági eszközökkel örködnének a felett, hogy a kifizetett pénzüikkel arányos értékű szolgáltatáshoz jussanak vásárlóként.

E két körülmény jelentősen korlátozza a ma megtehető lépések nagyságát és irányát. Minden ismert makroszintű konstrukció arra épít, hogy

- tartalmában differenciált, sokszínű a szociális szolgáltatási választék, vagy legalábbis belátható időn belül azzá tehető;
- minden egyes formában kínálati piac van, ezért van mód mérlegelni az adott forma előnyeit, hátrányait és árait, elvileg teremthető versenyhelyzet a szolgáltatók között;
- és ilyen köz és magánmérlegelések alapján lehet választani az adott formát, (vagy éppen nem választani, mert van nála jobb, a szükségletekhez adekvátabb, emberibb vagy éppen olcsóbb).

Ma ezek a feltételek általánosságban nincsenek meg, és ezt érdemes adottságnak, realitásnak tekinteni.

Persze, az indulás irányát illetően fontosak az értékek, vágyak, álmok is. Ezeket azonban még szakmai körökben sem lehet racionálisan megvitatni. Talán épp azért, mert a kiinduló helyzet is tisztázatlan; talán azért, mert az érdekek is elsumákkoltak; de talán azért, mert nincsenek elég jó szavak sem a vágyott szisztéma jellemzésére és körülírására. Akárhogyan is van, a feltételekről jobb lenne tisztább képpel rendelkezünk. Úgy a jelenlegi, induló feltételekről, mint a vágyott szisztéma feltételeiről. Mivel a hiánygazdálkodásra nem ismert (általam...) semmilyen racionális, szakszerű, minőséget produkáló és hatékony szisztéma, ezért a formák választékát és a kapacitások bővítését bármilyen reformot megelőző, 0. lépésnek kellene tekinteni. Félő, hogy már ez is túl nagy feladat. Pedig, a kapacitások választékának és mennyiségének bővítésével párhuzamosan a rendszer működtetésében is előbbre kellene jutni. Ehhez, az előrelépés tartalmainak és irányainak mérlegeléséhez próbált meg ötleteket, adalékokat adni ez az írás.

És akkor? Merre tovább?

Az eddigiekben igyekeztünk a szakmán belül maradva elemezni a szociális szolgáltatások modernizációjának feltételeit, lehetőségeit, eddigi és jövőben várható trendjeit. Az írás legvégén azonban ki kell lépnünk a szakmai elemzések műfajából, és a dolgok irányáról szóló politikai (értsd: közpolitikai) nézeteinket afféle hétköznapi nyelven, bevallottan szubjektív

meglátásaink alapján is meg kell kísérelnünk összefoglalni. Az alábbiakban tehát azt a banális, hétköznapi kérdést kell feltennünk: ha netán, mégis, a szerzőnek kellene valamit tennie a szolgáltatások modernizációjáért, akkor honnan állna hozzá? Mit is próbálna meg megtenni? Mitől gondolhatná azt, hogy a „bármit is nevezzünk modernizációnak” gyakorlatok végén valahogyan jobb, barátságosabb, élhetőbb lehet a világ attól, hogy (akárhogyan is, de) jobban fognak működni a szociális szolgáltatások? Szóval, tudván azt, hogy a szerzőnek efféle felelősségei, lehetőségei nincsenek, hogy megnyilatkozásai olyanok, mintha egyetemi hallgatói vagy a témában nem túl járatos értelmiségi barátai tennék fel informális beszélgetések során a címben feltett kérdést, és arra kellő felelőtlenséggel is lehetne válaszolni, valami hasonlót próbálnék meg elmesélni nekik.

A szociális szolgáltatások modernizációja egy olyan szakmai kérdés, amire a szakmán belül csak igen bonyolultan, divatos fogalmakat és koncepciókat bevetve, szakirodalmi nagyágyúkat segéderőként citálva illik megpróbálni válaszolni. Ez nem nagy baj, ennyiben a szociálpolitikusok épp olyanfajta népek, mint bárki más: ha kellően bonyolultan és érthetetlenül fogalmazunk, akkor jó esélyünk van arra, hogy a többiek komoly szakértőnek fognak tartani, végtére is nagy szakmai jártasság kell a hasonló bonyolult fogalmak, koncepciók megértéséhez. (Ne titkoljuk, mi, szociálpolitikus népek hasonló alapon szoktuk komoly szakembereknek tartani a könyvelőket vagy az informatikusokat stb., függetlenül attól, hogy ők ténylegesen milyen szakemberek.)

Nos, ha hétköznapi nyelven akarnánk felvetni a legfontosabb kérdéseket, akkor olyanokat kellene megfogalmazni, hogy: Kiknek is akarunk szolgáltatást nyújtani? Miért? Mitől lesz nekik ettől jobb? Mit lehet ezzel elérni? Mire lenne reális esélyünk „szolgáltatásként”? Milyen produktumra, milyen eredményre lehetünk képesek? Stb. Töredelmesen be kell valljam, tapasztalataim szerint hasonló kérdéseket nem szoktunk feltenni a szolgáltatásokkal kapcsolatban. Nem szoktuk feltenni a kérdést, hogy mennyivel lesznek jobbak a gyerekek életkilátásai akkor, ha állami gondoskodásba vesszük őket, ahhoz képest, mintha nem tennénk ezt? Mennyivel lesznek jobbak a munkába állási esélyei a munkanélkülieknek attól, ha szolgáltatás igénybe vételére kötelezzük őket? Mennyivel lesz büszkébb, önállóbb, önrendelkezőbb az életük a fogyatékos és idős embereknek attól, ha házi gondozásban vagy intézményi elhelyezésben részesítjük őket? Kinek, mitől, mennyivel lesz jobb az élete attól, hogy szolgáltatók?

Nos, a szubjektív véleményem szerint ezen kérdésekre adandó válaszok megkerülésével, elhallgatásával nincsen túl sok értelme a szolgáltatások modernizációjáról beszélni. Manapság szakmai körökben nemhogy nem is szokás, nem is illik ezeket a primitív kérdéseket feltenni. Ha mégis megtenné az ember, akkor már pusztán a kérdés megfogalmazását is, nagy valószínűséggel, a szakmai közösség a „szakma” elleni támadásnak, érdeksérelemnek fogja érzékelni. (Lehet, hogy okkal: kiderülhetne, hogy sok minden „szociális szolgáltatásnak” a világon semmi értelme úgy, ahogyan manapság az zajlik, pedig még így is jó sok embernek munkát, egzisztenciát teremtenek a nem túl értelmes szolgáltatások...)

Ha netán tudhatnánk is válaszolni a fenti banális kérdésekre, akkor sem lehetne ezzel letudni a dolgokat. Válaszolni kellene azokra a – már bonyolultabb – kérdésekre is, amelyekkel nagyrészt a fenti írás is foglalkozott: hogyan válasszuk ki azokat, akiknek szolgáltatni akarunk? Hogyan igazítsuk a szolgáltatás iránti igényeket az azoknál vélelmezhetően szűkösebb kapacitásainkhoz? Mit várjunk el az ügyfelektől, annak ellentétéleként, hogy szolgáltatást vehetnek igénybe? Megelégszünk annak igazolásával, hogy nekik tényleg szükségük van a szolgáltatásra, és ezért nem fogják hátráltatni a szolgáltató munkáját? Tevékeny együttműködést várunk el tőle azért, hogy ő is tegyen valamit az ő személyes megoldandó problémájának orvoslásáért? Pénzt várunk el tőle? Mennyit? Hogyan? Stb.

És, ha már mindezekre a kérdésekre választ találtunk, akkor érdemes igazából feltenni azokat a kérdéseket, amelyek a szolgáltatások modernizációja kapcsán előkerültek. Ha tényleg személyes előnyök származnak a szolgáltatások igénybe vételéből – akkor kikre vonatkoztatottan, mennyiben jogos ezen a területen is érvényesíteni azokat a piaci mechanizmusokat, amelyek alapvető természete az, hogy a kölcsönös előnyök optimalizálását célozzák? Mennyiben nem érdemes, nem szabad érvényesíteni a piaci mechanizmusokat, ha azok kizárnak, kirekesztenek embereket a normális, élhető élet feltételeiből, lehetőségeiből? Milyen trükkös kombinációkkal, integrációkkal, menedzsmenti technikákkal lehet egyszerre takarékosan és a lehető legtöbb ember számára a maximális hasznot hozóan (a „közjót” érvényesítve) megvalósítani a szolgáltatásokat? Milyen szakemberek kellenek ehhez, és hogyan lehet mobilizálni a szolgáltatási igények jelentős hányadát kielégíteni képes szakképzetlen, laikus segítőket? Milyen új technikákat, módszereket, trükköket lehet elsajátítani a világ más részein megszerezhető tapasztalatokból, azok tanulságaiból?

Ez az írás nem a szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos legfontosabb kérdésekről szól. Hanem, azokról, amelyekre a szerző megbízása szólt: a szolgáltatások modernizációjáról.

A szerző szubjektív véleménye szerint a fentebbi okoskodásokat leginkább akkor lehet relevánsnak tekinteni, leginkább akkor lehet hasznosítani, ha előbb a legfontosabb kérdéseket is szabad lesz feltenni, és meg lehet kísérelni válaszolni is azokra.

Szerző őszintén drukkol annak, hogy a jelenkori tendenciák ellenére, az elhallgatások kurzusában is, előbb-utóbb mégis így legyen.

Irodalom

Abram de Swaan(1988): In Care of the State, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era. Polity Press/Oxford University Press, 1988, New York,

Allard, Scott W. – Danziger, Sheldon: Welfare Magnets (2000): Myth or Reality?; The Journal of Politics, 2000/05, 62-2, pp. 350–368.

Andreoni, James – Payne, A. Abigail (2003): Do Government Grants to Private Charities Crowd out Giving or Fund-Raising?; The American Economic Review, 2003/06, 93-3, pp. 792–812

Beland, Daniel (2005): Insecurity, Citizenship, and Globalization: The Multiple Faces of State Protection; Sociological Theory, 2005/03, 13-1, pp. 25–41.

Berglof, Erik – Bolton, Patrick (2002): The Great Divide and Beyond: Financial Architecture in Transition; The Journal of Economic Perspectives, 2002///Winter, 16-1, pp. 77–100.

Abram de Swaan(1988): In Care of the State, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era. Polity Press/Oxford University Press, New York,

Allard, Scott W. – Danziger, Sheldon: Welfare Magnets (2000): Myth or Reality?; The Journal of Politics, 2000/05, 62-2, pp. 350–368

Andreoni, James – Payne, A. Abigail (2003): Do Government Grants to Private Charities Crowd out Giving or Fund-Raising?; The American Economic Review, 2003/06, 93-3, pp. 792–812.

Beland, Daniel (2005): Insecurity, Citizenship, and Globalization: The Multiple Faces of State Protection; Sociological Theory, 2005/03, 13-1, pp. 25–41.

Berglof, Erik – Bolton, Patrick (2002): The Great Divide and Beyond: Financial Architecture in Transition; The Journal of Economic Perspectives, 2002///Winter, 16-1, pp. 77–100.

Besley, Timothy – Ghatak, Maitreesh (2005): Competition and Incentives with Motivated Agents; *The American Economic Review*, 2005/06, 95-3, pp. 616–636.

Besley, Timothy – Ghatak, Maitreesh (2001): Government versus Private Ownership of Public Goods; *The Quarterly Journal of Economics*, 2001/11, 116-4, pp. 1343–1372.

Carapico, Sheila (2000): NGOs, INGOs, GO-NGOs and DO-NGOs: Making Sense of Non-Governmental Organizations; *Middle East Report*, 2000///Spring 214, pp. 12–15.

Cardarelli, Roberto – Sefton, James - Kotlikoff, Laurence J. (2000): Generational Accounting in the UK; *The Economic Journal*, 2000/11, 110-467, pp. F547–F574.

Chang, Linda Rosenstrøm – Kitson, Alison – Petch, Alison (2007): Ki fog gondozói munkát végezni? Részletek; kézirat. Revita Alapítvány – SZMI, Who's going to care?, 2004. alapján.

Conrad, Peter – Leiter, Valerie (2004): Medicalization, Markets and Consumers; *Journal of Health and Social Behavior*, 2004, 45, pp. 158–176.

Department of Health (2005): Independence, Well-being and Choice. Our vision for the future of social care for adults in England, 2005.

http://www.dh.gov.uk/en/Consultations/Closedconsultations/DH_4116631

DiPrete, Thomas A. (2002): Life Course Risks, Mobility Regimes, and Mobility Consequences: A Comparison of Sweden, Germany, and the United States; *The American Journal of Sociology*, 2002/09, 108-2, pp. 267–309.

Engel, Heike – Engels, Dietrich (2007): Tapasztalatok az esetkezelés területén kilenc országból: Összegyűjtött anyagok, részletek; kézirat. Revita Alapítvány – SZMI, Experiences in Case Management from Nine Countries: Collected Material; Cologne, January 2000, Band 189/4 alapján.

Esping-Andersen, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gösta (1994): After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order. Occasional Paper No. 7. 1994. World Summit for Social Development. United Nations Research Institute for Social Development. www.unrisd.org

Evers, Adalbert, Svetlik, Ivan (Szerk.), (1993): Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly, Aldershot: Avebury.

Feldstein, Martin (2005): Rethinking Social Insurance; *The American Economic Review*, 2005/03, 95-1, pp. 1–24.

Goldberg, Chad Alan (2001): Welfare Recipients or Workers? Contesting the Workfare State in New York City; *Sociological Theory*, 2001/07, 19-2, pp. 187–218.

Gyulavári Tamás – Krémer Balázs (2004): Európai Szociális Modell? Útközben a jogharmonizációtól a jóléti politikák konvergenciája felé. In: Gyulavári T. (szerk.): Az Európai Unió szociális dimenziója. OFA Kht.

Hoffman István – Krémer Balázs (2005): A szociális ellátások, szolgáltatások és az igazgatás reformelképzelései, valamint megvalósításuk dilemmái és nehézségei – a SZOLID Projekt eredményeinek tükrében. Esély, 2005/3.

Hotz, V. Joseph – Mullin, Charles H. – Scholz, John Karl (2002): Welfare, Employment, and Income: Evidence on the Effects of Benefit Reductions from California; The American Economic Review, 2002/05, 92-2, pp. 380–384.

Hoynes, Hilary Williamson (2000): Local Labor Markets and Welfare Spells: Do Demand Conditions Matter? ; The Review of Economics and Statistics, 2000/08, 82/3, pp. 351–368.

Iversen, Torben – Rosenbluth, Frances (2006): The Political Economy of Gender: Explaining Cross-National Variation in the Gender Division of Labor and the Gender Voting Gap; American Journal of Political Science, 2006/1, 50-1, pp. 1–19.

Keiser, Lael R. – Mueser, Peter R. – Choi, Seung-Whan (2004): Race, Bureaucratic Discretion, and the Implementation of Welfare Reform; American Journal of Political Science, 2004/04, 48-2, pp. 314–327.

Kirkpatrick, Ian (2006): Taking Stock of the Managerialism in English Social Services. Social Work and Society, 2006/1, 4-1.

Korpi, Walter – Palme, Joakim (2003): New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95; The American Political Science Review, 2003/08, 97-3, pp. 425–446.

Krémer Balázs (2003): Uniós politikák és Nemzeti Akciótervek a szegénység és a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelemre. MEH-STRATEK, Stratégiai Füzetek 15.

Leichsenring, Kai (2007): Integrált egészségügyi és szociális ellátás fejlesztése az idősebb személyek számára Európában (részletek). Kézirat; Revita Alapítvány – SZMI, Developing integrated health and social care services for older persons in Europe, 2005, European Centre for Social Welfare Policy and Research (Bécs, Ausztria) alapján.

Leichsenring, K. (2004): Providing integrated health and social care for older persons. In: Leichsenring K, Alaszewski AM. , editors. Providing integrated health and social care for older persons: a European overview [Introduction]. Aldershot: Ashgate; 2004

Lethbridge, Jane (2007): Gondozási szolgálatok Európában (részletek). Kézirat; Revita Alapítvány – SZMI, Care services in Europe, 2005, EPSU (Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények tanulmányozására) London alapján.

Lindbeck, Assar – Snower, Dennis J. (2001): Insiders versus Outsiders; The Journal of Economic Perspectives, 2001///Winter, 15-1, pp. 165–188.

Lobao, Linda – Hooks, Gregory (2003): Public Employment, Welfare Transfers, and Economic Well-Being across Local Populations: Does a Lean and Mean Government Benefit the Masses?; Social Forces, 2003/12, 82-2, pp. 519–556.

Manley, Joan E.: Negotiating Quality (2000): Total Quality Management and the Complexities of Transforming Professional Organizations; Sociological Forum, 2000/09, 15-3, pp. 457–484.

Mares, Isabela (2004): Wage Bargaining in the Presence of Social Services and Transfers; World Politics, 2004/10, 57-1, pp. 99–142.

Marwell, Nicole P. (2004): Privatizing the Welfare State: Nonprofit Community-Based Organizations as Political Actors; American Sociological Review 2004/04, 69-2, 265-291

Meagher, Gabrielle – Parton, Nigel (2004): Modernising Social Work and the Ethics of Care. Social Work and Society, 2004/1, 2-1.

Monroe, Pamela A. – Tiller, Vicky V. (2001): Commitment to Work among Welfare-Reliant Women; Journal of Marriage and the Family, 2001/08, 63-3, pp. 816–828.

Mortensen, Jorgen – Tsoleva, Svetla (2007): Az Atlanti-óceánon átnyúló tapasztalatcsere a tartós gondozás fejlesztése érdekében (részletek). Kézirat; Revita Alapítvány – SZMI, The cross-atlantic exchange to advance long-term care, Background paper prepared for the European Commission and AARP joint conference on long-term care, 13 september 2006, Brussels alapján.

Munday, Brian (2007): Európai szociális szolgáltatások, A sajátságok és a tendenciák áttekintése (részletek). Kézirat; Revita Alapítvány – SZMI, European social services, A map of characteristics and trends, 2003, Report to the Council of Europe alapján.

National Disability Authority (NDA – Dublin, Írország) (2007): Idősek és fogyatékkal élők. Kézirat; Revita Alapítvány – SZMI; Ageing & Disability: A Discussion Paper – NDA, February 2006 részletei.

OECD (1994): Caring for Frail Elderly People. New Directions in Care, Paris, 1994, OECD.

Scheid, Teresa L. (2003): Managed Care and the Rationalization of Mental Health Services; Journal of Health and Social Behavior, 2003/06, 44-2, pp. 142–161.

Smith, Judith R. – Brooks-Gunn, Jeanne – Klebanov, Pamela K. – Lee, Kyunghye (2000): Welfare and Work: Complementary Strategies for Low-Income Women?; Journal of Marriage and the Family, 2000/8, 62-3, pp. 808–821.

Sosin, Michael R. (2002): Negotiating Case Decisions in Substance Abuse Managed Care; Journal of Health and Social Behavior, 2002/09, 43-3, pp.277–295.

¹Jegyzetek

Ez nem hazai adottság: a hivatkozott ír és brit kormányzati anyagok szintén „vitairatnak” tekintik magukat, és szintén vitairatokat adtak ki a kérdésről a nemzetközi szervezetek is (EU, Európa Tanács stb. ; Mortensen–Tsolova, 2007; Munday, 2007).

² A képlet még sokkal kaotikusabb a szerves rendszer- és szervezetfejlődéssel nem jellemezhető poszt-szocialista (Krémer, 2004; 2006) vagy a harmadik világbeli országokban (Carapico, 2000).

Goldmann Róbert – Mester Dániel – Mód Péter

Szociális ágazati információs stratégia 2008¹

Jelen tanulmány az informatika kihívásait és lehetőségeit mutatja be a szociális terület szakemberei számára. A Szociális ágazati információs stratégia megalapozásához közel egy évet felölelő munka során számos szakember járult hozzá elemzések, kutatások és tanulmányok készítésével². A stratégia tervezete a Szociális és Munkaügyi Minisztérium megbízásából a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézetben (SZMI) készült, azzal a céllal, hogy irányt mutasson a szociális terület információs, informatikai fejlesztéseire.

Az alábbi összefoglaló a stratégiához készült tanulmányok és háttérelmzések alapján íródott; első részében az információs fejlesztések jelentőségét és lehetőségét mutatjuk be, melyet a szociális ágazat általános információs helyzetének felvázolása követ. Majd a szociális és gyámhivatalok hatósági intézményeinek vizsgálati eredményeiről számolunk be, végül ajánlásokkal zárjuk a tanulmányt.

Az Info-Kommunikáció Technológia (IKT) szerepe és jelentősége³

A hatékony nemzetgazdaság és az eredményes gazdasági vállalkozások információs technológiai (IT) támogatás nélkül ma már nem képzelhetők el. A versenyképesség fokozása szempontjából alapvető cél az elektronikus, integrált, valós idejű és kiterjesztett szervezeti modell terjesztése és megvalósítása a kormányzati szektorban is. Az IKT-szektor hozzájárulása olcsóbb, átláthatóbb működésű és hatékonyabb közigazgatást eredményezhet.

Az államigazgatási és önkormányzati szolgáltatások modernizációjához az infrastruktúra nagyrészt már biztosított, így nagyobb hangsúlyt kell fektetni az infrastruktúra hasznosítására, az elektronikus megoldások bevezetésére. Példaként megemlíjtük, hogy az egészségügy területén az IKT-megoldások segíthetnek a betegelosztás, a beteg-utak optimalizálásában. Ugyanakkor a szociális intézmények rendszerében sok esetben még az infrastruktúra sem adott, a kiépített rendszerek pedig még csírájukban is alig-alig léteznek.

A hatékonyabb rendszer kiépítése szempontjából a következő feltételekre lenne szükség:

- a fizikai és virtuális infrastruktúra kialakítása;

- az innovatív megoldások létrejöttének támogatása;
- a versenyképesség javítását elősegítő magasabb szolgáltatási minőségi szint és új szolgáltatási struktúrák elérésének támogatása;
- az IT-megoldások révén megvalósítható esélykiegyenlítési törekvések támogatása.

Példaképpen az egészségügy szempontjából az intézmények és a betegellátás egyéb szereplői közötti adatcsere, az intézményi folyamatok – például a sürgősségi betegellátás és a betegelőjegyzés – IKT-támogatása, illetve a lakosság egészségügyi információszolgáltatása kerül előtérbe. A szociális területen az intézmények közötti együttműködés rendszerének kialakításában a szociális rendszerről történő költséghatékony információszolgáltatásban, s a szolgáltatási kapacitások meghatározásában nyújthatna – többek között – segítséget. Jelenleg azonban a szociális szféra esetében még nem beszélhetünk egységes informatikai környezetről.

Az államnak fokozott szerepe van a digitális írástudás növelésében és a tartalmakhoz való hozzáférés biztosításában. Amennyiben a háztartások 100 százalékában elérhető lenne az internet, és a hozzáférés költségei nem jelentenének akadályt, jelentősen csökkenne az információszerzés korlátja – elősegítve az esélyegyenlőség biztosítását. Az IT-képességbeli, illetve a képzettségbeli hiányosságok leküzdése érdekében a digitális írástudatlanságot a megfelelő képzési és ösztönzési keretfeltételek biztosításával országosan kell csökkenteni. Oktatási programok, multimédiás tananyagok, tájékoztató, ismeretterjesztő szakirodalom, módszertani anyagok, esettanulmányok és legjobb gyakorlatok, az oktatáshoz szükséges eszközök biztosítása segíthetik elő az ilyen jellegű előrelépést.

Az eEurope összehasonlításában – amelynek indikátorai a legelfogadottabbak az információs társadalom fejlettségének mérésére – Magyarország az utolsó helyen végzett.⁴ Így ezen a területen jelentős előrelépésre lenne szükség. Ezt célozza meg az elektronikus közigazgatást fejleszteni hivatott az EKOP (Elektronikus Közigazgatási Operatív Program). Erre építve az elektronikus közszolgáltatásokban a bonyolultabb, interaktív információcserét megvalósító elektronikus szolgáltatások kialakítása és ösztönzése válhat lehetővé.

A közszolgáltatások, szolgáltatások elektronizációja gyorsabb, hatékonyabb döntéshozatalt és ügyintézés, az átfutási idők rövidülését, átláthatóbb folyamatokat, átláthatóbb gazdálkodást

eredményezhet, a belső és külső kommunikáció javulása mellett. Hosszabb távon az intézményi kapacitások fokozottabb összhangjával hatékonyabbá válhat a menedzsment, és költségmegtakarítás érhető el. A legfontosabb feladat a lisszaboni célokat támogató elektronizációs törekvések megvalósítása: a széles sávú hozzáférés és infrastruktúra biztosítása az intézményeken belül, a megfelelő alkalmazások kifejlesztése, az e-ügyintézés, az elektronikus nyilvántartások és eljárások kialakítása.

A szolgáltatók és a szociális segítők munkájának hatékonyságát rendkívüli mértékben növelheti az információs kommunikációs technológia használata. Ezt tovább erősíti az a folyamat, melynek során a teljes szolgáltató rendszer – a jelenlegi széttagoltság helyett – az integrált működés irányába fejlődik. Ezt segítheti elő, ha mérhetővé, ellenőrizhetővé és átláthatóvá tesszük a szociális szervezetek működését és folyamatait. Ez utóbbinak a szolgáltatások hatékonyságára gyakorolt hatását elsősorban az informatikai rendszerek segítségével lehet kimutatni. A cél, hogy átlátható, jól kontrollálható szervezetek jöjjenek létre, olyan adminisztrációs rendszerekkel, melyekben reálisabb a tevékenységek tényleges ráfordításainak, költségeinek a meghatározása.

A folyamatok szabályozásához szokták használni az üzleti életben⁵ az ún. üzleti folyamatok újratervezését (Business process reengineering, BPR), amely a szervezet hatékonyságának növelését tűzi ki célként a stratégiai fontosságú területeken, azaz a minőség, a költség és a gyorsaság terén. A BPR a folyamatok megváltoztatására irányul, nem a szervezeti felépítés módosítására. A folyamatokat tágran értelmezik, s a szervezeteken átívelő folyamatok egészét vizsgálják. A BPR módszertana 3 fázisban elemzi és szervezi újra a meglévő folyamatokat:

- a szervezet megismerése, a szervezeti folyamatok, az eljárások és a folyamatok vizsgálata; a támogató informatikai rendszer feltérképezése;
- a folyamatokhoz, rendszerekhez kapcsolódó mutatók, mérőszámok definiálása;
- a begyűjtött adatok elemzése, hatékonyságvizsgálat, az IT-rendszerek bevezetésének eredményességvizsgálata.

Az IT-rendszerek bevezetésének legfőbb előnye, hogy a feladatok lényegesen gyorsabban – egyes esetekben automatizálva, emberi közreműködés nélkül – kevesebb hibával, kevesebb papírral, ellenőrizhetőbben, szabályozottan, hatékonyabban végezhetőek. Megfelelő alkalmazások és adatbázisok segítségével naprakész információval lehet rendelkezni a

szolgáltatásokról és ellátásokról. A hálózati megoldások révén további előnyök érhetőek el, mivel javulhat a belső működés hatékonysága, s egyúttal egyszerűbbé válhat a kapcsolattartás a külső szervezeti struktúrákkal is. Az alábbi táblázatban mutatjuk be az IT-rendszerek bevezetésének négy aspektusát.

1. táblázat

SWOT elemzés: várható eredmények IT-rendszerek bevezetése esetén közintézményeknél

Erősségek Kialakult eljárások, „jól bejáratott” folyamatok, rutinok irányítják a tevékenységet. A tevékenység döntő mértékben megfelel a szabályozásoknak (törvények, rendeletek, végrehajtási utasítások, eljárási utasítások).	Lehetőségek Átláthatóbb, konzisztens a működés. A működés egyszerűsödik, gyorsabbá és automatizálttá válik. Jobb az információáramlás a szervezeti egységek, továbbá az egyes szervezetek között. A papíralapú dokumentációigény nagymértékben csökken. Jobb a koordinálhatóság. Jobb a mérhetőség. A tevékenység alapú költségelemzés (ABC) megvalósíthatóvá válhat.
Gyengeségek A rendszer használata számítógép-felhasználói ismeretet igényel, így kialakítása során magasabb a képzési költség. A rendszer kiépítése és fenntartása költségesebb, mint a papíralapú adminisztrációs rendszeré. A rendszer kiépítéséhez a technikai feltételeknek meg kell lenniük.	Fenyegetések A rendszer bevezetése a szervezeti ellenállás miatt meghiúsul. Az elégtelen erőforrás-ráfordítás miatt rosszul végzik el a felmérést, vagy hibás a bevezetés, így nem megfelelően működik a rendszer. A rosszul paraméterezett rendszer miatt a folyamatok nem vagy csak hibásan hajthatók végre. A nem megfelelő oktatás, illetve dokumentáció miatt a rendszert nem használják rendeltetésszerűen. A rendszer a szabályozásnak, törvényeknek – azok változásai miatt – nem felel meg.

A szociális szektor informatikai környezete

Általános jellemzők, problémák

A szociális szektor⁶ nagyon sokfajta tevékenységet ölel fel, ebből következően informatikai helyzete is heterogén. Természetszerűen a diverzifikált tevékenységi kör különböző szintű eszközökkel, ill. eszközparkkal párosul, ennek megfelelően a fejlesztés irányai és lehetőségei is igen változatos képet mutatnak. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a különböző szolgáltatások esetén a szolgáltató intézmények között nemcsak állami, hanem önkormányzati, egyházi, civil, sőt piaci szervezeteket is találhatunk, amik különböző fenntartókkal, tulajdonosokkal és finanszírozással párosulnak. Mindennek ellenére néhány általános jellemzőt és problémát kiragadhatunk, melyek a szektor szinte mindegyik szegmensében tapasztalhatók.

Információhiány

A szociális szolgáltató rendszerről lényegesen kevesebb könnyen elérhető információ áll rendelkezésre a potenciális és tényleges igénybe vevők, a szakma, illetve a döntéshozók számára, mint az egészségügyi terület esetén. Az információ hiányossága miatt a szociális szolgáltató rendszerre vonatkozó döntések megalapozottsága elégtelen; a finanszírozó, a menedzser nem tudja megítélni a szolgáltatások, ellátások hatékonyságát; az ellátottak nem értesülnek az elérhető szolgáltatásokról, azok tartalmáról, illetve a jogorvoslati lehetőségről.

Elektronikus tudásbázisok hiánya

A szociális igazgatásban és ellátásban dolgozó szakemberek számára nincsenek hozzáférhető elektronikus szakmai tudásbázisok és támogató szolgáltatások. Ez megnehezíti az egységes szakmai szolgáltatási szint kialakítását.

Az informatikai rendszerek hiányos kiépültsége

Az ágazaton belüli informatikai rendszerek hiányosan épültek ki, különbözőek, összekapcsolhatóságuk nem biztosított. A szigetszerű fejlesztések miatt nem lehet az adatbázisokat, az intézmények működését összehangolni; a jelenleg használt informatika rendszer nem segíti elő a különböző összefüggő szociális szolgáltatások egymásra épülését és ellenőrizhetetlen a szolgáltatások igénybevétele.

Az informatikai rendszerek ágazatok közötti kapcsolódásainak hiánya

Az informatikai rendszerek ágazatok közötti összekapcsolása és összekapcsolhatósága sem megoldott, ami miatt a szociális intézményeknek gyakran párhuzamosan kell jelenteniük több hatóságnak, intézménynek, az adattovábbítás platformja gyakran papíralapú, melynek feldolgozása pluszmunkával jár; továbbá a szolgáltatni kívánt adatok sokszor nem informatizált adatbázisból aggregálódnak.

A szociális szektorban dolgozók informatikai képzésének megoldatlansága

A rendszeres informatikai képzés megoldatlansága miatt a dolgozók sokszor problémákkal küzdve használják a számítógépet; ez viszont megnehezíti az adatszolgáltatást és az informatikai fejlesztések bevezetését a szociális területen.

Megoldatlan a korszerű technológiák koordinált ágazati bevezetésének menedzselése

Emiatt nincs, ami elmozdítaná a szociális rendszer informatikai helyzetének elmozdulását a jelenlegi állapotról. Az informatikai fejlesztések nem összehangoltan, illetve nem költséghatékonyan történnek.

A bemutatott problémák több okra vezethetők vissza:

- a szociális ágazat szolgáltatói az egyes szolgáltatások tartalmát eltérően értelmezik;
- a szociális ágazat igénybe vevői nincsenek tisztában az igénybe vehető szolgáltatások minőségi kritériumaival;
- nincsenek deklarálva az összes szolgáltatás esetén a minőségi, illetve mennyiségi kritériumok;
- a különböző szétaprózódott fenntartói hálózat különböző szakmai igényeket fogalmaz meg a szolgáltatásokkal kapcsolatban;
- nincs egységes informatikai rendszer a tevékenységek nyomon követésére, ellenőrzésére;
- a szociális terület munkatársainak jó része nem készült fel egy egységes informatikai rendszer használatára;

- túl gyakran változik a szociális ágazat szolgáltatási és ellátási struktúrája, ami nehézkessé teszi az alkalmazkodást e változásokhoz;
- a szociális terület képzési rendszere nem tud megfelelő sebességgel és hatékonysággal reagálni a gyorsan változó szabályozási környezetre;
- a szolgáltatások, ellátások struktúrája, valamint a fenntartók és szolgáltatók rendszere bonyolult, mely jelenleg átláthatatlan a potenciális és tényleges igénybe vevők számára;
- nincs szoros, rendszerszerű együttműködés a társszektorokkal (munkaügy, egészségügy, oktatás), szektorális érdekek és erőfölény határozza meg a kapcsolódásokat;
- tájékoztató célra nem állnak rendelkezésre megfelelő források.

Az ágazatban tapasztalható számos probléma ellenére komoly értékek és pozitív előremozdulás is megfigyelhető az ágazaton belül, mely alapját képezheti a felsorolt problémák kiküszöbölésének, vagy legalábbis hatásuk enyhítésének. A szociális terület informatikai helyzetének több éve zajló monitorozása – bár különböző szegmensekben zajlott – arra hívta fel a figyelmet, hogy az ágazat egyre jobban érdeklődik az informatikai fejlesztés iránt és hiányolja az informatikai alkalmazások támogató funkcióját, valamint a humán és technikai felkészültség is fejlődik. Ezt támasztják alá az ideai stratégiához kapcsolódó kutatások, melyekről bővebben A szociális és gyermekvédelmi szervezetek informatikai háttere c. fejezetben található elemzés.

A szociális ágazat informatikájának meghatározó elemei

A szociális terület infokommunikációs környezete több elemből áll össze: központi szervekhez kapcsolódó rendszerekből, illetve a helyi szolgáltatókhoz kapcsolódó rendszerekről. A szociális gondoskodás különböző szintjein különbözőek a lehetőségek és a követelmények, ennek megfelelően különböző informatikai rendszerek működnek, vagy kellene, hogy működjenek.

A központi rendszerek

Az elektronikus kormányzati feladatok ellátásának és működésének alapja a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer, amely magába foglalja az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózatot; az egykapus ügyintézés: a Kormányzati Portált; az egyes ügyek intézésében információt szolgáltató Kormányzati Ügyfél-tájékoztató Központot; és az elektronikus ügyintézés igénybe vevők azonosítását biztosító Ügyfélkaput. A központi szolgáltatás egyben az alábbi funkciók és szolgáltatási elemek integrációját is jelenti:

- technológiai szinten megvalósítja a személyek, a dokumentumok, az eljárások és a tranzakciók hiteles azonosítását, az autentifikációt;
- a szükséges szolgáltatások és információk eléréséhez hatékony navigációt biztosít a keresési funkciók kialakítása révén;
- az adattár-rendszer lehetőséget teremt a hiteles dokumentumok tárolására, az intézményeken belüli és intézmények közötti eljárások lebonyolítására és az elektronikus munkafolyamatok elvégzésére.

A Szociális és Munkaügyi Minisztériumnak nincsen közös központi informatikai rendszere. Informatikai rendszere a kormányzat által használttal megegyező, hálózati rendszerei az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózatra kapcsolódnak. Speciális szakmai munkát, belső csoportmunkát segítő központi rendszere, szoftveralkalmazása nincsen. Az ilyen típusú rendszerek nagyban segíthetik a szervezetek közötti hatékonyabb együttműködést⁷. A szakmai munkát elősegítő informatikai alkalmazások és informatizált adatbázisok a minisztériumhoz kapcsolódó háttérintézményekben, illetve egyéb állami intézményekben találhatók.

Regiszter - hatósági nyilvántartási és adatgyűjtési rendszer⁸

A regiszter a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal által működtetett és fenntartott rendszer. Feladata a szociális területen a hatósági nyilvántartás és adatgyűjtés. A minisztérium célja a rendszer kiépítésével az volt, hogy naprakész, könnyen és gyorsan áttekinthető, országos szintű, engedélyesenként vezetett (az engedélyes olyan szolgáltató, aki rendelkezik működési engedéllyel) nyilvántartás jöjjön létre. A rendszer segítséget nyújthat az ellátásszervezés tervezéséhez az ágazati irányítók számára, másrészt csak egy ilyen nyilvántartás lehet az alapja az ún. jelentési és férőhelyfigyelő rendszernek, mely az ágazati szintű, szakmai és működési adatokat tartalmazó, statisztikai célú adatgyűjtési rendszer. A kettő együtt (regiszter + jelentési és férőhely-figyelési rendszer) biztosítja a központi, a regionális és a helyi szintű döntéstámogatást. Továbbá az online nyilvántartási rendszer:

- segíti az engedélyező hatóságok adminisztrációs munkáját;
- adatot szolgáltató további felhasználók számára (szakemberek, kutatók, lakosság);
- elősegíti a tájékoztatást (egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása);
- statisztikaival megalapozza a tervezést, a pályázatok elbírálását, a hatékony döntéshozást.

A rendszer elektronikus úton működő, közérdekű adatokat tartalmazó adatbázis, amelynek tartalma bárki számára térítésmentesen hozzáférhető.⁹

Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TeIR), Szociális Ágazati Információs rendszer (SzÁIR) – Döntéstámogatási statisztikai rendszer¹⁰

A szociálpolitikában a döntéshozásban (is) használható adatok többségét a Központi Statisztikai Hivatal gyűjti az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) keretében.

Az OSAP adatbázisra építve 2005-2006 során kialakítottak egy széles körben használható szakmai döntéstámogatási, illetve tervező rendszert, a VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság (VÁTI kht.) Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszerén (TeIR) belül. A TeIR szociális ágazati adatokat tartalmazó részének a neve a SzÁIR (Szociális Ágazati Információs Rendszer), mely széles körű elérést biztosít a VÁTI fizető rendszerére nem regisztrált felhasználó tervezők, kutatók számára. A fejlesztés nyomán egy széles körben használható szakmai döntéstámogatási, illetve tervező rendszer alakult ki, mely egyaránt használható a központi, illetve helyi tervezésben, döntés-

előkészítésben, monitorozásban, az uniós és hazai pályázatok előkészítéséhez, a tervek szükségességének bemutatásához és elbírálásához.

Sajnos jelenleg még nem teljes körűen kerültek be az OSAP szociális és gyermekvédelmi rendszert érintő adatai a SzÁIR-ba, és a rendszerben elérhető adatok megtalálása is nehézkes.

Helyi informatikai szolgáltatási rendszerek

A jelenlegi szociális és gyermekvédelmi szolgáltatási, intézményi és igazgatási rendszer igen differenciált, nehezen átlátható, így informatikai rendszerei is legalább ilyen szerteágazóak, különbözőek. A fejlesztések szigetszerűen, fenntartónként eltérő módon alakultak/alakulnak ki. A következőkben néhány szoftvert mutatunk be röviden a piacon található néhány tucatból¹¹.

Az *M-SZOFT programja* a szociális szakellátás széleskörű támogatását tűzte ki célul. A szoftverek fejlesztése 2002-ben kezdődött el, és jelenleg a második generációnál tart. A termék Windows operációs rendszeren, közvetlenül a felhasználó gépén fut, ez az úgynevezett vastag kliens megoldás, mely technikai érelemben jelentősen eltér az interneten és a hálózaton futó alkalmazásoktól, a vékony kliens megoldástól, mely az utóbbi években jelentős teret nyert. A vékony kliens megoldások egyelőre ezen a piacon még koraiak a megfelelő mennyiségű és minőségű internetkapcsolat hiánya miatt. A program modulokból épül fel, ami lehetővé teszi, hogy a vásárlók különböző igényeinek jobban meg tudjanak felelni. A rendszer a törvényi szabályozásra épül, a jogszabályok jellege és tartalma meghatározza a szoftver hatókörét, adattartalmát, fogalmait, és persze a működési sajátosságait is. A rendszer logikája inkább adatközpontú és kevésbé work-flow szemléletű, vagyis hiányoznak a munkafolyamatokat hatékonyan támogató modellek a szoftverből.

A *Szociális Információs Rendszer (SZOCINFO)*¹² lefedi a szociális igazgatás területét, a szociális törvénynek, valamint az ahhoz kapcsolódó szabályozóknak és a helyi rendeleteknek megfelelően. A rendszerrel nyomon követhető az ügyirat elintézésének menete a kérelem beadásától a döntések előkészítésén és azok átvezetésén keresztül az ellátás átutalásáig, továbbá az ezzel kapcsolatos nyilvántartások, statisztikák, kimutatások elkészítéséig. A segélyfajták paraméterezésével beállítható, hogy a különböző segélyeknél milyen jövedelemforrásokat kell figyelembe venni az egy főre jutó jövedelem számításához. Új

ellátásfajta esetén a jellemző adatok beállíthatók, a feltételek megadhatók a program módosítása nélkül. A rendszer mind a döntésre váró, mind a döntés utáni határozatokat tárolja. A döntéshozó számára előterjesztési lista kérhető. Azokról a határozatokról, melyekről a döntés megszületett, lehetőség van átutalást készíteni. A program támogatja a visszaérkezett pénzek kezelését is. Az utalással kapcsolatos átvezetési tevékenységeket a gazdálkodási modul tartalmazza. A rendszer biztosítja a külső szervek felé történő adatszolgáltatáshoz a megfelelő adatállományt (KSH, megyei egészségbiztosítási pénztárak).

A fővárosi önkormányzat számára készült átfogó nyilvántartási szoftvert (SZIIR)¹³ a szociális ellátó intézmények (köztük természetesen az idősellátás intézményei) töltenek fel adattal. A fejlesztési projekt a 3. verziónál tart (SZIIR3), amely az új fejlesztéseken túl az előző generációs gondozotti és gyógyszernyilvántartó rendszer kiváltását is célul tűzte ki, aminek legkésőbb 2009 júliusáig meg is kell történnie az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) által a DOS-os szoftvereknek adott végső határidőnek megfelelően. A leváltásra kerülő program (SZ2000) funkcióit a felhasználók módosítási javaslatainak figyelembevételével az eredeti rendszer mintájára valósítják meg. Új elemként jelenik meg a változások követhetőségének lehetősége. A program további bővítése az érvényességi mező feltüntetése, mely a pszichiátriai és értelmi fogyatékos ellátottak esetén támogatást nyújt az intézmények számára a személyi igazolvány érvényességének figyeléséhez. További újdonság az eseménynaplózás, ami lehetővé teszi az ellátottal kapcsolatos események naplószerű feljegyzését bizonyos eseményfajtáknál. A tervek, naplók és a történetiség együttesen lehetővé teszik a folyamatkezelést a későbbiekben. Az új gyógyszer-nyilvántartó alrendszer segítségével rendelések készülnek a szállító (gyógyszertár) számára. A rendelés a receptekkel együtt a szállítóhoz kerül, majd a szállítmány érkezése után a bevételezést követően gyógyszerkiadás útján kerülnek ki a nyilvántartásból, és a folyamat zárásaként gyógyszerelszámolás készül az ellátottak részére. A programnak az ágazatok közötti elektronikus együttműködés iránti elkötelezettségét jól példázza a rendelés-modul automatizált excel-alapú megrendelés kiadója és bevételezője is, amely a szállítók informatikai támogatása esetén jelentősen lerövidíti az adminisztrációhoz szükséges időt.

A szociális és gyermekvédelmi szervezetek informatikai háttere

2008-ban a szociális ágazat informatikai stratégiájának megújítását két kutatással alapoztuk meg. Az egyik a gyámhatósági feladatokat ellátó szervezetek informatikai ellátottságáról gyűjtött adatokat¹⁴, a másik a hatósági szerepet is betöltő önkormányzati és regionális igazgatási egységekkel foglalkozott, számba vette az általuk használt számítástechnikai eszközöket és alkalmazói programokat.

A szociális hatóságokra vonatkozó vizsgálat során a városi jegyzőket (országosan 298) és a szociális és gyámhivatalok (országosan 19) vezetőit kerestük meg postai úton eljuttatott kérdőívvel. A mintába választottak közül 268-an küldték vissza a kérdőívet.¹⁵ A gyámhatóságokat felmérő kutatás során a kérdőíveket a gyámhatósági feladatokat ellátó összes városi gyámhivatalnak és a gyámhatósági feladatokat gyakorló települési önkormányzatok jegyzőinek továbbítottuk, melyekből 1726 darab érkezett vissza.

Előjáróban megállapíthatjuk, hogy a szociális szféra informatikai környezete fejlettségében hasonló a közsztéma más ágazataiban láthatóhoz. Nem mennyiségi és minőségi szempontból hasonló – mert abban a tekintetben elmarad más ágazatok IKT-ellátottságától –, hanem abban, hogy informatikai hátterét modern és elavult számítógépek vegyes halmaza, periférikus elemek jelentős hiánya jellemzi. A szervezetek messze nem használják ki az informatikában már számukra is elérhető lehetőségeket, és szinte semmilyen befektetést nem tesznek annak érdekében, hogy eszközeiket – a legalapvetőbb igényeik kiszolgálásán túl – hasznosítsák. Az eszközök közül a legfontosabbakat – az asztali számítógépet, a nyomtatót és az (Windows) operációs rendszert – kellő számban be tudták és be tudják szerezni a szervezetek, de ezen túlmenő igények már nem jelennek meg a beszerzések során. A források erre éppúgy hiányoznak, mint a tudás. Jelenleg a szociális szféra számítástechnikai háttere nem a stratégiai előrelépés színtere, pusztán az ágazat dolgozóira háruló adminisztratív feladatok ellátásának eszköze.

A szociális és gyámhatóságok IKT-eszközellátottsága

A szociális ágazat informatikai stratégiájának messzemenően figyelembe kell vennie az ágazat szervezeteinek technikai felkészültségét, valamint az ott foglalkoztatottak informatikai tudását. A szociális hatósági, valamint a gyámhatósági szervezetek IKT-eszközökkel jól ellátottak, a két legalapvetőbb eszközből, a vezetékes telefonból és a számítógépből megfelelő számú áll a rendelkezésükre.

A szociális hatóságokra vonatkozó kutatás eredményei szerint a szervezetek túlnyomó többségének (95%) van vezetékes telefonja, faxkészüléket közel felük (59%), hivatali mobiltelefont negyedük (26%) biztosít munkatársai számára. Ugyancsak a kérdezettek döntő többségének (95%) van számítógépe – az átlagosan 7 fős szervezetekre átlag 7.5 számítógép jut –, szinte minden számítógéppel rendelkező szervezetnek van nyomtatója is (94%). A szervezetek nagy többsége (82%) rendelkezik továbbá fénymásolóval, negyedük szkennerral (26%). Belső hálózat a szervezetek ugyancsak jelentős százalékánál (83%), internet csaknem minden szervezetenél segíti a munkát, ezek többsége széles sávú kapcsolatot jelent (85%).

2. táblázat

A szociális hatóságok infokommunikációs eszközellátottsága, 2008

	Rendelkeznek ilyen eszközzel	Átlagos eszközszám egy szervezetenél
telefon, vezetékes	95%	6,4
számítógép	95%	7,6
nyomtató	94%	4,6
Internet, szélessávú	85%	3,8
belső hálózat	82%	2,6
fénymásoló	82%	1,7
faxkészülék	49%	1,2
mobiltelefon	26%	2,1
szkenner	26%	1,3
notebook	17%	1,7
internet, modemes	6%	1,7

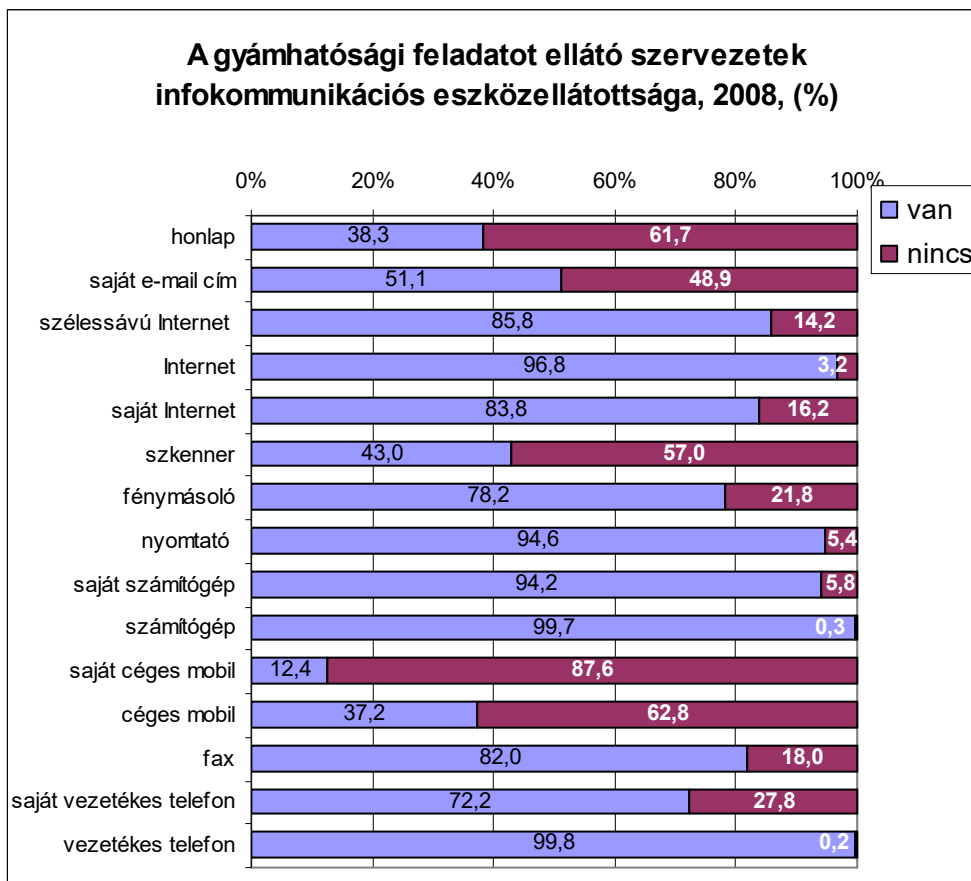
Forrás: Kolin Péter: A szociális igazgatás információs társadalmi felkészültsége. SZMI, 2008.

A gyámhatósági feladatokat ellátó szervezetek szinte mindegyike (99,8%) rendelkezik vezetékes telefontal, mindösszesen 3 szervezet van, ahol ilyen eszköz nem biztosított a feladat ellátásához. Saját vezetékes telefontal a szervezetek ügyintézőinek azonban kevesebb mint háromnegyede rendelkezik. (465 esetben saját vezetékes telefon nem áll rendelkezésre.)

Faxkészülék a szervezetek 82%-ában biztosított, céges mobiltelefon azonban csak 37,3%-ban (623 szervezet).¹⁶

1. ábra

A gyámhatósági szervezetek eszközellátottsága



Forrás: Rácz Andrea: Beszámoló a gyámhatósági feladatokat ellátó szervezetek informatikai ellátottságáról. SZMI, 2008.

Az internet-hozzáférés a felmért szervezetek szinte mindegyikében, 96,8%-ában biztosított, de így is bekerült a felmérésbe 54 szervezet, ahol nincsen lehetőség internet-kapcsolódásra. Széles sávú internettel a szervezetek 85,8%-a rendelkezik, és 84%-ban az ügyintézőknek is van módja saját internethasználatra. A belső hálózat kiépültsége nem tekinthető magasnak, a szervezetek alig több mint fele (56,5%) rendelkezik belső hálózattal.¹⁷

A szociális és gyámhatósági szervezetek szoftverei

A szociális hatóságok szervezeteinél a számítógépeken futó programok döntő többségét – nem meglepően – a Microsoft operációs rendszer és a hozzá kapcsolódó programok teszik ki.

Leggyakrabban a Windows XP, ami a szervezetek túlnyomó többségében (93%) jelen van. A korábbi verziók, mint a Windows 95, Windows 98, Windows 2000, Millenium a szervezetek negyedénél (26%) fordul elő. A Windows legújabb típusa, a Vista, mindössze a szervezetek négy százalékának számítógépein van jelen, egyéb nem Microsoft-os operációs rendszerekről (pl.: Linux) csak a kérdezetteknek kevesebb mint két százaléka tett említést.¹⁸ A gyámhatósági szervezetek esetén az operációs rendszerek használatát vizsgálva elmondható, hogy 317 helyen (18,3%) Windows 95/98-as operációs rendszert használnak. A felmért szervezetek jelentős része számítógépein eltérő rendszereket futtat, ez indokolja a megoszlások 100 százalék feletti értékeit. Windows ME/2000-es operációs rendszer 5%-ban található (86 szervezet). A legtöbb szervezetnél XP-t használnak, a Windows XP operációs rendszer használata 81,6%-ban jellemző (1411 szervezet). 2% alatti a Windows Vista és a Linux operációs rendszer használata.

A szociális hatóságok szoftverei

A feladatok ellátásához 14 szervezet esetében egyéb operációs rendszert alkalmaznak. Speciális szoftvereket a gyámhatósági feladatokat ellátó szervezetek 37%-ában találtunk, ilyenek a „Gyámügyi modul”, a GYERE nyilvántartó program, az Abacus-WINGYER, CORIR iratkezelési program, az AC-Soft iktatási program, a Lotus Notes, a Winszoc, az E-iktat, a Forte-iktató, a KIMERA segélyezési program, a Gyermekünk védelmében nyilvántartási rendszer.¹⁹

A szervezeten belül belső hálózat kialakítása az első lépés a számítástechnikai fejlesztésben rejlő lehetőségek kiaknázására. Az informatikai problémák megoldása érdekében fontos lehet külső informatikus alkalmazása. A gyámhatósági szervezetekre vonatkozó kutatásban kiemelték, hogy ahol nincs saját informatikus, ott eseti megbízásokkal próbálják a feladatokat elláttatni, vagy a fenntartó, vagy más hivatal szakembereit használják a felmerült problémák megoldására. Amíg korábban a gyermekvédelmi rendszerben a szervezetek több mint kétötödének (44%) nem volt sem saját informatikusa, sem olyan szerződéses, külső szakembere, aki ellátná a rendszergazdai feladatokat, a mostani kutatásban csak a szervezetek hét százaléka tartozik ebbe a csoportba. A többség (65%) számára ráadásul állandó alkalmazott segíti a munkát. A megkérdezett szervezetek mindössze 7%-ában nincs saját vagy szerződéses szakember, aki ellátja a rendszergazda feladatait, azaz a szervezetek túlnyomó részében garantált a biztonságos üzemeltetés.

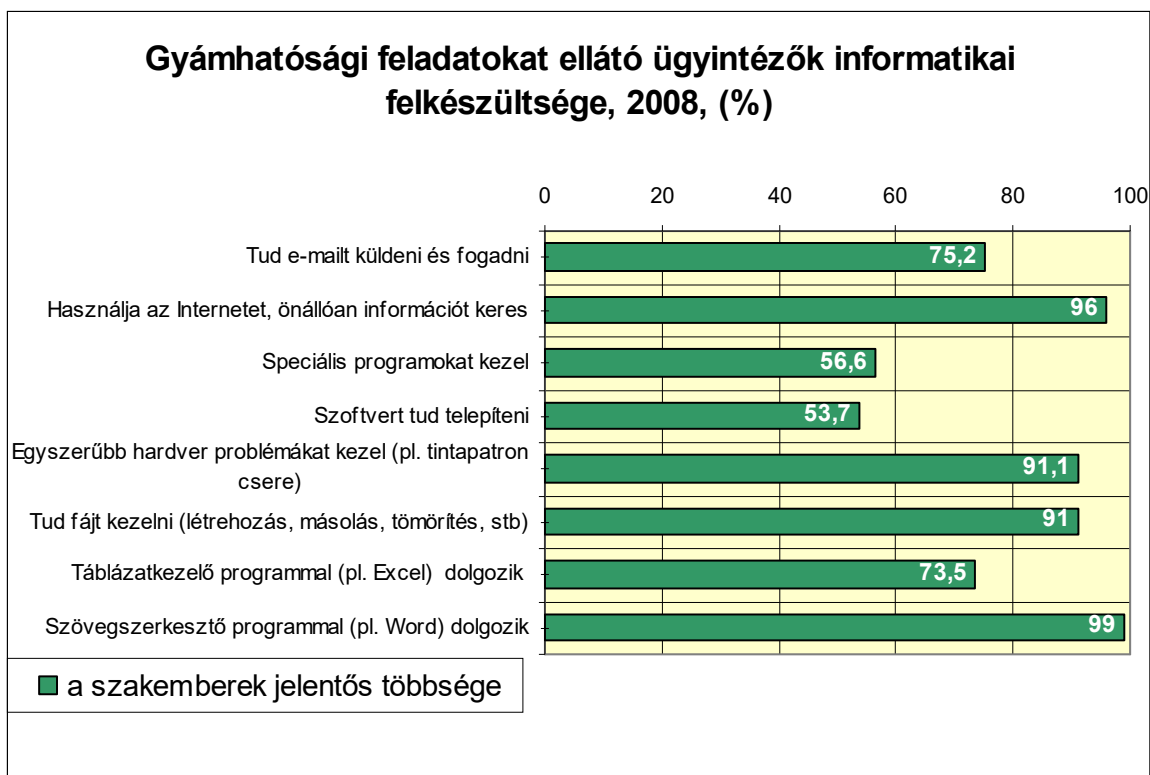
A gyámhatósági feladatot ellátó dolgozók közül a kérdőívre válaszadók döntő többsége (91,7%-a) úgy véli, hogy elegendő számítógép áll rendelkezésre munkája elvégzéséhez. Viszont számos olyan területet jelöltek meg, amelyek esetén szükség lenne (további) fejlesztésekre. Ilyen az új szoftverek, jobb minőségű számítógépek beszerzésére (előbbi a válaszadók négyötöde, utóbbit 84,2%-a jelölte meg szükségletként). A megkérdezett szakemberek több mint 60 százaléka szerint szükséges lenne a munkatársak informatikai képzésre. Továbbá ugyanebben a megkérdezetti körben nagy igény mutatkozott a feladatokat könnyítő adatbázisokhoz való hozzáférésre, a szervezetek 92,4% szerint lenne erre szükség. ²⁰

A szociális és gyámhatóságok informatikai felkészültsége

Összességében azt mondhatjuk, hogy a szociális szolgáltatás és igazgatás területén dolgozó szakemberek alapinformatikai felkészültsége jó, hiszen a legtöbb szervezetnél szinte mindenki dolgozik szövegszerkesztő programmal, kezeli az internetet, és a levelezés is zökkenőmentes a többségük esetében. Az egyszerű hardverproblémák orvoslására, fájlkezelésre a gyámhatósági szervezetek munkatársainak több mint 80%-a képes. A táblázatkezelési feladatokat a szervezetek 75%-ában mindenki, vagy a többség megfelelően el tudja látni. ²¹

2. ábra

A gyámhatóságok informatikai felkészültsége



Forrás: Rácz Andrea: Beszámoló a gyámhatósági feladatokat ellátó szervezetek informatikai ellátottságáról. SZMI, 2008.

A gyámhatósági feladatokat ellátó szakemberek közel 90%-a használja rendszeresen a számítógépét ügyintézésre, közel kétharmaduk (64,9%) pedig adatok rögzítésére is. A szakemberek digitális írástudását vizsgálva elmondható, hogy az ügyintézők döntő többsége (96,7%) tud szövegszerkesztő programmal dolgozni. Az ügyintézők közel kétharmada (62%) képes táblázatkezelő program használatára, kezelésére. Ennek ellenére a kutatás eredményei szerint a felmért szervezetek 12 százalékában egyáltalán nincs olyan ügyintéző, aki képes lenne táblázatkezelő programokkal dolgozni.²²

A szociális hatóságoknál végzett vizsgálat rámutat a szervezetek munkatársainak számítógép-használati sajátosságaira. A legjellemzőbb PC-használati mód a szövegszerkesztés (96%), illetve az adatrögzítés (94%). Az eredmény – a korábbi szociális readiness vizsgálatok ismeretében – egyáltalán nem számít meglepőnek. A szövegszerkesztési, adatrögzítési feladatokat követik az adatbázis-műveletek, majd a pályázatírás, végül az archiválás. A két utóbbi között az a lényeges különbség, hogy míg az archiválást ugyan kevés helyen végzik elektronikusan, de szükségesnek tartanák, addig a pályázatírást kevésbé tartják szükségesnek azok, akik ilyesmire amúgy nem használják a számítógépet.²³

Összefoglalás, javaslatok

Jelenleg egyre több információ áll rendelkezésre a szociális rendszer IKT-használatáról. Kiépült és folyamatosan fejlődik a SZÁIR és TEIR rendszer, s a lakosság számára is interneten keresztül elérhetővé vált az Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Szociális Regiszter rendszere²⁴. Ezek segítik az eligazodást a szolgáltatók között, és segítséget nyújtanak a tervezéshez. Ugyanakkor, ha távolabbról közelítjük meg a szektorról rendelkezésre álló adatokat, akkor – például az egészségüggyel összevetve – kevés, és ami fontosabb, nem kellőképpen aktuális az információ, ami a felhasználók rendelkezésére áll. Az adatok mennyiségének és minőségének növelése nagyban hozzájárulna az információalapú döntéshozatal kormányzati és helyi feltételeinek megteremtéséhez, a közpénzek hatékonyabb felhasználásához, valamint a szociális problémák hatékonyabb enyhítéséhez. Ezért lenne szükség olyan típusú fejlesztésekre, melyek a jelen folyamatait teszik átláthatóvá, tervezhetővé, és egy összetettebb, a problémákra jobban fókuszáló szabályozási környezet kialakítását tenné lehetővé. A TÁMOP 5.4.1. és a TÁMOP 5.4.2. projektek tevékenységadminisztrációs pillérének fejlesztései ezeket a célokat tűzik ki, melyet a sikeres fejlesztést követően megfelelő szakmai és politikai legitimációs esetén, központilag be lehet vezetni.

A következőkben a szociális ágazati információs stratégia prioritásainak meghatározásához teszünk javaslatokat.

Elektronikus támogató adatbázisok, szolgáltatások kiépítése és üzemeltetése

A 2008-ban lefolytatott, a szektor különböző szegmenseit monitorozó kutatások is rámutattak arra, hogy a szociális területen nagy szükség volna elektronikus támogató adatbázisok, szolgáltatások kiépítésére, üzemeltetésére. Az ilyen adatbázisok – megfelelő technikai infrastruktúra mellett – sokkal könnyebben és olcsóbban elérhetőek, mint papír alapon, másrészt az adatbázis változásait is gyorsabban lehetne frissíteni. Az elektronikus támogató szolgáltatások kialakítása – ami szintén a TÁMOP 5.4.1. és 5.4.2. feladata – a szakmában felmerülő különböző típusú problémák megjelenítésére és megoldására szolgálhatna. Lehetőséget nyújtana a területen dolgozók számára, hogy olyan szakmai „képzésen”

vegyenek részt, mely a szolgáltatások minőségének javulását eredményezheti, és csökkentheti az alap- és szakellátásban dolgozók szakmai információhiányát.

A szektoron belüli és szektorok közötti IKT együttműködés fejlesztése

Jelenleg az informatika szerepe a szociális szférában szinte kizárólag az adminisztratív feladatok ellátására korlátozódik, holott az informatika a munkafolyamatok szakszerűbb ellátásához, a szektorok közötti fokozottabb együttműködéshez is hozzájárulhat. Az ágazaton belüli informatikai rendszerek hiányosan kiépültek, szolgáltatónként eltérőek, összekapcsolhatóságuk nem megoldott, ugyanis hiányoznak az informatikai kapcsolatok a szektor egyes szolgáltatásai között. Ezért lenne szükség a szektoron belüli informatikai rendszerek közötti együttműködés leírására és fejlesztésére. Egy későbbi fázisban kerülhet sor a szociális és egyéb ágazatok közötti kapcsolódások kialakítására, ennek oka, hogy sokszor más ágazatok sem készültek fel az ilyen típusú kapcsolódások megteremtésére.

A digitális kompetencia fejlesztése

A szociális szakembereket fel kell készíteni a szociális területen várható változások kihívásaira, így szükséges lenne a digitális kompetenciájuk fejlesztésére, hogy az IKT nyújtotta lehetőségeket szakmailag releváns módon tudják használni. Az informatikai tudás mellett szükség volna az e-hálózatok szervezésének, menedzselésének módszereire, a virtuális szupervízióra, virtuális teamek, önszervező csoportok működtetésére. Jelenleg nem megoldott a szektor dolgozóinak rendszeres informatikai képzése. Hasznos lenne, ha a továbbképzési rendszerben kreditként beszámíthatók lennének az informatikai képzések; és a szociális szakemberek képzésében megismertetnék a TEIR rendszert a hallgatókkal.

Az e-befogadást elősegítő programok kiterjesztése

Jelenleg az e-befogadásról és az e-esélyegyenlőségi programokról elsősorban a használati megosztottság leküzdésére irányuló projektek esetén találkozhatunk, mint amilyen például az internetes portálok akadálymentesítése a fogyatékkal élők számára. Ugyanakkor a digitális szakadék áthidalására csak szűk körben kezdődtek olyan programok, melyek az IT-eszközökkel igyekeznének elősegíteni a leszakadt társadalmi rétegek társadalmi integrációját.

Ezért szükség volna a probléma magasabb szinten történő megjelenítésére, valamint az e-befogadást elősegítő programok kiterjesztésére, hogy a leginkább hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok digitális írástudásában látható hiányt csökkenteni lehessen.

Fokozottabb párbeszéd és konzultáció

A szakmai diskurzusban gyakran előforduló vitapont a szakmai és politikai döntések előkészítését segítő társadalmazás kérdése. Fokozottabb párbeszédre és konzultációra lenne szükség a szakmai szervezetekkel és az érintett csoportokkal. A társadalmazás időigényes és bonyolult folyamatát leegyszerűsítő technikák még sok helyen kialakulatlanok, de többnyire az ezek alkalmazását biztosító informatikai feltételek sincsenek meg. A szociális szolgáltatókat jobban be kell vonni a Nemzeti IKT-stratégia kialakításba: lehetővé tenni a prioritások és érdekek megjelenítését, kapcsolódások kialakítását más ágazatokhoz, mert ez a fenntarthatóság egyik legfontosabb pillére. Fontos lenne, hogy megjelenjenek a szakmai szempontok a KSH OSAP rendszerének folyamatos revíziójánál, valamint hogy azok a TÁMOP projektekben megvalósítandó tevékenységadminisztrációs programok esetén is érvényesüljenek.

Irodalom

Bell, Daniel: Az információs társadalom társas keretrendszere. Információs Társadalom, 2001. I. évfolyam 1. szám.

Dedinszky Ferenc (2005): 22. számú ajánlás. A kormányzati intézmények informatikai stratégiájának készítése. Budapest.

www.ekk.gov.hu/hu/kib/archivum/KIETB_22_sz_ajanlas.pdf

Gáti Gergely – Kolin Péter (2008): Javaslat a stratégiához kapcsolódó egyéves cselekvési tervre, valamint a következő ÚMFT akcióterv-időszakok ágazati információs fejlesztéseire. Kézirat, Budapest, SZMI.

Girishankar, Navin – Migara De Silva (1998): Strategic Management for Government Agencies: An Institutional Approach for Developing and Transitional Economies. World Bank Discussion Paper No. 386. World Bank, Washington, D.C.

Héra Gábor – Ligeti György (2005): Igények és hiányok. A szociális ellátórendszer az információs társadalom küszöbén. Kézirat, SZMI.

Karvalics László: A szociálpolitika megváltozó kontextusai az információs társadalomban. Infónia, 2006. VI. évfolyam, 2. szám.

Kolin Péter (2008): A szociális és gyermekvédelmi ágazatban folyó meghatározó jelentőségű (vagy mintaértékű) információs fejlesztések. Kézirat, Budapest, SZMI.

Kolin Péter – Ulicska László (2007): Előterjesztés a vezetői értekezlet részére a Szociális ágazati információs stratégiáról. Kézirat.

Kovács Árpád (2008): Az informatikai rendszerek költséghaszon elemzésének módszertana. Kézirat, Budapest, SZMI.

Kozma Judit – Mester Dániel (2008): Munka közben – A sztenderdizáció tapasztalatairól és a szociális szolgáltatások szakmai szabályozó rendszerének kidolgozását célzó fejlesztés során következő feladatairól. Kapocs 36. szám.

Magyar Információs Társadalom Éves Jelentés, 2007 (ITTK).
www.ittk.hu/web/docs/ITTK_MITJ_2006.pdf

Magyarország 2015, jövőképek, Fehér könyv. Összeállította Ágh Attila – Tamás Pál – Vértess András. MTA–MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet Budapest, 2006.

Mátyási Sándor (2008): Az informatika szerepe a szociális és gyermekvédelmi ágazatban - trendek az informatikai szektorban. Kézirat, Budapest, SZMI.

Rácz Andrea (2008): A gyámhatóságok és hatósági intézmények információs technológiai és humán erőforrásbéli felkészültségének, helyzetének áttekintése. Kézirat, Budapest, SZMI.

Skultéti József (2008): Gyakorlati tapasztalatok a szociális szolgáltatások sztenderdizációjában és informatikai rendszerének kidolgozásában. Kapocs 36. szám.

WIP 2007, TÁRKI, ITTK csoport Jelentés a magyar információs helyzetjelentés, Bp, 2007

¹Jegyzetek

A tanulmány az azonos címet viselő dokumentum rövidített változata.

² A dokumentum elkészítésében részt vettek: Ágoston Magdolna, Gáti Gergely, Goldmann Róbert, Gyarmati Andrea, Kolin Péter, Katonáné Pehr Erika, Kovács Árpád, Kovács Ibolya, Kozma Judit, Mátyási Sándor, Mester Dániel, Mód Péter, Mózer Péter, Oross Jolán, Páldi Zsuzsa, Rácz Andrea, Simonyi Ágnes, Szerafin József, Szirbik Gabriella, Szikulai István, Ulicska László.

³ A fejezet Mátyási Sándor: Az informatika szerepe a szociális és gyermekvédelmi ágazatban – trendek az informatikai szektorban. (SZMI, 2008) című tanulmányának felhasználásával készült.

⁴ Magyar Információs Társadalom Éves Jelentés, Információs Társadalom és Trendkutató Központ, 2007.

⁵ A BPR-ről szóló rész elkészítéséhez Kovács Árpád: Az informatikai rendszerek költséghaszon elemzésének módszertana. (SZMI, 2008) című tanulmányát használtuk fel.

⁶ Szociális szektor alatt a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások és ellátások jogszabályokba foglalt területét értjük.

⁷ Lásd bővebben az utolsó fejezetben.

⁸ A regisztrerről szóló rész Kolin Péter: Az egészségügyi és a foglalkoztatáspolitikai ágazat központi információs és adminisztrációs rendszerei, lehetséges együttműködések, kapcsolódások (SZMI, 2008) című tanulmánya alapján készült.

⁹ Bővebb információ és kritika olvasható a regisztrerről a Kapocs jelen számában Gyarmati Andrea: A szociális törvény által szabályozott alap- és szakellátások országos nyilvántartása című tanulmányában..

¹⁰ Az OSAP rendszeréről bővebben olvashatnak a Kapocs jelen számában Papházi Tibor – Szikulai István: Gyermekvédelem és statisztika c. tanulmányában.

¹¹ A programok bemutatása Kolin Péter: A szociális és gyermekvédelmi ágazatban folyó meghatározó jelentőségű információs fejlesztések (SZMI, 2008) című tanulmányának felhasználásával készült.

¹² A Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat weblapja alapján: <http://www.hbmoik.hu/portal/default.aspx?uc=szoc>

¹³ Lásd bővebben: Skultéti József: Gyakorlati tapasztalatok a szociális szolgáltatások sztemerizációjában és informatikai rendszerének kidolgozásában. Kapocs 36. szám, p. 48–56.

¹⁴ Rácz Andrea: Beszámoló a gyámhatósági feladatokat ellátó szervezetek informatikai ellátottságáról. SZMI, 2008.

¹⁵ Kolin Péter: A szociális igazgatás információs társadalmi felkészültsége. SZMI, 2008.

¹⁶ Rácz Andrea: idézett mű.

¹⁷ Rácz Andrea: ugyanott.

¹⁸ Kolin Péter: A szociális igazgatás információs társadalmi felkészültsége. SzMI, 2008.

¹⁹ Rácz Andrea: id. mű.

²⁰ Rácz Andrea: id. mű.

²¹ Rácz Andrea: id. mű.

²² Rácz Andrea: id. mű.

²³ Kolin Péter: A szociális igazgatás információs társadalmi felkészültsége. SZMI, 2008.

²⁴ Az idei évben vált nyilvánossá az FSZH Szociális Regiszter rendszere az állampolgárok számára, amely az első online információs adatbázis, és így komoly lépés a szektor informatikai megjelenése felé.

Gyarmati Andrea

A szociális törvény által szabályozott alap- és szakellátások országos nyilvántartása

A szociális és gyermekvédelmi szolgáltatók országos nyilvántartásának létrehozását a Szociális és Munkaügyi Minisztérium jogelődje (ICSSZEM) kezdeményezte 2004-ben. Az országos nyilvántartást több tényező is indokolta. Egyrészt az ágazat egyáltalán nem rendelkezett országos szolgáltatói nyilvántartással, másrészt a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által gyűjtött intézményi szintű, Országos Statisztikai Program (OSAP) keretében gyűjtött adatok a kétéves csúszás miatt nem szolgálták megfelelő módon az ágazati tervezést. A minisztérium célja tehát egy olyan naprakész, országos szintű, engedélyesenként vezetett, a szolgáltatások működési engedélyére épülő nyilvántartás volt, amely segítséget nyújt az ágazati tervezéshez, költségvetés-tervezéshez, illetve alapja lehet az ún. jelentési rendszernek¹. A nyilvántartást 2004 júliusa és 2006 decembere között a 188/1999-es és a 259/2002-es Kormányrendeletek értelmében a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet jogelődje, továbbiakban Intézet) vezette és hozta nyilvánosságra, a nyilvántartás alapját a KSH-tól átvett intézményi regiszter (címlista) képezte. A kezdeti excel-alapú nyilvántartásból a szociális minisztérium és intézetünk munkatársai 2006 márciusa és 2007 márciusa között relációs adatbázist építettek, mely felépítésében és a benne lévő elemek közötti kapcsolatok minőségében leképezi a szociális és gyermekvédelmi törvény által definiált személyes gondoskodás alá tartozó szolgáltatási rendszer szerteágazó struktúráját és annak hatósági szempontból releváns működését. 2006-ban megszületett a rendelet az elektronikus nyilvántartásra való áttérésről (226/2006), megnevezve, illetve módosítva a rendszer működtetéséért felelős szervezetet², indokoltnak véltük tehát a visszatekintést az adatbázis létrejöttének és újraindításának folyamatára. Másrészt fontosnak tartjuk a 2006. december 31-ével lezárt adatbázis (a továbbiakban 2004/2006-os adatbázis) adatainak bemutatását, statisztikai elemzését³, harmadrészt pedig a jelenlegi, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (FSZH) által működtetett regiszter (a továbbiakban regiszter) rövid, felhasználói szempontú értékelését, hiszen az eredmények, ajánlások nagyban segíthetnék a szociális ágazat adatgyűjtésekkel kapcsolatos módszertani munkáját.

A tanulmány tehát két, egymással összefüggő célt kíván szolgálni: egyrészt bemutatni a 2004/2006-os adatbázis létrejöttének folyamatát és számszerűsített adatait, másrészt javaslatokat tenni az ágazati adatgyűjtés fejlesztéséhez. *Meglátásunk szerint ugyanis az ágazati adatgyűjtés módszertanát elsősorban az adatok felhasználási módjának kellene irányítania; a felhasználók igényeihez (legyen az az ágazati döntéshozó, módszertani szakember, elemző vagy a lakosság) elvárásaihoz kellene szabni azt, hogy mire képes az ágazati adatgyűjtő rendszer (regiszter), hiszen a jogszabályok módosíthatók, az informatikai rendszerkiépítés folyamata soha nem tekinthető lezártnak.*

A 2004/2006-os adatbázis

Az elemzés indoklása

Az előkészítő munka során létrejött, 27 000 rekordot tartalmazó, szociális és gyermekvédelmi szolgáltatók adatait rögzítő adatbázis elemzése (adatok, folyamatok, struktúra) eddig még nem történt meg, azonban több szempontból is idokolttá vált a fejlesztési és működtetési feladat FSZH-hoz való 2007-es átkerülésével. Egyrészt nem szeretnénk, ha ennek eredményeként a munkánk során felgyülemlett tapasztalat, illetve az adatbázisban felhalmozott információtömeg végleg kárba vészne. A tapasztalatokat éppen ezért igyekszünk adatbázisok tervezéséhez jól hasznosítható ajánlásokká formálni, az adatbázis adatait pedig, ha igény van rá, bárki számára elérhetővé tesszük (a felhasználása indokolt lenne kontrolladatbázisként akár a módszertani intézmények, akár az FSZH számára). Másrészt szeretnénk az adatok statisztikai, módszertani célokra való felhasználásának lehetőségét bemutatni, illetve rávilágítani néhány adatgyűjtés-módszertani problémára.

Az itt közölt statisztikai elemzés a szociális szolgáltatókról engedélyesenként az Intézet által 2004 és 2006 között gyűjtött adatokra vonatkozik. Mivel az adatbázisban szereplő adatok csak részben auditáltak, illetve nem helyettesítik a KSH által gyűjtött adatokat (más a két adatgyűjtés célja és jellege), hivatkozási alapként nem használhatók, pusztán tájékoztató jellegűek.

Az adatbázis jogszabályi keretei

Az Intézet által 2004 júniusa óta vezetett, a személyes gondoskodás alá tartozó szolgáltatások működési engedélye alapján kiállított nyilvántartási lapokat gyűjtő nyilvántartás jogszabályi alapja szociális részről a 188/1999-es, gyermekvédelmi részről a 259/2002-es Kormányrendeletek voltak. Ezen kormányrendeletek tartalmazták mellékletükben azt a nyilvántartási lapot, amelyet a helyi jegyzőknek, illetve a szociális és gyámhivataloknak minden egyes engedélyezéskor, engedély módosításakor, ismétlésekor, visszavonásakor ki kellett tölteniük és eljuttatniuk az Intézetnek.

Az itt bemutatandó adatbázisnak azonban ez az adatlap csak az egyik forrása volt. A másik forrás a KSH-tól átvett ún. „szoccím”, azaz az a szociális és gyermekvédelmi intézményekről vezetett címlista (regiszter), amelynek alapján a KSH az OSAP-adatlapokat postázza. A két nyilvántartás több helyen eltért egymástól (hiszen más volt a céljuk is), de a legfontosabb különbség az, hogy míg a KSH *intézményi*⁴ szinten gyűjti az adatokat, addig az Intézet nyilvántartása *engedélyeseket*⁵ rögzített (illetve egy engedélyes időben is változó állapotait, ami nem más, mint maga a működési engedély). A továbbiakban az *engedélyes* kifejezést használom, ez alatt pedig az önálló működési engedéllyel rendelkező, adott telephelyen szociális szolgáltatást nyújtó szolgáltatót értem (egy adott telephelyen lehet több – akár azonos típusú – szolgáltatás is).

Az egységes 2004/2006-os adatbázis létrejöttének folyamata

Mint említettük, a 2006. decemberi kormányrendelet (226/2006) értelmében létre kellett jönnie a szociális és gyermekjóléti/gyermekevédelmi szolgáltatók egységes elektronikus nyilvántartásának⁶. Ennek az elektronikus, on-line alapú adatgyűjtési és adminisztrációs rendszernek több célja is volt a tervek és szándékok szerint:

- segíteni az engedélyező hatóságok adminisztrációs munkáját,
- adatot szolgáltatni az ágazati tervezéshez (költségvetés-tervezés, kapacitásszabályozás)
- adatot szolgáltatni további felhasználók számára (szakemberek, kutatók, lakosság).

A kormányrendelet megszületését megelőzően, 2006 márciusától folyó előkészítő munka⁷ célja az intézeti és a KSH-s regiszterek egyesítése volt. Az egyesítésre azért volt szükség, mert a két nyilvántartás eltérő struktúrája, illetve az adatok excel táblában való gyűjtése növeli az adatok pontatlanságát; nem teszi lehetővé a különböző szempontú kereséseket. Az egyesítés szoftveres támogatással történt, melynek eredményeként egy relációs adatbázis jött létre, amelyben minden engedélyes külön rekordnak számít⁸. Az egyesítés kapcsán került sor az ún. ágazati azonosító kiosztására is. Ennek a számnak a megszületése jelentős lépés a szolgáltatási telephelyek azonosításának, rendszerbe foglalásának irányába, hiszen e nélkül folyton beleütköztünk abba a kérdésbe, hogy „mi egy intézmény”, illetve, hogy „meddig intézmény az intézmény”. Azaz gyakorlatiasabban megfogalmazva: nem egyszerű eldönteni azonosító szám nélkül, hogy pl. egy fenntartóváltozás, címváltozás vagy integráció új engedélyes létrejöttéként értelmezhető-e, és hogy ez az engedélyes milyen intézményi struktúrába illeszkedik.

A 226/2006-os Kormányrendelet figyelembe veszi az előkészítő munka során előkerült módszertani problémákat, így fogalmilag is sokkal pontosabb, mint a korábbi, nyilvántartásokra vonatkozó kormányrendeletek. Nem intézményekről, hanem engedélyesekről beszél; az adatok telephely szerinti szolgáltatását teszi kötelezővé; adatszolgáltatási köröket határoz meg. Mindez annak érdekében történik, hogy növekedjen az adatok megbízhatósága, pontossága és naprakészsége.

Az alábbiakban elemzett egységes adatbázis módszertanilag a következő lépések sorrendben való elvégzésének eredményeként jött létre:

1. adatbázis-kezelő szoftver létrehozása (SQL felületen)
2. az adatok betöltése
3. a két eltérő struktúrájú adatbázis egyesítése (azonos szintű rekordok generálása); a szöveges és numerikus adatok tisztítása
4. a változóknak (mezőknek) szereplő kategóriáknak a jogszabályi kategóriákhoz való igazítása (azaz a KSH által használt kategóriák=kódok, pl. ellátási kód, fenntartótípus-kód, működési kód stb. jogszabályi megfeleltetésének – ezt nevezzük kódlistakarbantartásnak)

5. minden szöveges adat egységesítése, menübe rendezése (intézménynevek, címlisták) hiányzó adatok pótlása nyilvánosan elérhető kontrolladatbázisok segítségével (a Magyar Államkincstár, illetve az APEH honlapján elérhető adószámok)
6. az intézményi törzs egyesítése (Ez volt az adatbázis-létrehozás legnehezebb, legtöbb elvi döntést és élőmunkát igénylő szakasza. Egy intézményhez ugyanis több szolgáltatás tartozik, ezért ezek egyenként kapnak engedélyt – néha különböző hatóságtól. Ilyenkor gyakran előfordul az intézmény valamelyik adatának elírása, ami lehetetlenné teszi a visszakeresést. Ezért az egy adószámhoz, címhez stb. tartozó többi adatot ellenőrizni kellett a kontrolladatbázisok segítségével, és kicserélni a hibás adatokat az összes azonos intézményhez tartozó szolgáltatás esetén. Kb. 27 000 rekordot kellett így egyenként végignéznünk, és az adatok összerendezésével végül előállt a 6500 intézményt tartalmazó intézményi törzs.)
7. az intézményi törzs ágazati azonosítóval való ellátása
8. a fentiekkel párhuzamosan az újonnan beérkező nyilvántartási lapok rögzítése
9. az ún. duplumok, triplumok kiszűrése (ez utóbbi adattisztítási eljárásra azért volt szükség, mert egy szolgáltatásról több időpontból is van adat – ezek közül az utolsó hatályosat tartottuk meg az elemzéshez.)

Statisztikák, elemzések

Az elemzett adatok az adatbázis 2006. december 31-ei állapotát tükrözik. Az adatbázisban a szociális területre vonatkozóan 16 090 rekord, azaz engedélyes, és ezek adatai találhatóak. Ebből 8765 (53%) engedélyes adatai a KSH „szocím”-adatgyűjtéséből származnak, amelynek következtében ezen szolgáltatások esetén nem tudható az eljáró hatóság neve, elérhetősége; az ellátásra vonatkozóan nem ismert a működési engedély kiadásának dátuma és hatálya, az ellátás létrejöttének időpontja, férőhelyszámai (ha releváns), ellátási területe; a fenntartó adatai: neve, elérhetősége – bár ezen utóbbi adathiányok a két adatbázis egységesítésekor jelentősen csökkentek.

Működési engedélyt kiadó hatóságok adatai

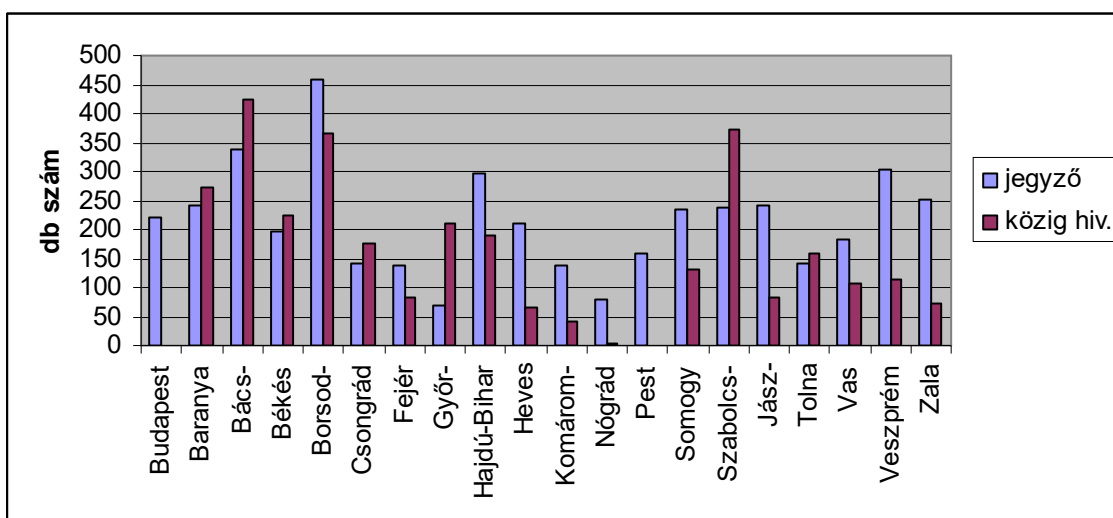
Működési engedélyt részint közigazgatási hivatalok, részint helyi jegyzők adhatnak ki. A 188/1999-es Korm. rendelet értelmében az elsődleges ellátási terület alapján jelölődik ki a működést engedélyező hatóság.

A szolgáltatások 53%-a esetén nincs adatunk az engedélyező hatóságról, hiszen ezeket az adatokat a KSH nem gyűjtötte. Az engedélyek fennmaradó 47%-áról (7378 engedélyes) megállapítható, hogy összesen 244 különböző hatóság adta ki őket: a helyi önkormányzatok jegyzői 58,1, míg a közigazgatási és gyámhivatalok 41,9%-ban adtak ki működési engedélyt szociális szolgáltatásnak. A legkiegyenlítettebb a két hatóságtípus megoszlása Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén és Csongrád megyében. A jegyzők kizárólagossága figyelhető meg Budapest, Nógrád és Pest megye esetén⁹, míg a közigazgatási hivatalok túlsúlya jellemző Győr-Moson- Sopron megyében.

Közigazgatási és gyámhivatalok közül a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala adta ki a legtöbb engedélyt (435-öt hatályos¹⁰, ez az összes engedély 3%-a), míg a jegyzők közül Szolnok jegyzője (105-öt hatályos 2004 és 2006 között).

1. ábra

Működési engedélyt kiadó hatóságok megoszlása megyénként



Ellátások adatai

A szolgáltatási telephelyek azonosításának eszköze és egyben intézményekké való összekapcsolódásának mutatója az ágazati azonosító. Az azonosító egy S-sel kezdődő 8 jegyű, nem beszédes szám, mely az azonosításon túl képes az intézményi székhely és telephely(ek) megkülönböztetésére is (azaz minden telephelynek két ilyen 8 jegyű száma van: az első mutatja, hogy melyik intézményhez tartozik, a második – ettől különböző – pedig, hogy telephelyről van szó. Székhely esetén az első 8 jegy ismétlődik.) Ez alapján azt mondhatjuk, hogy az adatbázisban szereplő összes engedélyes száma 16090. Ezek a szolgáltatások 6409 intézményhez tartoznak¹¹. Megállapíthatjuk tehát, hogy 1 intézményhez átlagosan 2,5 önálló engedéllyel rendelkező szolgáltatás tartozik.

A működési engedélyek legnagyobbbrészt étkeztetésre kerültek kiadásra (a szolgáltatások mintegy 20%-a tartozik ide). Az ellátások kategóriái a többször módosított szociális törvény által meghatározott kategóriáknak felelnek meg – ez néhány esetben nem egyezik a KSH által használt kategóriákkal (1. táblázat).

1. táblázat

A nyilvántartott, jogszabályi előírásnak megfelelő szociális ellátástípusok megoszlása országosan (forrás: NCSZI-regiszter, 2006. dec.)

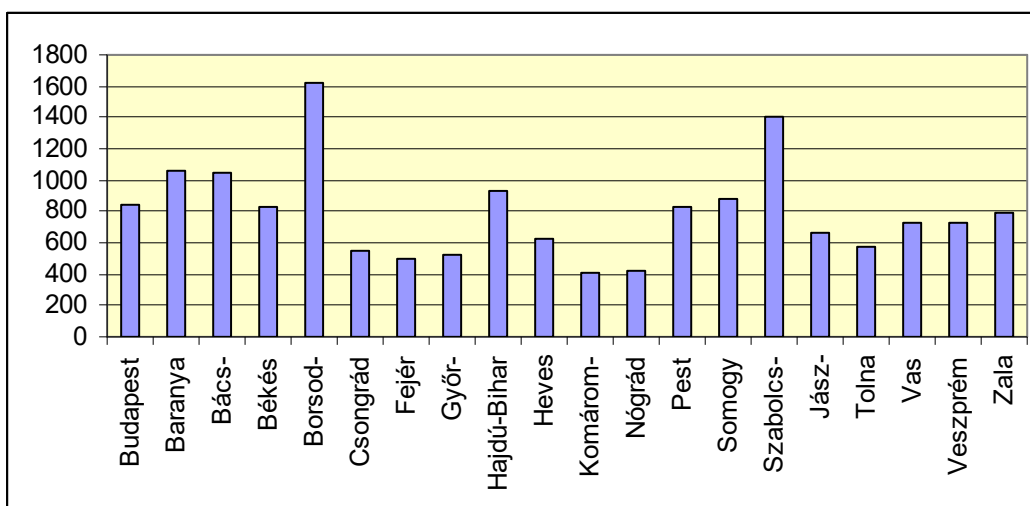
Szociális ellátások	N	%
<i>Alapellátás összesen</i>	<i>12755</i>	<i>79,27</i>
Étkeztetés	3200	19,89
Étkeztetés népkonyhán	61	0,38
Házi segítségnyújtás	2694	16,74
Falugondnoki ellátás	871	5,41
Családsegítő szolgálat	1670	10,38
<i>Étkeztetés és házi segítségnyújtás együtt</i> ¹²	861	5,35
Tanyagondnok	205	1,27
Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás	437	2,72
<i>Szociális információs szolgáltatás</i> ¹³	341	2,12
<i>Nappali ellátás összesen</i>	<i>2 415</i>	<i>15,01</i>
Idősek nappali ellátása (idősek klubja)	1899	11,80
Fogyatékosok nappali ellátása	196	1,22
Pszichiátriai betegek nappali ellátása	25	0,16
Szenvedélybetegek nappali ellátása	32	0,20
Hajléktalan nappali melegedő	137	0,85
Egyéb nappali ellátás	126	0,78
<i>Speciális alapellátás összesen</i>	<i>834</i>	<i>5,18</i>

Pszichiátriai betegek közösségi ellátása	116	0,72
Szenvedélybetegek köz. ellátás	86	0,53
Támogató szolgálat	536	3,33
Utcai szociális munka	96	0,60
<i>Szakosított ellátás összesen</i>	2 501	15,54
Időskorúak gondozóháza	269	1,67
Fogyatékosok gondozóháza	23	0,14
Pszichiátriai betegek átmeneti otthona	4	0,02
Szenvedélybetegek átmeneti otthona	15	0,09
Hajléktalanok éjjeli menedékhelye	106	0,66
Hajléktalanok átmeneti szállása	193	1,20
<i>Hajléktalan átmeneti szállás időszakos férőhelyen¹⁴</i>	1	0,01
Időskorúak otthona	1 134	7,05
Fogyatékosok otthona	236	1,47
Pszichiátriai betegek otthona	103	0,64
Szenvedélybetegek otthona	36	0,22
Hajléktalanok otthona	24	0,15
Fogyatékosok rehabilitációs intézménye	44	0,27
Pszichiátriai betegek rehabilitációs intézménye	14	0,09
Szenvedélybetegek rehabilitációs intézménye	26	0,16
Hajléktalanok rehabilitációs intézménye	18	0,11
Fogyatékosok rehabilitációs lakóotthona	61	0,38
Fogyatékosok ápoló-gondozó lakóotthona	120	0,75
Pszichiátriai betegek rehabilitációs lakóotthona	24	0,15
Szenvedélybetegek rehabilitációs lakóotthona	9	0,06
Egyéb	41	0,25
Összesen	16 090	100

Az ellátások számát mutatja megyei bontásban a következő, 2. ábra:

2. ábra

Ellátások száma megyénként



Az ábrából jól látszik, hogy mennyiségileg a legtöbb ellátást Borsod és Szabolcs megye nyújtja, a legkevesebbet pedig Komárom-Esztergom, Nógrád és Fejér megye.

A nyilvántartásunk szerint országosan 1720 településen működik szociális ellátás, azaz egy településen átlagosan 9. Rosszabb az arány, ha a teljes településszámot nézzük: 1425 településen vagy egyáltalán nincs szociális szolgáltatás, vagy nincs róla adatunk. Ez esetben 5 engedélyes jutna egy településre. Ennél azonban jóval több érhető el egy adott településen. Hogy pontosan mennyi, azt azonban csak az ellátási területek elemzésével lehetne megállapítani – erre jelen elemzés keretében nincs mód. (Ennek az az oka, hogy az ellátási területek szöveges adatként szerepelnek az adatbázisban, így nem lehet őket összesíteni. A megoldás az lehet, de ez már csak az FSZH regiszterében lenne megvalósítható, ha minden egyes ellátási terület – ez esetenként 20-30 települést is jelent – a KSH-s településkódjával kerülne bevitelre.)

Az ellátások *funkcionális megoszlását megyei bontásban* nézve a következőket mondhatjuk.

Alapellátás

A legtöbb étkeztetési szolgáltatást – szám szerint 387-et – Borsod-Abaúj-Zemplén megyében találjuk, míg a legkevesebbet Csongrád megyében (71). Házi segítségnyújtásból a legtöbbet szintén Borsodban (296), illetve Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (194), míg a legkevesebbet Komárom-Esztergom megyében (78). Falugondnoki ellátást leginkább Borsodban (167), Baranyában (136) és Zalában (98), míg – ha Budapestet értelemszerűen kihagyjuk – a legkevesebbet Fejér, Komárom-Esztergom és Pest megyében (átlagosan 5-öt!).

Családsegítő szolgálatot legnagyobb számban szintén Borsodban (156) és Szabolcsban (148) működtetnek, míg legkevésbé jellemző a megyék közül az ellátás biztosítása Győr-Moson-Sopron (25) és Komárom-Esztergom (30) megyékre. A tanyagondnoki ellátás legnépszerűbb Bács-Kiskun megyében (53), míg egyáltalán nem találunk ilyet Fejér, Győr, Heves és Komárom megyében. Jelzőrendszeres házi segítségnyújtást legnagyobb számban Szabolcs (84) és Bács-Kiskun (51) megyében, míg legkisebb számban Nógrád (1) megyében engedélyeztek a hatóságok.

Speciális alapellátás

Pszichiátriai betegek közösségi ellátását legnagyobb számban Hajdú-Bihar megyében biztosítanak (23), míg nincs ilyen ellátásra engedély kiadva Baranya, Borsod, Fejér, Komárom, Nógrád és Veszprém megyében. Szenvedélybetegek közösségi ellátása Békés megyében a leginkább elérhető (24), nem biztosított az ellátás Győr-Moson-Sopron, Komárom, Nógrád, Jász-Nagykun-Szolnok, Veszprém és Zala megyében. Támogató szolgálatot egyedül Nógrád megyében nem találunk, a legtöbb ilyen szolgáltatást Hajdú-Bihar (66), Szabolcs-Szatmár-Bereg (50) és Budapest (50) mondhatja magáénak. Utcai szociális munkát végző szolgáltatót szintén csak Nógrádban nem találunk, a legtöbbet viszont (harmincat) Budapesten.

Nappali ellátás

A legtöbb idősek klubja Borsodban (202) és Szabolcsban található (193), nem jellemző viszont az ellátás biztosítása Veszprém (43) és Nógrád (57) megyében. Fogyatékosok nappali ellátásának biztosításában Budapesté a főszerep (31 telephely), de Békés sincs nagyon lemaradva (23), Nógrád megyére viszont a nyilvántartásunk szerint 1 szolgáltatás jutott 2006. december 31-éig. Pszichiátriai betegek nappali ellátása szintén a fővárosban jellemző (6), míg a legtöbb megyében egyáltalán nincs ilyen ellátás (azaz: Csongrád, Fejér, Bács-Kiskun, Baranya, Heves, Nógrád, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Veszprém, Zala). Szenvedélybetegek nappali ellátása Budapesten (5), Bács-Kiskunban (5), és Borsodban (5) jellemző; nem biztosítják az ellátást a nyilvántartásunk szerint Fejér, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Zala megyében. Hajléktalan nappali melegedőt legnagyobb számban Budapesten találunk (34), de az ellátás minden megyében biztosítva van (legkevésbé Nógrádban).

Szakosított ellátás

A legtöbb időskorúak gondozóházát Budapesten (27) és Hajdú-Biharban (24) tartjuk nyilván, a legkevesebbet Jász-Nagykun (2) és Nógrád (3) megyében. Pszichiátriai betegek otthonából Hajdú-Biharban 17-et tartunk nyilván, míg Hevesben csak egyet. Szenvedélybetegek otthonából országosan mindössze 36 található, ebből a legtöbb Bács-Kiskun megyében (6), nincs ellátás viszont: Csongrád, Fejér, Győr, Komárom és Veszprém megyében. Hajléktalanok otthona esetén még rosszabb a helyzet: Budapesten tartjuk nyilván a legtöbbet (hatot), azonban nincs ilyen ellátás Bács-Kiskun, Csongrád, Fejér, Hajdú-Bihar, Nógrád, Pest, Szabolcs, Jász-Nagykun és Zala megyében. Fogyatékosok rehabilitációs intézményéből négyet tartunk nyilván Nógrád, Pest és Tolna megyében, Vas megyében nincs ilyen ellátás. Pszichiátriai betegek rehabilitációs intézményét legnagyobb valószínűséggel Hajdú-Biharban találunk (4), nincs ilyen ellátás Baranya, Borsod, Győr-Moson-Sopron, Heves, Komárom, Tolna és Vas megyében. Szenvedélybetegek rehabilitációs intézményét Pest megyében 8 helyen működtetnek, ellátáshiányos Bács-Kiskun, Borsod, Győr, Heves, Komárom, Tolna, és Vas megye. Hajléktalanok rehabilitációs intézményét Budapesten 8 helyen találunk, ezen kívül létezik még az ellátás Baranya, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar és Somogy megyében (azaz a többi megyében egyáltalán nem). Fogyatékosok gondozóháza legnagyobb számban Bács-Kiskun és Fejér megyében (4-4) található, nincs ilyen ellátás Békés, Csongrád, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok, Tolna és Vas megyében. Pszichiátriai betegek átmeneti otthonából országosan mindössze négy van: kettő Budapesten, egy Pest megyében és szintén egy Vas megyében. Szenvedélybetegek átmeneti otthonából hármat találunk Baranyában, a többi megyében egyet-egyet, kivéve: Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Heves, Pest, Jász-Nagykun-Szolnok, Tolna, Veszprém és Zala megyét, ahol nincs ilyen ellátás. Hajléktalanok éjjeli menedékhelye – csakúgy mint a legtöbb hajléktalanellátás – Budapesten lelhető fel leginkább (20), míg Nógrádban és Jász-Nagykun-Szolnok megyében egy-egy ilyen szolgáltatást találunk. Hasonló a helyzet a hajléktalanok átmeneti szállásával: a legtöbb Budapesten (58), míg a legkevesebb Jász-Nagykun megyében (1) érhető el. Időskorúak otthona esetén nem találunk olyan megyét, ahonnan hiányozna az ellátás; a legtöbb ilyen otthonnak Szabolcs-Szatmár-Bereg megye ad otthont (110), míg a legkevesebbnek Nógrád megye (12). Fogyatékosok otthona esetében szintén Szabolcs-Szatmár-Bereg megye vezeti a listát (25), míg Veszprémé a sereghajtó szerep (5). Fogyatékosok rehabilitációs lakóotthonából legtöbbet Pest megyében tartunk nyilván (10), míg hiányzik az ellátás Győr-Moson-Sopron, Nógrád,

Somogy, Vas és Veszprém megyében. Fogyatékosok ápoló-gondozó lakóotthonából a legtöbb szintén Pest megyében található (17), a legkevesebb pedig Tolna és Vas megyében (1-1 ellátás). Hajdú-Bihar megyében érhető el legnagyobb számban pszichiátriai betegek rehabilitációs lakóotthona (7 helyen), míg ellátáshiányosak a főváros és a következő megyék: Bács-Kiskun, Heves, Nógrád, Tolna, Vas, Veszprém. Szenvedélybetegek rehabilitációs lakóotthonából országosan csupán 9 van a nyilvántartásunk szerint, átlagosan egy-kettőt találunk a következő megyékben: Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Somogy, Jász-Nagykun-Szolnok és Tolna.

Összegezve a főbb arányokat: míg megyei szinten az alapellátásokra kiadott engedélyek képviselik a legnagyobb arányt, addig ez Budapest esetén éppen fordított. Megállapíthatjuk tehát, hogy a szociális szakellátások biztosításának országos viszonylatban Budapest az elsődleges területe (ahogy fent is láttuk: 17 ellátásfajtából – melyek zömében szak-, kisebb részben nappali ellátások – Budapesten találjuk a legtöbb szolgáltatást. Kiemelten igaz ez a hajléktalanellátásra.).

Működési engedélyek kiadásának éve, hatálya

Az adatbázis 2004 júniusától tartalmazza a kiadás évét, 2004 tehát csonka év. Az alábbi táblázatban azonban jól látszik, milyen mértékű volt az adatok beérkezése 2004-től 2006 decemberéig, azaz az adatbázis töltődése. Mivel 2007-ben a folyamat leállt, nem tudhatjuk, valójában hány év kell (kellett volna) a teljes feltöltődéshez (hány év kell minden érintett hatóság bevonódásához). Így sajnos csak becsülni tudjuk, hogy évente hány szociális szolgáltatóra vonatkozó működési engedélyt adnak ki a hatóságok (valószínűleg 6000 engedély¹⁵ körül lehet ez a szám – kevesebb semmiképp, több viszont elképzelhető).

2. táblázat

Működési engedélyek darabszáma a kiadás éve alapján

A működési engedély kiadásának éve	Elemszám	Százalék
2004	517	6,9
2005	2560	34,3
2006	4389	58,8

Összesen	7466	100
----------	------	-----

A működési engedélyek kétharmad részét határozatlan időre adják ki, mintegy 1/3-át pedig határozott időre. Ez utóbbi esetben a kiadás és az engedély lejártának ideje között általában egy év a különbség.

Férőhelyszámok

A nappali és a szakosított ellátások számítanak férőhelyszám-köteles ellátásnak, azaz ezeknél kötelező a hatóságnak megadni az engedélyezett férőhelyszámokat. Az egyes szolgáltatásoknál átlagokat számítottunk, így az alábbi, 3. táblázat az egy szolgáltatásra eső átlagos férőhelyszámot mutatja¹⁶. Az egy engedélyesre eső legmagasabb férőhelyszámokat a pszichiátriai betegek otthonaiban találjuk (114 férőhely), de a fogyatékosok és az időskorúak otthonai is nagy létszámúak a többi ellátáshoz viszonyítva. Azt mondhatjuk tehát, hogy a legnagyobb férőhelyszámokkal a tartós bentlakásos ellátások bírnak. A legkisebb férőhelyszámokkal pedig az átmeneti ellátást biztosító szolgáltatások rendelkeznek: ezek átlagosan 20 férőhely alattiak.

3. táblázat

Egy szolgáltatásra eső átlagos férőhelyszám

Férőhelyszám-köteles ellátások	Férőhelyszám	
	átlag	N
Idősek klubja	39,44	923
Fogyatékosok nappali ellátása	26,07	92

Pszichiátriai betegek nappali ellátása	31,41	17
Szenvedélybetegek nappali ellátása	42,00	19
Hajléktalan nappali melegedő	43,10	58
Időskorúak gondozóháza	18,53	133
Fogyatékosok gondozóháza	15,33	15
Pszichiátriai betegek átmeneti otthona	Na.	0
Szenvedélybetegek átmeneti otthona	22,25	8
Hajléktalanok éjjeli menedékhelye	33,50	42
Hajléktalanok átmeneti szállása	30,69	81
Hajléktalan átmeneti szállás (ideiglenes férőhely)	15,00	1
Időskorúak otthona	58,84	646
Fogyatékosok otthona	86,92	112
Pszichiátriai betegek otthona	114,50	52
Szenvedélybetegek otthona	49,19	21
Hajléktalanok otthona	23,71	17
Fogyatékosok rehabilitációs intézménye	63,21	14
Pszichiátriai betegek rehabilitációs intézménye	6,00	5
Szenvedélybetegek rehabilitációs intézménye	27,67	3
Hajléktalanok rehabilitációs intézménye	25,33	6
Fogyatékosok rehabilitációs lakóotthona	23,44	27
Fogyatékosok ápoló-gondozó lakóotthona	31,38	53
Pszichiátriai betegek rehabilitációs lakóotthona	9,80	10
Szenvedélybetegek rehabilitációs lakóotthona	23,71	7
Összesen		2362

A fenntartók adatai

Települési önkormányzat tartja fenn a szolgáltatások több mint háromnegyedét, a többi fenntartótípusra egyenként a szolgáltatásoknak kevesebb mint 5%-a jut (4. táblázat).

A települési önkormányzatok közül¹⁷ a legtöbb szolgáltatást a miskolci önkormányzat nyújtja (180 engedélyes). Civil szervezetek közül a Magyar Máltai Szeretetszolgálat tartja fenn a legtöbb szociális szolgáltatást, szám szerint 90-et.

4. táblázat

Fenntartótípusok szerinti gyakoriság

Fenntartó típusa	Elemzés	Százalék
Alapítvány	490	3,0
Egyházi jogi személy	440	2,7
Kisebbségi önkormányzat	27	,2
Kistérségi társulás	93	,6
Közalapítvány	38	,2
Közhasznú társaság	522	3,2
Központi költségvetési szerv	17	,1
Megyei, fővárosi önkormányzat	635	3,9
Önkormányzati intézményfenntartó társulás	734	4,6
Szociális vállalkozó	21	,1
Társadalmi szervezet	589	3,7
Társas vállalkozás	6	,0
Települési önkormányzat	12 467	77,5
Egyéb	10	,1
Összesen	16 090	100,0

Ha a működési engedély kiadásának éve alapján nézzük a fenntartótípus-arányokat, megállapítható, hogy a vizsgált három évben ezek az arányok nem változtak: nem figyelhető meg a társulások (önkormányzati intézményfenntartó, illetve kistérségi társulás) szerepének radikális növekedése.

Kitöltési hibák

A nyilvántartási lapok kitöltőitől (engedélyező hatóság) függ leginkább az adatok megbízhatósága, éppen ezért fontos külön kitérni az adatbázis adatainak megbízhatóságára a kitöltés szempontjából. A kitöltési hibák lehetnek egyrészt *adathiányok*, másrészt *félreértelmezések*. Adathiányok közül a leggyakoribb az adószám hiánya, az ellátási terület, illetve a férőhelyszámok hiánya. A félreértelmezések közt gyakran találoztunk azzal az esettel, amikor az intézményi székhely és telephely ugyanazon a címen szerepel (ez jogszabályilag nem lehetséges), illetve azzal, amikor a működési engedély visszavonásával egy időben újat adnak ki (ez utóbbi valójában két jogi aktus). Általános félreértelmezési

problémának számít az engedélyező hatóságok részéről az ellátások pontatlan megnevezése (pl. játszóház az alternatív napközbeni ellátás helyett). Az adatok egységesítésekor további anomáliákra is fény derült. Gyakran előforduló eset, hogy az intézményi székhely és telephely rosszul van megjelölve (van olyan intézmény, amelyiknek csak telephelye volt rögzítve), illetve, amikor nem világos, hogy ki is valójában a fenntartó (különböző működési engedélyeken más-más fenntartó szerepel). Ezen utóbbi anomáliákat azonban csak egy egységes, megfelelő szakmai szempontokat érvényesítő, folyamatosan és hozzáértően ellenőrzött elektronikus rendszer lenne képes kiküszöbölni.

Néhány megállapítás az FSZH regiszterével kapcsolatban

A tervek szintjén egy korszerű, e-közigazgatást fejlesztő rendszernek kellett volna felépülnie az FSZH irányításával, mely elsősorban az ágazati döntéshozást hivatott támogatni: adatokat kellene szolgáltatnia – főként a minisztérium számára – az ellátórendszer pillanatnyi állapotáról azzal a végső céllal, hogy megvalósulhasson a szükségletalapú szolgáltatástervezés, elindulhasson a szociális ágazat is a költséghatékony működés irányába. Másodsorban segítenie kellene az engedélyező hatóságok működési engedélyezéssel kapcsolatos adminisztratív munkáját, harmadsorban pedig a lakosság és a szakemberek tájékozódását. A jelenlegi FSZH-ban működő rendszer azonban pillanatnyilag egyik célt sem szolgálja megfelelően.

Tervezéshez szükséges adatok biztosításának problémái

- A nyilvántartási rendszer jelenleg kevesebb engedélyest tartalmaz, mint a 2004/2006-os adatbázis (hogy pontosan mennyit, azt sajnos nem sikerült megállapítanunk, mivel nem tudtuk összesíteni, rendezni és tisztítani az adatokat).
- Az adatok nem exportálhatók, csak egyenként, azaz több óráig is eltart, mire egy adott területegység adatait egyenként összegyűjtjük.
- A keresés megjelenítésének képernyőfelülete zsúfolt: egy adott engedélyes minden adata látszik, nem tudjuk figyelmen kívül hagyni a számunkra nem releváns információkat.

- Az összesített adatok beépített üzleti logika híján nem lekérhetők (nincs felépített adatbázis-struktúra).
- A keresés csak engedélyesekre és fenntartókra lehetséges, ezek is kvázi „szabadszöveges keresés” jellegűek.
- Az adatok nem tűnnek megbízhatónak, mivel azt tapasztaltuk, hogy ugyanaz a szolgáltató többször megkap különböző ágazati azonosítót, míg másoknak nincs ilyen azonosítójuk, ugyanaz a fenntartó többször fel van véve a rendszerbe stb.
- Külön probléma, hogy sok a szöveges, elgévelt adat, ez arra utal, hogy nem menüből választ a rögzítő, hanem maga gépeli be az adatokat (pl. önkormányzatok nevei különböző formában szerepelnek). Ez ekkora tömegű adatnál gyakorlatilag lehetetlenné teszi a visszakeresést és az azonosítást.
- A jelentési rendszer foghíjasan működik: rengeteg az adathiány a jogszabályi kötelezettség ellenére.

A hatóságok adminisztratív munkájának segítségével kapcsolatos problémák

- A nyilvántartás nem segíti az engedélyezés bonyolult jogi folyamatát, hiszen ez utóbbinak nem szerves részeként, nem az engedélyezési tevékenység eredményeként keletkeznek a regiszterben szereplő adatok, csupán származtatott módon. Magyarul a hatóságok plusz adminisztratív tevékenységként hozzák létre az ide felvitt adataikat, másrészt ezeket az adatokat csak a regiszterrel összefüggésben használhatják: nem továbbíthatják, nem emelhetik át saját adatbázisaikba, stb. Ennek több negatív következménye is van az adatok minőségére vonatkozóan, ugyanis a hatóságoknak nem érdekük a rendszer használata, a benne lévő adataik javítása.
- Túlzottan bonyolult (vö. FSZH oktatási anyag) az adatbevitel, komoly szociális igazgatási felkészültséget, nagy odafigyelést kíván meg a kitöltő hatóságtól, ahelyett, hogy segítené az ilyen irányú munkáját.
- Az adattisztítást az engedélyező hatóságoktól várja el a regiszter, pedig ez optimálisan csak a rendszeradminisztrátor szintjén kezelhető (az ő kompetenciája a teljes összefüggésrendszer átlátása).

A hatóságok adminisztrációjának segítésére a megoldást az ún. tevékenységadminisztrációs rendszerben¹⁸ való gondolkodás jelentené.

A lakossági tájékoztatás segítése, szakemberek tájékoztatása

A legfőbb probléma eddig az volt, hogy az adatok 2008 decemberéig egyáltalán nem voltak hozzáférhetők. Mostanra ez a probléma megoldódott, ugyanakkor a rendelkezésre álló keresőfelület nem tűnik felhasználóbarátnak. Mint már említettük, két szempont alapján kereshetünk: vagy fenntartóra, vagy engedélyesre. Nehezen elképzelhető azonban olyan felhasználó, aki pontosan tudná, hogy milyen nevű engedélyest keres, vagy hogy annak ki a fenntartója. Sokkal szerencsésebb lenne, ha elsősorban szolgáltatástípusra, településre lehetne keresni, illetve kiexportálni az adatokat. Természetesen a szakemberek számára a két szempontú keresés méginkább kevésnek tűnik.

A technológia

A technológiáról elmondható¹⁹, hogy a rendszer felületének implementálásához az ASPX-technológiát választották a fejlesztők, és nem alkalmaztak meglévő portálmotort vagy kiegészítő könyvtárakat. A termék jellege nem tette volna lehetetlenné egy meglévő motor alkalmazását, és valószínűleg a továbbfejlesztést és karbantartást is nagyban egyszerűsítette volna. A rendszer belső felépítése a választott technológiának megfelelő adatbázis-háttér. A felület tervezési megfontolásai a hagyományos webes modellt követik, a modern felületek mára megszokott tulajdonságai, mint például az oldalletöltés nélküli adatfrissítés (AJAX) a komplex űrlapok alkalmazása miatt fokozottan hiányoznak. A rendszer lényegét képző adatokhoz hozzájutni meglepően nehézkes, és az adatexport csak egy a „fenntartó keresésnél” használható, ott is érdekes a fejlesztők által választott megoldás, az Excel export egy HTML táblázat, ami ugyanaz, mint ami megjelenik a képernyőn (CSS nélkül), ám ha a találati lista több oldalas, az export akkor is csak az első oldalra vonatkozik. Összegezve úgy látszik, hasznosabb lehetett volna a rendszer egy már meglévő alkalmazáskönyvtár vagy motor

alkalmazásával, a modern felhasználói interfész paradigmák betartásával, illetve az export funkció gondosabb elkészítésével.

Összefoglalás, ajánlások

Jelen tanulmánnyal a célunk részint egy adatbázis létrehozása során szerzett tapasztalatok és felmerülő módszertani problémák összegyűjtése, részint a 2004/2006-os adatbázis adatainak bemutatása volt. A módszertani problémák egy része a szakmáról szóló statisztikákat is érinti, melyek eddig még nem kaptak nyilvánosságot. Talán a legfontosabb mindezek közül az adatgyűjtések szintje: ez határozza meg ugyanis, hogy mire lehet használni egy nyilvántartást, adatbázist. A tapasztalatokból tanulva az engedélyesenkénti adatgyűjtés tűnik a legcélszerűbbnek, ha a szolgáltatási rendszerről szeretnénk minél többet megtudni (az engedélyesenkénti adat aggregálható intézménnyé, települési szintté stb., de fordítva ez nem működik). Egy adatbázis adatainak a tervezésben, döntéshozásban való felhasználhatóságának számos feltétele van – ezeket a szempontokat érdemes már az adatbázis tervezésekor érvényesíteni, hiszen a figyelmen kívül hagyásuk az adatok használhatatlanságát, megbízhatatlanságát eredményezhetik.

Néhány ezek közül:

- rekordok egyértelmű azonosítása,
- szöveges adatok numerikussá tétele, kódolása, adatbázis-építési kritériumok érvényesítése,
- szöveges adatok egységesítése, menükbe rendezése (a kötetlen bevitel az adatbázis helyenkénti strukturátlanságát jelzi),
- kotrolladatbázisok használata,
- hasznos segédadatbázisok beemelése (pl. címlisták, településkódok, törzsszámok stb.),
- hasznosíthatósághoz „üzleti logika” beépítése és/vagy megfelelő export biztosítása (pl. külső feldolgozáshoz).

A hatósági adminisztratív munka segítése csak abban az esetben valósulhat meg, ha velük együttműködve, az ő nehézségeiket figyelembe véve alakítják ki a rendszert. Célszerű lenne az engedélyezés folyamatába beépíteni a regiszter használatát (tevékenységadminisztráció,

ld.. fent). Ésszerű, ha a karbantartás bonyolult feladatát nem a hatóságok, hanem a rendszer működtetője végzi. A lakossági tájékoztatáshoz az első és legfontosabb javaslat a hozzáférés biztosítása, egyszerű, könnyen kezelhető kereső rendszer (településre, ellátástípusra) kialakításával. A szakemberek minél teljesebb körű hozzáférését szintén biztosítani kellene: számukra, ugyanúgy, mint a tervezést ellátó szervezetek számára, az összesített adatok egyszerű kinyerése (kódolt adatok), exportálása lenne a legfontosabb. A döntéshozók és szakemberek számára adattárház jellegű intelligens szolgáltatások és API interface építése volna szükséges. Mindez nem csak a felhasználók számára tűnik fontosnak, hiszen egy elektronikus adatgyűjtő és kezelő rendszer állandóan változik, a változás előmozdítói pedig elsősorban éppen a felhasználók lehetnek.

¹Jegyzetek

A fejlesztés ötlete az SZMM Családi és Szociális Szolgáltatások Főosztályától eredt. Az eredeti elképzelés szerint a rendszer célja a férőhelyek nyilvántartása lett volna. A fejlesztéshez később kapcsolódott a minisztérium gyermekvédelmi főosztálya azzal a kikötéssel, hogy mivel a gyermekvédelemben nem releváns férőhelyfigyelésről beszélni, a „férőhelyfigyelő rendszer” kifejezést felváltotta a „jelentési rendszer”.

² Ennek értelmében a rendszer fejlesztője és működtetője eredetileg a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, majd ez módosult a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalra. A rendelet hatálybalépése 2007. június 1.

³ A feladatot 2007. áprilistól átvevő Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatbázisa nem az itt bemutatott 2004/2006-os adatbázis elvei alapján épül fel, az adatok exportjára, beolvasztására sem került sor.

⁴ Az „intézmény” definíciója és részeinek egymáshoz, illetve a működési engedélyekhez való viszonya külön módszertani probléma. Röviden itt most csak annyit, hogy a KSH intézménydefiníciója és az ezáltal létrejövő intézményi struktúra nem egyezik meg az ágazati azonosító alapján létrejövő intézményi definícióval és struktúrával.

⁵ Engedélyes: a Szt. 57. §-a (1) bekezdésének *a*) és *c)-j)* pontja, illetve (2) bekezdése szerinti szociális szolgáltatásokat működési engedéllyel, illetve a Gyvt. 15. §-ának (2)-(3) bekezdése szerinti szolgáltató tevékenységet működési engedéllyel végző szolgáltató, intézmény, illetve hálózat; telephellyel rendelkező szolgáltató, intézmény esetén önálló engedélyesnek minősül az ellátást nyújtó székhely és a telephely.

⁶ A munka során a Szociális Ágazati Szolgáltatók Elektronikus Katasztere (=SZASZEK) nevet adtuk az egységes rendszernek.

⁷ A projekt koordinátora a Szociális és Munkaügyi Minisztérium részéről Farkas Attila volt, az SZMI részéről Gyarmati Andrea vett részt a fejlesztésben.

⁸ Ez az adatbázis-kezelő program az egységes rendszer létrejöttével funkcióját veszti.

⁹ Ami persze nem azt jelenti, hogy ezekben a megyékben nincsenek bentlakásos intézmények, pusztán annyit, hogy a vizsgált időszakban ilyen engedélyt nem adtak ki, és nem is módosítottak az illetékes közigazgatási hivatalok.

¹⁰ Ezek az adatok inkább arányaikban érdekesek, hiszen az elemzés miatt a nem hatályos engedélyeket kiszűrtük az adatbázisból. Tehát a kiadott, módosított stb. engedélyek száma a közölt adatoknál kb. 30%-kal magasabb.

¹¹ Egy intézményhez tartozik két engedélyes akkor, ha a fenntartójuk (illetve fenntartójuk adatai) és a törzsszámuk azonos. Az intézmények számát praktikusán abból lehet megállapítani, hogy hány – az első 8 karakterben – különböző ágazati azonosító van az adatbázisban.

¹² KSH-s kategória, nem felel meg a jogszabályi kategóriáknak, így a továbbiakban indokolatlannak tartottuk a fenntartását.

¹³ 2007-ben kikerült a jogszabályból, korábban a KSH sem gyűjtött róluk adatot.

¹⁴ Minisztériumi főosztállyal való egyeztetés után került a kategóriák közé az ideiglenes férőhely.

¹⁵ Az adatbázis tisztítása során kiszelektáltuk a különböző időpontokra vonatkozó módosításokat, azaz az itt szereplő adatok csak a legutolsó hatályos engedélyekre vonatkoznak. (A kiszelektált adatok kb. az 1/3-át tették ki a teljes adatállománynak, így 4500+1350, azaz kb. 6000).

¹⁶ Az elemszámok azért nem egyeznek az 1. táblában szereplő elemszámokkal, mert a regiszter nagyobb felét adó, eredeti KSH-s regiszter nem tartalmazott ilyen adatot.

¹⁷ Budapest kerületei is települési önkormányzatnak számítanak.

¹⁸ Vö. Gáti Gergely: Szoftverek a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások modernizálásában, 2007. letölthető: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1390&articleID=4978&ctag=articlelist&iid=1>

¹⁹ Az FSZH-regiszter informatikai szempontú bemutatása Gáti Gergely munkája.

A tájékoztatás szerepe a kábítószer-használattal közvetlenül összefüggő halálesetek elkerülésében

2008 augusztus elején hét nap alatt összesen kilenc kábítószer-túladagolással összefüggő haláleset történt Magyarországon. A tragédiák kapcsán nagyon sok hír, nyilatkozat bukkant fel a hazai médiában, cikkek tucatjai keresték a magyarázatokat, mérlegelték, hogy kiknek mit, s hogyan kellene másképp tenniük, hogy a jövőben elkerülhetőek legyenek az ehhez hasonló megrázó esetek. A fokozott reakció érthető, hiszen az események gondolkodásra késztették a mindennapok emberét is arról, hogy mi minden létezik közvetlen szomszédságában, ám mégis észlelési horizontján kívül.

Érdemes elgondolkodnunk azon, hogy mi jut eszünkbe elsőként, amikor azt a szót meghalljuk: kábítószerfüggő. Mennyire része a mindennapi realitásunknak, hogy ő is itt él köztünk? Szomszédként vajon gondoltuk-e, hogy a fiatal nő a budapesti Szőlő utcai házban, vagy a férfi a miskolci Ávasi lakótelepen ilyen végzet felé sodródik?

A kábítószer-túladagolással összefüggő halálesetek megjelenése a magyar médiában

A halálesetek hírének kirobbanását követően a hazai médiában egyből elindultak a találgatások arra vonatkozóan, hogy vajon milyen tényezők játszottak szerepet a tragédiákban. Már kezdetben felmerült, hogy a kábítószer minőségének döntő szerepe lehetett a halálozásokban, valamint az is, hogy az áldozatoknak valamilyen közük lehetett egymáshoz. Egy-egy helyen megjelent olyan üzenet, amely kifejezetten a heroin-fogyasztókat célozta meg, és rendőrségi nyilatkozatra hivatkozva fokozott óvatosságra intette őket a tragédiák elkerülése érdekében. A hírekben megjelentek olyan feltételezések is, hogy a heroinon kívül más tényező, például más szerekkel (alkohollal és az úgynevezett helyettesítő terápia során alkalmazott metadonnal) kombinált használat is közrejátszhatott a halálesetek bekövetkezésében.

Tanulságokat rejt magában az, hogy a média eleinte jellemzően csak a rendőrséget kérdezte meg a halálesetek kapcsán; a szakemberek megkeresésére, a szakmai álláspont közvetítésére csak napok múltán került sor. A szakemberekkel készített interjúkon és szakmai dokumentumokon alapuló cikkek a hangsúlyt a biztonságos szerhasználat feltételeinek javítására és az összehangolt cselekvésre helyezték. Megállapították, hogy fontos lenne erősíteni a rendőrség, a mentők és a droghasználók együttműködését a tragédiák elkerülése érdekében. A szakmai álláspontokon alapuló cikkek beszámoltak arról is, hogy létezik olyan ellenszer, amellyel a heroin hatása blokkolható, és gyors beavatkozással a túladagolt életét meg lehet menteni. Ehhez ugyanakkor elengedhetetlen a heroin-fogyasztók bevonása, valamint a társadalom széles körű tájékoztatása és a társadalmi felelősségvállalás mértékének növekedése.

A cikkek túlnyomó többsége arról számolt be, hogy a heroint „kifejezetten a lecsúszott réteg” használja, és az országba elsősorban „török és albán bűnözők” hozzák be, valamint arról is, hogy a drogot a terjesztési lánc minden láncszeme „gátlástalanul szennyezi”, így „egy kiló tiszta heroinból nyolc-tíz kiló méreg lesz, mire az utcára kerül”. A méreggel hígított heroin híre számos hírforrásban megjelent. A heroin sajátosságai különösen alkalmasak arra, hogy a szerhez vonzzák és összesűrítsék mindazokat a sztereotípiákat, amelyek a drogokkal kapcsolatban élnek a közgondolkodásban. Sokszor a gyilkosság elkövetőjeként, megszemélyesítve utalnak rá a főcímek. Íme néhány példa: „Afgán heroin ölt Budapesten”, „Miskolcon is ölt a heroin”, „Miskolcon is szedett áldozatokat a heroin”. A heroin úgy jelenik meg, mint piszkos szer, „gyilkos drog”, a társadalom periferiájára sodródott, s egyben a társadalom számára veszélyes emberek kábítószerre. Hordozza mindazokat a jellemzőket, amelyekre a drogokkal kapcsolatos kollektív félelmek vonatkoznak, és ez a kapcsolat érzékletesen megjelenik azokon a képeken is, amelyeket a média az eset kapcsán illusztrációkként alkalmazott. Az esetet közvetítő cikkek képi illusztrációiban jellemzően magukat éppen könyökhajlaton szűrő, szakadt és koszos öltözékű, piszkos kezű férfiak láthatók, amint kétséges higiéniai körülmények közepette, egy szétzilált élet kellékei közt adják be maguknak a heroint. Megjelennek a képeken a szerhasználat eszközei is, mindenekelőtt a fecskendő, amelynek látványa az intravénás heroin-fogyasztókat kivéve az emberek nagy részéből borzongást és viszolygást vált ki.

Ezzel szemben az augusztusi halálesetekkel kapcsolatos feltáró vizsgálatok azt bizonyítják, hogy az áldozatok nem a többszörösen hátrányos helyzetűek csoportjából kerültek ki. A

hozzátartozók megkérdezésével végzett vizsgálatokból az derült ki, hogy az áldozatok alsó-középosztálybeli fiatalok voltak. Családi körülményeiket tekintve egyetlen esetben sem volt tapasztalható veszélyeztető, elhanyagoló szülői magatartás, habár jellemzően csonka családokban nőttek föl, ahol az erőteljes, túlgondoskodó anyja a felnőttkor elérését követően is igyekezett kontrollt gyakorolni gyermeke élete felett. Szerfogyasztói karrierjük tekintetében az utólagos feltáró vizsgálatokból fény derült arra is, hogy a tragikus halál legtöbb esetben egy hosszú évek óta tartó szerfogyasztói életút végállomása volt, s megelőzően az áldozatok többsége számos alkalommal próbálkozott már a leszokással. Néhány esetben akár több éves szermentes időszakok is előfordultak. A vizsgálatokból az is kiderült, hogy a halálesetek a használt szer viszonylag magas hatóanyagtartalmával (úgynevezett tisztaságával), valamint olyan egyéb tényezőkkel állnak kapcsolatban, amelyek a hosszabb ideje tartó intenzív szerfogyasztás szövődményei.

Összességében elmondható, hogy a sajtó, még ha a szenzációs elemeket kiemelve is, de higgadtan és ezzel egyidejűleg az eset fontosságához mért komolysággal reagált a heroinnal összefüggő augusztusi halálesetekre. Mindemellett szerencsés lenne, ha a média nem csak az ehhez hasonló tragikus esetek kapcsán válna közvetítő közeggé a szakemberek és a laikusok között. A társadalom tájékozottságának növelése érdekében elengedhetetlen a szakmai szempontok, irányelvek hétköznapi nyelven való folyamatos közvetítése, amiben a média kiváló csatorna lehetne. Amint azt számos cikkben olvashattuk, a tény- és tudásalapú információk terjedése nagyban hozzájárulna ahhoz, hogy a drogfogyasztásból eredő egyéni és társadalmi kockázatok egyaránt csökkenjenek, és azok, akik segítségre szorulnak, meg tudják találni a számukra legmegfelelőbb segítséget. Kifogásolható kijelentés, de szerencsére egyre ritkábban lehet találkozni vele, hogy a kábítószereket közvetlenül iskolák mellett is kínálják. Valóban előfordul, hogy iskolás gyerekek társaikat az iskolában droggal kínálják. Azonban az a hiedelem, miszerint dílerek az iskolák kapuiban leselkednek, hogy ingyenes „beetető” adagokkal rászoktassák a gyerekeket a kábítószerekre, nem felel meg a valóságnak. A drogok kipróbálásának megelőzése tényszerű, hiteles információk átadásával, a valós veszélyforrások felismerésének támogatásával segíthető leghatékonyabban. Ugyanez a helyzet a drogfogyasztással összefüggő ártalmak minimalizálása kapcsán is, ahol az orvosi és pszichoszociális segítségnyújtás mellett a tényszerű, bizonyítékokon alapuló ismeretek átadására kell helyezni a hangsúlyt.

Eltérő szerhasználati módok, eltérő összetétel, eltérő kockázatok

A kábítószerfüggőket érintő legnagyobb kockázat a túladagolás. A bekövetkező tragikus kimenetelű balesetek különösen sürgetővé teszik annak átgondolását, hogy vajon mindent megteszünk-e a halálesetek elkerülése érdekében.

A drogok élettani hatását számos tényező befolyásolja, amelyek négy csoportba sorolhatók. Az első a *drog különböző fizikai és farmakológiai jellemzői*: farmakológiai összetétele, az egyes hatóanyagok (és egyéb összetevők) mennyisége, koncentrációja, de színük, formájuk, szaguk is módosíthatja a hatásukat. A második tényező a *szervezetbe juttatás módja*, ami a drogtól függően történhet szájon át, orrba szippantva, inhalálva, illetve bőr alá vagy intravénásan befecskendezve. A harmadik tényező a *használó fizikai és pszichés jellemzői*. Ide tartoznak a használó elvárásai, korábbi ismeretei és tapasztalatai a droggal kapcsolatban, de befolyásolja a hatást a használó fáradtsága, izgalmi állapota, a gyomor telítettsége (orális használatnál) és egyéb jellemzők is. A negyedik tényező a *fizikai és szociális környezet* jellemzői, azaz, hogy hol, kivel, kikkel történik a használat.

A fentiekben felsorolt tényezők egyaránt befolyásolhatják a droghasználat általános élményét és intenzitását is. Ennek megfelelően a túladagolások esetek okait is ezen tényezők között kell keresnünk. Nyilvánvaló, hogy a túladagolást leginkább az alkalmazott dózis befolyásolja. *Természetesen a dózis tekintetében nem a használt drog mennyisége, hanem az abban található hatóanyag mennyisége a mérvadó.* Ugyanakkor, a szerfogyasztó aktuális fizikai és pszichés állapota ugyanazon dózis esetében is eltérő hatást eredményezhet. Például, detoxifikálást vagy huzamosabb szermentes állapotot követően a korábbiakban megszokott dózis használata életveszélyes kockázatot jelenthet, hiszen a szermentes időszak alatt megszűnik a droggal szemben korábban kialakult tolerancia.

Egyértelmű, hogy az utcai kereskedelemben vásárolt drogok összetétele, illetve a hatóanyag mennyisége a vásárló/használó számára ismeretlen. Bár a szerhasználók gyakran próbálnak egy adott dilteről vásárolni, hogy kiküszöbölhessék a hatóanyagkoncentráció-ingadozásból származó kockázatot, természetesen maga a diler is változó minőségű kábítószerhez jut hozzá. *A túladagolás egyik jelentős kockázatát ily módon éppen az adja, hogy a használó nem ismeri az általa megvásárolt drog összetételét és hatóanyagtartalmát.* Ily módon egy nagyobb

hatóanyag-koncentrációjú drog megjelenése a kábítószerpiacon nagyon jelentős túladagolási kockázatot jelent.

Természetesen fokozott kockázatot jelenthet a drog összetevőinek megváltozása is, illetve azok a hígító vagy szennyező anyagok, amelyeket az újabb és újabb eladási pontokon adnak a droghoz a nagyobb anyagi haszon érdekében. A más, legális vagy illegális drogokkal történő egyidejű használat szintén fokozza a túladagolás veszélyét.

A kábítószer-fogyasztással közvetlenül összefüggő halálozás alakulása Magyarországon és az Európai Unióban

A kábítószer-használattal összefüggő közvetlen halálozás adatainak ismeretében elmondható, hogy évente mintegy 9000 fő veszti életét az Európai Unió tagállamaiban és Norvégiában túladagolás, mérgezés, illetve az úgynevezett hirtelen droghalál következtében. Ha a lakosságszámra vetítjük a kábítószeres halálozás mértékét, akkor láthatjuk, hogy ez az arány a különböző országokban eltérően alakul. Míg Magyarországon ez az arány 2,5 fő/millió lakos (ami a legalacsonyabb érték Európában), addig Észtországban ennek a húszszorosa, azaz 50 fő/millió lakos.

1. táblázat

A kábítószer-fogyasztással összefüggő halálozási adatok

Ország	Év	Összesen (eset)	Millió lakosra számolva
Magyarország	2006	25	2,5
Szlovákia	2006	20	3,7
Bulgária	2006	29	3,8
Csehország	2006	42	4,1
Franciaország	2005	295	4,7
Hollandia	2006	112	6,9
Lettország	2006	17	7,4
Lengyelország	2005	290	7,6
Olaszország	2006	517	8,8
Románia	2006	21	11,1
Belgium	1997	123	11,7
Ciprus	2006	10	13
Svédország	2004	135	14,9
Spanyolország	2005	665	15,2
Görögország	2006	173	15,6
Németország	2006	1296	15,7
Málta	2006	7	17,3

Litvánia	2006	62	18,2
Portugália	2006	216	20,4
Szlovénia	2005	44	22
Ausztria	2006	197	23,8
Finnország	2006	138	26,3
Írország	2004	112	26,6
Egyesült Királyság	2005	1979	32,8
Norvégia	2005	163	35,1
Dánia	2005	207	38,1
Luxembourg	2006	19	40,5
Észtország	2006	68	50,6

Ha az elmúlt évek tendenciáit tekintjük, akkor látható, hogy az országok zömében stabilizálódott vagy csökkent a kábítószer-használat következtében elhunytak száma. Magyarországon is enyhe csökkenés volt tapasztalható az utóbbi három évben.

2. táblázat

Kábítószer használattal közvetlenül összefüggő halálozási adatok az Európai Unió tagállamaiban és Norvégiában

Ország	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belgium	132	137	123									
Bulgária	19	11	16	21	28	41	24	13	15	26	40	29
Csehország				61	79	80	84	44	55	57	62	42
Dánia	214	242	256	243	217	240	221				207	
Németország	1565	1712	1501	1674	1812	2030	1835	1513	1477	1385	1326	1296
Észtország			4	7	22	31	45	86	36	98	57	68
Írország	36	44	78	82	122	113	93	90	96	112		
Görögország	176	222	232	245	265	304	321	259	217	253	314	173
Spanyolország	698	690	711	689	761	705	666	667	643	679	665	
Franciaország	445	377	204	184	193	225	263	237	222	250	295	
Olaszország	1195	1566	1160	1080	1002	1016	825	520	517	653	652	517
Ciprus										14	9	7
Lettország		1	5	3	32	42	36	35	12	14	14	17
Litvánia	9	23	34	32	37	45	35	33	40	38	31	62
Luxembourg	22	17	9	16	17	26	18	11	14	13	8	19
Magyarország		52	47	31	42	38	40		32	34	28	25
Málta	1	2	5	5	5	6	7	8	5	6	8	7
Hollandia	70	108	108	110	115	131	144	103	104	127	122	112
Ausztria	170	191	136	109	128	167	139	139	163	185	191	197
Lengyelország	175	179	253	235	292	310	294	324	277	231	290	
Portugália	198	232	235	337	369	318	280	156	152	156	219	216
Románia							12	3	7	7	6	21
Szlovénia			20	27	33	32	34	38	32	45	44	
Szlovákia										23	17	20
Finnország	51	107	98	84	119	134	110	97	101	135	126	138
Svédország	70	122	133	138	153	191	162	160	152	135		
Egyesült Királyság	3012	3118	3310	3482	3653	3478	3703	3457	3165	3392	3301	
Norvégia	143	195	185	274	237	360	398	291	204	220	163	

A kábítószer-használattal összefüggő halálozás alakulását a korábbiakban már említett konkrét tényezőkön kívül nagyban befolyásolja a kezelő-ellátó rendszer fejlettsége, az ellátások hozzáférhetősége és érzékenysége a probléma változó megjelenési formáira.

A túladagolási kockázat csökkentésének lehetőségei

Annak ellenére, hogy Magyarországon – európai összehasonlításban – nem tekinthető kritikusnak a kábítószer-használattal összefüggő halálozási helyzet, feltétlenül vizsgálni szükséges, hogy milyen eszközök, intervenciók révén lehet a létező kockázatokat a leginkább mérsékelni.

Prevenció

A prevenciós programoknak is egyfajta ártalomcsökkentő szemlélet kell hordozniuk, vagyis olyan információkat is terjeszteniük kell, amelyekből kiviláglik, hogy a különböző illegális szerek korántsem tekinthetők egyformáknak sem hatásaik, sem kockázataik szempontjából. Ezek feltárása, a vonatkozó készségek, jártasságok fejlesztése megkerülhetetlen feladata a prevenciós programoknak is.

Kezelés, ellátás

A kezelésekhez való hozzáférés megkönnyítése, a differenciáltabb, a kliens tényleges igényeit messzemenően figyelembe vevő ellátások biztosítása, a kezelésben maradás mértékének növelése, az alacsony küszöbű szolgáltatások fejlesztése mind hozzájárulhatnak a droghalálozás csökkentéséhez. A közvetlen droghalálozás különös kockázatát jelenti a börtönből vagy intézményes kezelési rendszerekből való kikerülést követő egy-három hét. Ezen ellátások tekintetében *egyre nagyobb figyelmet kell szentelni a kezelésben maradás elősegítésére, valamint a kezelést követő átmeneti támogatások működésére. Ezek közé tartozik a távozók figyelmeztetése a kezelést követő időszak kockázataira, más kezelési opciókba való átvétel megkönnyítése és a szociális támogatási programok rendelkezésre állása. Továbbá a túlادagolós esetek ismét felhívják a figyelmet arra is, hogy fontos nagyobb hangsúlyt fordítani az olyan helyettesítő terápiák alkalmazására, amelyek révén az opiáthasználó személy kontrollált minőségű gyógyszerként (Metadon, Suboxone) jut hozzá a számára szükséges, hosszabb távon a szerről történő leállást elősegítő készítményekhez.*

Ártalomcsökkentő programok

A tücsere és egyéb, a szerfogyasztóval közvetlen kapcsolatba kerülő alacsonyküszöbű programok vannak leginkább abban a helyzetben, hogy a szerhasználókat figyelmeztessék az esetleg megjelenő fokozott kockázatokra. Ezek a programok azonban csak akkor képesek erre, ha intenzív információáramlás történik a különböző területeken dolgozó szakemberek között; pl. a rendőrségi laboratóriumokban megjelenő ismeretlen, újszerű összetételű szerekről azonnal információt kapnak azok, akik a szerhasználókkal napi szinten foglalkoznak. Az ilyen típusú információcsere lenne az egyik legfontosabb megnyilvánulási formája az Európai Unió által is támogatott úgynevezett „korai jelzőrendszernek” (Early Warning System).

A kockázat csökkenthető, ha a szerhasználó a túladagolás szempontjából kisebb rizikójú beviteli módok közül választ. *Általában elmondható, hogy az intravénás beviteli mód a legkockázatosabb, hiszen ebben az esetben a szer egyből a véráramba kerül, azaz gyakorlatilag azonnal a teljes bevitt dózis kifejti a hatását.* Az intravénás használat ráadásul minden más szempontból (például fertőzések) is fokozott kockázatot jelent. Az orrnyálkahártya (szippantás vagy inhalálás esetén) szintén viszonylagosan gyors felszívódást biztosít, de a túladagolás kockázata ezzel a módszerrel lényegesen kisebb, mint az intravénás adagolásnál. A legkisebb kockázatot a szájon át történő fogyasztás jelenti.

Több országban működnek úgynevezett *biztonságos injektáló szobák (safer injection rooms)*, amelyekben a használó számára steril felszerelést biztosítanak az általa hozott heroin használatához, illetve, ahol rendelkezésre áll olyan egészségügyi személyzet, amely túladagolás esetén életmentő beavatkozásokra képes. Fontos hangsúlyozni, hogy a túladagolások esetek elsősorban a heroin vonatkozásában fordulnak elő, amely szer esetében rendelkezünk olyan anyaggal (naltrexon), amely képes blokkolni a heroin hatását, s ezáltal megmenthető a használó, ha időben részesül felkészült orvosi segítségben. Léteznek olyan programok is, amelyekben a heroinisták kapnak naloxont annak érdekében, hogy azt szükség esetén be tudják adni túladagolt társuknak, ezáltal életben tartva a túladagolt személyt az orvosi segítség megérkezéséig.

Több országban folynak olyan programok, ahol a krónikus heroin-használóknak ellenőrzött minőségű heroint (diamorfint) biztosítanak, kivédve ezzel nem csupán a társadalmi ártalmakat (beszerzési bűnözés), hanem a túladagolást, valamint azokat a kockázatokat is, amelyeket az utcai drogban a heroin mellett megtalálható szennyezőanyagok jelentenek.

Számos esetben tapasztalható volt, hogy a kábítószer-használatból fakadó rosszhullétekhez az érintettek, illetve társaik nem mertek mentőt hívni, félve attól, hogy az orvosi segítséggel együtt a rendőrség is a helyszínre érkezik. Az adatvédelmi ombudsman 1998-ban ajánlásban fogalmazta meg azt, hogy az Országos Mentőszolgálat a segítségért hozzá forduló, rosszhullék miatt gyógykezelésre szoruló drogfogyasztókról nem tehet bejelentést a rendőrségnek. A hatályos jogszabályok a mentősök számára csakis abban az esetben teszik lehetővé a rendőrség riasztását, *ha a mentősök testi épségét közvetlen veszély fenyegeti.* Belátható, hogy például egy túladagolás folytán magatehetetlen, életveszélyes állapotban lévő ember részéről igen csekély az esélye az agresszív megnyilvánulásnak. *Az OMSZ*

főigazgatója az ombudsmani ajánlásnak 2005. május 24-én kelt utasításában eleget tett, és kérte a mentőszolgálat munkatársait, hogy kizárólag abban az esetben kérjenek rendőri segítséget kábítószerrel rosszul lévő beteg ellátása során, ha a beteg részéről támadás éri őket, valamint a rendőrséget is csak az egészségügyi adatok védelméről szóló törvényben foglalt esetekben értesítsék.

A túladagolás kockázatainak csökkentése tekintetében a droghasználók sajátos helyzetéhez igazodó (sürgősségi) elsősegély-nyújtási ismeretekre való felkészítés csakúgy jó eredményhez vezethet, mint a rendőrség, a mentők és a droghasználók közötti együttműködés elősegítése. Mindezeknek döntő szerepük van abban, hogy enyhüljenek a droghasználók félelmei a hatóságokkal való találkozástól, s ezáltal a súlyos veszélyeket jelentő sürgősségi helyzetekben minél gyorsabban eljusson a rászorulókhöz a megfelelő segítség. Kutatások bizonyítják, hogy különböző drogok együttlégyasztása, így az alkohol és a szedatívumok alkalmazása nagymértékben megnövelheti a droghalálozás kockázatait, ezért a politoxikománia kérdésére fokozott figyelmet kell fordítani. A drogfogyasztással közvetlenül összefüggő halálesetek megelőzése tekintetében a droghasználók, valamint a hozzátartozók, sőt a lakosság tájékoztatása is döntő lehet.

Fábián Róbert

A dél-dunántúli régióban tanuló 14-16 éves fiatalok drogfogyasztással kapcsolatos becsült veszélyeztetettsége és prevenció szükségletei

Az előző tanévben a Dél-dunántúli Regionális Kábítószerügyi Egyeztető Fórum (DREKEF) megbízásából a pécsi székhelyű INDIT Közalapítvány és a Pécsi Tudományegyetem Szociológia Tanszéke a lokális kábítószerügyi egyeztető fórumok aktív közreműködésével nagy vállalkozásba fogott. Céljuk az volt, hogy feltérképezzék a régióban élő veszélyeztetett korú diákok prevenció szükségleteit. A továbbiakban ennek a kutatásnak a tapasztalatait foglaljuk össze.

A vizsgálat célja és az alkalmazott módszerek

A dél-dunántúli régióban működő kábítószerügyi egyeztető fórum (KEF) az általa lefedett területen az iskolai egészségfejlesztés – ezen belül kiemelten a drogprevenció – jelenlegi helyzetéről pontos, megbízható információkat kívánt szerezni, hogy a kutatásból nyert tapasztalatok alapján segíteni tudja az iskolai megelőző munkát. Az adatfelvétel nem terjedt ki a drogérintettség mérésére, hiszen az országos epidemiológiai vizsgálatok és a közelmúltban készült regionális vizsgálat alapján a szerhasználók aránya jól becsülhető. Ez alkalommal a legfőbb szándék a prevenció iránti igények és szükségletek mérésére irányult a veszélyeztetett korban lévők körében. A vizsgálat kiinduló – logikai úton igazolható – tézise az volt, hogy az iskolai megelőző munka az egészséges életmód választása, az egészségkárosító magatartásformák mellőzése céljából eredményesebb abban az esetben, ha az adott diákcsoport jellemző szükségletei és igényei alapján szerveződik. Feltételezhető, hogy a különböző tematikájú megelőző programok egyaránt eredményesek lehetnek, ha kiválasztásuk megfelel az adott csoport szükségleteinek, s nem véletlenszerűen történik. Jelenleg hazánkban több mint 300 különféle drogprevenció program létezik.

Hasonlóan fontos cél volt az, hogy a Dél-dunántúli Regionális Kábítószerügyi Egyeztető Fórum információkat szerezzen az iskolákban jelenleg folyó egészségnevelési munkáról s arról, hogy miként látják a testületek ennek jelentőségét. Van-e kapcsolat az egyes iskolákban a tanulók veszélyeztetettségének mértéke és az iskolai megelőző munka minősége között?

Mennyire tartják fontosnak a drogproblémát, mennyire érzi feladatának a tantestület a prevenciót, kapnak-e a munkához iskolafenntartói támogatást? Továbbá: milyen drogprevenciós események zajlottak le az elmúlt tanévben?

A vizsgálat *módszere*: önkitöltéses kérdőív alkalmazása a nyolcadik és tízedik évfolyamon tanulók teljes körében, a régió nyolc városa és a hozzájuk kapcsolódó agglomerációs települések mindegyik iskolájában. A diákminta nagysága csaknem tízezres. Az iskolai egészségfejlesztés jelenlegi helyzetét a kutatók az oktatási intézményekhez eljuttatott kérdőív segítségével kívánták elemezni. A régió 143 iskolájából szereztek ily módon információkat.

A diákok körében szerzett tapasztalatok

A diák-kérdőív első blokkjában szereplő kérdésekre adott válaszok alapján a prevenciós szükségletek, a második blokkban szereplő kérdések alapján a prevenciós igények diagnosztizálhatók. A „szükségletmérés” három blokkból állt. Az első blokkban a diákok arról nyilatkoztak, hogy milyen mértékben elfogadók vagy elutasítók bizonyos egészségkárosító magatartások gyakorlásával szemben. A második blokkban az egészségkárosító magatartásformák előfordulását valószínűsíthették, illetve kizárhatták későbbi életükből. A harmadik blokk annak felmérésére szolgált, hogy a diákok milyen mértékben elfogadók, illetve elutasítók a szerhasználattal kapcsolatban. A prevenciós igények mérésére kifejlesztett kérdésblokkban a tanulók arról nyilatkoztak, hogy az egészségfejlesztés különböző részterületei iránt mekkora érdeklődést mutatnak, illetve milyen mértékű igényeket támasztanak. A diákok prevenciós igényeit azokon a területeken tartjuk magasnak, ahol az alacsony ismeretszint egyúttal nagyfokú érdeklődéssel társul.

A várható eredmény

A kutatás az alábbi célkitűzésekkel vette kezdetét:

- A DREKEF számára leíró és elemző jellegű tanulmány készül a teljes lefedett területen folyó prevenciós munkáról, a fiatalok veszélyeztetettségének mértékéről. Az anyag alapján a stratégia legfontosabb eleme tekintetében – a prevenció, megelőzés területén – reális tervezés készíthető. A DREKEF tanácsadó szerepe az iskolák felé felértékelődik.

- A tanulócsoporthok különböző szintű veszélyeztetettsége ismeretében, a prevenciós igények és szükségletek alapján az iskolai megelőző munka hosszabb távra tervezhető.
- Az iskolákban jelenleg folyó egészségnevelési munkáról szerzett információk alapján felderíthetővé válik az egyes iskolákban a tanulók veszélyeztetettségének mértéke és az iskolai megelőző munka minősége közötti kapcsolat.
- A drogproblémát meghaladva más egészségkárosító viselkedésmódok komplex megelőzése is lehetővé válik.

Mindezen célok érdekében tájékoztató anyag készül az iskolafenntartóknak a helyzetről és a szükségesnek ítélt teendőikről.

1. táblázat

A részt vett településeken a vizsgálatba került iskolák és a mintába került tanulók száma

Települések	Az adatfelvételben részt vett iskolák száma	A részt vett tanulók száma
Mohács és kistérsége	16	559
Dombóvár és kistérsége	14	674
Komló és kistérsége	19	636
Paks	8	512
Szekszárd	17	1440
Kaposvár	25	1821
Pécs	39	3668
Siklós	5	258
összesen	143	9568

2. táblázat

A mintába került tanulók létszáma az iskolai évfolyamuk szerinti bontásban

Évfolyam	N=	N %-ában
8. évfolyamosok	3675	38%
10. évfolyamosok	5893	62%

Összesen	9568	100%
-----------------	-------------	-------------

Tudjuk, és e vizsgálat is igazolta azt, hogy a jelenleg 14 éves gyerekek jelentős vélemény- és attitűdváltozásokon mennek át 16. életévük betöltéséig, így a tízedikesek túlreprezentáltsága kedvezőtlenebb összképet mutat annál, mintha a két életkori csoport azonos arányban szerepelne a mintánkban. A tízedik évfolyamosok aránya jelentősen magasabb, mint a nyolcadikosoké, ezért az egészségkárosító magatartásformák és a szerhasználat szempontjából az összegzett tapasztalatok összehasonlítása más adatfelvétel során nyert tapasztalatokkal csak óvatosan, ezt mérlegelve lehetséges. Az elemzés során sokkal megbízhatóbb következtetéseket tehetünk, ha a két életkori csoport válaszait külön elemezzük.

A prevenciós szükségletek mérése

Mindenekelőtt tekintsük át azt, hogy a fiatalok milyen arányban elkötelezettek az egészséges életmód mellett, milyen arányban azonosulnak az egészségük megőrzését segítő pozitív értékekkel.

Élete során annak bekövetkezését, hogy *egyáltalán nem iszik alkoholt, és sohasem dohányzik*, a mintában szereplő nyolcadikosok egyharmada, míg a 16 éveseknek már csak egyötöde prognosztizálja aktuális megfontolásai alapján. Az eltökéltség az egészséges életmód folytatására erőteljesen lecsökken 16 éves korra. Ekkor már – amint azt tapasztalatok és felmérések igazolják – megjelenik az italozás, a dohányzás, mint a felnőtté válás szimbólumai és a társas együttlét sajnálatos kísérői.

Az iskolai éveket ideális helyzetben átszövi a rendszeres sportolás, nem kizárólag a kötelező testnevelésórák révén, hanem a fiatalok mozgásigényének megfelelő, iskolán belüli lehetőségek kihasználásával is. Mindkét életkorban az egészséges testi-lelki fejlődés elengedhetetlen feltétele a rendszeres sportolás. Fontos látni azt is, hogy későbbi életükre mennyire hatnak ki a jelenlegi körülmények. A régióban a diákok több mint kétharmada úgy véli, hogy a rendszeres testmozgás élete része marad az iskoláskor végeztével is.

Ugyanakkor a sporttal felhagyni szándékozók aránya kissé magasnak tűnik – nyilván velük nem sikerült megszerettetni a testedzést. Különösen meglepő az, hogy a középiskolások közül milyen kevesen élvezik a sportolást, mennyire nem tekintik mindennapos vagy gyakori

tevékenységnek Külön érdekesség, hogy bár a sportos életmód sokaknak vonzó, nem igazán társul az absztinencia vállalásával. A sportos életmód megfér akár a szerhasználattal is, a fiatalok értékrendjében a sport és cigarettázás vagy italozás nem idegen egymástól, együtt is gyakorolható.

A részegséggel szembeni tolerancia mértéke nem meglepő, hiszen más vizsgálataink során gyakran tapasztaltjuk, hogy már ebben az életkorban is előfordul – sok esetben többször is – az, hogy a fiatalok túliszák magukat. A dél-dunántúli régióban a szakmunkásképzők tanulói között a legelfogadottabb a heti részegség (35%), de alig maradnak el mögöttük a szakiskolások (26,4%) és a szakközépiskolások (26,1%). Az általános iskolások javítják némiképp az átlagot – az amúgy sem könnyen elfogadható tíz százalékos toleráns aránnyal. Az érdeklődésünk homlokterében lévő egészségkárosító magatartással, a droghasználattal kapcsolatban két itemet is betettünk a kérdőívbe. Az egyik a marihuána, a másik pedig a „keményebb” szerek jövőbeni kipróbálására kérdezett rá.

A marihuána iránt minden ötödik 16 éves diák erősen érdeklődik, s így valószínűsíti a szer valamikori kipróbálását (esetleg már túl is van rajta). Átlagosan tíz diákból kettő nyilatkozott így, igaz, iskolánként és településenként jelentős szórással. A „keményebb” szerek iránti érdeklődés mértéke, ezek kipróbálását tervezők aránya jelentéktelennek mondható.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a jelentős változást, ami a fiatalok gondolkodásmódjában 14. és 16. életévük között bekövetkezik. A második középiskolások körében jelentkező kedvezőtlenebb értékek feltétlen szükségletet jeleznek a beavatkozásra. Mint azt más, egészségre veszélyt jelentő viselkedésmód esetében is hasonlóan tapasztaltuk, a kábítószer kipróbálását tervezők aránya ebben a korcsoportban az életkor növekedésével látványosan emelkedik.

A kedély- és tudatmódosító szerek használatának valószínűsítése és használatuk elfogadása mások esetében tapasztalatunk alapján még nem elegendő a védettség vagy veszélyeztetettség mértékének becslésére. Az elemzés során nagyobb megbízhatóságra, pontosságra van szükségünk. Sokkal megbízhatóbbá válnak következtetéseink, ha a diákoknak a szerhasználatához, valamint magukhoz a szerekhez kapcsolódó attitűdjeit is megismerjük. A kérdőív attitűdkérdéseire adott válaszok alapján toleráns, elfogadó véleményen lévők és a szerek használatát veszélyesnek és elítélendőnek tartók jól megkülönböztethetők egymástól.

A kérdőív alkalmazását megelőzően egyetemi hallgatókkal és drogszakemberekkel több alkalommal ellenőriztük, vajon mely állítások azok, amelyekkel való egyetértés alapján egyértelműen kijelenthetjük, hogy a válaszoló a szerhasználat szempontjából inkább védettnek vagy inkább veszélyeztetettnek valószínűsíthető. Minden csoportban konzekvensen ugyanazokat az állításokat sorolták be a két kategóriába. A faktorok képzésénél bebizonyosodott az, hogy a diákok még nem gondolkodnak konzekvensen, sokkal inkább jellemző, hogy a tapasztalatlanság vagy az ismerethiány folytán válaszaik nem koherensek. Gyakran az „elvárt válasz”, a megfelelés motiválja őket. Ez főként a 14 évesekre jellemző. Figyelembe kell vennünk azt is, hogy a szerhasználat sokuk számára érdektelen. A meglehetősen nagy mintán futtatott matematikai program eredményeképpen a 15 item közül csak azokat emeltük be az analízisbe, amelyek a védettség és a veszélyeztetettség kritériumainak indikátorai lehetnek már a 14-16 évesek esetében is. Ennek ellenére a faktoranalízisbe be nem vont állításokkal való egyetértés, illetve egyet nem értés arányai is érdekesek lehetnek számunkra, hiszen jól jelzik a diákok szerhasználatról vallott nézeteit.

Sok állítás esetében alig van eltérés a két életkori csoport ítéletei között. Ahol viszont van értékelhető attitűdkülönbség, ott az életkor növekedésével a szerhasználat iránt toleránsabb, és a marihuána veszélytelenségét tartalmazó ítéletek felé húz. Ezúttal is érvényes következtetéseket vonhattunk le azzal kapcsolatban, hogy a 14 évesek jellemző intoleranciája a szerhasználókkal szemben, és a szerekhez kapcsolódó veszélyérzetük 16 éves korra *jelentősen* átalakul, s megjelennek a toleránsabb, a szerhasználat veszélyeit lekicsinylő, a drogjelenséget természetesnek tartó vélemények is. Az életkor növekedésével jelentősen nő azok száma, akik egyetértenek azzal a megállapítással, hogy „*nem a kábítószeres fiatalok a bűnösök, hanem a terjesztők*”, ami azt jelzi, hogy a szerhasználók iránti tolerancia erősödik. A felmentő ítéletek száma is növekszik („*Minden kultúrának megvannak a kábítószerai, csak tudni kell használni azokat*”), sőt a „megfelelő használat” is felmentést kap. „*Ha valaki csak a könnyű drogot próbálja ki, akkor sincs már visszaút*” – e fatalista állítás, amely szerint a szerek kipróbálását determinált drogos életút követi, nem jellemző a 16 évesekre. Azzal az állítással, hogy „*Keményen kell büntetni a fogyasztókat is, mert csak így lehet visszaszorítani a drogozást*” még a 16 évesek közül is sokan egyetértenek, azonban mégiscsak kevesebben, mint a 14 évesek közül. „*Csak az igazán kemény drogot nem szabad kipróbálni, a marihuána nem tartozik ezek közé.*” Ezzel az állítással való egyetértés egyértelműen jelzi a marihuána veszélytelennek ítéletét, s egyben a kipróbálók felmentését is. Ezzel a 14 évesek közül is viszonylag sokan egyetértenek, és számuk megduplázódik 16 éves korra. Ekorra gyarapodnak

a személyes tapasztalatok és információk a droghasználatról, s megjelenik a marihuána használók jellemzően bagatellizáló véleménye a szer veszélytelenségéről.

A kérdőív első blokkjában az egészségkárosító magatartásformákat (többek között az illegális szerek kipróbálását) elítélők és az azt tolerálók különböztethetők meg. A második blokkban saját terveikről, saját jövőképükről nyilatkoztak a diákok. Arról, hogy vajon élni fognak-e bizonyos egészségkárosító magatartásmóddal, vagy éppen az egészséges életmód elkötelezett híveiként megőrzik jelenlegi (feltételezhető) szermentességüket. A harmadik blokkban a szerhasználattal kapcsolatos véleményeiket, attitűdjeiket ismerhettük meg.

A szerhasználat szempontjából *védettnek* tekintjük azokat a fiatalokat, akik helytelenítik a marihuána kipróbálását, biztosak benne, hogy nem próbálják ki a marihuánát, és az egészséges életmód elkötelezettjei. A szerhasználatához kapcsolható attitűdjeiket a megoldás tekintetében a „rendpárti attitűdök”, valamint a szerhasználók iránti intolerancia jellemzi. Ők azok, akik egyetértenek a „felesleges pénzt költeni a kezelésükre”, „keményen kell büntetni a fogyasztókat is”, „a könnyű drogok kipróbálását követően nincs visszaút” állítás-csokor valamelyikével.

Veszélyeztetettnek azokat tekintjük, akik tervezik kipróbálni (vagy talán már ki is próbálták) a marihuánát, nem helytelenítik mások szerhasználatát, toleránsak a szerhasználókkal, illetve veszélytelennek tartják a marihuána használatát. Ők azok, akik a „minden kultúrában jellemző a szerhasználat”, „része a modern szórakozásnak”, „már nem lehet visszaszorítani”, „a legalizálás a drogkereskedelmet felszámolná” – állításcsokor valamelyikével értenek egyet.

A „köztes” névvel ellátott csoportba soroltak véleményünk szerint kedvező és kedvezőtlen irányba is elmozdulhatnak.

Fontos hozzátennünk azt, hogy a 14 évesek védettségének/veszélyeztetettségének megítélése a kérdőív kérdéseire adott válaszok alapján igen rizikós, még akkor is, ha valamelyik szer kipróbálását tervezik, és igen toleránsak a szerhasználókkal, egyben veszélyérzetük sem meghatározó. Igen gyakran ellentmondásos válaszokat adnak, hol a toleráns, hol rendpártinak ítélt véleménnyel értenek egyet. Tudjuk pontosan, hogy a következő két év alatt gondolkodásmódjuk, attitűdjük jelentősen megváltozik. Azok, akiket védettnek minősítünk ebben az életkorban, éppúgy megváltozhatnak, mint akiket már most veszélyeztetettnek

minősítettünk, ezért ismételten *felhívjuk a figyelmet arra, hogy vizsgálatunkban valószínűségeket mérünk, nem pedig egzakt módon meghatározzuk a jelenlegi vagy későbbi szerhasználók csoportjának nagyságát.*

A vizsgálatban részt vett dél-dunántúli régió városaiban és azok agglomerációjában élő és tanuló diákok több mint fele *védettnek* bizonyult sajátos analízisünk alapján, míg *veszélyeztetetteknek* a populáció 12%-a mutatkozott. A diákok egyharmada nem sorolható egyértelműen egyik csoportba sem. Vannak, akik azért, mert még hiányoznak ismereteik, vagy eleve nem érdeklődnek a drogtéma iránt, de az is lehet, hogy még nem dőlt el egyértelműen, milyen attitűdöt képviselnek. Idővel a kortárs csoport hatására veszélyeztetettek lehetnek, de kedvező külső hatásra, esetleg egy sikeres prevenciós program hatására a védettek közé kerülhetnek.

A vizsgálatban részt vett iskolák közül 27 iskolában egyáltalán nem találtunk veszélyeztetettnek bizonyuló diákot. Ezek egytől egyig az általános iskolák voltak. 65 iskolában átlagos védettséget meghaladó szinten tanulnak védettnek bizonyult diákok. 43 olyan iskolát találtunk a régióban, ahol a veszélyeztetettnek bizonyult diákok reprezentációja átlag felettinek mondható.

A legmagasabb fokú védettséget (93%) az egyik pécsi iskolában állapítottuk meg, míg a legmagasabb fokon veszélyeztetett csoportot a 47. kódszámmal ellátott iskolában találtuk. Itt a tanulók 34%-a bizonyult droghasználat szempontjából veszélyeztetettnek.

A prevenciós igények mérése

Új elemként – az eddig megszokott és alkalmazott módszert kiegészítve – arra is kíváncsiak voltunk, hogy vajon az egészségnevelés részterületei, témakörei iránt milyen igények jelentkeznek a diákok körében, hiszen a tervezés során erre is tekintettel kellene lenniük a prevenciót irányítóknak, a pedagógusoknak.

A témák felsorolását és az érdeklődés mértékének regisztrálását követően arra is válaszokat kaptunk a diákoktól, hogy ugyanezen témakörökben milyen mértékűnek érzik az ismereteik jelenlegi szintjét. Így különösen érdekesek számunkra azok a témakörök, ahol nagy érdeklődéshez alacsony ismeretszint társul – mintegy jelezve azt, hogy ezekben a témákban

várják elsősorban a segítséget, az információkat, ismereteket, valamint a készségeik, képességeik fejlesztését.

Ez a mérés elsősorban az iskolákban, még inkább a tanulócsoporthoz nyújt hasznosítható információkat, amelyeket a hosszabb távú tervezésben éppúgy fel lehet használni, mint az aktuális prevenció programok megválasztásában.

„Mennyire érdekel?” kérdésblokk

Témakörök szerint csoportosítva a párkapcsolatok és a boldog családi élet iránti érdeklődés mutatkozik a legkarakteresebbnek (mindössze 4% az „egyáltalán nem érdekel” választ jelölők aránya mindkét korcsoportban). Ezt természetesnek is tekinthetjük, hiszen ebben az életkorban felértékelődnek a társas és párkapcsolatok, s ez az igény szint nem csökken a 14. és a 16. életkor között. Különösen érdekes, hogy a párkapcsolatok és a boldog családi élet kialakításához szükséges készségek megszerzése iránti igény milyen erősen érzékelhető mindkét korcsoportban.

Ezzel szemben a drogokkal kapcsolatos érdeklődés a legalacsonyabb. Itt jelezték legtöbben azt, hogy egyáltalán nem érdeklődnek a téma iránt (55 ill. 45%). Ez esetben a „nagyon érdekel” választ adó 12% (14 évesek), illetve 15% (16 évesek) érdemel figyelmet.

A környezetvédelem és a táplálkozás divatos témái, és a bűnmegelőzési programok elterjesztésének szándéka miatt ide sorolt „törvények, büntetések” témakörökkel kapcsolatban azt mondhatjuk, hogy ezek a témák nem találkoznak a fiatalok érdeklődésével, alig-alig mutatható ki irántuk érdeklődés.

„Mennyit tudsz róla?” kérdésblokk

Ez alkalommal a „kevesebbet tudok, mint amennyit szeretnék” válaszok magas értékeit célszerű megfigyelnünk. Ezek az életvezetési kérdések, a társas és párkapcsolatok témakörökben a legfeltűnőbbek (utóbbi esetében 44 ill. 48%). Ami még szembetűnő, az az ismeretek vélt magas szintje a szexualitás témakörében (a 8. évfolyamosok 64, a 10. évfolyamosok 72%-a gondolja „elegendőnek” a tudását). Ez az a téma, ahol magas érdeklődés az ismeretszint magasnak értékelésével párosul – meggyőződésünk szerint alaptalanul. Egy korábbi vizsgálat (Szexedukáció az iskolákban. OEFI 2007.) azt igazolta, hogy a diákok messze nem rendelkeznek a szükséges ismeretekkel egyik korcsoportban sem. A szexuális

úton terjedő betegségekről és a családtervezésről igen alacsony a tudásszintjük, ezért az iskolai prevenció tematikájában feltétlenül helyet kell kapnia ennek a témának.

A kiemelkedő kíváncsiság, érdeklődés és a hiányos ismeretek, készségek együttesen azt az igényt jelenítik meg, hogy az iskolának is szerepet kell vállalnia a kommunikációs készségek fejlesztésében, a megfelelő önértékelés kialakításában. A prevenciós programok nagy többsége – elsősorban a mentálhigiénés tartalmú készségfejlesztő programok – tartalmaznak ilyen elemeket. Az iskolai megvalósításhoz a tanárképzések során választható egészségfejlesztő tematikájú akkreditált programok segítenek. Ezekre azonban évről évre kevesebb pedagógus jelentkezik. Érdemes lenne megfontolni azt, hogy az iskolafenntartók segítsék a tanárokat a választásban, legyen iskolánként legalább egy olyan pedagógus, aki járatos a módszerek tekintetében, s képes több évfolyamon és osztályban ilyen szellemiségű munkát végezni. A befektetés megéri, hiszen a sikeres prevenció hatása egy életre megőrződhet, segíti a fiatalok szocializációját, problémamentes beilleszkedését a felnőttek társadalmába.

Az oktatási intézmények az egészségnevelésről

A diákok megkérdezésén kívül az iskolákban folyó egészségnevelés helyzetéről is informálódtunk a vizsgálat során.

Az iskolák kétharmadában van egészségfejlesztési helyi stratégia, s ez jónak mondható, még akkor is, ha egyharmadukban nincs kijelölt szakértő felelőse az egészségfejlesztésnek. Az iskolai egészségfejlesztő munkát illetően jellemző vélemény az, hogy „ugyan sok minden történik, de tehetnének még többet a fiatalok egészséges életmódjáért”. Különösen a gimnáziumokban vélik úgy, hogy többet kellene tenni ezért a célért. A tantestületek egyre inkább érzik a felelősséget, azért az a jellemző, hogy a tanárok többsége fontosnak ítéli az egészségfejlesztést, és kiveszi a részét ebből a munkából. Az iskolák egyharmadában a tantestület egészére jellemző ez a mentalitás és aktivitás.

Az iskolák több mint felében van speciális drogprevenciós tevékenység, és ezeknek az iskoláknak az ötödében a drogprevenció komplex egészségfejlesztési program részeként szerepel. Ez az igazoltan eredményesebb módszer sokkal jellemzőbb a 10 évfolyamos iskolákban, mint más tanítási rendszerű iskolákban. A diákok veszélyeztetettségének mértéke

és a programok elterjedtsége között nem látható a kapcsolat. Ez nem meglepő, hiszen tudjuk azt, hogy a jelenleg alkalmazott iskolai drogprevenciós programok hatékonysága összetett kérdés, számos tényező befolyásolja.

A vizsgálat igazolta várakozásainkat, hiszen jelentősen eltérő igényeket és szükségleteket találtunk iskolánként és tanulócsoportonként. A vizsgálatot követően az elkövetkező időszak legnagyobb feladata a tapasztalatok iskolánkénti bontásban történő elemzése, hogy a következő tanévben a prevenciós tevékenység minőségileg jobbra, eredményét tekintve pedig hatékonyabbá váljon.

„Országos társadalmi párbeszéd – hogyan tovább?”

Szakértői konferencia

Budapest, 2008. október 30.

A rendezvény a „Társadalmi párbeszéd a tripartizmus keretein belül és azon túl” c. 2007-2008. évi projekt záróeseménye volt, amelyre a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal és a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet közös szervezésében került sor. A projektet és annak részeként a konferenciát is a Munkaerő-piaci Alap támogatta.

A konferenciának – azon túl, hogy összegezte a kétéves projekt eredményeit – különös aktualitást adott, hogy megrendezésére néhány nappal a Nemzeti Csúcs összehívását követően, illetve közvetlenül az Országos Érdekegyeztető Tanácsban a jövő évi bértárgyalások megkezdése előtt került sor. Az a körülmény sem hagyható figyelmen kívül, hogy rövidesen 20 éve, hogy Magyarországon megalakult az Országos Érdekegyeztető Tanács.

A konferencia levezető elnöke *Kordás László*, a Társadalmi Párbeszéd központ vezetője volt.

A rendezvényt *Herczog László*, az SZMM szakállamtitkára nyitotta meg, egyúttal bemutatva a projekt keretében elkészült két könyvet: Héthy Lajos – Ónodi Irén: *Országos társadalmi párbeszéd. Az Országos Érdekegyeztető Tanács és a Gazdasági és Szociális Tanács*; Héthy Lajos: *National Social Dialogue in Hungary. National Council for the Reconciliation of Interest. Economic and Social Council*. Mindkét mű a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal kiadásában jelent meg. Herczog László nagy elismeréssel méltatta a köteteket, és jó szívvel ajánlotta az egyetemi oktatás számára is.

A vitaindító előadást *Héthy Lajos*, a GSZT kormányzati koordinátora, a projekt vezetője tartotta. Előadásának fókuszába a társadalmi párbeszéd eredményességének kérdését állította azzal a problémafelvetéssel, hogy melyek az eredményes párbeszéd alapvető feltételei.

Ezek sorából elsőként a *kormányzati elkötelezettség és a gazdasági mozgástér* kérdésével foglalkozott, úgy értékelve a helyzetet, hogy a kormányzati elkötelezettség megvan (és a korábbi kormányok részéről is megvolt), azonban jelenleg igen szűk a gazdasági mozgástér.

Ez utóbbi körülmény akadálya, de előmozdítója is lehet a társadalmi párbeszédnek. Ezzel összefüggésben Héthy Lajos felidézte az 1994-95-ös TGM eseményeit, és a megállapodás létrejötte elmaradásának okait. Utalt arra, hogy Nyugat Európában számos példa van arra, hogy társadalmi összefogásra, átfogó megállapodásokra éppen nehéz gazdasági-politikai helyzetben került sor (Írország, Spanyolország stb.).

Az eredményes párbeszédhez *megfelelő partnerekre* van szükség, olyan partnerekre, amelyek *felkészültek és motiváltak a párbeszédre*. Magyarországon ez nagyjából elmondható a szakszervezetekre és a munkaadói érdekképviselőkre, a civil szerveződésekre már kevésbé. A motiváció szempontjából különbség figyelhető meg az OÉT és a GSZT között. Az OÉT-tárgyalásoknak tétje van, ezért az abban részt vevők motiváltak érdekeik – számos esetben – markáns képviselésében. Ezzel szemben a GSZT tagjait inkább a motiváltság hiánya jellemzi. A GSZT kezdetektől a kormánytól való függetlenségre törekedett, talán túlzott mértékben is. A másik problémát az előadó abban látja, hogy a testület tagjai az esetek többségében egymással sem konzultálnak. A motiváció hiányával magyarázható, hogy jelenleg nehéz határozatképes ülést összehívni és ez igaz az Állandó Bizottságra is, amely a GSZT-döntés előkészítő testülete. Márpedig motiváció nélkül nem működhet eredményes párbeszéd.

A sikeres párbeszédhez *megfelelő intézmények* is kellenek. Az Országos Érdekegyeztető Tanács világos jogosítványokkal, megfelelő munkaszervezettel és húszéves tapasztalattal rendelkező intézmény. Ezzel szemben a GSZT jogosítványai nagyon általánosan vannak megfogalmazva, nincsenek rögzítve konkrét feladatai, és a felelősségi körök is tisztázatlanok, továbbá nincs megfelelő munkaszervezete sem.

Nyugat-Európában általában gazdasági és szociális tanácsok működnek, ahol a felek (kormány és a testületben helyet foglaló szervezetek) jogosítványai és kötelezettségei egyértelműen rögzítettek. A gazdasági és szociális tanácsok határozatai természetesen nem kötelezik a kormányt, olyan kötelezettsége azonban számos esetben van a kormányoknak, hogy a testület véleményeire, határozataira, ajánlásaira minden esetben reagáljon. Jó példa erre Franciaország, ahol a miniszterelnök évente köteles beszámolni arról, hogy a tanács javaslataiból mit vett figyelembe, és mit nem, ill. utóbbit indokolnia is kell.

Héthy Lajos sajnálatosnak tartja, hogy a magyar GSZT kezdeményezéseire a kormány reagálása az esetek többségében elmaradt. Példaként említette a GSZT Társadalmi Szerződés

kezdeményezésére irányuló 2006 novemberi felhívását, amelyre gyakorlatilag sem a kormány, sem a pártok részéről semmilyen érdemi reakció nem történt.

Az intézményi gyengeség természetesen nem egyedül a GSZT sajátja. Ma Magyarországot egyfajta intézményi „burjánzás” jellemzi. Az előadó példaként a kormány által éltre hívott „kerekasztalokat”, a Gazdasági Egyeztető Fórumot, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot és a Nemzeti Csúcsot említette, elismerve, hogy ez utóbbi összehívása az adott helyzetben politikailag indokolt volt.

Az előadó a problémát nem csupán az intézmények sokaságában látja, hanem sokkal inkább ezek tisztázatlan funkcióiban, egymáshoz és az OÉT-hez, GSZT-hez való tisztázatlan viszonyukban, és számos esetben a testületek sajátos összetételében. Ez a jelenség összességében – megítélése szerint – nem erősíti, hanem inkább gyengíti a párbeszéd eredményességét.

Összegzőként Héthy Lajos úgy fogalmazott, hogy az előrelépéshez számos feltétel együttes meglétére lenne szükség. Fontosnak tartaná, hogy a kormánynak legyen ezen a területen stratégiája. Javaslata szerint vissza kellene térni ahhoz a korábbi kezdeményezéshez, illetve megállapodáshoz, amelynek célja az érdekegyeztetés, a párbeszéd megújítása volt.

Herczog László „Az országos érdekegyeztetés helyzete és perspektívái” címmel meghirdetett előadásában – a rendelkezésére álló szűkös időkeretre tekintettel – elsődlegesen az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló törvényről született alkotmánybírósági határozat főbb elemeit ismertette, illetve értékelte.

Az OÉT-tel összefüggésben a jogszabályi alap kérdése sokszor felvetődött, ez a probléma szinte egyidejű a testület létrejöttével. Elismerve, hogy az érdekegyeztetés alapvetően konzultatív tevékenység, „műfaj”, és hogy az ilyen testületeknek általában nincsenek közhatalmi jogosítványai, Herczog László azt hangsúlyozta, hogy a konzultáció ugyanakkor igen erős jogosítvány, ha megfelelően élnek vele. Az egyetértési jog – amely az alkotmányossági kérdéseket felvetette – nem sérti, illetve nem mond ellent a konzultatív jogosítványnak.

Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatát 5:4 arányban hozta meg, ezért mind a többségi, mind a kisebbségi vélemény ismertetésére kitért az előadó.

Az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy alkotmányosan részt vehetnek-e különböző – a munka világát érintő – jogszabályok egyetértési joggal való megalkotásában az OÉT, illetve az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségek, és ha igen, akkor ehhez rendelkeznek-e demokratikus legitimációval. Az OÉT egyetértési jogát az AB közhatalmi jogosítványként értékelte, és úgy határozott, hogy ezt a jogosítványát alkotmányosan nem gyakorolhatja.

Ami a legitimáció, azaz a közvetlen választás kérdését illeti, az a munkaadók esetében nem is lehetséges. Herczog László elmondta, hogy a reprezentativitás kérdésének problémája egyidős az OÉT-tel. Erre a törvény próbált valamilyen megoldást adni.

A kisebbségi vélemények sorából különösen Bragyova Andráséra hívta fel a figyelmet az előadó. A különvéleménynek két lényeges eleme van. Egyfelől a különvélemény szerint a határozat olyan okból nyilvánítja alkotmányellenesnek a törvényt, amely a köztársasági elnök indítványa szerint nem alkotmányellenes, és éppen az OÉT összetételének alkotmányossági kérdését nem rendezi. Másfelől megkérdőjelezi a többségi határozatot abban is, hogy az OÉT egyetértési joga alkotmányellenesen korlátozza a kormány rendeletalkotási hatáskörét. Bragyova András különvéleményét az Alkotmány 36. §-ában, illetve a 35. § (1) bekezdés 1 pontjában foglaltakra alapozza. Előbbi a kormány és az érdekelt társadalmi szervezetek együttműködésére, utóbbi arra vonatkozik, hogy a kormány ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket a törvény hatáskörébe utal. Jelen esetben az érdekegyeztetést azzal, hogy sikertelensége – azaz megállapodás hiánya – esetében bizonyos kérdésekben a kormány törvényben kapott jogalkotási hatásköre visszaszáll az Országgyűlésre.

Az előadás hátralevő részében Herczog László azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a gyakorlatban mi következik az Alkotmánybíróság határozatából, amely természetesen kötelező. Az Országos Érdekegyeztető Tanács konzultatív fórum, konzultációs jogosítványait tehát a jövőben is gyakorolhatja. Az SZMM szakállamtitkára megerősítette, hogy az AB-határozat nem érinti a kormány OÉT-tel való viszonyát, ugyanazt az együttműködést kívánja a kormány folytatni. Hangsúlyozta, hogy az érdekegyeztetés nem jogi kérdés, annak eredményessége – Héthy Lajossal egyetértve – a felek elkötelezettségén és motivációján,

együttműködési szándékán és a másik fél véleményének, álláspontjának figyelembevételén múlik.

Ezt követően szakszervezeti, majd munkaadói megközelítésben került sor az országos társadalmi párbeszéd értékelésére.

Elsőként *Borsik János*, az Autonóm Szakszervezetek Szövetsége elnökének előadása hangzott el. Véleménye szerint a szociális partnereket az Alkotmánybíróság határozata nem bizonytalaníthatja el, ennél sokkal nagyobb a felelősségük, ezért jogszabály hiányában az OÉT az AB-határozat után is folytatja eddigi gyakorlatát. Az Országos Érdekegyeztető Tanács nem csupán mintaértékű Közép-Kelet Európában, de vállalható is.

Ezt követően Borsik János az OÉT-tel kapcsolatban az állandóság kérdésének fontosságáról beszélt. Az OÉT-ben a szociális partnerek képviselik az állandóságot, a gyakori munkaügyi miniszter-váltások azonban nem szerencsések az érdekegyeztetés, a párbeszéd szempontjából. A kormányfők és az OÉT viszonyának kérdésében úgy foglalt állást, hogy természetesen a mindenkori miniszterelnököt várják minden olyan helyzetben, amikor fontos, hogy közvetlen tájékoztatást kapjanak.

Borsik János is foglalkozott az Alkotmánybíróság döntésével, illetve az Alkotmánybíróság tevékenységével általánosabb összefüggésben is. Úgy ítéli meg, hogy az AB egyfelől megosztott, másfelől a taláros testületből hiányzik a munka világát jól ismerő, munkajogász alkotmánybíró. Kemény kritikával illette a döntések megszületésének időbeliségét is. Egyes esetekben a döntések rendkívül gyorsan, más esetekben – ez történt az OÉT-törvény esetében is – rendkívül lassan születnek meg. Az Alkotmánybíróság – véleménye szerint – komoly deficittel küzd a munka világát érintő kérdésekben, és egyebek mellett ez lehet az egyik oka az elhúzódozó döntéseinek. Majd foglalkozott a jogalkotásról szóló törvény átdolgozásának, korszerűsítésének problémájával, illetve annak szükségességével.

Az előadás az egyéb párbeszéd-intézmények (GSZT, kerekasztalok, NFFT, GEF) kérdésével is foglalkozott. Borsik János a GSZT-vel összefüggésben elmondta, hogy a politikai pártok féltékenyek a GSZT-re, és felvetette a második kamara létrehozásának gondolatát, amelyet

szerinte érdemes lenne fontolóra venni. A GSZT és a kormány viszonyával összefüggésben megerősítette a testület kormánytól való függetlenségére vonatkozó – általa korábban is hangoztatott – követelményét, ugyanakkor elismerte, hogy a kormánnyal olyan kapcsolatra, amely a testület működését segíti, szükség van.

A Gazdasági Egyeztető Fórumot – mind jogosítványait, mind összetételét, mind a kormányhatározat minőségét – igen éles kritikával illette az előadó. Mint ismeretes, a GEF-be a szakszervezeti konföderációk egy képviselője megfigyelői státusszal kapott meghívást. Ezt a szakszervezetek sérelmezik, és nem is vesznek részt a testületben, nem mennek el az ülésekre. Ugyanakkor nem kérdőjelezte meg, hogy egy esetleges egyeztető fórumnak lehetne létjogosultsága, de nem ebben a formában.

Borsik János összegzőképpen – Herczog Lászlóval egyetértésben – azt hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság határozata az OÉT munkáját érdemben nem befolyásolja. Az együttműködés a felek között szokásjogi alapon jött létre, a szociális partnerek és a kormány is elfogadják egymást közel húsz éve tárgyalópartnernek. Egymással rendszeresen tárgyalnak és megállapodni és képesek, így megállapodhatnak a minimálbérrel is.

Fontos értéknek tekinti azt a szerepet, amelyet az OÉT az elmúlt két évtizedben betöltött a munkabéke megőrzésében. Egyetért Héthy Lajos felvetésével, hogy a jövőről talán többet kellene a partnereknek egymással beszélgetni – akár éppen a konferencián bemutatott könyvek alapján.

Dávid Ferenc, a VOSZ főtitkára a különböző egymás mellett működő fórumok kapcsán mindenekelőtt az egyes intézmények (OÉT, GSZT, NFFT, GEF stb.) egymáshoz való viszonyának tisztázását szorgalmazta. Szükségesnek tartaná az intézmények áttekintését (feladat, hatáskör, összetétel stb.), beleértve olyan egyéb testületeket is, mint például az ILO Tanács, a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete stb.

Elismerve a GEF-fel kapcsolatban kifejtett fenntartásokat és a vonatkozó kormányhatározat minősíthetetlenül gyenge minőségét („kormányzati barkácsmunka”) – a Borsik János által mondottakra reagálva – annak a véleményének adott hangot, hogy az ott hozzáférhető információkról – sértettségüket félretéve – a szakszervezeteknek sem kellene lemondaniuk.

Az egyes testületekben – és különösen az OÉT-ban – a kormány részvételével összefüggésben azt a kormányzati magatartást kritizálta, hogy a kormány – ha érdekei úgy kívánják – „lerohanja” a testületeket és nem tárgyal, hanem döntéseket közöl, és a szociális partnerek véleményét nem veszi figyelembe. Jó példa erre a kisadók összevonása, amelyet a szociális partnerek opponálása ellenére kezdeményezett a kormány, vagy az ún. Pénztártörvény, amelyről nem folyt szisztematikus vita az OÉT-ban.

Dávid Ferenc sérelmezte azt is, hogy olyan fontos és jelentős kérdéseket, mint például a Munka Törvénykönyvének módosítása, a kormány nem tűz napirendre, illetve az arról folyó tárgyalásokban nem vesz részt. Az MT módosítása pedig mind a szakszervezetek, mind a munkaadók elemi érdeke lenne.

Az AB 5:4 arányban született döntésével kapcsolatban kifejtette: más kérdés, hogy azt tiszteletben kell tartani, és más, hogy mi a vélemény a döntésről. Dávid Ferenc az AB döntését „cinikusnak” tartja. Egy húsz éve működő intézményről van szó, továbbá érthetetlen számára, hogy a döntés az egyik fél (szakszervezetek) legitimációját megkérdőjelezi, a másikat pedig meg sem említi. Hol a szakszervezetekről, hol az OÉT-ről szól a határozat, amely sok esetben nem is értelmezhető.

Elismerését fejezte ki, hogy a konferencia szervezői annak címében is jelezték, hogy a „hogyan tovább?” kérdését tartják fontosnak, amellyel teljes mértékben egyetért.

A munkaadói és a munkavállalói oldal érdekei általában – de a mostani helyzetben különösen – eltérnek egymástól. A munkaadói oldal nem lát lehetőséget minimálbér-emelésre és a jelenlegi gazdasági helyzetben a hároméves megállapodásnak sincs realitása. A bérbefagyasztással összefüggésben arra hívta fel a figyelmet, hogy azokban az ágazatokban, vállalatoknál, ahol arra megvan a lehetőség, ott természetesen nincs akadálya a béremelésnek. Dávid Ferenc a bizalom kérdését tartja a legfontosabbnak ebben a helyzetben, amelynek az az alapja, hogy a munkaadók tudjanak olyan ígéretet tenni, hogy bizonyos körülmények esetén később kompenzálni tudják a munkavállalókat.

Az előadó véleménye szerint a párbeszéd-fórumok jelentősége a jövőben fel fog értékelődni, különösen, ha azok tevékenységét összehangolják, és javítják a fórumok kommunikációját. Ez utóbbi jelentőségét Dávid Ferenc különösen fontosnak tartja.

A konferencia második felében elsőként *Vizi E. Szilveszter* akadémikus, a GSZT soros elnöke a *Gazdasági és Szociális Tanács lehetőségeiről és problémáiról* tartott előadást.

Vizi E. Szilveszter az európai demokrácia történelmi gyökereire és a demokrácia gyakorlásának különböző formáira (közvetett demokrácia, részvételi demokrácia) utalva, előadásában két alapvető kérdéssel foglalkozott.

Elsőként arra a kérdésre kereste a választ, hogy *van-e ma Magyarországon érdemi párbeszéd*. Tágabb összefüggésben azt a kérdést vetette fel, hogy azokban az országokban, ahol nincs kétkamarás rendszer, egyáltalán van-e lehetőség eredményes párbeszédre, arra, hogy az állampolgár, a társadalom véleményét meghallgassák a döntéshozók.

Az a kérdést is felvetette, hogy a magyar Gazdasági és Szociális Tanács eleget tud-e tenni a hazai és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság részéről megfogalmazódó elvárásoknak.

A GSZT legitimációjával összefüggésben felidézte létrehozásának általa „sajátosan magyarnak” minősített körülményeit, elismerve, hogy akkor nemigen adódott más lehetőség. Elismerően szólt Héthy Lajosnak a GSZT létrehozásában betöltött szerepéről.

Az előadó szerencsésnek tartja, hogy a tudományos élet képviselői is helyet kaptak a testületben mint semleges, a politikához nem kötődő szereplők. Ez fejeződött ki abban is, hogy a kormány a Nemzeti Csúcs levezetésére az MTA jelenlegi és korábbi elnökeit kérte fel.

Az európai és a hazai gazdasági és szociális tanácsok fő küldetését abban látja, hogy a testület a társadalmi konszenzus érdekében a véleményeket közvetíteni tudja.

Vizi E. Szilveszter röviden szólt a GSZT Társadalmi Szerződés megkötésére irányuló kezdeményezéséről, és fenntartotta azt a véleményét, hogy a választások előtt létre lehetett volna hozni, mert minden pártnak érdeke lett volna, hogy néhány alapvető kérdésben

egyértéktés legyen. Megítélése szerint a jelenlegi kormánynak súlyos deficitje, hogy nincs megfelelő társadalmi támogatottsága a mostani nehéz helyzetben.

Az eredetileg feltett kérdésre Vizi akadémikus válasza az, hogy jelenleg Magyarországon nincs hatékony párbeszéd. Ez komoly probléma, mert ha létezne párbeszéd és ennek eredményeként társadalmi támogatottság, akkor a kormány meg tudná hozni azokat a komoly intézkedéseket, amelyekre a mostani helyzetben szükség van.

A másik fő kérdés, amellyel az előadás foglalkozott, az a *Gazdasági és Szociális Tanács jogszabályi alapja*, illetve annak hiánya. Vizi E. Szilveszter elmondta, hogy hiányzik a jogi szabályozás, sajnálatos módon nem született meg a törvény, de egyéb jogszabály sem. Utalt arra, hogy az Európai Unió országainak többségében a testületet jogszabály hozta létre, vagy később született róla törvény.

Ezt követően a GSZT soros elnöke annak működési gondjairól szólt, mindenekelőtt a megfelelő munkaszervezet hiányáról és a szűkös költségvetési forrásokról. A kormánnyal folytatott tárgyalásai eredményeként a GSZT költségvetését megemelték ugyan, ám az még így sem elégséges az érdemi működéshez.

Előadásában Vizi E. Szilveszter is foglalkozott a GSZT és egyéb intézmények (NFFT, OÉT stb.) egymáshoz való viszonyával, illetve annak tisztázatlanságával. Beszámolt arról, hogy megbeszélést folytatott az országgyűlés elnökével, aki egyben az NFFT elnöke. A GSZT és a NFFT feladatköre szinte azonos, az intézmények „duplikálása” akadályozza az eredményes párbeszédet. Létrehozásuk hátterében számos esetben különböző politikai erőviszonyok feltételezhetőek. Az intézményekkel összefüggésben utalt a GEF és az OÉT munkavállalói oldala között kialakult konfliktusra is.

A „hogyan tovább?” kérdésében Vizi E. Szilveszter azt emelte ki, hogy mindenképpen meg kell tudni szerezni a társadalom, az állampolgárok támogatását. Pozitív példaként hivatkozott az Új Magyarország Fejlesztési Terv sikeresnek tekinthető társadalmi vitájára és támogatottságára.

Az előadó felhívta a figyelmet arra, hogy 2011-ben Magyarország tölti be az Európai Unió soros elnöki tisztét. A spanyol-belga-magyar elnökségi triász keretében Magyarország 2011

első felében kap szerepet, ami óriási lehetőséget nyújt az ország számára. Emlékeztetett arra is, hogy a Lisszaboni stratégia 2010 decemberében jár le, és a magyarországi elnökség jó esélyt kínál egy ún. „Budapesti stratégia” tető alá hozására. Ez jelentősen javíthatna Magyarország nemzetközi megítélésén. Ebben a folyamatban való részvétel Vizi E. Szilveszter szerint a Gazdasági és Szociális Tanács számára is fontos lehetőséget teremt.

Végezetül hangsúlyozta, hogy a hatékony társadalmi párbeszéd előmozdítása és a GSZT jogszabályi alapjainak megteremtése érdekében mielőbb lépéseket kell tenni.

Tóth András, az MTA Politikatudományi Intézetének munkatársa előadásában *a szociális paktumok* kérdésével foglalkozott.

Az európai kontinens munkaügyi kapcsolatainak egyik jellegzetességévé vált, hogy időről időre, amikor szükségessé válik, szociális paktumok kötésére kerül sor kormányok és a szociális partnerek között. A paktumok időről időre való kötése felkeltette a kutatói érdeklődést is, vajon miért és hogyan kötnek paktumokat, mi a magyarázata annak, hogy egyes országokban bizonyos helyzetekben létrejöttek paktumok, máskor meg nem.

A vonatkozó terjedelmes irodalom számos elméletet dolgozott ki, amelyek azt célozták, hogy általános fogódzót nyújtsanak arra, vajon mikor, kik, milyen feltételek esetén képesek és akarnak paktumot kötni.

A legfontosabb feltételek, amelyek kedvezőek lehetnek paktumok megkötésére:

- 1) Megfelelő (konszenzusos érdekérvényesítést lehetővé tevő) intézmények, és (konszenzusos) politikai kultúra feltétele a paktumoknak.
- 2) A kormányzó politikai párt és szakszervezetek közötti szövetséges viszony feltétel a kompromisszumok légkörének kialakulásához.
- 3) Fontos szerepe van a nagy formátumú személyiségnek, a mindennapi politikai és közvetlen szervezeti érdekeken túllépni képes nagy politikusoknak, akik képesek az ország, a nép érdekében nagy kompromisszumok kidolgozására.
- 4) Külső kényszer, nagy történelmi pillanat konszenzusra kényszeríti a feleket, és ezáltal kedvező feltételt teremt paktumok kötéséhez.
- 5) Mérsékelt szakszervezetek jelenléte egy országban segíti a paktumok megkötését.

6) Gyenge, kisebbségi kormány szintén szerepel a lehetséges feltételek között.

A felsorolt feltételek egy, két, három, néha több országban történt események elemzése és összehasonlítása alapján fogalmazódtak meg. Ugyanakkor nincs eset, amikor ne lenne kivétel, sajátos helyzet, ezért nem lehet olyan általános szabályt találni, amely lefedné az összes variációt, s egyben alkalmas lenne annak megjósolására, milyen előfeltételek teljesülése esetén születnek paktumok. Ráadásul, néha még az sem egyértelmű, mi az, hogy paktum.

Számos olyan megállapodás született, amelyet az adott nemzeti keretben jelen levő szereplők közül csak kevesen írtak alá, mégis paktumnak minősül. Vannak „nagy” paktumok, vannak paktumnak minősülő informális megállapodások, s vannak utólag paktummá minősülő, mint például az 1982-es Holland paktum. S vannak olyan nagy jelentőségű megállapodások, amelyek akár „nagy szociális paktumok” is lehetnének, ha a felek annak hívnák, s így rögzülne a köztudatban – mégsem azok, mert a kompromisszumra jutó felek nem „nevezték el” paktumnak.

Az előadás főbb következtetései az alábbiakban foglalhatóak össze.

Paktum az, amit a felek, bárkik legyenek is, annak hívnak, s képesek elhítni a társadalommal, hogy ez az a paktum, ami tényleg fontos; egyben a paktumot ellenzők nem tudják elhítni ellenkezésük jogosságát. Ahhoz, hogy a társadalmi legitimáció megszülessen, fontos, hogy paktum ne ál-paktum legyen, pillanatnyi érdekközláció pillanatnyi politikai számításból a fő trenddel szemben, hanem valóságos kihívásra adjon valamilyen hosszú távon is megfelelő választ. Mindig utólag derül ki, vajon egy paktum megérdemli-e ezt a nevet, de ha ez sikerül, akkor a jó paktum akár új pályára is állíthatja a társadalmat, és megalapozhat egy hosszabb siker-korszakot, mint például az 1982-es holland, az 1977-es Moncloa, vagy az ír paktumok.

A paktumok fő szereplői a kormányok és a szakszervezetek.

Szükséges, de nem elégséges feltétele a paktumok megkötésének, hogy se a szakszervezet, se a kormány ne gondolja azt, hogy legitimációja, ideológiája miatt nem állhat szóba a másik féllel, illetve megtörténjen a közös érdekek felismerése, s legyen egy minimális szintje a

kompromisszumkészségnek, és nem utolsósorban a politikai ügyességnek ahhoz, hogy meg is valósuljon a kompromisszumok kötésének művészete.

Paktum akkor jön létre, ha a hosszú távú kényszer és rövid távú politikai, szervezeti és személyi érdekek egybeesnek. Politikai pártok esetén a következő választás megnyerése a legtávlatosabb időhorizont. A fő cél nem maga a szociális paktum, hanem választói szavazatszerzés, vagy legalábbis a veszteségek minimalizálása. Szakszervezetek esetében, amennyiben a szakszervezeteknek politikai céljaik is vannak, s emiatt formális vagy informális szövetségben vannak egy politikai párttal, akkor szintén ez az időhorizont. De a szakszervezetek esetében más rövid távú tényezők is közrejátszhatnak, mint például a soron következő szakszervezeti választás megnyerése, azonnali szervezeti előnyszerzés, jogszabályváltozás elérése, (állami) pénzügyi forrásokhoz jutás vagy azok védelme, munkaügyi kapcsolatok szabályainak és intézményeinek újra szabályozása, amely a paktumot aláíró szervezeteknek előnyt nyújt.

Neumann László, az SZMI kutatója előadásában azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy miért maradt el 2006-ban Magyarországon a szociális paktum megkötése.

2006 nyarán nagyon hasonló gazdasági szituáció volt Magyarországon (megszorító csomag, konvergenciaprogram átdolgozása, reformok bejelentése), mint amely Nyugat-Európában számos esetben paktumok létrehozásához vezetett (pl. Írország, Hollandia stb.). Nyugat-Európában – az előadó szavaival élve – ezek a paktumok gyakran a „megvilágosodás pillanatát” jelentették, amikor is egyértelművé vált, hogy az addigi gazdasági pálya nem tartható, változásra van szükség a gazdaságpolitikában.

Ezt követően az előadó felidézte a 2005 vége és a 2006 ősze között lezajlott hazai eseményeket a bérnövekedésről szóló 2005. évi megállapodástól kezdődően, a választást követően a gazdasági élet szereplői által nyilvánosságra hozott Felhíváson keresztül egészen a megszorító csomag előkészítéséig. A miniszterelnök őszi beszéde nyilvánvalóvá tette, hogy a kormány a megszorító csomagot kizárólag a koalíciós pártok parlamenti támogatásával kívánta megvalósítani – sokkolva ezzel az MSZP parlamenti frakcióját is. Elmaradt a szakszervezetek tájékoztatása is.

Visszaulva Dávid Ferenc előadására Neumann László megerősítette, hogy az OÉT 2006 júniusi ülésén valóban nem konzultáció zajlott, hanem a kormány egy kész megszorító csomagot kívánt a szociális partnerek „torkán lenyomni”, és a nyári tárgyalások is csupán a csomag egyes részletkérdéseiről folytak.

Neumann László a 2006-os paktum elmaradásának okait az alábbiakban foglalta össze.

A megállapodás létrejöttének alapvető feltétele az erre irányuló szándék, akarat, elsődlegesen a kormány részéről. Az előadó felvetette azt a kérdést, hogy a szakszervezetek akkor érdekeltek voltak-e egy paktum létrehozásában, hiszen számukra ez azzal a kockázattal járt volna, hogy egyfajta hozzájárulást adnak a bérvisszafogásokkal kapcsolatos intézkedésekhez. A magyar szociális partnerek legitimációjukat, intézményes beágyazottságukat és anyagi viszonyaikat tekintve szinte mindent elértek, pozícióikat semmi sem veszélyeztette, így kockázatvállalásra sem volt okuk. A kormányzati magatartást ugyanakkor a részletesen kidolgozott, már alig változtatható megszorító csomag beterjesztése, s ugyanakkor a reformok kidolgozatlansága jellemezte. A kormányfő egyértelművé tette, hogy csak a megszorításokon belüli „null összegű játszóra” hajlandó a tárgyalások során. Ily módon nem volt tere az alkunak, a rövid távú megszorítás és a hosszabb távon várható előnyök csereaktusa nem jöhetett létre.

Mindebből adódik, hogy a paktumokhoz megfelelő szervezeti és személyi érdekekre is szükség van. Nyugat-európai példák alapján elmondható, hogy a paktumok tető alá hozásában fontos szerepük lehet nagyformátumú vezetőknek, személyiségeknek is (pl. Olaszország).

A paktum elmaradásához Neumann László véleménye szerint jelentős mértékben hozzájárult az a magyar hagyomány, amelyet „reformpuccsként” szokás emlegetni, és amely az 1970-es, 80-as évek attitűdjéből maradt fenn. Ezzel összefüggésben Kornai Jánosnak a reformok természetéről írott cikkére hivatkozott, amelyben Kornai a reformot „tanulási folyamatként” jellemezte. Ez igaz a paktumokra is, amelyhez az azt létrehozó partnerekkel közös tanulási folyamat eredményeként lehet eljutni.

A paktum megszületését hátráltatta az a körülmény is, hogy a magyar érdekképviselések gyengék. A nyugat-európai paktumoknak általában része volt egyfajta bérvisszafogó politika, amelyhez a magyar szakszervezetek nyilvánvalóan nem lettek volna partnerek.

Az országos szintű paktumok létrejöttéhez stratégiai jellegű megállapodásokra van szükség, azonban ennek feltételei sem voltak adottak 2006-ban.

A megállapodások tartalmával, terjedelmével összefüggésben az előadó arról beszélt, hogy a Nyugat-Európában született paktumokra az jellemző, hogy kevés, de jelentős ügyre koncentráltak, és számos esetben ebből – egy hosszabb tanulási folyamat eredményeként – bontakoztak ki szélesebb megállapodások. A Gazdasági és Szociális Tanács Társadalmi Szerződés létrehozására irányuló kezdeményezésével kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy az ott tervezett komplex és széles tematikával nehéz megállapodást kötni.

Végül Neumann László azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a nyugat-európai típusú paktumok létrehozásához mely fórum lenne a legalkalmasabb. Annak a véleményének adott hangot, hogy ez valószínűleg az Országos Érdekegyeztető Tanács, mert megállapodást alapvetően a kormány és a nyomás gyakorlására képes gazdasági érdekképviseltek tudnak kötni. Vagyis paktum olyan felek között jöhet létre, ahol tétje van a megállapodásnak.

Az előadó tájékoztatta a résztvevőket arról, hogy az itt elhangzott előadásának alapja egy jelentősebb empirikus kutatás – amelyet Tóth Andrással közösen végzett –, és amelynek része volt a szociális partnerek megkérdezése is.

Szabó Endre, a SZEF tiszteletbeli elnöke néhány általános megjegyzéssel kezdte előadását. Ennek keretében elsőként azt hangsúlyozta, hogy a társadalmi párbeszédnek nem az intézmények mennyisége, hanem a minősége adja a lényegét. Ma Magyarországon túlburjánzott az intézményrendszer, ugyanakkor nagyon sok kifogásolni való van a működésükben, eredményességükben. A problémák megoldására nem új intézményeket kell létrehozni, hanem a meglévő intézményeket kell életképesebbé és társadalmilag hasznossá fejleszteni.

Szabó Endre egyetért azzal, hogy az intézmények általában kis hatékonysággal működnek. Ebben jelentős szerepe van annak, hogy a politikai pártok az indokoltnál jelentősebb mértékben „telepednek rá” a közéletre és a civil szférára is. Éppen ezért az előadó úgy véli,

hogy a civil szféra fontos szerepet tölthetne be abban, hogy a társadalmi párbeszéd irányába „kényszerítse” a politikai pártokat, aminek azonban gátat vet, hogy a civil szféra is jelentős mértékben politizálódott.

Szabó Endre utalt arra, hogy a Gazdasági és Szociális Tanácsban kezdetektől fogva aktívan részt vett, egy éven keresztül elnöke volt. Véleménye szerint is hiányoznak működéséhez a jogi garanciák, és a testület társadalmi presztízse sem megfelelő. A GSZT résztvevőinek egy jelentős része más intézményeknek is aktív tagja (pl. OÉT), és saját lobbitevékenységük révén – főként a nagyvállalkozók – másutt az érdekeiket jobban tudják érvényesíteni. Ezért a résztvevők nem érzik úgy, hogy a GSZT, illetve az abban való részvétel jelentős presztízsnövelő fórum lenne.

Ezt követően Szabó Endre a közszféra területén született megállapodásokról adott áttekintést. A közszféra területén kötött megállapodások a versenyszféra megállapodásaitól abban különböznek, hogy előbbiek sokrétűbbek voltak – több témát is felöleltek, nem korlátozódtak kizárólag a bér- és kereseti viszonyokra, és hosszabb távú – hároméves, másfél éves – megállapodások is születtek.

Az első megállapodások 1996-ban – a Horn-kormány idején –, majd 2001-ben – az Orbán kormány idején – születtek. Mindkét megállapodás a kormányzati ciklus „félideje” után kötött, ezért nehéz pontosan megítélni, hogy milyen eredményt hoztak, de az adott kormányzati szakasz alatt pozitív jeleket mutattak. Ebből Szabó Endre azt a következtetést vonta le, hogy ezeket a megállapodásokat célszerű a kormányzati ciklus első felében, de legalább is a közepe táján létrehozni, mert ez az időzítés megnövelné a bizalmat a teljesíthetőség szempontjából. Továbbá kiküszöbölhetné azt a kritikát, hogy a kormány azért köt megállapodást, mert választást akar nyerni, és felmenti a szakszervezeteket – vagy legalábbis azok egy részét – a vád alól, mely szerint azért mentek bele a megállapodásba, mert korteskedő funkciót vállaltak.

2002-ben a Medgyessy-kormány a közszférában egy jelentős, 50%-os béremelést hajtott végre, ugyanakkor nem valósult meg a közszolgálat jogi helyzetének a rendezése.

2007-ben hároméves megállapodás született a bérekről és keresetekről. A megállapodás tekintetében eddig korrektek voltak a partnerek, de a jelenlegi gazdasági szituációban a megállapodásnak egy 2009-re vonatkozó lényeges eleme sérül.

Ezt követően Szabó Endre arról beszélt, hogy általában és a jelen helyzetben hogyan látja megállapodások lehetőségét, esélyét.

Egyetért azokkal, akik szerint megállapodást éppen az ilyen nehéz helyzetben kellene kötni, de sajnós a politikai elit és más szereplők sem hajlandóak egy ilyen politikai kultúra kialakítására, amely a súlyos válságból való kilábalás érdekében társadalmi összefogáshoz és egy társadalmi-gazdasági megállapodáshoz vezetne.

A közszférában született megállapodásoknak az volt a jelentőségük, hogy a hosszabb távú megállapodásra való hivatkozással a szakszervezetek fel tudtak vállalni bizonyos kompromisszumos lépéseket, a jövő perspektíváinak függvényében.

Jelenleg a közszférában súlyosabb a helyzet, mert a versenyszférában valamivel nagyobb a mozgástér. A kormány a közszférában befagyasztja a béreket, elvonja a 13. havi juttatást – ezért itt a megállapodás ebben az értelemben is nagyon lényeges. Természetesen tisztában kell lenni azzal, hogy ma nem az a helyzet, mint 1994/95-ben volt. Jelenleg megingott a bizalom a megállapodás teljesíthetősége, betarthatósága vonatkozásában.

Megszorítások már korábban – a konvergenciaprogrammal összefüggésben – megjelentek, ezért a közszférában nagyon nehéz a szakszervezetek számára olyan megállapodást elérni, amely a munkavállalók által is elfogadható.

Sajnálatos módon az elmúlt időszakban számos egyéb olyan momentum, ún. „reformkísérletek” is zajlottak, amelyek jelentős mértékben „megtépázták” munkavállalók, de az egész közszféra tekintélyét.

Vannak olyan területek, amelyről jelentős számban mennek el külföldre közalkalmazottak (pl. orvosok, ápolók, kutatók stb.), és ez a helyzet társadalmi szempontból is meglehetősen aggályos, hiszen az általuk – a társadalom érdekében – végzett szolgáltatások alkotmányos kötelezettséget jelentenek az állam számára.

Kísérletet ezért lehet, sőt kell tenni a kormánnyal valamiféle megállapodásra a jelenlegi rendkívül súlyos és feszültségekkel terhes szituációban is a helyzet enyhítése érdekében. Másrészt nem kerülhető meg az a kérdés, hogy a jelen helyzetben lehet-e valamiféle jövőképet mutatni. Mindennek ellenére Szabó Endre úgy látja, hogy nem lehet lemondani a közszférában arról, hogy valamiféle rövid távú és esetleg egy kitekintő megállapodás létrejöjjön.

Ezen túlmenően számos olyan téma van, amelyről ha a jelenlegi helyzetben megállapodni nem is lehet, de a tisztázás irányába – párbeszéd, konzultáció útján – előre lehet lépni. Ezek sorából az előadó egy hosszabb távú bérfelzárkóztatási politikáról való eszmecserét, bizonyos munkajogi kérdéseket és az intézmények modernizációjával (pl. egészségügy) összefüggő kérdéseket emelte ki.

Összegzésként Szabó Endre a mostani helyzetet súlyosnak értékelte ugyan, de felhívta a figyelmet arra, hogy a jövőbe vetett hit elvesztése a válságot igen súlyos társadalmi következményekkel járó folyamattá teheti. E hit megőrzése érdekében a szociális párbeszéd valamennyi szereplőjének igen sok a tennivalója.

Kaucsek György, az SZMI kutatója előadásában egy olyan vizsgálatról számolt be, amelynek célja az volt, hogy interjúmódszerrel feltárja mindazokat a szubjektív problémákat, amelyek a GSZT-nek a tripartizmuson túli társadalmi párbeszédben betöltött eddigi szerepével és szervezeti működésével kapcsolatosak. Az összesen 12 GSZT-taggal, oldalanként három fővel történő, közel egyórás beszélgetésekben a tapasztalatok végiggondolásáról, az események bizonyos aspektusainak megragadásáról esett szó. Az interjúk során megismerhetőek voltak érzelmi felhangokkal kísért állásfoglalások is.

Általános vélemény volt, hogy a GSZT jelenleg még nem képes betölteni a tőle elvárt szerepet, azaz a nemzeti és az uniós stratégiai célok és programok egyeztetését. A vélemények leginkább a szerint különböztek, hogy a GSZT szerepét önmagában, vagy az OÉT-hez, illetve a kormányhoz fűződő kapcsolatával vetették össze. Az OÉT-hez viszonyítva a GSZT szerepét a hasonlóságok-különbségek, vagy az együttműködések-konfliktusok skálák mentén

határozták meg. További megkülönböztető szempontnak tűnt az is, hogy a tagok mennyire veszik figyelembe a GSZT evolúciójának jelenlegi állását, milyen mértékben képesek megkülönböztetni az érdekegyeztetés és párbeszéd fogalmát, valamint az OÉT és GSZT jellemző attribútumait. Többnyire megegyezés mutatkozott abban, hogy a GSZT-nek a társadalom mélyreható helyzetképének és víziójának (célértékek) presztízsértékkel bíró ajánlása, míg az OÉT-nek a cselekvések mikéntjének (eszközértékek) meghatározása képezi leginkább feladatát.

A GSZT működése, cselekvési tere szempontjából a megkérdezettek kulcskérdésnek, azaz a leginkább befolyásoló tényezőnek a kormánnyal való kapcsolatot tekintik. A túlzott parciális érdekvényesítés vádjával leginkább a civil oldalt illetik. A civilek – részben saját bevallásuk szerint is – érvényesülésükre, elismertetésükre irányuló törekvéseik egyik fontos színterének tekintik a GSZT-t. Vezetési, irányítási területen a legnagyobb problémát az érdemi vita előkészítése és folytatása jelenti, ugyanakkor a vezetés módszerével és az elnökök viselkedésével kapcsolatos értékeléseknél mind az elégedetlenség, mind az elégedettség kifejezésre jutott.

A tagok általában belső értéket tulajdonítanak a GSZT küldetésének, azon belül saját feladatkörüknek, amelyeket elsősorban azért teljesítenek, mert értékesnek tartják azokat. A kezdeti elkötelezettségük azonban az utóbbi időben nagymértékben csökkent. Az együttműködést, az egyezkedést nehezíti a tagok közötti emberi kapcsolatok gyengesége, amelynek következményeként „nem hatékony” tagi viselkedésformák jönnek létre.

A hároméves tanulási folyamat próbálkozásainak kudarcaiból is okulva, a tárgyalandó témákkal kapcsolatos bizonytalanság kezd csökkenni, illetve a szóba jöhető témákkal kapcsolatos egységes elvi állásfoglalás kezd kialakulni.

A megfogalmazott javaslatok leginkább elvárásokat, de néhány esetben, elsősorban a szervezeti-vezetési intézkedésekkel és a magatartásváltoztatásokkal kapcsolatban konkrét megoldásokat is tartalmaztak.

Összegezve ezeket a következőképpen lehet csoportosítani:

- Erősebb mandátum biztosítása – törvényi háttérrel (a finanszírozást is beleértve)

- Az önállóság fokozása (arculatban, tárgyalási struktúrában, tematika meghatározásban)
- Az organikus vezetési-irányítási modell javítása
- A kormánnyal való viszonyok tisztázása
- Szakértői háttérbázis kialakítása
- Nagyobb nyilvánosság biztosítása (GSZT-titkárság feladatai)

A megkérdezettek hangsúlyozták ezen kívül, hogy a GSZT tűzzön ki víziószerű célokat, és tekintélyével, valamint erkölcsi súlyával támogassa a jövő céljaival való társadalmi azonosulás megvalósulását. A normatív értékek képviselőjeként a GSZT tekintélyét növelni kell. A szervezeti működésével kapcsolatban újra kell gondolni a testület függetlenségét és stabilitását biztosító garanciák (jogszabályi alapok) megteremtését, valamint a kormánnyal történő kooperáció kereteit és a GSZT-n belüli munkamegosztás formáit.

Végezetül Kaucsek György – szemlélet- és magatartásváltoztatási elvek mentén – az alábbi javaslatokat fogalmazta meg.

A GSZT programjába felveendő nemzetstratégiai témák kezdeményező kiválasztásában és azoknak megértését segítő fogalmi tisztázásában, valamint a helyzetkép, trend és vízió felvázolásában elsősorban a tudomány primátusát kell biztosítani a tanácson belül.

Az adott témában elkészített tudományos megalapozottságú tanulmányok alapján kialakult helyzetkép és víziók elfogadásához szükséges megvalósítható célokat – a többi oldallal együtt – kell megfogalmazni.

A kormány és a GSZT közötti konzultációk során a kormány az adott nemzetstratégiai kérdésben szándékairól, valamint cselekvési programjainak hatásvizsgálatáról tájékoztassa a GSZT-t.

A konferencia témájához – az előadásokat követő *vita* keretében - értékes gondolataival *Bessenyei Lajos* (GSZT, tudomány csoportosulása), *Koltay Jenő* (MTA Közgazdaságtudományi Intézet) és *Vadász János* (Szenior Foglalkoztatási Szövetség elnöke) járult hozzá.

A hozzászólásokat követően Héthy Lajos a konferencia összegzéseként azt emelte ki, hogy két alapvető kérdésben teljes az egyetértés: *az intézményrendszer áttekintésének, valamint a társadalmi párbeszéd stratégia kidolgozásának szükségessége* kérdésében.

Az összefoglalót készítette: Dr. Ónodi Irén

Luczek Sándor

Egy út, amely valóban elvezethet a munkához

Az Országgyűlés 2008. december 15-ei ülésén elfogadta az „Egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról” szóló előterjesztést – közkeletű nevén az Út a munkához programot. A módosítások 2009. január 1-jén hatályba léptek.

A törvénymódosító csomagot mind az előkészítés szakaszában, mind a parlamenti szakban komoly vita kísérte. Nagyon fontosnak tartom, hogy az önkormányzatok szociális szakemberei, az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaügyi szakemberei és a halmozottan hátrányos helyzetű emberek társadalmi - munkaerő-piaci reintegrációjában nagyon komoly tapasztalatokkal bíró civil szakemberek együttesen olyan gyakorlati megoldásokat találjanak, amelyek valóban a munka világába vezető utak és nem sehová sem vezető zsákutca.

Ehhez szeretnék hozzájárulni egy olyan rendszerrel, amelyet a foglalkoztatáspolitikában szerzett tapasztalataim, a sikeres civil reintegrációs programok egyes elemei és a foglalkoztatási szolgálatban dolgozó számtalan kitűnő, elkötelezett és lelkes szakembertől ellessett ötlet felhasználásával állítottam össze. Ez a rendszer „elvi” jellegű abban az értelemben, hogy a benne szereplő képzési és foglalkoztatási elemek nem meghatározott szakmákra vonatkoznak. Az elvi rendszert minden egyedi programban, projektben a helyi foglalkoztatási lehetőségeknek megfelelő szakirányokkal kell „gyakorlativá” alakítani.

Ebben a javaslatban semmi újat nem találtam ki, csak a meglévő elemeket raktam össze programmá, összefüggő rendszerre. A paraméterek természetesen vitathatók, biztosan pontosítani kell azokat. Meggyőződésem, hogy ennek a programnak minden alkotóeleme ma is létezik. Újdonsága egyedül a rendszerszerűségében van. Fontos, hogy a program nem egyszerűen támogatási elemek halmaza, hanem támogatási elemek egymással összefüggő, egymásra épülő rendszere. A vezérlő elvem az volt, hogy érdekeltséget teremtsék a tanulásra, a munkára, jelezzem a továbblépés szükségességét és az anyagi értelemben vett előrelépés jellegét is.

A megoldandó probléma, ahogyan én látom

Segélyből élni rossz, és megalázó. Még ha állampolgári jogon jár is, vagy hosszabb, rövidebb ideig rászorultság alapján, de mindenképp megkülönbözteti a segélyben részesülőt. Mindenki, aki segélyre kényszerül, azt szeretné, hogy legyen tisztességes megélhetést adó, emelt fővel vállalható, az emberi lét feltételeit biztosító munkája, és jövedelme.

Nem minden ember hiszi el, hogy ehhez joga lenne, hogy neki is volna esélye olyan munkát találni, amely elég jövedelmet biztosít számára ahhoz, hogy emberhez méltó életet éljen. A munkahelyek betöltéséhez és megtartásához csak – „csak” – megfelelő ismeretek, munkával szerzett tapasztalat, a munkába járás, a kisebb-nagyobb közösséghez tartozás révén megszerezhető készségek kellenének, és természetesen munkahelyek, növekvő számban.

Magyarországon a gazdasági növekedés megtorpant. A gazdaság bővüléséhez, ezen keresztül munkahelyek létrehozásához. munkaerő-kínálatra van szükség¹, de nem képzetlen, rosszul szocializált, a létminimumon, vagy az alatt tengődő munkaerőre, hanem a fejlődésre képes ágazatokban foglalkoztatható, az állandóan fejlődő technikát-technológiát naponta újra megtanulni tudó, a megrendelővel, munkavezetővel kommunikálni, a munkatársával

együttműködni képes munkaerőre. A segélyezésben részesülők köre esetében viszont éppen az az egyik legsarkalatosabb probléma, hogy jelentős részüknél abból az állapotból kiindulva, amiben vannak, nincs sok esélye az elsődleges munkapiacra visszatérni.

Vagyis, a jelenlegi helyzet elég sok embernek lehet rossz ahhoz, hogy jó esély kínálkozzék a változtatás igényére. Nagyon sok segélyből élő ember szeretne kitörni reménytelen helyzetéből, és elég sok munkáltatónak okoz komoly fejfájást, hogy tevékenysége bővítéséhez nem talál munkaképes, „hadra-fogható” munkavállalót. Egy pillanatig nem állítom, hogy a potenciális munkáltatók és a társadalomba visszailleszkedni szándékozó, de most rendszeres szociális segélyből élő potenciális munkavállalók érdekei egybeesnek, de mindkét csoport érdekeinek vannak olyan „szeletei”, amelyek különösebb belemagyarázás nélkül átfedésbe hozhatóak.

Most persze éppen szembenézünk a pénzügyi válságból fakadó gazdasági válság súlyos következményeivel. Most nem keresik, hanem elküldik a munkavállalókat. De a válságnak előbb-utóbb vége lesz, és a fellendülés sebessége nagyrészt azon fog múlni, hogy a válság mélyén mit tettünk a válság utáni időszakra való felkészülés érdekében.

Az elérendő cél

A probléma összetett, következésképpen a célt sem lehet egyetlen intézkedésben, egyetlen irányban megfogalmazni. Abban azonban biztos vagyok, hogy a segélyből, a társadalom peremén élők célja, a munkára alapozott emberi élet; a munkáltatók célja, a termékeik, szolgáltatásaik jobb eladhatósága a bővülő fizetőképes kereslet révén; és a vállalkozások bővítése a jobb lehetőségek kiaknázására az ehhez szükséges munkaerő rendelkezésre állása révén együtt, és csak együtt érhető el. És persze ne felejtsük el a szociális ellátásban, foglalkoztatási szolgálatban dolgozó emberek azon célját, hogy a hozzájuk forduló, segítségre szoruló embereknek valódi esélyt kínáló programot tudnak mutatni.

A cél, hogy az alacsony képzettségű, szakképzetlen, tartósan munkanélküli vagy inaktív emberek egy reintegrációs programban való részvétel eredményeként álláshoz, az állás megtartásához szükséges készségekhez, és az állás esetleges elvesztése esetére az új állás megtalálásához, kiválasztásához és elnyeréséhez szükséges képességekhez jussanak. Az is cél, hogy a reintegrációs programok révén tisztességes munkához, tisztességes megélhetéshez, a „holnap is lesz munkám” perspektívájához jutó emberek „szerencséje” példát, követhető mintát adjon mások számára is.

Cél, hogy a gazdaság növekedéséhez, ezzel együtt az egyes vállalkozások bővüléséhez és a társadalmi közös forrásaink növeléséhez szükséges munkaképes, munkát vállaló emberek száma, aránya nőjön, a munkáltatóknak a számukra szükséges (szak)képztségű és kompetenciákkal bíró munkaerő elérhető, tisztességes versenyben megszerezhető legyen.

Cél, hogy a hátrányos helyzetű emberek támogatásával foglalkozó szociális és foglalkoztatási szakemberek olyan eljáráshoz jussanak, amelyet jól alkalmazva, nyugodt lelkiismerettel mondhatják a hozzájuk fordulóknak: „Ön most nehéz helyzetben van, de tudok mutatni Önnek egy olyan utat, amelyet akarattal, türelemmel, szorgalommal és együttműködéssel végigjárva, ki fog kászálódni ebből a csávából”.

Az egymásra épülő elemek rendszere a hátrányos helyzetű emberek hivatásos és önkéntes segítőit is támogatja abban, hogy az út elejére hívottaknak nyugodt lelkiismerettel mondhassák, „hosszú folyamat, de végig ismerjük az utat, ami a munkából való megélhetéshez vezet, és ezen az úton végig ott van a segítség, és a szerény, de tisztas megélhetés biztosítéka”.

Olyan rendszert próbáltam összerakni, amely a különböző belépési pontjaival és egymásra épülő elemeivel az általános iskola pótlásától elvezethet egészen a piacképes szakképzettség megszerzéséig, és a megszerzett „papíron” túl egy minimális munkatapasztalat megszerzését, a rendszeres munkával biztosított megélhetés büszkeségének megismerését is lehetővé teszi a most magukat kilátástalan helyzetben lévőnek érző emberek számára.

Néhány figyelemre méltó körülmény

A társadalomból kiszorult, munkát vállalni képtelen és munkát vállalni már talán nem is akaró emberek hosszú idő alatt jutottak el abba a fizikai, szellemi és mentális állapotba, amiben most vannak. Nyilvánvaló, hogy ha a befelé vezető út hosszú volt, a kivezető út sem lehet nagyon gyors, rövid és könnyű. Évek kellenek ahhoz, hogy egy-egy halmozottan hátrányos helyzetű ember végigjárja az utat, amely visszavezet a társadalomba.

Az inaktív, vagy esetleg tartós munkanélküli kör tagjai a hasonló problémáik mellett különböző helyzetekben lehetnek. Van, akinek nincs szakképzettsége, de legalább az alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik, és vannak olyanok is, akik még az általános iskolát sem fejezték be, ezért szakképzésbe sem lehet bevonni őket. És még ez utóbbi csoport is kétfelé választható annak alapján, hogy az általános iskolából csak egy, esetleg két év hiányzik, vagy annál is több, mert az első csoport ún. felzárkóztató képzéssel pótolhatja a szakképzéshez szükséges alapfokú végzettséget, az utóbbi kör azonban csak a felnőttek általános iskolájában fejezheti be az alapfokú tanulmányait.

Nem hiszek abban, hogy a munkáltatók járulékkedvezményért cserébe szociális segélyen lévő embereket fognak foglalkoztatni. Szerencsére, a munkáltatók elég racionálisak ahhoz, hogy jól felfogott érdekeik szerint cselekedjenek. A foglalkoztathatatlan, mert képtelen, tanulni, együttműködni képtelen munkaerő ingyen sem kell. Ha lesz járulékkedvezmény, majd megtalálják a módját annak, hogy a „jobb minőségű munkaerőből” (bocsánat a kifejezésért) egy időre szociális segélyest „csináljanak”, hogy igénybe vehessék a járulékkedvezményt.

Ha jelentős összegű támogatást csak azzal a feltétellel lehet elnyerni, hogy nyilvántartott állás keresőket kell foglalkoztatni, akkor meg fogják találni a módját annak, hogy a foglalkoztatni kívánt emberek a szükséges időre „nyilvántartott állás keresők” legyenek. És a nyilvántartott állás keresők messze nem ugyanaz a csoport, mint a szociális segélyen élők csoportja.

A tanulás az egyik legnehezebb emberi tevékenység. Olyan ember számára, akinek az iskolából jószerével csak kudarcélménye van, azt mondani, hogy holnapról járj iskolába, biztos bukás – csak a kudarcélménnyel terhelt emberek számát növeli. Annak, aki elszokott a rendszeres felkeléstől, a napindító mosakodás, öltözködés rutinjától, a „nem tehetem mindig azt, ami nekem tetszik” alkalmazkodástól, a két mondatnál hosszabb beszélgetéstől, az iskolába járás elviselhetetlen kényszer. (Természetesen azt is tudjuk, hogy a rendszer „átalakításának” egyik oka éppen az volt, hogy ne lehessen segély mellett feketén dolgozni, hanem akik ezt tették, inkább dolgozzanak közfoglalkoztatásban. Tehát vannak olyan segélyezették, akiknek a rendszeres munkavégzés nem ritkaság, ahogyan a koránkelés sem.) Talán paradoxonnak tűnik, de a felnőtt emberek számára az iskolához a munkán keresztül vezet az út. Természetesen, az első lépéseket olyan munkával lehet megtenni, amely kevés

kötöttséggel jár, amely képzettség, gyakorlat nélkül, minimális motivációval is végezhető, sőt, némi sikerélményt is tud nyújtani.

A javasolt esélyteremtő program

A program azoknak az embereknek a munka világába és a társadalomba való visszatérését kívánja elősegíteni, akik alacsony iskolai végzettségük miatt, hasznosítható szakképzettség és munkatapasztalat hiányában, a „hagyományos” aktív munkaerő-piaci támogatásokkal nem tudnak tartós munkához, megélhetéshez jutni.

A javasolt programcsomag három elemből áll, amelyek abban különböznek egymástól, hogy milyen meglévő képzettséggel bíró emberek esetében alkalmazhatóak. Az első elem a felzárkóztató képzést igénylők esetében alkalmazható, a második a még hat elvégzett osztállyal sem bírót segít elindulni a szakképzettség megszerzéséhez vezető úton. A harmadik elem a szakképzettség, esetleg a piacképes szakképzettség hiányában tartósan munkanélküli, ezért a munka világába és a társadalom életébe visszavezetendő embereknek kíván segíteni.

A három elem egymásra épül. Aki befejezi az általános iskolát, annak még mindig nem sok esélye lesz tartós munkahelyet találni, ahhoz előbb szakmát is kell szereznie. Vagyis, akinek nagyon sok a pótolni valója, annak bizony hosszú az út. De a programcsomag megmutatja, hogy lehet ilyen utat vágni.

Mindhárom elem képzési, foglalkoztatási és ún. tanácsadási támogatási elemek kombinációja. Nagyon fontosnak tartom, hogy a képzés és a munka rendszerszerűen kapcsolódjanak egymáshoz. A javasolt program tényleges célja a társadalmi be(vissza)illeszkedés elősegítése. Tanulás, piacképes szakismeretek, készségek nélkül nincs esély a beilleszkedésre, de a tanulás a legnehezebb „munka”, amire egy sokszoros hátrányban lévő embert rá kellene bírunk. Ahhoz, hogy valaki erre képes legyen, rá kell szoktatni” a rendszerességre, amihez a munka könnyebb út, mint az iskola. És a képzés és munka elemek mellett fontos szerepe van a tanácsadási, szociális támogatási elemeknek is. A Lépj egyet előre program tapasztalatai alapján mondom, egy ilyen felzárkóztató program sikerességét nagymértékben elő tudja segíteni, ha a program teljes ideje alatt mentorok támogatják a résztvevőket.

Álláskeresői járadék – meglévő kiinduló programelem

Az álláskeresői járadék ma is létező támogatás, amelyet azért szerepeltetek itt, hogy a programcsomag támogatási elemeit ehhez képest lehessen viszonyítani.

Az 1991. évi IV. tv (FIt) jelenlegi szabályai szerint:

- 3+6 hónap maximális időtartamra jár, a korábbi járadékszerző idő függvényében.
- Maximális összege az első max. 3 hónapra a minimálbér 120%-a
- Összege legkésőbb a 4. hónaptól a minimálbér 60%-a.

Csak a félreértések elkerülése végett jegyzem meg, természetesen semmilyen formában nem akarom az álláskeresői járadékot csorbítani, aki arra a jogszabály szerint jogosult, az kapja meg a biztosítási jellegű járadékot. Az általam javasolt támogatási formák természetesen nem az álláskeresői járadék helyett, hanem mellett működnének, munkaerő-piaci program jelleggel.

Gyakorlatilag, a munkaerőpiacon tartósan kiszorult, korábban rendszeres szociális segélyből élő, inaktív vagy tartósan munkanélküli emberek bizonyosan nem jogosultak álláskeresői járadékra. Az álláskeresői járadék annak segít, aki álláskereső, de közvetítéssel, vagy legalább bér-/járuléktámogatással a nyílt munkaerőpiacon elhelyezhető. Aki ennek a

feltételnek nem felel meg, az a továbbiakban leírt támogatási programok megfelelően megválasztott elemével hozható közelebb ahhoz az állapothoz, amiben már alkalmas a munkába helyezésre.

Felzárkóztató képzés megélhetési támogatás – javasolt programszakasz

Felzárkóztató képzés megélhetési támogatást kell adni (felajánlani) annak, aki álláskereső, függetlenül attól, hogy álláskeresési járadékra még jogosult vagy sem (értelemszerűen, ha az álláskeresési járadék kedvezőbb, akkor nem fog felzárkóztató képzés megélhetési támogatást igényelni/elfogadni), de alapfokú iskolai végzettsége nincs, és életkora a 20 évet meghaladja. A felzárkóztató képzés megélhetési támogatás megállapításának és folyósításának feltétele az álláskeresési támogatásra való jogosultság, illetve annak megszűnése, vagy hogy az álláskereső a megállapítást megelőző 6 hónapban legalább 60 nap (3 hónap) közhasznú/közmunkát végezzen, vagy 3 hónapnál nem régebben fejezte be az *Általános iskola befejezése támogatás* programelemet (lásd később).

Elvileg 18 éves korig iskolakötelesek a fiatalok. Veszélyes lenne ugyanakkor olyan érdekeltséget teremteni, hogy egy fiatal ember 16 évesen azért nem törekszik az általános iskola befejezésére, hogy majd 18 éves kora után megélhetési támogatásért járhatson általános iskolába. A 20 éves alsó korhatár legalább azt jelzi, hogy „arra még várnod kell, hogy a lustaságodat megélhetési támogatással jutalmazzuk”. Az FtL módosítása meghatároz egy 35 éves korhatárt, az azonban felső korhatára annak, amíg valaki köteles felzárkóztató vagy szakképzésben részt venni. Az általam javasolt 20 éves korhatár alsó korhatár, a fenti megfontolások alapján.

Ahogy a figyelembe veendő körülmények között jeleztem, a felnőttkorban történő tanulás az egyik legnehezebb tevékenység, amit végeznünk kell. A „felzárkóztató képzés megélhetési támogatás” feltételül szabott 3 hónapnyi közhasznú/közmunka nevelési funkciója kétségtelenül az is, hogy az életvitelükben a rendszeres tevékenységtől elszokott embereket újra rávegye a felkelni – mosakodni – felöltözni – időben elmenni valahová rutinjára. Meggyőződésem, hogy nagyon nem mindegy a munka jellege, és döntő fontosságú lehet a munkát vezető személyisége. Alapvetően szocializáló munkatevékenységről, fokozatos kötelezettség-terhelésről és emberi munkaközösségbe, hierarchikus szervezetbe való beilleszkedésről van szó, a munkafajtát, munkakörülményeket, a munkavezetőt ennek megfelelően kell megválasztani.

Természetesen az álláskeresési járadékra jogosultaknak lehetnek még könnyen előhívható emlékei az önfegyelmet igénylő rendszeres tevékenységekről, ez esetben nem szükséges a szocializáló jellegű közmunkavégzés, és a lehetőségek szerint piaci foglalkoztatásban kell segíteni őket.

A *Felzárkóztató képzés megélhetési támogatás* célja az lenne, hogy a támogatásban részesülő az alapfokú iskolai végzettséget megszerezze. A támogatási idő 6 vagy 12 hónap lehet, ami alatt az utolsó, ill. az utolsó két osztály elvégzése lehetséges. Akinek több mint két osztály hiányzik az alapfokú végzettséghez, annak segíthet az *Általános iskola befejezése* támogatás.

Javaslatom szerint, a támogatásban részesülő személy ezalatt az idő alatt heti 4 napon, legalább napi 6 órában, felnőttképzési formában lenne köteles iskolába járni, és a tanfolyam végén, a vonatkozó felnőttképzési szabályoknak megfelelően sikeres záróvizsgát tenni, ezzel az alapfokú iskolai végzettséget megszerezni. Emellett heti 1 napon, napi 8 órában kellene közmunkaprogramban részt vennie. (Közmunkán kívül más munkalehetőséget biztosan nem lehet találni.) Azért van munka eleme is a programnak, mert szocializációs szempontból

nagyon fontosnak tartom a munka, munkahely, főnök-beosztott viszony megtapasztalását. A közmunka – valljuk be – viszonylagos lazasága oldja az iskola szigorú fegyelmét.

Fontosnak tartom, hogy a társadalmi–munkaerő-piaci reintegrációs program nem csak „jövőbeni lehetőségként”, de a program ideje alatt is megmutassa a résztvevőknek: érdemes tanulni, érdemes munkaképesse válni, mert munkával jobb megélhetést lehet elérni, mint rendszeres munka nélkül. Ezért javaslom, hogy a programban részt vevők megélhetési támogatása olyan módon kerüljön meghatározásra, amely legalább jelzi, hogy a tanulás, a rendszeres munka biztos megélhetéshez, a több ismerettel, képességgel elérhető munka előbb-utóbb tisztos jövedelemhez juttat. A támogatás összege az iskolában töltött napokon a minimálbér 60%-a, a közmunkában töltött napokon a minimálbér. Ezzel a „megszerezhető” megélhetési támogatás összege több, mint az álláskeresői járadék 4. hónaptól kapható összege, mert ez átlagban a minimálbér 68%-a. A támogatást indokolt esetben kiegészíti az iskolába/munkába járáshoz szükséges közlekedési költségterítés.

Az „Út a munkához” módosító csomag elfogadása óta nem kérdés, de a jogszabályi kötelezésen túl, az önkormányzat azért lehet érdekelt abban, hogy segély helyett a közmunka munkabért fizesse ki, mert a felzárkóztató képzés egy lépést jelent abba az irányba, hogy a támogatott belátható időn belül foglalkoztatottá válhasson, segélyezettből adófizetővé váljon.

A *Felzárkóztató képzés megélhetési támogatás* kedvezményezettje a (re)integrációs program következő elemeként 6 hónap támogatott foglalkoztatásban lenne köteles részt venni. A támogatott foglalkoztatást kapó munkáltatók körének meghatározásánál a polgári szolgálatot teljesítők fogadóihoz hasonló, közcélú, közhasznú munkáltatókat kellene kijelölni. A végezhető munkakörök olyanok, amelyek szakképzettség nélkül betölthetőek, hiszen a támogatottaknak éppen csak alapfokú iskolai végzettsége van. A fogadó szervezetek körébe csak azok tartozhatnak, amelyeknél a de-minimis szabály nem jelent korlátot (pl. egészségügyi intézmények: segédápoló, takarító, udvari segédmunkás, betegszállító; oktatási intézmények: hivatalsegéd, portás, takarító, konyhai segédmunkás; nonprofit szervezetek: kézbesítő, segéd-adminisztrátor; jóléti szolgáltató intézmények: konyhai segédmunkás, takarító, segédápoló).

A közelmúltban felmerült, hogy az egészségügyi intézmények ápolóhiányát közmunkásokkal kellene enyhíteni. Javaslom, hogy ezt az igen jó kezdeményezést építsük bele egy olyan rendszerbe, amely elvezet a nyílt munkaerő-piaci munkavállaláshoz, mert ez a fajta foglalkoztatás igen jól használható eleme lehet ennek a programnak.

A foglalkoztatási szakaszban a támogatás összegéül a minimálbért javaslom, mert itt teljes munkaidős foglalkoztatásról van szó. A közlekedési költségterítés megfontolandó, mert a kedvezményezett később nem biztos, hogy fog ilyet kapni, ugyanakkor ez egy olyan támogatási elem, amit az iskolába járás idején kapott.

Fontosnak tartom, hogy a munkáltatók a támogatásért kötelesek legyenek a kedvezményezettek társadalmi (re)integrációját segíteni. A 6 hónapos időszak alatt havi 1 napnyi – nem feltétlenül egy napon, lehet kétszer fél nap, vagy akár heti 2 óra, az eredményesség érdekében szakmailag leginkább megfelelő módon – szociális szolgáltatásokból (álláskeresői technikák, életmód tanácsadás, higiénés tanácsadás, öltözködési tanácsadás) összeállított programtámogatást is kap a kedvezményezett.

A *Felzárkóztató képzés megélhetési támogatás* programból háromféle kimenet lehetséges:

- elhelyezkedés a nyílt munkaerő-piacon (pl. a korábban foglalkoztatónál)
- elhelyezkedés munkaerő-piaci támogatott foglalkoztatásban, majd továbbfoglalkoztatással

- szakképzés megélhetési támogatás

Látható, hogy a fentiekben vázolt program semmi olyan elemet nem tartalmaz, amely az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkatársai előtt ismeretlen lenne. Az újdonság csak annyi, hogy az elemek összefüggő, egymásra épülő rendszert alkotnak. Ez a program nem képzésből, (támogatott) foglalkoztatásból és tanácsadásból áll, hanem azok időben és tartalomban összeszerkesztett és egymásra épülő programjából. Ebben természetesen az önkormányzatok és a családsegítő szervezetek feladatait is ki kell alakítani.

Általános iskola befejezése támogatás – javasolt programszakasz

A hátrányos helyzetű, inaktív emberek jelentős részének nemcsak hogy nincs meg az alapfokú iskolai végzettsége, de az általános iskola befejezéséhez kettőnél több évük hiányzik. Nekik a szakmai képzés megalapozásához a felzárkóztató képzés nem elegendő, mert a felzárkóztató képzés csak az utolsó két évfolyam elvégzését teszi lehetővé. Ezért a programcsomagban szükségesnek látok egy olyan elemet, amely segítséget nyújt azoknak is, akiknek még a felzárkóztató képzésig is hosszú utat kell megtenni.

Általános iskola befejezése támogatást kellene adni (felajánlani) annak, aki álláskeresői támogatásra nem jogosult, életkora a 20 évet meghaladja, alapfokú iskolai végzettséggel nem rendelkezik, és az alapfokú végzettség megszerzéséhez kettőnél több osztálya hiányzik.

A programszakasz sok mindenben hasonlít a *Felzárkóztató képzés megélhetési támogatás* programszakaszhoz, de értelemszerűen más a belépés feltétele és a más a lehetséges kimenete.

Itt is szükségesnek tartom: az *Általános iskola befejezése* támogatás megállapításának és folyósításának feltétele legyen, hogy a kedvezményezett a megállapítást megelőző 6 hónapban legalább 60 nap (3 hónap) közhasznú munkát/közmunkát végezzen. Az ok teljesen megegyezik a korábbiakban leírtakkal, röviden a „reggel fel kell kelni, és el kell menni” szokás kialakítása.

A támogatás a képzés ingyenességét és az iskolába járáshoz szükséges utazási költségterítést jelentené. Az „Út a munkához” módosító csomagban meghatározott képzési kötelezettség azok esetében, akik még felzárkóztató képzésbe sem vonhatóak, ezzel az elemmel teljesíthető lenne.

Az *Általános iskola befejezése* támogatás kimenete a *Felzárkóztató képzés megélhetési támogatásba* való továbblépés. Elvileg lehet kilépés a munkaerőpiacra, de alapfokú végzettség nélkül erre nincs reális esély, és ha véletlenül mégis akadna valamilyen szabályos és legális időnyomunka, az nagy valószínűséggel igen rövid ideig tart, (re)integrációs esélyt nem jelent.

Szakképzés/átképzés megélhetési támogatás – javasolt programszakasz

Szakképzés/átképzés megélhetési támogatást kellene adni (felajánlani²) annak, aki álláskereső, függetlenül attól, hogy álláskeresői járadékra még jogosult vagy sem, de szakképzettsége nincsen, vagy a korábbi szakképzettsége elavult (erre egész használható meghatározást dolgoztak ki a Lépj Egyet Előre II. programban), életkora a 20 évet meghaladja. Értelemszerűen, ha az álláskeresői járadék kedvezőbb, akkor nem fog Szakképzés/átképzés megélhetési támogatást igényelni/elfogadni.

A *Szakképzés/átképzés megélhetési támogatás* megállapításának és folyósításának feltétele lehetne, hogy a kedvezményezett munkaerő-piaci képzésre jogosult legyen, vagy a

Felzárkóztató képzés megélhetési támogatás programot teljesen, vagyis a támogatott foglalkoztatási programszakaszt is fejezze be. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy az érintett személy még nem szorult ki a társadalmi életből, vagy már – a felzárkóztató képzése és a kapcsolódó munkavégzése révén – jelentős előrehaladást ért el a visszavezető úton.

A támogatás célja az lenne, hogy a kedvezményezett piacképes, új szakképzettséget és az elhelyezkedését elősegítő munkatapasztalatot szerezzen.

A támogatási időt 10 hónapnak gondolom, mert ismereteim szerint a felnőtt szakképző tanfolyamokra a 800 elméleti óra, 300 üzemi gyakorlati óra megfelelő (átlag feletti) érték. Természetesen a képzés szakirányát az érintettek igénye, lehetőségei és a képzés befejezése után elérhető munkalehetőségek igényei határozzák meg. A képzési időt, és ezzel összefüggésben a támogatási időt ehhez igazítottan pontosítani lehet és kell. A támogatási idő alatt heti 3 nap iskola, napi legalább 7 tanóra, és heti 2 nap üzemi gyakorlati képzés, 8 óra munkaidővel. Az üzemi gyakorlati képzés terhére havi 1 nap szociális szolgáltatásokból (álláskeresői technikák, életmód-tanácsadás, higiénés tanácsadás, öltözködési tanácsadás, jogi – különösen munkajogi – alapismeretek, pénzügyi alapismeretek) összeállított programtámogatást is kapna a kedvezményezett.

A Felzárkóztató képzés megélhetési támogatás programszakaszánál leírt gondolatmenetnek megfelelően, a támogatás összegének jeleznie kell, hogy a tanulás és a rendszeres munka anyagilag is előrelépést jelent. Ezért azt javaslom, hogy a támogatás az iskolában töltött időre a minimálbér 60%-a, a munkában töltött időre a minimálbér, ezzel átlagban a minimálbér 96%-a legyen. A támogatást kiegészítendő az iskolába/munkába járáshoz szükséges közlekedési költségtérítés.

A program végén 3 hónap támogatott foglalkoztatással (a jelenlegi eszközök között a munkakipróbálás, munkatapasztalat szerzés lehetne erre alkalmas) kerülnek a nyílt munkaerőpiacra a kedvezményezettek. A támogatott foglalkoztatásban legalább a szakmunkásokra érvényes legkisebb összegű munkabért kell kapniuk.

A program kérdéses pontja, hogyan lehet olyan munkáltatókat találni, akik a szakmát tanulókat tanulóként gyakorlati képzésre fogadják. Talán segít ebben, ha a végzett szakmunkásokat a program zárásaként bértámogatott foglalkoztatással alkalmazhatják. Az lenne ideális, ha a támogatás fejében a leendő munkáltatók konkrét igényeinek megfelelő szakmákban folya a képzés, a gyakorlati képzés lehetőséget adna a munkáltatónak arra, hogy a munkahely-specifikus szakmai ismereteket is átadja, majd az igényeire kiképzett, munkában is kipróbált munkavállalót normál foglalkoztatásban alkalmazná.

Nyitott kérdések

Nagyon remélem, hogy a fentiekben sikerült egy nagyjából teljes, elemeiben összefüggő rendszert mások számára is érthető módon leírnom. Az „összefüggő rendszer” azonban néhány ponton nyitva hagyott egyes kérdéseket.

Sajnálatos módon, minden rendszer kidolgozásánál jelentős energiákat emészt fel, hogy kitaláljuk: mi történjék, ha a kedvezményezettek nem teljesítik a tőlük elvártakat?

Nyitott kérdés, hogy mi legyen azokkal, akik belépnek a programokba, de nem teljesítik a rájuk vonatkozó kötelezettségeket, és nem szereznek iskolai végzettséget, szakképzettséget, nem felelnek meg a munkatapasztalat szerzés végén.

Azt is nyitott kérdésnek gondolom, hogy mi várható el a munkáltatóktól a továbbfoglalkoztatás terén. Szembe kell nézni azzal, hogy a kedvezményezett álláskereső egy része nem válik be a támogatott munkahelyen. A munkaügyi központok tapasztalata, hogy a

munkáltatók előszeretettel alkalmaznak olyan álláskeresőket támogatott foglalkoztatásban (bér- és járulék támogatással), akiket maguk választottak ki. El kellene gondolkodni azon, hogy ennek talán az az oka, hogy ezzel csökkenteni kívánják a továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel keletkező kockázatukat. Ésszerű kompromisszumot kellene találni a foglalkoztatási célok és a munkaadói kockázatminimalizálási törekvések között.

A fenti kérdéseket két okból hagytam nyitva: egyfelől, nem tudok rájuk jó válaszokat adni. Ha ez gyengeség, vállalom, de valahogy más rugóra jár az agyam. Másfelől: ez a „más rugó” egy kicsit azt is jelenti, hogy talán azt is szeretném sugalmazni, hogy valamivel több bizalommal, egy csekély mértékű „káló” tudomásul vételével, egy kevésbé túlszabályozott rendszerrel sokkal nagyobb hatékonyságot lehetne elérni. Ezzel nem azt akarom mondani, hogy nem kellenek ellenőrzési mechanizmusok és szankciók a szabályszegések ellen, csak annyit, hogy nem kellene drágább ellenőrző rendszert kitalálni, mint amekkora kárt az ellenőrzésekkel meg lehet akadályozni.

Meggyőződésem, hogy a nyitott kérdésekre lehet válaszokat találni, és ezzel egy olyan programcsomagot kínálni, amely valódi esélyt és beilleszkedést kínál a hátrányos helyzetben lévő, és emellett a társadalom egyre növekvő ellenszenvét elviselni kénytelen emberek számára.

Ajánlás

Remélem, hogy a fenti programjavaslat megfelelő bizonyítékát adja annak, hogy teljesen egyetértek azzal: mindent el kell követni annak érdekében, hogy minél kevesebb ember számára legyen kényszerűség szociális segélyből élni. De ahhoz, hogy ez a kényszer megszűnjön, szembe kell nézni a valódi problémával, a munkahelyek hiányával, keresletének összetételével, a munkáltatók igényeivel és a munkapiactól távol levők visszasegítésének akadályaiival. Reális és a problémával összhangban álló célokat kell meghatározni, és legalább relatív közmegegyezést kell kialakítani a megoldandó probléma természetéről és az elérendő célokról.

Ha a golyót prés alá teszik, akkor belapul, ha megszűnik a nyomás, akkor visszaugrik eredeti alakjára. Ha túl nagy a nyomás, akkor összetörik, soha többé nem lesz már golyó. Ha viszont a golyót meglölik, akkor gurulni kezd, megváltozik a hely(zet)e. Nem is kell túl nagy erő ahhoz, hogy „nyugalmi” helyzetéből kitérjen. Ha csak nem akadályokon gördítenénk át. Az sem mindegy, hogy milyen irányba lökjük meg a golyót, mert a lökés után elég sokáig abba az irányba fog gurulni.

Ha a golyót mozgásba akarjuk hozni, akkor nem prés alá kellene helyezni, hanem jól irányzott, megfelelő nagyságú kezdőlökést kell adni neki. És az akadályokat elmozdítani...

¹Jegyzetek

Az Út a munkához programtól függetlenül is úgy gondolom, hogy a gazdaság növekedési pályára állításához a munkaerő hiányzik, nem a tőke. A magyar versenyelőny a külföldi tőkéért folyó, visegrádi országok közötti versenyben a munkaerő minősége volt, csak hogy a minőségi munkaerő elfogyott.

² Lásd fentebb: a biztosítási elvű álláskeresési támogatást nem kívánom elvenni, korlátozni, hanem egy felzárkóztató alternatívát kínálok.

Csapó Gábor¹ – Garadnay-Erdélyi Tímea² – Koltai Luca³:
A Társadalmilag Felelős Vállalkozás minősítés (Social Label)

A társadalmi felelősségvállalás (corporate social responsibility, CSR) nagyon divatos lett az elmúlt időszakban. Sok nagyvállalat és multinacionális vállalkozás igyekszik demonstrálni elkötelezettségét, mutatja be akcióit a sajtó előtt. Egyre több civil szervezet foglalkozik ezzel a területtel, és vár tőle extra forrásokat. Bár első hallásra a vállalkozások ügyének látszik, a CSR mégis kapcsolódhat a szociál- és foglalkoztatáspolitikához, a helyi és kistérségi fejlesztéshez is.

Mi a CSR?

„A vállalati társadalmi felelősség (CSR) fogalom jelentése, hogy a vállalatok önkéntesen szociális és környezeti szempontokat érvényesítenek üzleti tevékenységükben és a partnereikkel fenntartott kapcsolatokban⁴. Azt jelenti, hogy a vállalatok a társadalmi igények kezelése érdekében túllépnek a kollektív szerződésekből rögzített minimális jogi előírásokon és kötelezettségeken. A vállalatok az érdekelt partnerekkel együttműködve a társadalmi felelősségvállalás révén hozzájárulhatnak a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi ambíciók kielégítéséhez.”⁵

A CSR kapcsán nagyon fontos szempont az értékteremtés, nemcsak a vállalati kultúrában, de a termékekben és a környezethez való mindennapos viszonyulásban, valamint a foglalkoztatottakkal való teljes kapcsolatrendszerben is. Például ha elbocsátás szükséges, akkor nemcsak a kötelező pénzbeli juttatásokat nyújtják az elküldött munkatársnak, de segítenek neki új munkahely felkutatásában, esetlegesen átképzésekbe való bekapcsolódásban is.

A fogalom fenti meghatározása hangsúlyossá teszi, hogy a cégek *önként* vállalnak feladatokat, és ezzel környezeti és társadalmi kérdéseket is érintenek. Fontos, hogy a jogszabályok betartásán túl vállalnak kötelezettségeket, vagyis a jogszabályi megfelelés önmagában még nem a felelősségvállalás része.

Állandó vita folyik arról, hogy a CSR területén hol húzódjon a kötelezettségek és az önkéntes vállalások határa. A vállalkozások természetesen nagyobb hangsúlyt adnak az önkéntességnek, míg az érdekvédelmi szervezetek szeretnék, ha a szabályozások egyre nagyobb területeket fednének le.

A CSR nem jelenti a *közfeladatok* átadását vagy átvállalását, akár önkéntesen teszi a vállalat, akár nem. A CSR továbbá nem egyenlő az adományozással, és feltételezi az érintettek (stakeholderek) széles körű bevonását.

Valójában Magyarországon is sok vállalkozás végez CSR-tevékenységet, de anélkül, hogy ismerné a fenti definíciót, illetve, hogy tisztában lenne ennek a tevékenységen túlmutató és marketingértékkel is bíró hatásaival. A felelős vállalati magatartás ugyanis egyre inkább piaci elvárás, ezzel együtt deklaráltan megfelelő marketingkommunikációs eszköz is. Egy cég a külvilág számára megjelenített pozitív tulajdonságokkal képes odavonzani és megtartani a legjobb munkaerőt, növelni az értékesítést és elősegíteni a stratégiaileg fontos partnerkapcsolatok kiépítését.



A kormány 1025/2006. (III.23.) határozatában kinyilvánította szándékát, hogy ösztönzi, erősíti és társadalmilag elismertté teszi a felelős gazdálkodói magatartást. Három konkrét lépést fogalmaz meg a határozat: a Gazdasági és Szociális Tanácsban vitát kezdeményez a társadalmilag felelős munkáltatói magatartás ismérveiről, valamint a jó gyakorlatok feltárásáról és elősegítéséről. Az Országos Érdekegyeztető Tanács keretében és az Ágazati Párbeszéd Bizottságokban egyeztetést szorgalmaz arról, hogyan segítheti a CSR a rendezett munkaügyi kapcsolatokra irányuló törekvéseket, valamint nyolc minisztériumot kér fel arra, hogy folytassanak párbeszédet a munkáltatókkal, és dolgozzák ki közösen azokat az eszközöket, amelyekkel a munkáltatók felelősségvállalását elismerik.

Munkahelyi esélyegyenlőségi díjak

A társadalmi felelősségvállalás koncepciója jelenleg már nemcsak egy elmélet, amely néhány vállalat ügye, hanem az elmúlt években rohamosan terjedő elvárássá változott.

Ma Magyarországon hozzávetőlegesen tíz olyan díj van, amelyet a munkáltatók a társadalmi felelősségvállalás részterületein elért eredményeikért kaphatnak. Ezek többsége a humánerőforrás-gyakorlat egy-egy szegmensét értékeli, míg például a Környezeti Megtakarítás Díj a cégek környezettudatos gyakorlatát. E díjak azonban nem auditrendszerűek, hanem pályázhatók, így sokszor nem lehet tudni, hogy a leírtak mögött mi a tényleges tartalom. Ez negatív hatásokkal is járhat, csökkentheti a díjak értékét, ezért mutatkozott meg hamarosan az egységesítés igénye. Ennek jeleként az 1025/2006 (III. 23) Kormányhatározat 4. pontjában jelenik meg először a „társadalmilag felelős vállalkozás” (social label) minősítés kidolgozásának szükségessége. Az auditszerű minősítésekről a következő fejezetben ejtünk szót.

Néhány díj a területen:

- *Legjobb Munkahely Felmérés*⁶

A felmérést a Hewitt Associates több mint tíz éve végzi az egész világon, Magyarországon 2001 óta. A felmérés célja, hogy a vállalatok átfogó és összehasonlítható képet kapjanak munkavállalóik elégedettségéről, az esetleges humánpolitikai problémákról és a vállalat fejlődési lehetőségeiről.

- *A befogadó és sokszínű munkahelyért*⁷

2007 novemberében az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezetének (ILO) regionális irodája ezzel a címmel tüntetett ki kilenc olyan magyarországi vállalatot, amelyek kiemelkedő teljesítményt nyújtottak a munkahelyi esélyegyenlőség megvalósulása érdekében.

- *Befogadó munkahely*

A Fővárosi Esélyegyenlőségi Módszertani Iroda az Európai Szociális Alap és a Magyar Kormány támogatásával hirdette meg a „Befogadó munkahely” díjat. A 2005 óta adományozott díj az Európai Unió EQUAL közösségi kezdeményezésének támogatásával indult Befogadó Budapest program része. A díjra két kategóriában, költségvetési és nonprofit szervezetek, illetve vállalkozások is pályázhattak. A bíráló bizottság a szakmai értékelésben az érintett célcsoportok jelenlétét, a folyamatok szabályozását, az esélyegyenlőségi terv tartalmát, a juttatási és képzési rendszert,

valamint a munkaügyi kapcsolatokat és a munkavégzés körülményeit is vizsgálja.

- *Legjobb női munkahely*

A pályázat meghirdetésével és a beérkezett pályázatokban ismertetett jó gyakorlatok terjesztésével a Magyar Női Karrierfejlesztési Szövetség rá kíván mutatni a nők foglalkoztatásának esélyegyenlőségi aspektusán túl a nők alkalmazásának gazdasági szükségességére: a nők munkahelyi integrációja és esélyegyenlőségének biztosítása a versenyképesség szempontjából is meghatározó jelentőségű. A díjat adományozók célja egyrészt a beérkezett pályázatok segítségével feltérképezni, milyen HR-intézkedésekkel biztosítható hatékonyan a női-férfi esélyegyenlőség a nők munkaerőpiaci integrációjában és karriertervezésekor; másrészt a legjobb gyakorlatok összegyűjtésével és terjesztésével segítséget nyújtani az érdekelt vállalatoknak, hogy a HR-vezetők feltérképezhessék, milyen fejlődési potenciállal rendelkezik a vállalat e téren.

- *Családbarát Munkahely*

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium 2000 óta ítéli oda a Családbarát Munkahely díjat azoknak a cégeknek, amelyek a munkavállalóikat a munka és a magánélet összeegyeztetésében segítő vállalati gyakorlatot alkalmaznak. A díj a kiemelkedő jó példák elismerésével és nyilvánossá tételével kíván hozzájárulni a szervezetek társadalmi felelősségvállalásának és a versenyképességének növeléséhez.

Mind a meglévő díjazási rendszernek, mind az auditoknak vannak előnyei és hátrányai. Különösen így van ez, ha a folyamat különböző szereplői szemszögéből vizsgáljuk meg őket. Akár díjakról, akár auditrendszerrel beszélünk, fontos figyelembe venni az kiíró/elbíráló és a pályázó szempontjait.

A díjazási rendszerek jellemzői a kiírók szempontjából:

- előnye:
 - a díjak egy része már ismertségre tett szert (pl. Családbarát Munkahely Díj, Legjobb Munkahely Felmérés)
 - könnyű a lebonyolítás, viszonylag kicsi a forrásigény
- hátránya:
 - a sok díj csökkentheti azok egyenkénti hatását, csökken az egy-egy díjra pályázók száma
 - önbevallásos pályázatok alapján ítélik oda őket, így a valós tartalom elfedhető
 - versenyhelyzetet teremt a pályázók közt, így egy olyan évben, amikor több a pályázó, nehezebb elnyerni a díjat
 - a legtöbb díj egy-egy érintetti körre fókuszál
 - elsősorban technikai feltételek meglétét vizsgálják a bírálók, és nem a vállalati kultúrát

A jelenlegi díjak jellemzői a pályázók szempontból:

- előnye:
 - kevés erőforrást igényel, viszonylag egyszerű pályázati forma
 - az ismertebb díjak logója alkalmazható a marketing-tevékenységben
- hátránya:
 - gyenge a médiavisszhang
 - sokszor az elbírálás nem transzparens

A társadalmi felelősségvállalási audit, mint ösztönző⁸

Hagyományos értelemben az auditrendszerekben a szervezeteket külső szakértők vizsgálják abból a szempontból, hogy megfelelnek-e a törvényi előírásoknak. A 80-as években bevezetett minőségbiztosítási auditok célja a vállalatok teljesítményének növelése. A teljesítmény a piacok megtartásával, új piacok megszerzésével is növelhető, amelyhez sokszor szükséges bizonyos sztenderdeknek való megfelelés. Ilyen sztenderdek születtek a minőségügy (ISO9001), a munkavédelem és egészségbiztonság (OHSAS), a környezetvédelem (ISO14001) területén, ezeket már hazánkban is több cég alkalmazza. Elérhető a fenti dimenziókat átfogó, az érintett fogyasztókat és munkavállalókat is bevonó értékelési rendszer is (ilyen például az EFQM önértékelési rendszer⁹).

„A szociális auditrendszerek szintén a vállalatok piaci és társadalmi megítélését befolyásolják. Felmérik, hogy működésük, illetve annak eredménye mennyiben felel meg a társadalmi értékeknek, célkitűzéseknek, hogy hol tart az adott szervezet a társadalmi felelősségvállalásban, a cégen belül is megjelenő társadalmi kérdések kezelésében, megoldásában. A szociális audit lehetővé teszi annak mérését és kommunikálását, hogy milyen értékeket jelenít meg, illetve kíván a jövőben képviselni az adott szervezet, mint a társadalommal sokrétű kapcsolatban álló egység. A szociális auditokat a tudatos fogyasztói, különösképpen a környezetvédelmi mozgalmak erősödése hívta életre: például az ún. ökoauditok révén kommunikálják a cégek társadalmi felelősségvállalásukat a környezetvédelem területén.”¹⁰

Az auditrendszer jellemzői a kiírók szempontjából:

- előnye:
 - objektív és átlátható
 - folyamatosságot biztosít
 - valódi teljesítményre ösztönöz
 - szemléletformálásra használható
 - gazdasági előnyök, kedvezmények köthetők hozzá
- hátránya:

- több erőforrást igényel az auditálási eljárás, fenntartás stb.
- be kell vezetni az új „márkát”
- a komolyabb elvárások miatt nagyobb fokú tájékoztatás szükséges
- a pályázóktól is nagyobb erőforrást igényel
- a kisebb vállalkozásoknak nagyobb terhet jelenthet

Az auditrendszer jellemzői pályázói szempontból:

- előnyei:
 - a folyamat átlátható, kezdettől felmérhetőek a megfelelés kritériumai
 - a folyamat elején megbecsülhető a befektetendő erőforrások mértéke
 - fejlődési lehetőséget rejt magában
 - gazdasági előnyök kötődhetnek hozzá
 - médiaértéke magasabb
- hátrányai:
 - több erőforrást igényel
 - betekintést igényel a belső folyamatokba
 - csak folyamatos teljesítménnyel lesz fenntartható a minősítési fokozat

Nemzetközi példák

A Diversity Works for London tapasztalatai

A Londoni Fejlesztési Ügynökség (London Development Agency¹¹) minősítési rendszerét másfél éve indították el a brit szabályozásnak megfelelően, állami-önkormányzati finanszírozással. A Diversity Works for London¹² (DwFL) projekt célja, hogy felkeltse a londoni nagy cégek, kis- és középvállalkozások érdeklődését a társadalmi tudatosság iránt, illetve segítséget nyújtson a munkáltatóknak a társadalmi tudatos működéshez, a jó gyakorlatok kialakításához.

A rendszer kialakításakor a helyi problémákra reagáltak. London lakossága 7,56 millió fő, ebből 66% aktív korú, 19% 15 éves vagy fiatalabb. A Nagy-Britannia- és EU-szinten is fiatal város egyik legfőbb problémája a különböző nemzethez, nyelvhez és kultúrához tartozó bevándorlók magas számából származik: a lakosság harmada nem brit születésű, a bevándorlók közel kétharmada színes bőrű. Így a számítások szerint tíz éven belül a munkahelyek 80%-át valamilyen kisebbségi csoporthoz tartozó munkavállaló fogja betölteni. A 4,6 millió munkahely 76%-a a magánszektorban található, felerészt nagyvállalatoknál. Nagyszámú lengyel és ír munkavállaló dolgozik az építőiparban, míg a feketék, indiai és

pakisztáni származásúak jellemzően a vendéglátóiparban és egyéb szolgáltatásokban helyezkednek el. A jelenlegi városvezetés a munkahelyek sokszínűségét a fejlődés egyetlen lehetséges útjának tartja, ezért ösztönzi a cégeket az ezzel kapcsolatos nyitásra, a jó gyakorlatok kialakítására. A program célja, hogy a bevándorlók számára a munkaerőpiac egyéb szektorai is megnyíljanak, illetve több lehetőséget kapjanak a szakmai karrier építésére, az előmenetelre.

További probléma a nők foglalkoztatása. A jelenlegi adatokból kiinduló számítások szerint tíz év múlva a keletkező állások 70%-át nők töltik majd be. A brit szakmai nyelvben a hagyományos munkanélküli (unemployed) kifejezés mellett új kategória (worklessness) jelent meg, mely a munkanélküli helyzetet mint hiányállapotot fejezi ki, utalva ezzel azokra, akik a munkaerőpiactól legtávolabb vannak. A foglalkoztatási programok célja ez utóbbi csoportba tartozók létszámának csökkentése. Ebben a csoportban a rokkantnyugdíj-szerű juttatásból élők mellett számos olyan nő is található, aki gyermekét neveli, háztartásbeli, de aktív korú, és megfelelő lehetőségek mellett állást vállalna. A nők foglalkoztatásában a legfőbb probléma a munka és a magánélet összeegyeztetéséből, illetve a nők és férfiak bérezésében és előmeneteli lehetőségeiben mutatkozó egyenlőtlenségből adódik, így a program célja ezek csökkentése, illetve a magánéleti kötelezettségeket figyelembe vevő munkahelyek kialakítása.

A célok elérése érdekében a London Development Agency egy információs honlapot hozott létre, amelyen a regisztráltak számára elérhetőek a társadalmi tudatosság kialakítását segítő útmutatók, önvizsgálati kérdőívek is. A kérdőívek a londoni hátrányos helyzetű célcsoportokhoz kapcsolt hat dimenzióban mérik a cégek gyakorlati működésének társadalmi tudatosságát. Ezek a dimenziók: nők, idősebb munkavállalók, feketék és más nemzeti kisebbségek, vallási kisebbségek, fogyatékosok és sérültek, homoszexuálisok. A gazdasági szervezetek a kérdőív segítségével felmérhetik társadalmi tudatosságuk szintjét, majd tanácsadók segítségével határozhatják meg és járhatják végig azt az utat, amely az ideális társadalmi tudatosság kialakításához számukra szükséges. Azok a cégek, amelyek a hat dimenzióban feltett kérdésekre adott válaszaik alapján úgy ítélik meg, hogy felkészültek az egységes kritériumrendszer követelményeire, egy szociális auditban vehetnek részt. Az auditon jól teljesítők használhatják a DWfL arany minősítését.

A program államilag finanszírozott, az állami szektor és a cégek együttműködésén alapul, a cégek számára a tanácsadás és az audit térítésmentes. Az arany minősítést elnyerő cégek nem kapnak állami támogatást vagy kedvezményt, hasznuk abból származik, ha a honlapon, reklámjaikban nyilvánosságra hozott értékeiken és stratégiájukon keresztül partnereik, megrendelőik, vevőik felé kommunikálják társadalmi tudatosságukat, és az ezt tanúsító címkét. A programban jelenleg százharminc cég vesz részt, az arany minősítést eddig hét cég nyerte el, s jelenleg közel tíz cég vár auditra.

A belga social label (társadalmi felelősség minősítés)

2002 januárjában a belga parlament törvényt fogadott el a vállalkozások társadalmilag felelős gyakorlatainak minősítéséről¹³. A világon akkor egyedülálló jogszabály a cégek számára olyan, a termékekre vonatkozó címke megszerzését teszi lehetővé, amely tanúsítja, hogy a termék előállításának teljes folyamata során tisztelőtben tartják az ILO társadalmi felelősséggel kapcsolatos alapvető ajánlásait.

A minősítést a belga gazdasági minisztérium adja, az érintetteket képviselő személyekből (stakeholderek) álló bizottság ajánlása alapján, legfeljebb három évre. Kizárólag olyan termékek kaphatják meg, amelyek előállítása során nemcsak a termelőüzem, hanem annak beszállítói is tiszteletben tartják az ILO ajánlásait. A minősítést a Gazdasági Minisztérium által kijelölt felügyelők végzik, akik jelentést készítenek a cégről, amelyet a dolgozókkal, a felelős vezetőkkel, a cég székhelyén, telephelyén működő helyi szervezetekkel készített interjúkra és személyes látogatásra alapoznak. Ennek nyomán javasolhatja az érintettekben álló bizottságnak (Committee for Socially Responsible Production - Bizottság a Szociálisan Felelős Termékekért) a minősítés kiadását. A bizottság tizenhat tagból áll, jelen vannak benne a kormány, a munkavállalók, kereskedelmi egyesülések, a fogyasztóvédelmi civil szervezetek és a fejlesztési együttműködések képviselői. A bizottság létrehozott egy programot a résztvevő szervezetek monitorozására, előrehaladásuk ellenőrzésére is. A minősítést a Gazdasági Minisztérium akkreditálja, és az általa megbízott felügyelők ellenőrzik. A Gazdasági Minisztérium évente jelentést tesz a Parlamentnek a minősítési eljárás működéséről.

A minősítés bevezetése óta több országban, így Dániában, Olaszországban és Hollandiában is elkezdtek a belgához hasonló szociális minősítési rendszer kidolgozását. A kidolgozók azt remélik, hogy a minősítés hamarosan egységes európai gyakorlat lesz, erre mutat az Európai Parlamentnek a social labelről szóló határozata is. Ám az európai hatóságok még a tagállamok tapasztalataiból a címkére vonatkozóan levonható következtetésekre várnak.

Az a cég, amely kéri és megkapja a social labelt, és ezt követően valamilyen törvényteleniséget követ el, akár két és fél millió eurós büntetéssel és öt évig terjedő szabadságvesztéssel is sújtható.

A minősítés alapját azok az ILO-sztenderdek alkotják, amelyek egy világszerte egységes, a szociális jogokról szóló törvény magjává válhatnak. Ezek a sztenderdek nemcsak garantálják a jogokat, hanem megmutatják azok tiszteletben tartásához szükséges erőforrásokat is.

Jelentéstételi Keretrendszer (Global Reporting Initiative)¹⁴

A fenntartható, felelős teljesítményről szóló beszámolók összehasonlíthatóvá és átláthatóvá tétele érdekében született a Globális Jelentéstételi Keretrendszer (Global Reporting Initiative), amelyet az ENSZ Fejlesztési Programja alakított ki. Ez minden vállalat számára megfogalmaz olyan indikátorokat, amelyekkel mérni tudják a társadalmilag felelős gyakorlatok terén nyújtott teljesítményüket.

A nemzetközi szervezet a humán, emberjogi és szociális területen – az érintettek véleményét is figyelembe véve – több olyan indikátort dolgozott ki, amelyek mentén ösztönzik minden vállalat általános és egységes beszámolását. Ezeket az indikátorokat egyre több országban támogatják mind az állam, mind az egyéb érintettek (stakeholderek).

A GRI-indikátorok mentén a társadalmi felelősségvállalás iránt elkötelezett vállalatok különböző eszközöket dolgoznak ki annak érdekében, hogy felmérjék, azonosítsák a vállalat működésének környezeti és szociális, társadalmi hatásait, majd stratégiát, intézkedéseket, tevékenységeket fogalmaznak meg azok javítása érdekében.

A GRI-indikátorok területei:

- Társadalom

- Munkaügyi gyakorlatok
- Emberi Jogok
- Termékfelelősség
- Piaci jelenlét
- Közvetett gazdasági hatások
- Átfogó adatok
- Anyagok
- Szállítás
- Energia
- Termékek és szolgáltatások
- Víz,
- Hulladék és kibocsátás
- Biodiverzitás

Az indikátorok közül az első három kapcsolható a social label magyarországi rendszeréhez. A social label mint szociális audit a GRI koncepciójához két irányból is kapcsolódik. Egyrészt ösztönzi a felelősségvállalás terjedését, gyakorlati megvalósulását. Azaz segít annak, aki már elköteleződött a felelősségvállalás mellett, de konkrét eszközöket keres a gyakorlati megvalósításhoz. Ehhez egy könnyen alkalmazható, gyakorlatias, testreszabott és konkrét intézkedési javaslatokat eredményező folyamatot ajánl. Másrészt motiválja azokat, akik még nem köteleződtek el, mert az auditon feltárt eredmények, a szakértők javaslatai és a potenciális előnyök megfogalmazása megadhatja a kezdő lökést a vállalatoknak a felelősség útján.

Javaslat a magyarországi Társadalmilag Felelős Vállalkozás minősítésre¹⁵

A kormány 1025/2006. (III.23.) határozatában fogalmazza meg a Social Label, társadalmilag felelős vállalkozás minősítés létrehozásának szükségességét.

A határozat alapján a kormány eltökélt szándéka, hogy a munkáltatók önkéntességen alapuló felelős gazdálkodói magatartását ösztönözze, erősítse, társadalmilag elismertté tegye, ennek érdekében felhívja az érintett minisztereket, hogy dolgozzanak ki olyan eszközöket, amelyek a felelősségvállalást elismerik, ill. felhívja a szociális és munkaügyi minisztert, hogy dolgozza ki a „társadalmilag felelős vállalkozás” (Social Label) kritériumrendszerét.¹⁶

Az alább vázolt minősítés módszertanát 2008-ban a Budapest Esély¹⁷ műhelye dolgozta ki, széles körű szakértő gárda és érintett szervezetek bevonásával. A módszertan kimunkálását az EQUAL közösségi kezdeményezés keretein belül az Európai Unió és a Magyar Kormány finanszírozta. A módszertan tesztelése lezajlott, így a bevezetése 2009-ben megkezdődhet. A cikk következő részeiben bemutatjuk a „Társadalmilag Felelős Vállalkozás ” minősítés jellemzőit, és lehetőségeit. Véleményünk szerint ez a minősítési rendszer alkalmas arra, hogy betöltse a fenti kormányrendeletben megfogalmazott szerepet. Fontos előnye, hogy a különböző érintettek széles körének bevonásával készült minősítési rendszer alkalmas a társadalmi közmegegyezés magasabb szintjének képviselésére.

Miről szól, mit jelent?

A Társadalmilag Felelős Vállalkozás minősítés néhány jellemzőjében a CSR-rendszerekhez hasonlít, így némely eleme a felhasználó cégek számára már ismerős lehet, ugyanakkor nem ölel fel a CSR-hoz hasonlóan széles területet, nem tér ki például a környezeti hatásokra, a korrupcióellenes biztosítékokra. Részletesen érinti viszont a társadalmi területet, a vállalat külső tevékenységei (pl.: NGO-k, helyi társadalmi kezdeményezések támogatása) helyett elsősorban a munkavállalókkal kapcsolatos kérdésekre, gyakorlatra építve. Ezért a Társadalmilag Felelős Vállalkozás minősítés a CSR-politika része, annak bővítménye lehet.

A minősítés másfelől több is, mint CSR: HR-gyakorlat és munkaerő-piaci stratégia egyben. A hátrányos helyzetű munkavállalói csoportokra hangolja a vállalatot, kész receptet kínál a sokszínű humán erőforrás helyes foglalkoztatásához, az ehhez szükséges jó gyakorlatok kialakításához és fejlesztéséhez. A cég meglévő gyakorlatára felépített rendszert pedig auditokkal tartja karban – ami a CSR-rendszereknek általában nem jellemzője. A sokszínű foglalkoztatás felé mutató gyakorlatokkal szinte minden cég rendelkezik, a minősítés célja ezek rendszerezése, tudatosítása. Így azok a cégek is hasznát vehetik, amelyeknek nincs CSR-politikájuk, és ennek kialakítására nem is készülnek.

A magyarországi Társadalmilag Felelős Vállalkozás minősítés célja ezért, hogy ne csak egy területen vizsgáljon meg egy-egy szervezetet, hanem minél szélesebb körben tekintse át a humán erőforrás-politikát. Fontos, hogy a címke egy hosszú távon fenntartható folyamat eredménye legyen, és a cég szabályozásainak szerves részévé váljon. Lényeges, hogy minden intézkedés és akció a szervezetek valamennyi alkalmazottjának, vezetőjének és a tulajdonosoknak is hasznot hozzon. Talán meglepő a tulajdonosok mint haszonélvezők jelenléte, ám úgy gondoljuk, hogy a sokszínűség és a tudatos humánpolitika, a juttatások költséghatékony tervezése (pl. cafeteria-rendszer bevezetése) a kiadások csökkentésével közvetetten, vagy a profittermelés növekedésével közvetlenül is hasznot hoz a tulajdonosoknak. A kidolgozásnál fontos szempont volt, hogy ez a minősítési rendszer a foglalkoztatók széles körét elérje, és ne csak a nagy létszámú munkáltatók számára nyújtson lehetőséget.

A minősítés a munkavállalók közül különös hangsúlyt helyez (1) a nők, családosok, kisgyermekesek; (2) a faji, etnikai kisebbséghez tartozók, romák; (3) a fogyatékkal élő, megváltozott munkaképességűek; (4) a negyven év felettiek; (5) a vallási kisebbséghez tartozók; (6) az eltérő szexuális orientációjúak munkafeltételeinek és esélyegyenlőségének javítására. A Társadalmilag Felelős Vállalkozás minősítés célcsoportjai rugalmasak: attól függően, hogy a cég munkavállalói milyen demográfiai, társadalmi és életmód csoportokból kerülnek ki, a minősítés célcsoportjai is bővíthetnek.

A Budapest Esély által kidolgozott Társadalmilag Felelős Vállalkozás minősítés főbb jellemzői:

- egységes rendszer, amely minden, az esélyegyenlőség szempontjából hátrányba került csoportot figyelembe vesz
- a szervezetek, vállalkozások, intézmények lehető legszélesebb körére kiterjed
- a minősítés szintjei egy folyamat részei
- a folyamat során a minősített cég saját erőforrásainak megfelelően dolgozza ki a különféle intézkedéseket, figyelembe véve a piaci környezetet, amelyben működik
- nem egyszeri, lezáruló folyamat, hanem a visszacsatolások révén egyre bővülő és fejlődő rendszer

- nem végleges, hanem meghatározott időközönként újra auditálandó minősítés
- minél szélesebb rétegek számára ad pozitív kimenetet, beleértve a kisebbségi és többségi csoportokat, a szervezetek alkalmazottait, vezetőit, tulajdonosait
- a folyamat részeként a cég egyéb, a humánpolitikával összefüggő szabályzatai és intézkedései is pozitív irányba változnak

A Társadalmilag Felelős Vállalkozás minősítés rendszere értéknek tekinti, ha a minősítendő cégek:

- a hátrányos helyzetű csoportok számára is elérhető munkalehetőségeket kínálnak a vállalatban belül
- biztosítják a munkahely megtartását a hátrányos helyzetű csoportok számára is
- humán erőforrással foglalkozó részlegei felkészültek arra, hogy a minősítés bevezetését elősegítsék
- vezetői és dolgozói érdekeltek és elkötelezettek a minősítés megszerzésében
- képesek folyamatosan működő, fejlődő rendszert létrehozni
- a tevékenységet még nem befolyásoló rugalmassággal működtetik a minősítési rendszert
- tiszteletben tartják a munkavállalók jogait
- a hatalmi pozíció használata helyett ösztönző rendszereket és megfelelő környezetet alakítanak ki a jobb munkavégzés érdekében
- a cég termelési folyamataira káros mértékű fluktuációt az ezt okozó problémák feltárásával és megoldásával, és nem a folyamatos toborzással kívánják kezelni;
- jól megfogalmazott és mindenki számára elérhető toborzási-kiválasztási és előmeneteli rendszert működtetnek
- fontosnak tartják, hogy a munkahelyi kultúra ne felülről vezérelt legyen, hanem a dolgozókkal együttműködésben végrehajtott folyamat végeredménye
- kialakítják azokat a módszereket, amelyek elősegítik a diszkriminációval érintett csoportok munkahelyi befogadását

A minősítés szintjei

A minősítési szinteket a tervezéskor úgy alakították ki, hogy a szervezetek minél szélesebb köre számára elérhető legyen. Nem minden cég gyakorlata fog már a kezdetekben megfelelni a legmagasabb minősítési szintnek, de ettől még honorálni kell elkötelezettségüket. Várhatóan lesznek olyan vállalatok, amelyek először csak ismerkedni kívánnak a rendszerrel, és sok segítségre, tanácsadásra van szükségük ahhoz, hogy a későbbiekben akár a legmagasabb minősítést is megkaphassák. Mások érdeklődnek a minősítés iránt, de például forráshiány miatt nem tudnak végrehajtani bizonyos beruházásokat (pl. akadálymentesítés). A rendszer ezért értékeli azt is, ha a szervezet már szabályzatainak kidolgozásakor figyelembe veszi a minősítési rendszer értékeit, és lehetőségeihez mérten tesz azért, hogy társadalmilag felelős céggé váljon.

A fentieket szem előtt tartva a következő szinteket hozták létre:

- *A belépés, felkészülés szintjén* a cég érdeklődik a folyamat iránt, ezért információkat kap róla, rendezvényeken, tanácsadásokon vesz részt, megtervezi, hogy mely szintet szeretné elérni. Tanácsadók segítségével felméri kiinduló állapotát, végiggondolja,

milyen intézkedéseket kell bevezetnie a kívánt szint eléréséhez. Kulcsszó: felmérés.

- A *Bronz fokozatú Társadalmilag Felelős Vállalkozás* részletes tervet készített az ideális szint eléréséhez, és megvalósított néhány, önmagával szemben támasztott elvárást. Kulcsszó: tervezés.
- Az *Ezüst fokozatú Társadalmilag Felelős Vállalkozás* a megfogalmazott ideális szint elvárásai legalább felének megfelel. Kulcsszó: változás.
- Az *Arany fokozatú Társadalmilag Felelős Vállalkozás* az ideális szint elvárásai többségének megfelel, illetve önmaga is tesz a minősítés értékeinek terjesztésért. Ennek érdekében széles körben kommunikálja ennek előnyeit. Kulcsszó: kommunikáció.

A bronz, ezüst és arany minősítés elnyeréséhez a cégnek minősítő auditon, megtartásához háromévente megújító auditon kell részt vennie. Utóbbi célja, hogy a vállalat a meglévő gyakorlatához igazítsa a dokumentációt és a végbement változásokhoz a terveket. A szintek egymásra épülnek, így a magasabb minősítési szint eléréséhez az alacsonyabb szint követelményeit is teljesíteni kell. A minősítési szintek átjárhatósága azt jelenti, hogy ha egy cég teljesíteni tudja a feltételeket, akkor nem kell végigjárnia az összes fokozatot, a belépési szint kihagyásával is kérhet auditot, sőt kérheti, hogy egyből az Ezüst vagy az Arany szintnek való megfelelést vizsgálják. Ha egy cég az általa kértnél alacsonyabb vagy magasabb szintnek felel meg az auditon, azt is megkaphatja.

A Társadalmilag Felelős Vállalkozás minősítés jövőképe

A munkavállalókkal kapcsolatos felelősség, a befogadó munkahely értékeinek támogatásához nagyon jó eszköz a szociális audit (social label). Hiszen az átlátható és objektív minősítési rendszer lehetővé teszi, hogy mind a kiíró, mind a pályázók az azonos minősítésű szervezetektől azonos teljesítményt várjanak el. Így állami kedvezmények és előnyök köthetőek a minősítés megszerzéséhez.

A minősítés fenntarthatóságának kérdése központi téma volt a rendszer kidolgozása során. Bevezetését motiválná, ha azok a szervezetek, amelyek a minősítést megkapják, kedvezményekben részesülnének. Ez honorálná azt az energiabefektetést és munkát, amit a minősítés bevezetése és fenntartása jelent.

A következőkben a minősítési rendszer kidolgozásában részt vett szakemberek néhány javaslatát soroljuk fel.

- A közbeszerzési eljárások során részesüljenek előnyben a szervezetek.
- Bármely fokozattal rendelkező szervezet részesüljön járulékkedvezményben a hátrányos helyzetű csoportok tagjainak foglalkoztatása esetén, az új fokozat megszerzésétől számított három évig. A megújító audit után ez a kedvezmény csak akkor járjon, ha magasabb fokozatot szerez a szervezet.
- A helyi önkormányzatok partnerségével kialakítható olyan támogatási rendszer, amely a minősített gazdasági társaságoknak a helyi adóból ad kedvezményt.
- Általános szemléletmódként javasolt, hogy az állam, illetve a helyi önkormányzat a minősítés megszerzését a humán erőforrásba történt beruházásként kezelje, és a beruházásokhoz kötődő támogatásokat, hiteleket, illetve azok után járó kedvezményeket biztosítsa a minősített gazdasági szervezeteknek, vállalkozásoknak.

Ezt a szemléletmódot a jelenlegi gazdasági válsághelyzet is indokolja.

- A minősítés fokozataihoz nem anyagi természetű állami kedvezmények, támogatások is kapcsolhatóak, például bizonyos pályázatoknál előny, máshol feltétel legyen a minősítés megléte mind az állami, mind a piaci szektor, illetve az egyházi és civil szervezetek számára.
- Az önkormányzatoknak (ajánlás, állásfoglalás vagy jogszabály formájában) ösztönözniük kell, hogy a minősítés bevezetését helyi szinten támogassák, népszerűsítsék, hiszen a cégek társadalmilag felelős gyakorlatának közvetlen haszonélvezői a helyi munkavállalók, tágabb értelemben a helyi közösség.
- Az elvi támogatás mellett az önkormányzatokat ösztönözni kell arra is, hogy a minősített cégeknek kedvezményeket adjanak (köz célú beruházásoknál előny, helyi adókedvezmények, egyéb, mérhető gazdasági hasznot hozó kedvezmények – a jelenlegi kedvezményrendszer fenntartása mellett vagy helyett) – ezek jogszabályi lehetőségeinek megteremtése részben szintén az állam feladata (pl. a közbeszerzési törvény szükség szerinti módosításával).

Társadalmi felelősség és gazdasági helyzet¹⁸

A gazdasági helyzet olyan külső tényező, amelyre a Társadalmilag Felelős Vállalkozás minősítéssel kapcsolatos munkánkkal nem tudunk közvetlen hatást gyakorolni. E tekintetben a 2008-as foglalkoztatottsági tényekből, a lezárt, illetve az idén végrehajtandó konvergenciaprogramok nyilvános eredményeiből és terveiből következtethető, általánosan használt gazdasági becslésekből indultunk ki.

Ennek alapján megállapítható, hogy Magyarországon alacsony a foglalkoztatás színvonala, messze elmarad az európai országok többségétől. Ez korlátozza a gazdaság növekedését, alkalmazkodóképességét, szűk korlátok között tartja az államháztartás bevételeit, miközben növeli a terheit (mindenekelőtt a társadalombiztosítási és általában a szociális ellátásokra fordított kiadásokat), korlátozza az adóterhek tartós mérséklésének lehetőségét és fokozza a társadalmi kirekesztődés kockázatát.

A hitelválság következtében beálló recessziós időszak, úgy tűnik, megváltoztatja a korábbi gazdasági növekedésről alkotott elképzeléseket. A válsághelyzet kezelésére eddig tett intézkedésekből látható, hogy a gazdasági élénkítés időszaka a tervezettnél várhatóan későbbre toldódik. A társadalmi felelősség a recesszió hatására látszólag talán háttérbe szorul, a cégek a piacok visszaszorulásával a bővítés helyett a túlélésre koncentrálnak.

Épp ezért a humán erőforráshoz kapcsolt intézkedések a legfontosabbak a gazdasági szervezetek válságos időszakaiban. A humán erőforrásba fektetett energia, anyagiak hosszabb távon busásan megtérülnek, ezért a növekedés és prosperitás szakaszát megélő cégek vélhetően továbbra is megengedhetik majd maguknak, hogy a társadalmi felelősség „luxusával” foglalkozzanak.

A likviditási gondokkal küzdő, létszámcsökkentésre, átszervezésre kényszerülő vállalatok pedig hatékonyabban kezelhetik helyzetüket némely jó gyakorlat elsajátításával és alkalmazásával. Ha a csak gazdasági érdekeket szem előtt tartó, gyors cselekvés helyett több szempontú humánpolitikai döntéseket hoznak, az nem veszélyezteti, hanem segíti fennmaradásukat, és hosszabb távon, a dolgozók lojalitásának megnyerésével, növelésével

pozitív eredményt is hoz. Ilyen, ha a tömeges létszámleépítés helyett lehetőség szerint a továbbfoglalkoztatást segítő kedvezményeket vesznek igénybe, vagy atipikus munkaformákat találnak. Vagy, ha ez elkerülhetetlen, gondoskodó leépítést hajthatnak végre, így kevésbé terhelve a szociális rendszert, ezzel is hozzájárulnak a válsághelyzet következményeinek csökkentéséhez.

Másfelől egyes közgazdasági és társadalomtudományi nézetek szerint¹⁹ a GDP növekedése nem jár együtt automatikusan a foglalkoztatottsági szint növekedésével, hiszen a munkaerő-kereslet, különösen a képzetlen munkaerő esetén, a termelékenység növekedésénél rugalmasabban reagál a bérek növekedésére. Ez az elmélet vitába száll azzal az elképzeléssel is, hogy amíg a GDP nem nő, nem nőhet a foglalkoztatás sem. Az elméletből egy optimistább következtetés is levonható: az első reakcióként várható létszámleépítések és a termékek iránti kereslet csökkenése lenyomja majd a béreket, így az álláskereső aktív korú népesség számának növekedése után egy ponton a foglalkoztatás újból bővülni fog, hiszen az alacsony bérek a 2000 óta tapasztaltak szerint a foglalkoztatottság növekedéséhez vezetnek.

Az alacsony bérek mellett a válságból való kilábaláskor a cégek más eszközökkel tartják és nyerik majd meg munkavállalóik lojalitását – ekkor szintén nagy szerep juthat majd a társadalmi felelősséget sugalló gyakorlatok terjedésének.

Emellett számolhatunk azzal a hatással is, hogy a beszűkülő piacokon a vállalkozások számára vonzóbbak lesznek a közmegrendelések. Vagyis a közbeszerzések során előírhatóak lesznek a vállalkozások számára olyan nem anyagi jellegű kritériumok, mint például a munkáltatói felelősség, esélyegyenlőség biztosítása.

¹Jegyzetek

A szerző szociális munkás, a Mozgássérült Emberek Rehabilitációs Központja hálózati koordinátora..

² A szerző szociológus, a Budapest Esély projektvezetője.

³ A szerző szociálpolitikus, a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet tanácsadója.

⁴ COM(2001) 366 végleges.

⁵ COM(2006) 136 végleges

⁶ <http://was7.hewitt.com>.

⁷ http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/good_practices.pdf

⁸ A fejezet Keveházi Katalin–Fertetics Mandy (2008): A családbarát munkahely audit c. tanulmány alapján. (Kézirat; Jól-Lét Alapítvány.)

⁹ Lásd: http://www.uti.bme.hu/data/segedanyag/17/efqmmodell_092900.pdf

¹⁰ Keveházi–Fertetics: id. mű.

¹¹ Lásd: <http://www.lda.gov.uk/>

¹² <http://www.diversityworksforlondon.com/>

¹³ www.social-label.be

¹⁴ A fejezet Keveházi Katalin–Fertetics Mandy idézett műve alapján készült.

¹⁵ A fejezet Csapó Gábor–Garadnay-Erdélyi Timea–Koltai Luca: Kézikönyv a Társadalmilag felelős vállalkozás minősítés (social label) használatához c. műve alapján készült.

¹⁶ A Kormány 1025/2006. (III.23.) határozata a munkáltatók társadalmi felelősségének erősítéséről és ezt ösztönző intézkedésekről (3-4. pont).

¹⁷ Fővárosi Közhasznú Foglalkoztatási Szolgálat Kht. módszertani részlege.

¹⁸ A fejezet Csapó – Garadnay-Erdélyi – Koltai idézett műve alapján készült.

¹⁹ Scharle Ágota: Nőhet-e a foglalkoztatás, ha nem nő a gazdaság? In.: Esély 2008/2. sz. 15–25.p. alapján.

Papházi Tibor – Kovács Martina

Idősek a szociális ellátórendszerben, 2000-2006

A szociális törvény (az 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról, Szt.) a rászoruló idősök számára külön is biztosítja a szociális alapszolgáltatásokat és a személyes gondoskodás körébe tartozó szakosított ellátásokat. Az idősellátás intézményrendszerének a törvény hatálybalépésétől meglévő sajátossága, hogy az idősök számára nevesített ellátástípus sem csak kifejezetten a nyugdíjas korú, 60 év feletti számára biztosítja az ellátást, hanem a törvény az idősöknek címzett ellátásokat a 18 év feletti rászorultaknak is lehetővé teszi, mind az alap, mind a nappali, mind pedig a bentlakásos ellátások tekintetében. Ennek ellenére elmondhatjuk, hogy bizonyos ellátástípusok elsősorban az idősöket célozzák meg, mint az alapellátások közül az étkeztetés és a házi segítségnyújtás, vagy a szakosított, bentlakásos, ápolást és gondozást nyújtó ellátástípuson belül az idősök otthona.

Adataink a KSH szociális tárgyú adatgyűjtéseiből származnak, ezen belül az 1207-es és a 1202-es OSAP számúakból, táblázataink és ábráink ezekből számíthatók, ezért külön forrásmegjelölést már nem tartalmaznak. Ehhez hozzáfűzzük, hogy demográfiai adatok nem minden bontásban állnak ezekben rendelkezésre minden évre, ezért pótlásukat KSH-kiadványokból és a Szociális Ágazati Információs Rendszerből oldottuk meg. Ezek viszont egymással nem teljesen megfeleltethető források, aminek oka, hogy egyik a lakónépességi nyilvántartást, másik a népszámlálások alapján számított állandó népességet veszi alapul. Ráadásul a 2000. évi megyei bontásban nem találtunk már olyan adatot, amely a 2001. évi népszámlálás szerint tüntetné fel az adatokat. Ezek az inkongruenciák azonban a számítások eredményeit megítélésünk szerint nem módosítják említésre méltóan.

A demográfiai helyzet

A statisztika szintjén az idősök aránya az alábbiak szerint alakul: az időskorú népesség folyamatosan növekszik, amely a társadalmi előregedés ismert jelensége. Elemzésünkben, ahol az adatok rendelkezésre állnak, a 2000. évet tekintettük bázisévnek, míg az utolsó év, amelyből adatok rendelkezésre állnak, a 2006-os. Ebben az időintervallumban a fenti jelenség

úgy alakult, hogy 2006-ra az össznépeség 1,4 %-kal csökkent, a 60 év felettiiek száma viszont 5%-kal nőtt. Az idősek aránya is nő a társadalomban. A 60 éven felüliek aránya 2000-ben még 20,1%, 2006-ban már 21,4 %. Az idősek között a nők száma több mint másfélszerese a férfiakénak, számuk 2006-ra valamelyest nagyobb mértékben emelkedett, és a férfi-nő arány is kismértékben továbbment a nagyobb női jelenlét irányába. Mindez az idősellátás szempontjából azt jelenti, hogy a tovább romló férfi halandósági mutatóknak köszönhetően az idősellátás egyre nagyobb mértékben az idős nők ellátása felé tolódik.

Ez az eltolódás még erősebb a szociális szolgáltatások körében. Legnagyobb mértékű a szakosított ellátások területén, ahol az idősek bentlakásos intézményi formáiban (tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó intézményeknél együtt, és csak a 2004–2006 éveket tekintve) a 60 év feletti nők száma 2,6-szerese a 60 év feletti férfiakénak. Az idősek nappali ellátásánál ez a mutató már a 2000–2006 évek átlagában 2,1, és az étkeztetésben a legalacsonyabb, ahol a korosztályhoz tartozó nők száma 1,9-szerese az ugyanilyen életkorú férfiaknak. A házi segítségnyújtásban a nőtöbbség azonban majdnem eléri az idősek bentlakásos ellátásában tapasztalható nagyságot, ráadásul majdnem egyenletesen nő a vizsgált időintervallumban, s ugyanez vonatkozik az idősek nappali ellátására is. Más mutatókkal kifejezve: az étkeztetésben a férfi-nő arány a 2000–2006 évek átlagában 35/66%, a házi segítségnyújtásban 28/72%, az idősek klubjában 32/68%; az idősek bentlakásos intézményeiben pedig (a 2004–2006 évek átlagában) 28/72%. Mindez azt is jelenti, hogy különösen a házi segítségnyújtásnak és a bentlakásos idősellátásnak egyre inkább az idős nők szükségleteit kell kielégítenie, illetve ezeknek kell megfelelnie. Ráadásul a nappali ellátásban a 60 éves és idősebb férfiak száma abszolút számokban is csökkent, míg az idős nők száma itt is kismértékben növekedett (1. táblázat).

1. táblázat

Férfiak és nők arányának változásai az idősök között az egyes ellátástípusokban (%)

Megnevezés	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
60 éves és idősebb férfiak aránya az idősök között	38,7	38,6	38,6	38,5	38,5	38,5	38,5
60 éves és idősebb nők aránya az idősök között	61,3	61,4	61,4	61,5	61,5	61,5	61,5
60 éves és idősebb férfiak aránya az étkeztetésben	34,1	34,4	34,6	34,5	34,6	34,2	34,7
60 éves és idősebb nők aránya az étkeztetésben	65,9	65,6	65,4	65,5	65,4	65,8	65,3
60 éves és idősebb férfiak aránya a házi segítségnyújtásban	28,3	28,8	29,4	28,9	28,4	27,6	27,2
60 éves és idősebb nők aránya a házi segítségnyújtásban	71,7	71,2	70,6	71,1	71,6	72,4	72,8
60 éves és idősebb férfiak aránya az idősök klubjaiban	32,4	33,0	33,4	32,3	31,4	30,5	29,9
60 éves és idősebb nők aránya az idősök klubjaiban	67,6	67,0	66,6	67,7	68,6	69,5	70,1
60 éves és idősebb férfiak aránya az idősök bentlakásos ellátásában					27,7	27,3	27,6
60 éves és idősebb nők aránya az idősök bentlakásos ellátásában					72,26	72,70	72,40

Ezen túlmenően azt is megállapíthatjuk, hogy – az Szt. megengedő rendelkezéseinek köszönhetően – a szociális szolgáltatások között még a szorosan vett idősellátáson belül is a leginkább idősellátást végző intézmények a bentlakásos szolgáltatások között és a házi segítségnyújtás területén találhatók. Ugyanis az időskorúak otthonaiban és gondozóházaiban a 60 éven felüliek átlagosan (az életkor tekintetében rendelkezésre álló 2004 és 2006 közötti adatok szerint) 92%-os arányban találhatók, míg a házigondozásban 2000 és 2006 között a 60 éven felüliek aránya ugyanennyi, 2004–2006 években néhány tizeddel meg is haladja ezt. Az idősök klubjaiban viszont a korosztály részvétele 81% (2000–2006 között, átlagosan), míg az étkeztetésben 79%, azaz ezek azok az elsősorban időseknek szánt ellátási formák, ahol az idősök aránya a legkisebb.

Az ellátórendszer változásai

Hogyan tart lépést a demográfiai változásokkal, az idősök számának növekedésével az idősök szociális ellátórendszere? Legáltalánosabban azt mondhatjuk, hogy az idősellátás rendszere 2000 óta a nappali ellátás kivételével mindegyik ellátástípusban bővült, de a statisztikailag kimutatható igényekhez mérten ez a bővülés nem feltétlenül elegendő.

Alapellátás: étkeztetés és házi segítségnyújtás

Az alapellátás tekintetében elmondható, hogy az étkeztetés és a házi segítségnyújtás területén a 60 éves és idősebb ellátottak száma is nagyobb mértékben növekedett, mint az idősök száma az egész országot tekintve. A 60 év felettiek 5%-os növekedéséhez képest az étkeztetésben részesülők száma 12%-kal, a házi segítségnyújtásban részesülők száma 22%-kal nőtt ugyanebben a korcsoportban.

Az ellátottak számának növekedése elsősorban annak tulajdonítható, hogy többen kerülnek be az ellátásba, mint amennyien kikerülnek belőle. A 2000. és 2006. években átlag közel kétezer fővel kaptak többen étkeztetést és 1300 fővel többen házi segítségnyújtást, mint amennyien kikerültek ezekből az ellátásokból, az egyes évek különbségeinek erőteljes ingadozása mellett. Százalékosan kifejezve, a bekerülők száma az étkeztetésben átlagban 5, a házi segítségnyújtásban 7%-kal haladja meg a kilépőket.

Hogy az ellátottak számának 2000 óta kétségbevonhatatlan növekedése nem jelenti az idősök ellátásának jelentős kiterjedését, azt az alábbi statisztikai tények mutatják.

Az ellátást kérők száma a vizsgált időintervallumban átlagosan mintegy 4500 fővel haladja meg azok számát, akik ellátást kaptak az étkeztetés, míg kb. kétezer fővel a házi segítségnyújtás tekintetében. Ez országos összesítésben soknak tűnik, hiszen a halmozódásra figyelemmel is azt mondhatjuk, hogy éves szinten kb. egy községi ember marad ki az alapellátásból, de megyei, kistérségi vagy települési szintre elosztva ezt, az ellátást hiába kérők száma ennél jóval kisebb, bár nyilván nem egyenletes elosztást mutat.

Azt, hogy az alapellátásban az idősök ellátása nem fedi le teljes körűen a szükségleteket, még inkább következtethetjük abból a tényből, hogy igen kicsi az ellátásban részesülők aránya. Az

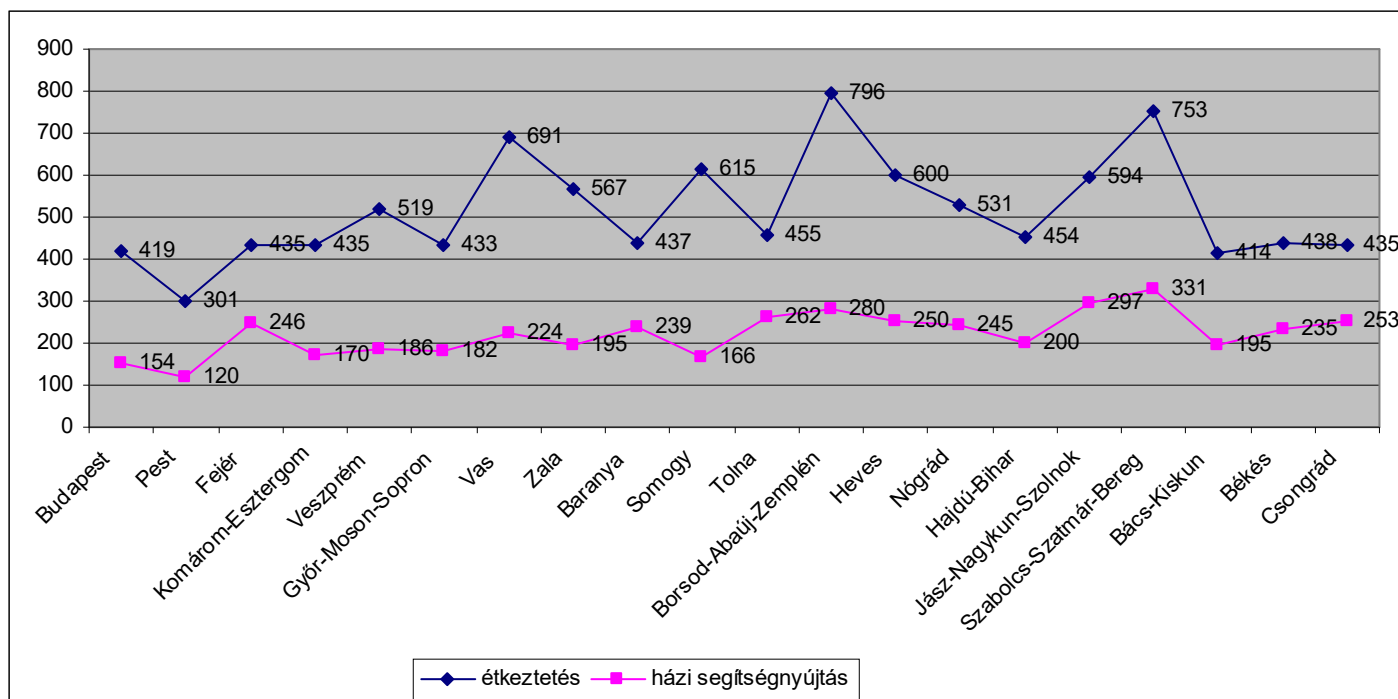
étkeztetésben részesülő 60 évesek és idősebbek aránya az összes 60 éves és annál idősebbek között 2000-ben 3,7% volt, 2006-ban kerekén 4%, ugyanezek az értékek a házi segítségnyújtásban 1,8 és 2,1%. Az idősoros statisztikai vizsgálat alapján tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az ellátottak számának növekedése nem jelentette az idősök ellátottsági szintjének érdemi emelkedését. Ehhez hozzátehetjük, hogy ha nem 2000-et, hanem 1993-at, a szociális törvény hatálybalépését tekintjük bázisévnek, akkor az ellátottak számának növekedése az abszolút számok tekintetében is kismértékű. 1993-ban ugyanis az étkeztetésben 110 671, a házi gondozásban 49 206 fő részesült, míg 2006-ban 108 938 és 48 088 fő. A halmazódás kiküszöbölésével e két fő alapellátási formában együtt 1993-ban 123 296 fő részesült, ezt az ellátotti létszámot 2000 után csak 2005-re sikerült először meghaladni 1257 fővel.

Az alapellátás helyzetét (azon belül a szociális étkeztetést) megyei szinten vizsgálva megállapíthatjuk, hogy valamennyi ellátottat, nem csak a 60 éveseket és idősebbeket figyelembe véve, ezek tízezer 60 éves és idősebb lakosra jutó megoszlása alapján a legtöbb ellátott Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (2000 és 2006 közötti időszak átlagában 796 fő), ill. Szabolcs-Szatmár-Beregben (753 fő) található, a legkevesebb pedig Pest megyében (301 fő), Bács-Kiskunban és Budapesten.

A tízezer 60 éven felülire jutó házi segítségnyújtásban részesülő a 2000–2006 közötti időszak átlagában, területi bontásban, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében volt a legmagasabb (331 fő), valamint Szolnok és Borsod-Abaúj-Zemplén, a legalacsonyabb pedig Pest megyében (120 fő), Budapesten és Somogyban (1. ábra).

1. ábra

Tízezer 60 éven felüli lakosra jutó étkeztetésben és segítségnyújtásban részesülő átlaga 2000-2006 között megyénként (fő)



A két ellátást fenntartók szerint, együttesen vizsgálva megállapítható, hogy mindkét szociális szolgáltatási típusban a legmagasabb az önkormányzati fenntartású szolgáltatók aránya, ill. a legtöbb igénybe vevő önkormányzati keretek között részesül ellátásban. Az étkeztetés tekintetében 2000-ben az ellátottak 98,9%-a önkormányzati fenntartású szolgáltató által került ellátásra, mely arány folyamatosan csökkent, 2006-ban 96%-ot ért el. A házi segítségnyújtás esetében is az önkormányzati fenntartású szolgáltatók egyértelmű túlsúlya látszik, csökkenéssel (2000: 96,4%; 2006: 94%). Ez részben a törvényi előírásokkal is magyarázható, hiszen minden települési önkormányzat számára kötelező (lenne) ezen szolgáltatások megszervezése. A nem önkormányzati szolgáltatók aránya elenyésző, de összhangban az ellátottak számának emelkedésével összességében emelkedő tendenciát mutat. Az egyházi fenntartású szolgáltatók által étkeztetésben részesítettek aránya az összes fenntartó arányában elenyésző, de folyamatos évi növekedést mutat (2000: 0,3%; 2006: 1,1%). Az alapítványok, közalapítványok által fenntartott intézmények révén ellátottak száma 2006-ban volt a legmagasabb (540 fő, 0,5%), hasonló tendencia mondható el az egyesületi fenntartású intézmények által gondozottak arányáról is (900 fő, 0,8%). Egyéni, vagy társas vállalkozás által működtetett intézmények a vizsgált időszakban csak 2003-ban jelentek meg mint szolgáltatók, s akkor is csak az összes gondozott 0,1%-át látták el (96 fő). Hasonló arányok mutathatók ki a házi segítségnyújtás területén is (2. táblázat).

2. táblázat

Étkeztetésben és házi segítségnyújtásban részesültek aránya tárgyév XII. 31-én intézményfenntartók szerint (%)

Megnevezés	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Étkeztetésben részesültek							
Önkormányzat*	98,9	99,0	98,8	98,1	98,2	97,2	96,0
Egyház, egyházi intézmény	0,3	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	1,1
Alapítvány, közalapítvány	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5
Egyesület, társadalmi szervezet	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,6	0,8
Egyéni vagy társas vállalkozás	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Közhasznú társaság, központi költségvetési intézmény	0,2	0,2	0,3	0,2	0,6	1,1	1,1
Egyéb intézmény	0,0	0,0	0,1	0,5	0,0	0,0	0,5
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Házi segítségnyújtásban részesültek							
Önkormányzat*	96,4	98,1	97,1	97,8	97,7	96,8	94,0
Egyház, egyházi intézmény	0,2	0,2	0,2	0,6	0,4	0,5	0,7
Alapítvány, közalapítvány	0,2	0,9	2,1	0,7	0,8	1,0	1,5
Egyesület, társadalmi szervezet	0,6	0,7	0,3	0,6	0,5	0,8	1,1
Egyéni vagy társas vállalkozás	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Közhasznú társaság, központi költségvetési intézmény	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5	0,9	1,3
Egyéb intézmény	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	1,4
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Települési, megyei, fővárosi, kisebbségi önkormányzat, önkormányzati intézményfenntartó társulás

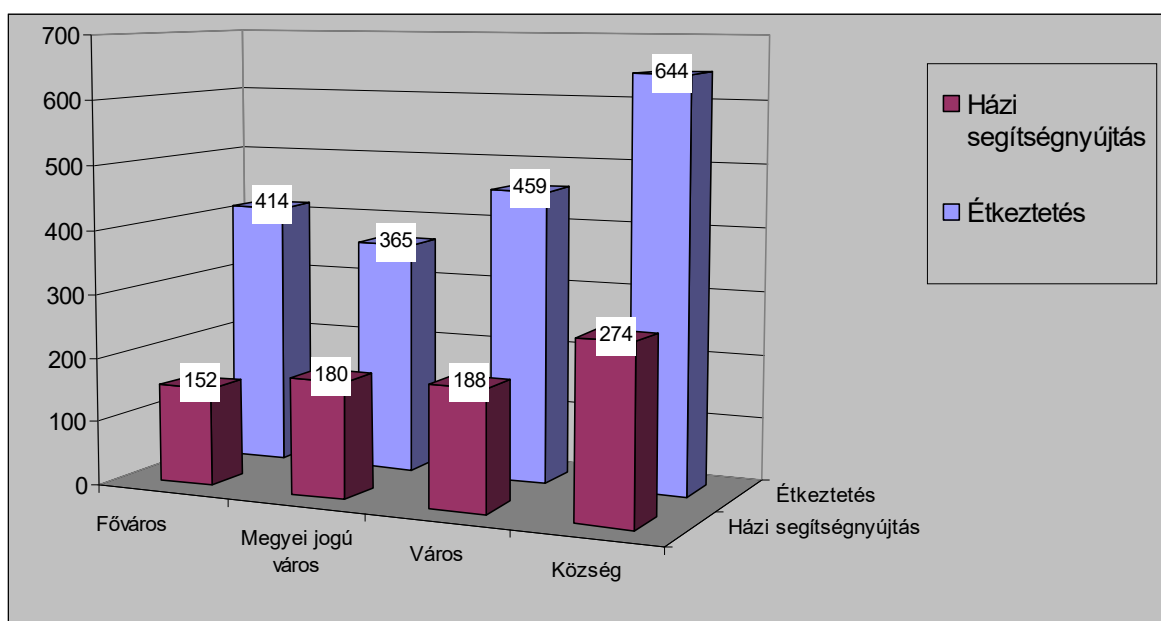
Az alapellátás keretei között megvalósuló szociális étkeztetésben településtípus szerint a legtöbben községekben részesültek, mely folyamatos emelkedést mutat (2000-ben az ellátottak 42%-a, ami 2006-ra 4,3%-kal nőtt), a legkevesebb ellátott pedig a megyei jogú városokban kerül ellátásba (2000-ben az összes ellátott 14,9%-a, mely csökkeni látszik 2006-ban 13,8%-a).

A tízezer 60 éven felüli lakosra jutó ellátottak száma településtípus szerinti bontásban is hasonló tendenciával írható le: a legmagasabb a községekben, mely összhangban az ellátotti számok növekedésével, emelkedést mutat (2001: 568 fő, 2003: 654 fő, 2006: 699 fő; 2001–2006 közötti átlag: 644 fő). A tízezer 60 éven felülire jutó gondozott száma a megyei jogú városokban a legalacsonyabb: 2001: 384 fő, 2003: 370 fő, 2006: 370 fő, 2001–2006 közötti átlag: 365 fő).

Házi segítségnyújtásban a szociális étkeztetéshez hasonlóan a legtöbbben községekben részesültek (2000-ben az összes ellátott 41,7%-a, mely 2006-ra 5,8%-kal növekedett). Adott szolgáltatási típusban a legkevesebb ellátott a fővárosban volt, 2000-ben az összes ellátott 16,4%-a, mely 2006-ra 5%-kal csökkent. Tehát leginkább a kisebb településeken élő rászorulókat éri el a két ellátási típus, amit a tízezer azonos korúra jutó ellátotti adatok is mutatnak (2. ábra). Ráadásul, a tízezer lakosra jutó viszonyszámok idősorai 2001–2006 között azt mutatják, hogy a fővárosban egyenletesen csökken az ellátás, míg a községekben folyamatosan növekszik.

2. ábra

Tízezer 60 éven felüli lakosra jutó étkeztetésben és segítségnyújtásban részesülő átlaga 2001-2006 között településtípus szerint (fő)



Az idősellátás bővülését az adatok alapján vélhetően befolyásolja az ellátórendszer kapacitásának és költségeinek alakulása. Az alapellátás tekintetében a kapacitást csak a foglalkoztatottak számával tudjuk megragadni az OSAP-statisztika alapján. Ez az összes foglalkoztatottat jelenti, mert az étkeztetés tekintetében csak ezt tartja nyilván a statisztika, ők ebben az ellátástípusban nem bonthatók szakképzettség, illetve fő- és mellékfoglalkozásúak szerint. Mivel a térítésidő- és működésiköltség-adatok csak a teljes alapellátásra állnak rendelkezésre, az ezekből számított mutatók az ellátottak vonatkozásában nem különíthetők el a 60 éves és idősebb ellátottak tekintetében sem, csak az alapellátásra egységesen értelmezhetők.

A foglalkoztatottak száma a vizsgált időintervallumban közel 25%-kal csökkent. A csökkenés nyilvánvalóan a kevésbé szakképzetteket érintette elsősorban, amit az is valószínűsít, hogy az egy foglalkoztatottra jutó bérköltség jelentősen növekedett. 2000-ben még 31 177 Ft volt országosan ennek az egy főre jutó havi összege, 2006-ban már 101 922 Ft volt, nyilván elsősorban a szakképzettség emelkedésének köszönhetően. A hét év alatt tehát több mint háromszorosára nőtt az alapellátásban dolgozók havi átlagos bére országosan, az összes foglalkoztatott tekintetében (ami nyilván nagy különbségeket mutat pl. területileg, intézmények és szakképzettség szerint). A bérnövekedésnek, a foglalkoztatottak száma csökkenésének azonban ára is volt: az egy foglalkoztatottra jutó ellátottak száma 2000-ről 2006-ra másfélszeresére emelkedett. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy ezek nagy különbségeket rejtő átlagok, de bruttó értékek is, járulékokkal együtt értendők, tehát az alapellátásban lévő bérszínvonal helyzete még a foglalkoztatottak számának a csökkenését is (részben) magyarázhatja. Mindezt megerősíti, hogy a szociális ágazatban az alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresete 2006-ban a Magyar statisztikai évkönyv szerint 128 506 Ft volt.

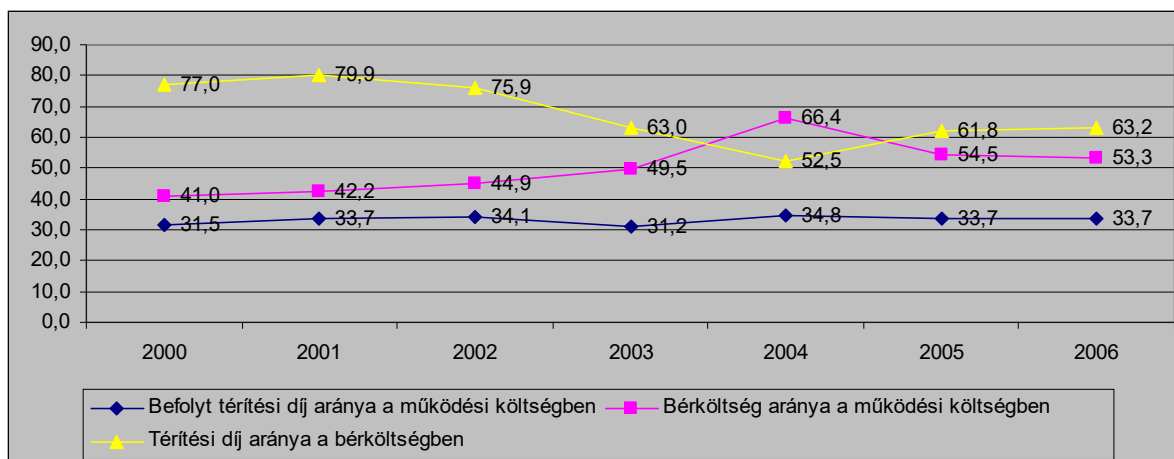
A megnövekedett bérköltség másik jelentős hatása, hogy a működési költségek egyre nagyobb részét teszi ki a bérköltség. 2000-ben az alapellátás teljes működési költsége közel tízmilliárd forint volt, ez 2006-ra kevesebb mint kétszeresével növekedve megközelítette a 19 milliárd forintot. Az egy ellátottra jutó működési költség is emelkedett, bár kisebb mértékben (64%-kal): 2000-ben havi átlagban ez 7378 Ft volt, 2006-ban már 12 073 Ft. A bérköltségek viszont két és félszeresére emelkedtek: a 2000-es 4 milliárd forintról a 2006-os 10 milliárd forintra. Míg 2000-ben a bérköltség aránya 41% volt a működési költségekben, egyenletes évenkénti emelkedés után ez 2004-re elérte a 66%-ot, ezután 2006-ra 53%-ra csökkent.

A bérköltségek megnövekedésével nemcsak a működési költségekkel, hanem a térítési díjakkal is jelentősen nyílt az olló. A térítési díjak és a működési költségek hányadosainak százalékban kifejezett értéke összességében alig emelkedett a vizsgált időintervallumban. A befolyt térítési díjak összege 2000-ben 3 milliárd forint volt, ami 2006-ra alig több mint kétszeresére, 6,3 milliárdra emelkedett. A működési költségekhez viszonyított arányszáma 32%-ról 34%-ra nőtt, a 2004-es csúcson 35% volt. Mindez összefüggésbe hozható azzal, hogy a térítési díj fizetésére kötelezettek száma kismértékben emelkedett ugyan, de arányuk az alapellátásban részesültek között csökkent a 2000-es 88%-ról 84%-ra. Az egy fizetőre jutó térítési díj emelkedett ugyan, de havi átlagban összességében alig több mint 2000 Ft-tal.

Ennek következménye, hogy míg 2000-ben a térítési díjak a bérköltség háromnegyed részét tették ki, addig 2006-ban már csak kevesebb mint kétharmadára biztosítottak fedezetet (3. ábra).

3. ábra:

Térítési díj, működési költség és bérköltség mutatók az alapellátásban (%)



Idősek nappali ellátása: idősek klubja

A nappali ellátás 2000-ben még az Szt. szerint a szociális szolgáltatások külön típusát jelentette a szakosított ellátások között, 2005. január 1-től az alapszolgáltatásoknak vált részévé. Az OSAP-adatgyűjtések azonban megtartották a nappali ellátás korábbi önálló adatstruktúráját, ami megkönnyíti az idősek helyzetének statisztikai áttekintését ebben az ellátástípusban.

A nappali ellátás „beolvadását” az alapellátások közé az is befolyásolhatta, hogy a mutatói még gyengébbek, mint az alapellátásnál tapasztaltak. Mindenekelőtt megállapíthatjuk, hogy az idősek nappali ellátásában a 60 éves és idősebbek száma 2000 és 2006 között szinte teljesen ugyanannyi: 2000-ben 32 140, 2006-ban 32 212 fő az OSAP-statisztika szerint. Az idősek klubjában lévő összes ellátott száma még csökkent is, ami azt mutatja, hogy a 60 éves és idősebbek aránya valamennyivel nagyobb is, mint a bázisévben.

Míg az alapellátásnál azt tapasztaltuk, hogy a bekerülők-kikerülők némi ingadozással pozitív egyenleget mutatnak, addig a nappali ellátásnál ez az ingadozás sokkal nagyobb, és

össességében negatív. A hullámozást jelzi, hogy 2000-ben 39, 2006-ban 694 fő volt a kiáramlási többlet, de 2001-ben 455, 2005-ben 719 fővel volt több a bekerülők száma az idősök klubjaiba. Össességében 2006-ban 2%-kal, 869 fővel voltak kevesebben az idősök klubjaiban, mint 2000-ben. Ezek egy része nyilván más ellátási formákba került, valószínűsíthetően nagyobb mértékben a bentlakásos intézményrendszerbe.

Igénylők pedig ennél az ellátástípusnál is jelentkeznek, még ha kevesebben is, mint amennyit az alapellátás két formájánál tapasztaltunk. A vizsgált hét év átlagában, 1500 fővel kértek többet ellátást az idősök nappali ellátásába, mint amennyien kaptak. Ez azonban egy kevésbé egzakt mutató, mint amivel az alapellátások esetében találkoztunk, mert halmozódást tartalmazhat. Míg ugyanis alapellátást minden településnek biztosítani kell, nappali ellátást nem mindegyiknek: 2004. év végéig a kétezer fő feletti településeken kellett nappali ellátást biztosítaniuk az önkormányzatoknak, 2005. január 1-től már csak a 3000 fő felettieknek. Ezért elméletileg lehetséges, hogy egy személy több helyre is adott be kérelmet az ellátásba kerülés érdekében, noha adott évben az ellátást kérték és az ellátásba kerültek különbsége így is elmarad az alapellátásnál tapasztaltaktól.

Az idősök nappali ellátását területi alapon vizsgálva is megfogalmazható az ellátotti létszám és arány tekintetében a főváros túlsúlya, mely időben növekvő tendenciát mutat (2000: 6139 fő, az összes ellátásban részesített 15,4%-a, 2006: 6210 fő, 15,9%). Budapest statisztikai adatait figyelmen kívül hagyva, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében volt a legmagasabb az ellátottak száma (2000: 3807 fő, 9,5%, 2006: 3697 fő, 9,5%), ill. Jász-Nagykun-Szolnok megyében láthatunk erőteljesebb gyarapodást (2000: 1832 fő, 4,6%, 2006: 3600 fő, 9,2%). A legkevesebb ellátott Fejér (2000-ben 794 fő, 2006-ban 819 fő), ill. Veszprém megyében (2000: 1023 fő, 2006: 806 fő) volt. Össességében az ellátotti arány csökkenését láthatjuk 10 megyében (Komárom, Veszprém, Győr-Moson-Sopron, Baranya, Somogy, Tolna, Heves, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Csongrád), növekedést 6 megyében (Pest, Fejér, Zala, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Bács-Kiskun és Békés).

Tízezer 60 éven felülire jutó idősök nappali ellátásában részesülők 2000 és 2006 közötti időszakra számított átlaga legmagasabb Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében volt (362 fő), és még Békés és Borsod-Abaúj-Zemplén megyékben, legalacsonyabb Pest megyében (79 fő), valamint Fejér és Veszprém megyékben (3. táblázat).

3. táblázat

Tízezer 60 éven felülire jutó idősök nappali ellátásában részesülő megyénként (fő)

Terület	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Átlag
Budapest	157	157	161	162	149	153	149	155
Pest	85	81	84	86	77	71	72	79
Fejér	105	101	97	97	93	107	96	100
Komárom-Esztergom	249	233	236	224	219	204	194	222
Veszprém	148	121	116	106	107	104	105	116
Győr-Moson-Sopron	143	132	126	127	131	126	118	129
Vas	201	190	181	182	187	187	187	188
Zala	193	184	181	181	186	187	184	185
Baranya	181	178	171	163	154	161	155	166
Somogy	264	259	254	262	249	207	211	244
Tolna	189	177	183	177	182	180	162	179
Borsod-Abaúj-Zemplén	271	254	251	250	250	250	246	253
Heves	185	176	177	182	180	167	164	176
Nógrád	236	217	214	204	201	197	189	208
Hajdú-Bihar	200	187	189	181	183	197	212	193
Jász-Nagykun-Szolnok	218	206	208	204	193	197	401	232
Szabolcs-Szatmár-Bereg	398	412	402	404	380	358	179	362
Bács-Kiskun	246	233	236	228	231	245	242	237
Békés	351	336	340	342	354	356	354	348
Csongrád	240	224	225	228	219	217	199	222

Fenntartók szerinti megközelítésben vizsgálva, a 2000 és 2006 közötti időszakban az összes nappali ellátásban részesítettek döntő többsége (2000-ben az összes ellátott 95,4%-a, 2006-ban 87,5%-a) önkormányzati fenntartású intézményben került ellátásra, mely a magas arányszámok ellenére is a gondozottak számának egyértelmű csökkenését jelzi (2000: 40 173 fő; 2006: 38 258 fő). Az egyházi fenntartású nappali intézmények 2000-ben az összes nappali ellátást igénybe vevő 1,8%-át látták el (772 fő), ez az arány folyamatos növekedés mellett 2006-ban 3,9% (1683 fő) volt. Hasonló, növekvő tendencia írható le az alapítványi működtetésű (2000: 0,9%, 2006: 4%); egyesületi fenntartású intézmények (2000: 0,8%, 2006: 1,9%) által ellátottak hányadát vizsgálva is. A vállalkozások által működtetett nappali ellátás megszervezésére csak 2001–2003 közötti időszakban került sor, mely minden évben az összes gondozott 0,2%-át tette ki, tehát ebben a szolgáltatási ágban is csekély a piaci kezdeményezések számaránya. Hasonló tendenciát fogalmazhatunk meg az idősök klubjának fenntartók és ellátottak szerinti bontását vizsgálva is, ahol az önkormányzati fenntartású intézetek dominálnak (2000-ben az összes gondozott 96,6%-a vagyis 38 559 fő; 2006-ban 91,5%-a, 35 744 fő). Az egyházi fenntartású intézmények 2000-ben az összes gondozott 1,8%-át látták el, 2006-ban 4%-át; az alapítványok 2000-ben 0,5%-át, 2006-ban 1,4%-át, s hasonló emelkedő tendencia figyelhető meg az egyesületi szervezésű intézmények esetében is

(2000: 0,3%, 2006: 0,8%). A vizsgált időszakban egyéni vagy társas vállalkozások által megszervezett ellátásra nem került sor az idősök nappali ellátásában (4. táblázat).

4. táblázat

Idősök klubjaiban lévők aránya tárgyév XII. 31-én intézményfenntartók szerint (%)

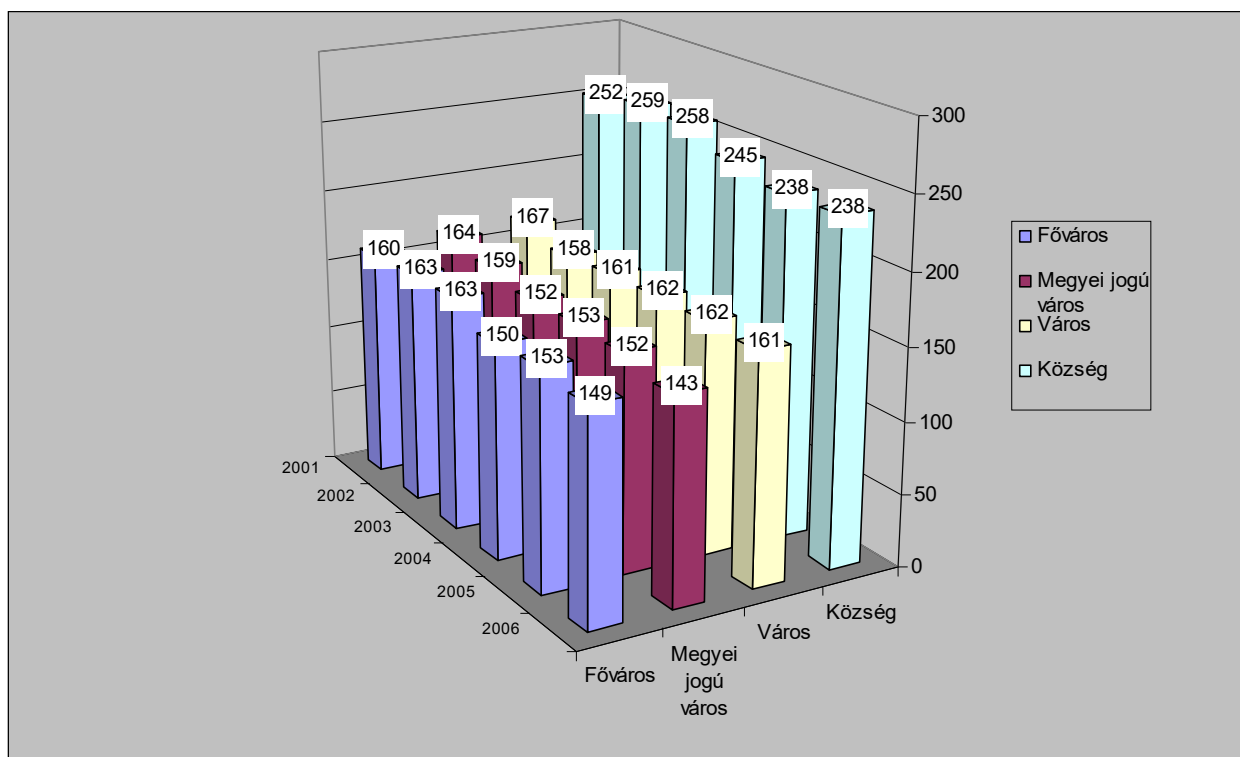
Fenntartó	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Átlag
Önkormányzat*	96,6	96,2	95,4	94,8	93,9	92,5	91,5	94,4
Egyház, egyházi intézmény	1,8	2,7	2,9	3,1	3,2	3,5	4,0	3,0
Alapítvány, közalapítvány	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	1,1	1,4	0,8
Egyesület, társadalmi szervezet	0,3	0,0	0,1	0,2	0,3	0,5	0,8	0,3
Egyéni vagy társas vállalkozás	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Közhasznú társaság, központi költségvetési intézmény	0,6	0,5	0,9	0,6	1,8	2,4	2,2	1,3
Egyéb intézmény	0,2	0,0	0,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,1
Összesen:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Települési, megyei, fővárosi, kisebbségi önkormányzat, önkormányzati intézmény-fenntartó társulás

A tízezer 60 éven felüli lakosra jutó idősök nappali ellátásában részesülők száma a községekben a legmagasabb, a 2001–2006 közötti időszak átlagában 249 fő, míg a főváros-megyei jogú város-város viszonylatában nagyságrendileg azonos értékeket találunk: a fővárosban az átlag: 156 fő, megyei jogú városban: 154 fő, város 162 fő. Az ellátottak száma e mutató szerint a községekben is csökken, az alapellátásnál tapasztaltakkal ellentétben (4. ábra).

4. ábra

Tízezer 60 éven felüli lakosra jutó idősök nappali ellátásában részesülő településtípus szerint (fő)



Eltérést jelent az alapellátástól, hogy ha 1993-at választanánk bázisévnek. Míg az alapellátásban valamelyest többen részesültek ebben az évben, mint a későbbi években, a nappali ellátás tekintetében a helyzet fordított: 1993-ban 38 987 fő volt az idősök klubjaiban, és a csúcst 2003-ban érte el az ellátottak száma 40 493 fővel. De az ellátottak számának az ingadozása kicsi, az idősök nappali ellátásában az ellátottak száma gyakorlatilag stagnál, amit nem is magyaráznak az intézményrendszer statisztikailag megjeleníthető kapacitásmutatói. Ezek közé a foglalkoztatottak száma mellett a működő férőhelyek számát is hozzávehetjük.

Míg az alapellátásban a foglalkoztatottak száma egyértelműen csökken, a nappali ellátásban dolgozók száma szinte szabályos váltakozást mutat az emelkedés és a csökkenés tekintetében, a 2000-es értékhez képest azonban valamelyest emelkedett 2006-ra. A nappali ellátást illetően azonban lehetőségünk van az idősök klubjának adatait elkülöníteni a férőhelyek és a foglalkoztatottak tekintetében, ezek között megkülönböztetve az ápolók-gondozók számát, és ezen belül is a szakképzetteket. Az adatok vizsgálata azt mutatja, hogy az idősök nappali ellátásában a gondozók száma 2000-ben gyakorlatilag ugyanannyi, mint 2006-ban, köztük a szakképzettek száma azonban évről évre emelkedett 2005-ig, 2006-ra 21%-kal. A szakképzett gondozók aránya a foglalkoztatottakon belül 2000-ben 58%, 2005-ben 68% volt, ez a kedvező

mutató 2006-ban már csak 65%. Így az alapellátással szemben az egy foglalkoztatottra jutó ellátottak száma csökken, leginkább a szakképzett gondozók esetében.

Az idősök nappali ellátásában az ellátottak számának változatlanságát tehát nem lehet a foglalkoztatottak számának a csökkenésével magyarázni. De a férőhelyek számával sem, mert az engedélyezett és működő férőhelyek száma egyaránt emelkedett a vizsgált időszakban, még ha ez a növekedés utóbbiak száma tekintetében 6%-os is, ami azt jelenti, hogy 2006-ban 2402 működő férőhellyel mutat ki többet a statisztikai adatgyűjtés a 2000-eshez képest. Ennek következtében, míg 2000-ben 100 férőhelyre még 104 fő jutott a nappali idősellátásban, addig 2006-ban már csak 95 fő.

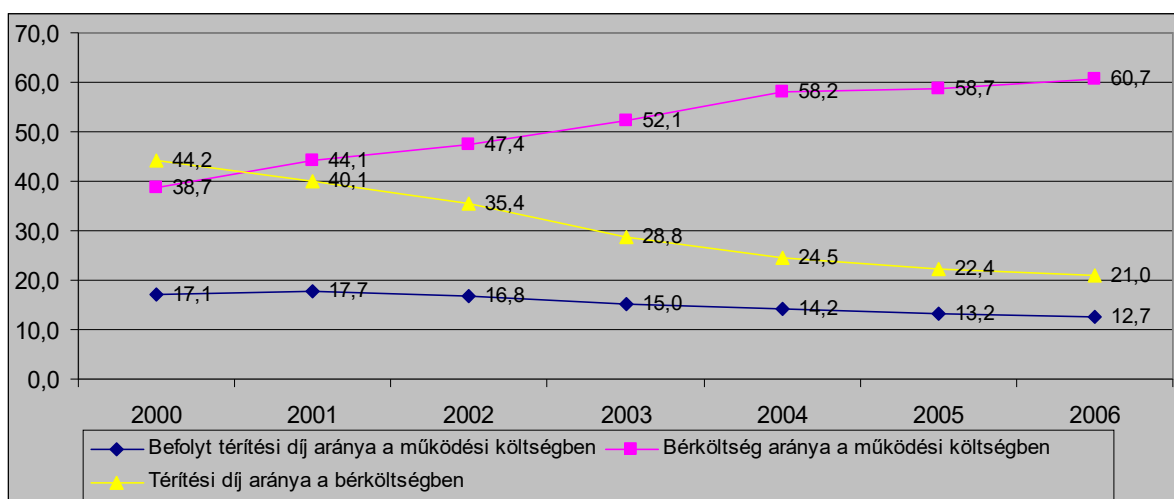
A nappali ellátás az alapellátáshoz képest „fajlagosan” drágább, amit az alapellátásnál már vizsgált költségindikátorok segítségével tehetünk összehasonlíthatókká. Ezek szintén csak a nappali ellátás egészének szintjén állnak rendelkezésre, az idősök klubjának (és más nappali ellátási formák) térítésidő- és működésköltség-adatai elkülöníthetően nem állnak rendelkezésre az adatbázisban. Ellátottak és férőhelyek tekintetében azonban a nappali ellátás is döntően idősellátás: az idősök klubjainak működő férőhelyei 2000-ben 94, 2006-ban 90%-át jelentették a nappali ellátás férőhelyeinek, ellátottak tekintetében pedig ugyanezekben az években 95 és 89 %-át.

A nappali ellátás költségesebb jellegét leginkább az egy ellátottra jutó működési költség indikátora mutatja. Ez a mutató nemcsak nagyobb mértékben növekedett az alapellátásénál ugyanezen időintervallumban, de a szintje is valamivel több mint kétszerese annak. A nappali ellátásban ugyanis 15 540 forint volt az egy főre jutó havi működési költség, amely 2006-ra 28 527 forintra nőtt, az emelkedés 84%-os. A költségesebb jelleg fajlagos, mert abszolút számokban az alapellátás működési költsége nagyobb, hiszen több embert lát el nagyobb személyzettel: a nappali ellátás működési költsége 2000-ben csak közel 8 milliárd Ft, ez 2006-ra 15 milliárdot majdnem eléri, a növekedés itt is közel kétszeres, mint az alapellátásnál. Kisebb viszont a befolyt térítési díj a nappali ellátásnál, és kevésbé emelkedik: 2000-ben 1,3 milliárd, 2006-ban 1,9 milliárdot jelentett ez a forrás. Ezt nemcsak a kevesebb befizető magyarázza: a nappali ellátásban a térítési díjat fizetők száma csökken és arányuk is kisebb, mint az alapellátásban. Nappali ellátásban a térítési díjat fizetők aránya a 2000. évi 84%-ról 2006-ra 67%-ra csökkent, miközben az egy főre jutó havi térítési díj összege magasabb, mint az alapellátásban: 2000-ben 3156 Ft volt, 2006-ban 5450 Ft. A befolyt térítési díj aránya a

működési költségekhez viszonyítva 2001 óta egyenletesen csökken, a hét év átlagában 15%, miközben az alapellátásban valamelyest emelkedik, és átlagban 33%-ot jelent. Ugyancsak kisebb arányban nyújt fedezetet a térítési díjak összege a bérköltséghez viszonyítva, mint az alapellátásnál: 2000-ben a térítési díjak a bérköltségnek még 44 %-át tették ki, 2006-ban már csak 21 %-át (5. ábra).

5. ábra

Térítésidej-, működésiköltség- és bérköltség-mutatók a nappali ellátásban (%)



A nappali ellátás relatíve költségesebb jellegét végül a bérköltségek alakulása is mutatja. Ebben az ellátástípusban is emelkedett az egy foglalkoztatottra jutó bérköltség havi átlagos összege, bár csak bő két és félszeresére. Az átlagos bérszínvonal azonban magasabb, mint az alapellátásban: 2000-ben bruttó 54 516 Ft-ot, 2006-ban 142 926 Ft-ot jelentett havi átlagban, országosan, járulékokkal, az ellátástípus összes foglalkoztatottjának figyelembevételével. Ez is messze elmarad az országos szinttől: a Magyar statisztikai évkönyv szerint az összes foglalkoztatott havi bruttó átlagkeresete 2006-ban 171 351 Ft volt.

Bentlakásos ellátások: idősök otthonai és gondozóházai

Volumenét tekintve a bentlakásos ellátások az alapellátások után következnek 70-80 ezres ellátotti nagyságukkal. Ebből azonban az idősellátás jóval kisebb arányú, mint a nappali ellátások között, az ellátottak és a férőhelyek tekintetében a hét év átlagában 57%-ot jelent. De mivel egy másik kérdőíven gyűjti a KSH a bentlakásos intézményekre vonatkozó adatokat, teljes körű összehasonlítás a három ellátástípus vonatkozásában nem tehető. Így pl.

életkori bontást ez az adatgyűjtés csak 2004-től tartalmaz, ezért a 60 éves és idősebb korosztály aránya csak az utolsó három évre adható meg. Ennek alapján viszont azt mondhatjuk, hogy az idősök közül nagyobb arányban részesülnek a bentlakásos intézményrendszer szolgáltatásaiból, mint nappali ellátásban az idősök klubjában, vagy mint a házi segítségnyújtásból, egyedül az étkeztetést veszik igénybe nagyobb arányban.

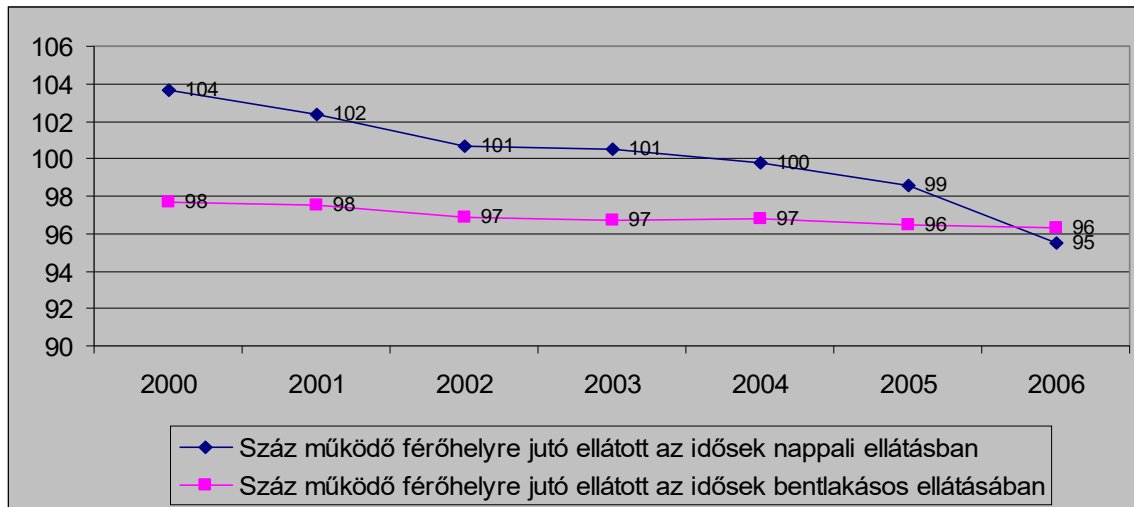
Az ellátásba újonnan kerülteknek és az abból kikerülteknek a mérlege összességében pozitív, bár 2000-ben még 185 fővel többen voltak a kikerülők a bekerülőknél. A többlet azonban nem éri el a házi segítségnyújtásnál tapasztaltakat, az ellátottak száma azonban az idősök bentlakásos ellátásában az adatgyűjtés szerint 26%-kal emelkedett. Mint láttuk, 1993-hoz viszonyítva sem az étkeztetésben és házi segítségnyújtásban, sem pedig az idősök klubjaiban lévőek száma nem növekedett lényegesen. Az idősök bentlakásos intézményrendszerében azonban 1993-ban csak 30 155 főt láttak el, míg 2006-ban már 50 037-et, így 1993-hoz képest a növekedés már 66%-os, azaz érdeminek mondható.

A bentlakásos intézményrendszer statisztikája az ellátást kérők számát nem tartalmazza. Ezeket az adatokat 2000-ben még egy külön OSAP-kérdőív gyűjtötte (a 1205-ös számú), ez azonban a későbbi években megszűnt. Ennek oka, hogy a 9/1999 (XI. 24) SZCSM-rendelet módosította a bentlakásos intézményekbe való beutalás rendjét, aminek következtében az adatok megbízhatatlanná váltak. De ha lennének is adatok az ellátást kérőkről, ezek még nagyobb halmozódást mutathatnának, mivel az igénylők több helyre is jelentkezhetnek, bekerülhetnek intézményvezető intézkedésére vagy beutaló határozat alapján, így nem lenne egyértelműen tisztázható az igénylők és a bekerülők különbsége. Az a tény, hogy a tárgyévben új felvétellel elhelyezést nyertek több mint 80%-a kevesebb mint egy éve várakozik – ez az adat csak a tartós bentlakásos intézményekre vonatkozik –, nem mutat jelentős nagyságú túlkeresletet országos tekintetben, noha ezt a térítési díjak is befolyásolják.

Ezt megerősítik a férőhely-kihasználtsági adatok is, amelyek szerint az idősellátásban száz férőhelyre 2000-ben 98 fő jutott, 2006-ban 96 fő. Az idősök bentlakásos ellátásában a működő férőhelyek száma 2006-ra 27%-kal emelkedett, tehát kicsivel meghaladta az ellátottak számának a növekedését. A működő férőhelyekre jutó ellátottak alapján tehát statisztikai értelemben, országos viszonylatban, túlszűfolttságról nem beszélhetünk (6. ábra).

6. ábra

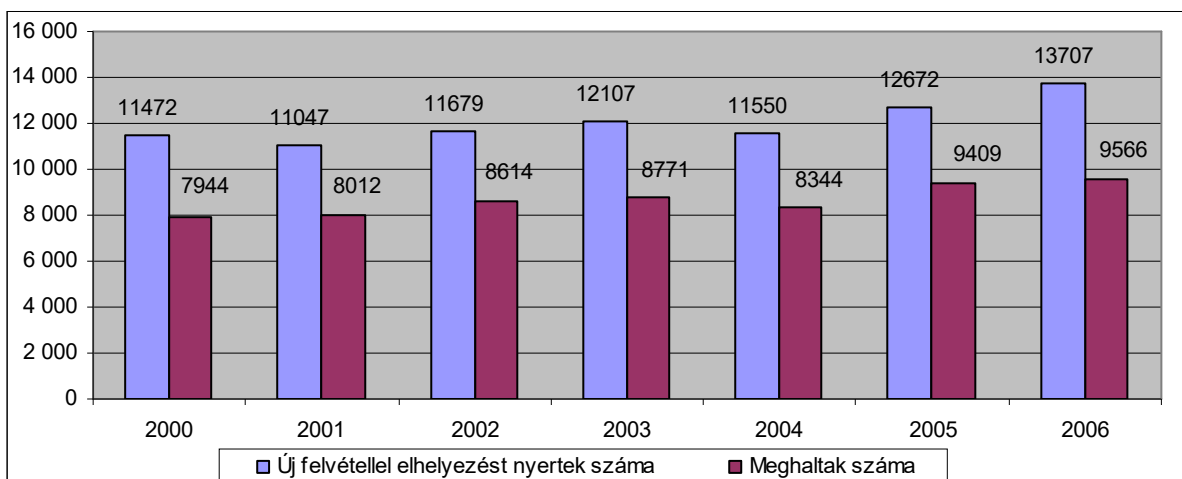
Száz működő férőhelyre jutó ellátottak száma az idősök nappali és bentlakásos ellátásában (fő)



Végül az elhelyezést nyerők számát – sajnálatos módon – befolyásolják az intézményi halálozási adatok is. Évente az idősellátásban lévők mintegy ötöde hal meg, ez az arány tartós, a bekerülők számának növekedése sem változtatta meg a vizsgált években. Ez azt jelenti, hogy a vizsgált évek átlagában az újonnan bekerülők számának közel háromnegyedét éri el az elhalálozottak száma az idősök otthonaiban, országos összesítésben (7. ábra).

7. ábra

Új felvétellel elhelyezést nyertek és meghaltak száma az idősök nappali ellátásában (fő)



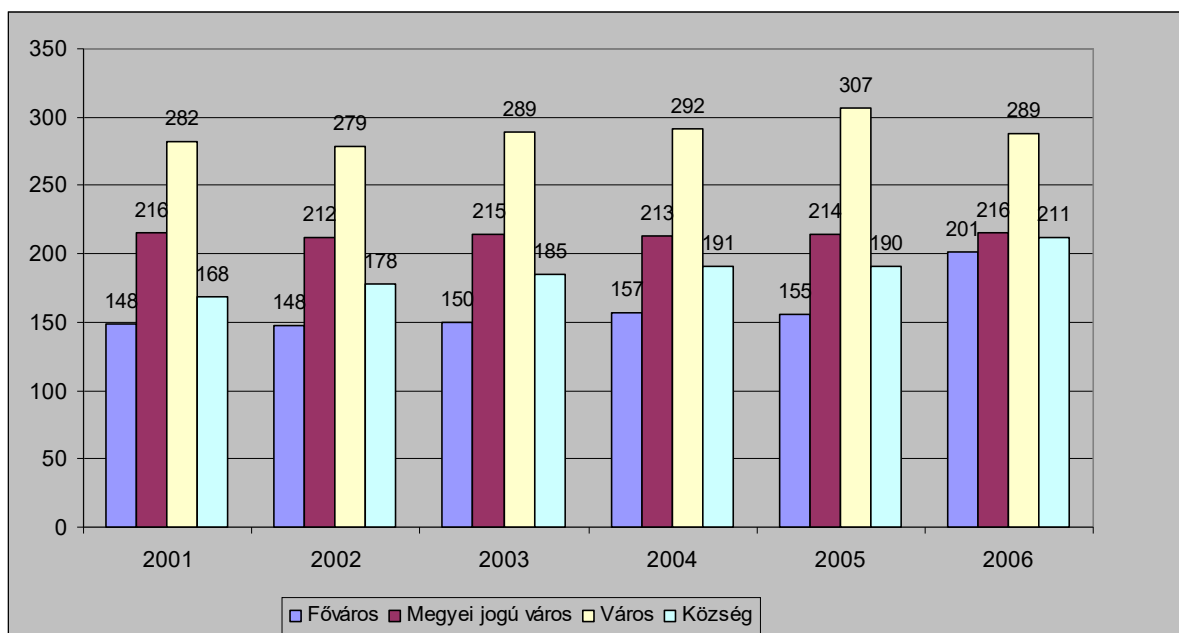
Idősök bentlakásos ellátásában a legtöbb gondozott (település szerinti nézetben) a városokban részesült, mely ellátásban a gondozottak számaránya hullámzó: 2001-ben az összes ellátásban részesített 35,7%-a, 14 867 fő lett városokban ellátva, 2003-ban 16214 fő, 36,7%, 2006-ban

17 596 fő, 35,2%. A legkevesebben a fővárosban részesültek gondozásban, amely időben szintén hullámzó tendenciát mutat: 2001-ben 5941 fő, a gondozottak 14,3%-a, 2003-ban 6067 fő, 13,7%, 2006-ban 8397 fő, 16,8%.

Eltérően az alap- és a nappali ellátásoknál tapasztaltaktól, a tízezer lakosra jutó idősök bentlakásos ellátásában részesítettek száma a legmagasabb a városokban (2001–2006 közötti átlag: 289 fő), a legalacsonyabb a fővárosban, az átlag ezekben az években 160 fő (8. ábra).

8. ábra

Tízezer 60 éven felüli lakosra jutó idősök bentlakásos ellátásában részesülő településtípus szerint (fő)

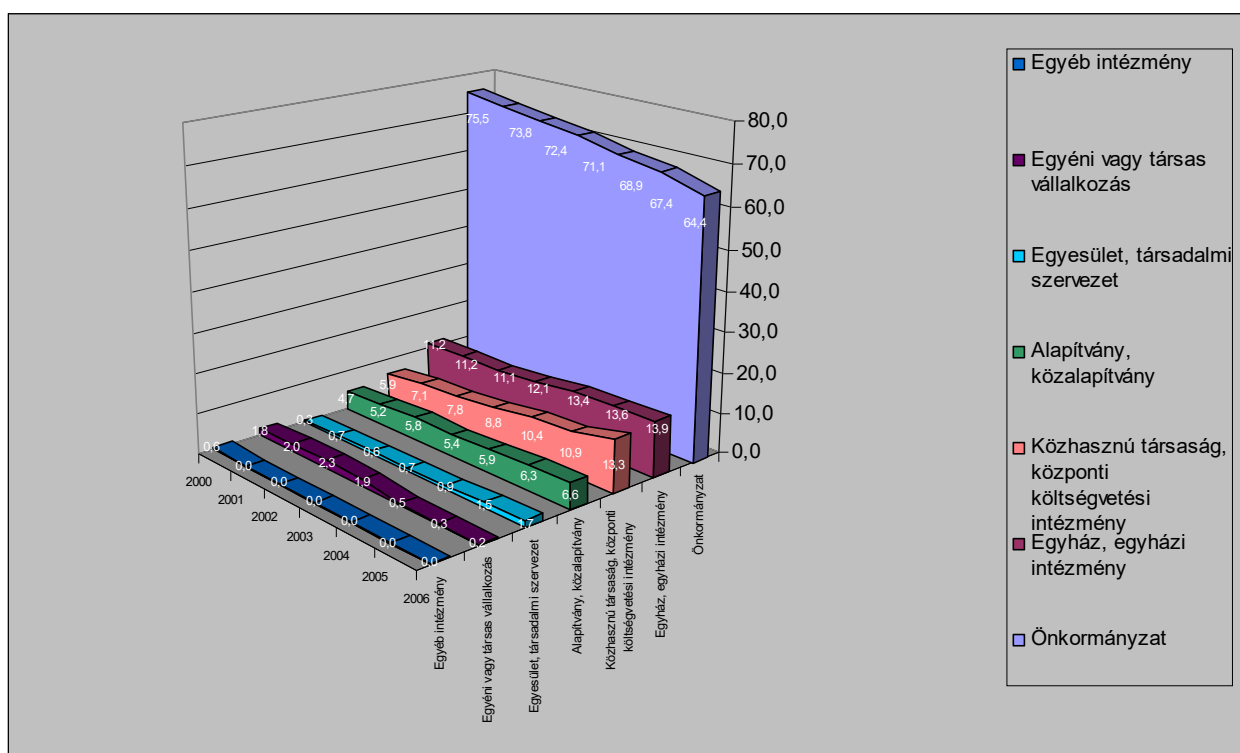


Idősoros és fenntartók szerinti bontásban vizsgálva összességében megfigyelhető az önkormányzati szerepvállalás túlsúlya és mindezzel párhuzamosan visszaszorulása, amely a bentlakásos intézetek esetében 2000-ben az összes gondozott 75,5%-át, 2006-ban 64,4%-át jelentette. Csak az idősök bentlakásos intézeteit nézve is domináns az önkormányzati fenntartású intézetek jelenléte, ám az általuk ellátottak aránya csökkenő tendenciával írható le (2000: 30 080 fő, az összes ellátott 75,5%-a, 2006-ban 32 233 fő, az összes gondozott 64,4%-a). Jellemző a nem állami fenntartású intézmények részarányának a növekedése, mely a hiányzó önkormányzati szolgáltatások pótlásával ill. a szolgáltatások szélesítésével magyarázható, e folyamat döntően a bentlakásos, idősellátásban zajlik. Így az egyházi intézetekben 2000-ben 4460 fő, az összes gondozott 11,2%-a, 2006-ban 6940 fő, az összes

ellátott 13,9%-a részesült gondozásban. Megemlítendő még a közhasznú, ill. központi intézmények gondozásban történő szerepvállalása (2000: 2337 fő, 5,9%; 2006: 6631 fő, 13,3%). Az egyéni vagy társas vállalkozások keretei között idősök bentlakásos intézetében ellátottak száma a vizsgált időszakban csökkenő tendenciát mutat, 2000-ben az összes gondozott 1,8%-át látták el ilyen formában, 2006-ban 0,2%-át (9. ábra).

9. ábra

Ellátottak aránya az idősök bentlakásos ellátásában tárgyév XII. 31-én



Önkormányzat: települési, megyei, fővárosi, kisebbségi önkormányzat, önkormányzati intézményfenntartó társulás

Az idősök bentlakásos ellátását területi alapon vizsgálva, a legtöbb gondozott Budapesten (2000: 6638 fő, a gondozottak 16,7%-a; 2006: 8397 fő, 16,8%), ill. Pest megyében (2000: 3347 fő, a gondozottak 8,4%-a, 2006: 4926 fő, 9,8%) került ellátásba. Mindkét területen növekvő ellátotti számot láthatunk. A legkevesebb gondozott Vas megyében (2000: 598 fő, a gondozottak 1,5%-a; 2006: 1055 fő, 2,1%) ill. Nógrádban (2000: 766 fő, 1,9%, 2006: 862 fő, 1,7%) volt a vizsgált időszakban.

Tízezer 60 éven felülire jutó idősök bentlakásos intézetében gondozottak száma 2000 és 2006 közötti időszak átlagában Békés-megyében volt a legmagasabb (337 fő), ezután Baranya és

Csongrád megyékben, legalacsonyabb Vas megyében (159 fő), Nógrád és Fejér megyékben (5. táblázat).

5. táblázat

Tízezer 60 éven felülire jutó idősök bentlakásos intézetében gondozottak száma (fő)

Terület	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Átlag
Budapest	169	174	176	177	184	184	201	181
Pest	188	192	201	205	207	210	224	204
Fejér	164	159	158	158	175	182	192	170
Komárom-Esztergom	227	216	216	216	235	234	238	226
Veszprém	191	190	195	186	186	198	215	194
Győr-Moson-Sopron	193	189	199	200	217	220	229	207
Vas	112	128	153	168	178	186	186	159
Zala	186	191	201	206	211	211	239	207
Baranya	297	288	298	297	304	299	325	301
Somogy	202	196	202	198	178	175	207	194
Tolna	244	231	222	222	221	240	250	233
Borsod-Abaúj-Zemplén	187	176	176	191	195	202	211	191
Heves	166	179	169	170	181	191	202	180
Nógrád	167	159	161	165	171	174	176	168
Hajdú-Bihar	167	163	180	209	207	216	227	195
Jász-Nagykún-Szolnok	240	235	237	241	242	245	255	242
Szabolcs-Szatmár-Bereg	238	234	238	256	257	286	294	258
Bács-Kiskun	211	203	201	209	222	230	230	215
Békés	321	317	325	337	343	350	365	337
Csongrád	270	262	258	260	265	260	261	262

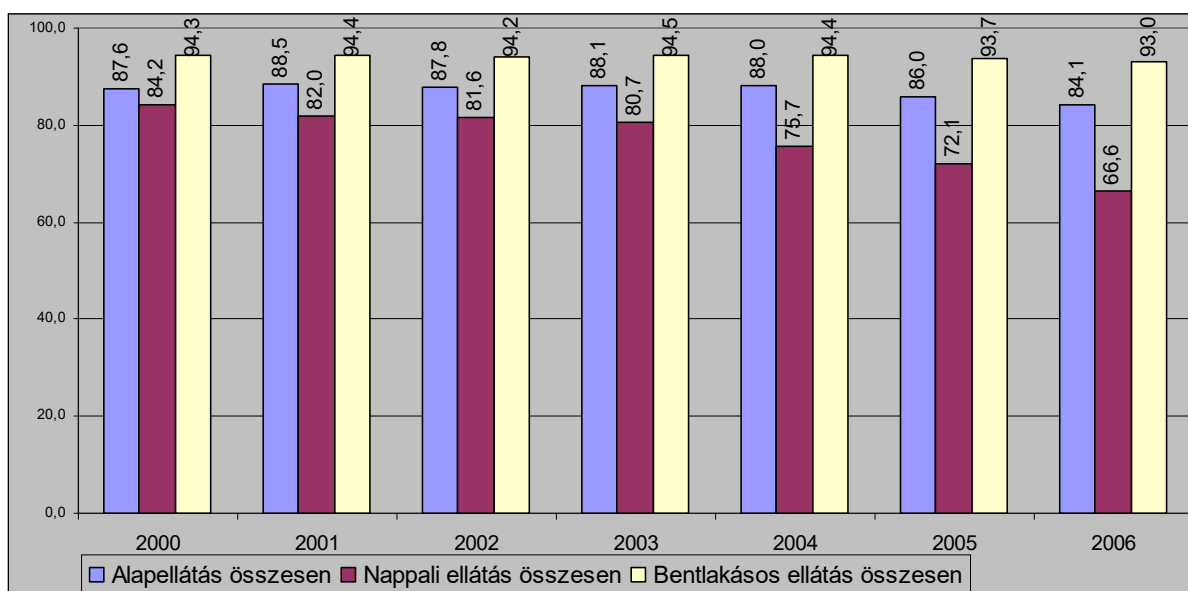
A bentlakásos intézményekkel kapcsolatos adatgyűjtésben a foglalkoztatottak száma nem bontható ellátástípus szerint, azaz nem tudjuk, hogy hány szakképzett és szakképzetlen ápoló és gondozó foglalkozik az idősökkel a bentlakásos intézményrendszerben. Az egész bentlakásos intézményrendszer vonatkozásában azonban elmondható, hogy a foglalkoztatottak száma nem csökkent, mint az alapellátásban, hanem növekedett, valamivel nagyobb mértékben és egyenletesebben, mint a nappali ellátásban. A szakképzett gondozók száma 2006-ban 38 %-kal növekedett 2000-hez képest, a szakképzetlenek száma pedig közel felére esett vissza. Egy szakképzett ápolóra, gondozóra 2000-ben öt, 2006-ban négy ellátott jutott.

A térítési díj és működési költség adatai a bentlakásos ellátásoknál sem bontható intézménytípusra, ráadásul itt a bérköltséget a kérdőív nem tudakolja, ezért e tekintetben a bentlakásos ellátásoknál mutatók sem képezhetők.

A bentlakásos intézményrendszer nemcsak fajlagosan drágább a többi szociális szolgáltatásnál. A személyes gondoskodás keretébe tartozó szakosított ellátások összes működési költsége 2000-ben 55,6 milliárd, 2006-ban 130,3 milliárd forintot jelentett, ami 2,34 szeres növekedés. Ennél is nagyobb arányban, 2,5-szeresére nőttek a térítési díjak, közel 15 milliárdról bő 37 milliárd Ft-ra. Ez egyfelől jóval nagyobb havi térítési díjakat jelent egy fizetőre (már 2000-ben is meghaladta a 18 ezret, 2006-ban pedig már majdnem elérte a 40 ezer Ft-ot havonta), ez a hét év átlagában közel hétszerese a nappali ellátás egy főre jutó havi átlagának. A térítési díjat fizetők aránya is magasabb itt, mint az alapellátásban, 93-94%-os. Másfelől viszont a térítési díjak aránya a működési költségben kevesebb, mint az alapellátásoknál, a hét év átlagában a működési költségek bő negyedét teszi ki (10. ábra).

10. ábra:

Térítési díjat fizetők aránya ellátástípusonként összesen (%)



Összegzés

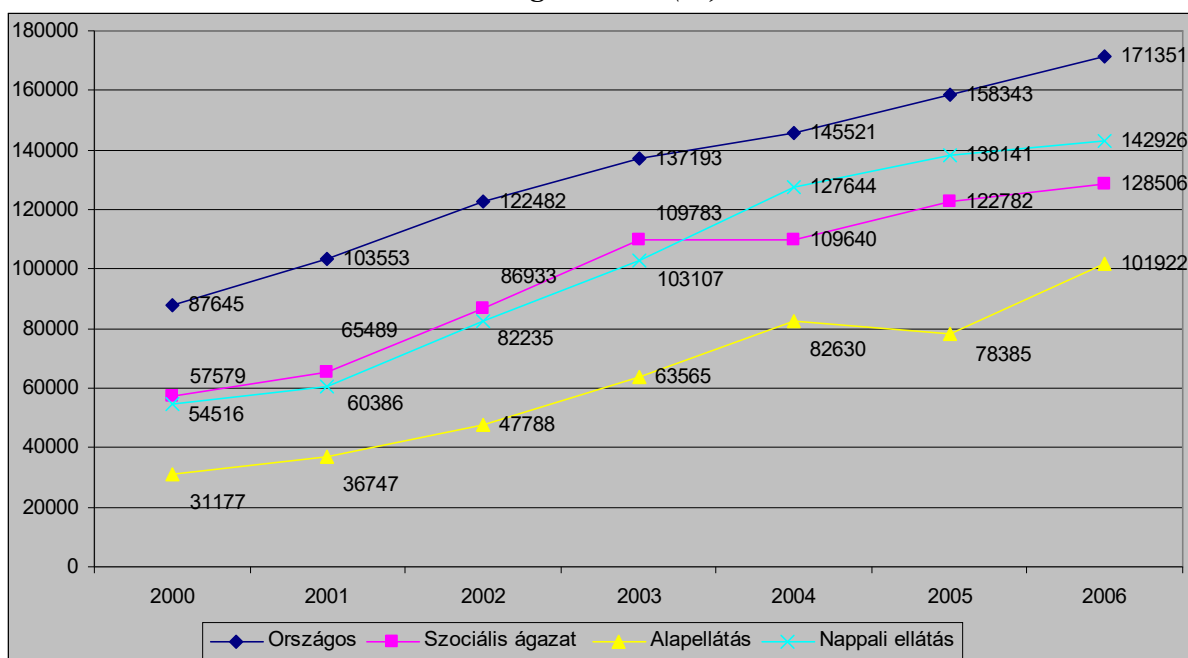
A 2000. év óta nőtt az idősek száma az étkeztetésben és a házi segítségnyújtásban, valamint az idősek bentlakásos ellátásában, változatlan viszont a nappali ellátásban. Hosszabb időintervallumot figyelembe véve – ha pl. 1993 óta nézzük az adatokat – azt tapasztaljuk, hogy az idősellátás helyzete, az ellátásban részesülők száma tekintve, igazában a bentlakásos ellátás területén javult.

Az alap- és a nappali ellátásból a községekben lakók részesülnek leginkább, bár az utóbbi ellátástípusnál, a tízezer 60 év feletti lakosra jutó mutató tekintetében, csökkenő mértékben. E mutató szerint a községekben lakók a bentlakásos ellátásból részesülnek a legkevésbé. Fenntartók tekintetében kiemelkedik az önkormányzatok szerepe, különösen az alap- és a nappali ellátásban. Jóval kisebb szerepük van az ellátás szempontjából rögtön az önkormányzatokat követő egyházaknak, az ő szerepvállalásuk viszont növekvő, különösen a bentlakásos intézményrendszerben.

A nappali és a bentlakásos ellátásokban javultak a szakképzettségi mutatók a 90-es évekre visszanyúló szakmai fejlesztéseknek köszönhetően, elsősorban az idősothonokban. (A fejlődés nyilván az alapellátásban is végbement, de az itt foglalkoztatottakról nem gyűjt szakképzettségi adatot az OSAP rendszer.) A javuló szakképzettség azért igen lényeges, mert azt valószínűsíti (erről konkrét adat az adatgyűjtésekben nem található), hogy az ellátásba kerülő idősök életminősége is javult. A javuló szakképzettséggel (az alap- és a nappali ellátásokban kimutathatóan) emelkedett a bérszínvonal is az ágazatban, de ennek ellenére még mindig igen alacsony (11. ábra).

11. ábra

Alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresete (Ft)*



* Az országos és a szociális ágazat adatainak forrása a KSH Magyar statisztikai évkönyvei (2000-2006-os kötetek), az alap és a nappali ellátás az egy foglalkoztatottra jutó bérköltség számított értéke az OSAP adatok alapján.

Az adatokból azt valószínűsíthetjük, hogy az alacsony bérszínvonal az alapellátások esetében gátolja az ellátás bővülését, míg a nappali idősellátás esetében ennek fajlagosan drágább

jellege is eredményezheti az egyenletes stagnálását. Az idősellátás bővülését a bentlakásos ellátásban a rendelkezésre álló adatok szintjén nem tudjuk mással magyarázni, mint hogy itt a legnagyobb arányú a nem önkormányzati fenntartók részvétele az ellátásban, ami elsősorban egyházi és alapítványi intézményeket jelent. Ez nem elégséges indokolás, de a probléma csak célvizsgálatokkal, kutatásokkal deríthető fel kellő mélységben. Vélhetően a magánszemélyek forrásai is jobban bevonhatók alapítványi és egyházi fenntartók esetében, utóbbiaknál az adatokból nem is állapítható meg, hogy a fenntartó az idősellátásra fordított összeget tulajdonképpen milyen forrásból fedezi. Az azonban biztosan állítható az adatok alapján, hogy a kifejezetten piaci szervezetek: egyéni és társas vállalkozások részvétele a szociális szolgáltatásokban elhanyagolható, aminek vélhetően az is egyik oka, hogy a profitszempontrú haszonmaximálás kibékíthetetlen ellentmondásban van a rászoruló anyagi helyzetével, fizetőképes keresletével. A szolgáltatások árai ugyanis – ami piaci szervezet esetében annak profitját is tartalmazza, hiszen különben nem tudna működni – befolyásolják az ellátások iránti igényeket. A szociális jelleg éppen azt jelentené, hogy az önkormányzat a piaci ár alatt biztosítja a szolgáltatás adott szintű minőségét, hiszen a piaci árat a rászoruló nem tudják megfizetni – ha meg tudnák, nem lennének rászoruló. Azonban nem minden önkormányzat van abban a helyzetben, hogy el tudjon tekinteni a profitszempontróktól, és nem is biztos, hogy mindegyik érdekelt a megoldások keresésében, aminek egyik lehetséges következménye, hogy az ellátások (az alap- és a nappali tekintetében) hosszabb időintervallumot nézve nem fejlődnek lényegesen.

A rendelkezésre álló OSAP statisztikák nem egységesen állnak rendelkezésre minden évre és minden ellátástípusra vonatkozóan, de jelenleg mégis ez a legjobb statisztikai rendszer, amelynek alapján elemzések készíthetők. Egy teljes idősügyi stratégia ezért ezekre a statisztikákra nem alapozható, de egy alapos, szakszerű elemzés lehetőséget ad arra, hogy néhány kulcspontot jelenítsen meg egy stratégia felvázolásakor. Ilyen kulcspontok az ágazati bérszínvonal további növelése, a rászoruló ellátottak arányának növelése a megfelelő életkori csoporton belül és a bentlakásos ellátás rendszerének nagyobb mértékű biztosítása a községekben lakók számára.

Felhasznált irodalom

Bácskay Andrea: Az idősek szociális gondozása, KSH, 2004.

Magyar statisztikai évkönyv, 2006. KSH, 2007.

Szociális Ágazati Információs rendszer, teir.vati.hu

Szociális statisztikai évkönyv, 2006. KSH, 2007.

Papházi Tibor – Szikulai István

Gyermekevédelem és statisztika

Tanulmányunkban a megújult Gyermekvédelmi statisztikai tájékoztató (Gyvst) adatait tekintjük át, elsősorban annak idősoros adatai alapján. Tapasztalataink szerint a gyermekvédelmi szakma kissé idegenkedik a statisztikáktól, amit az is mutat, hogy az OSAP-adatok feldolgozásával (a KSH-n kívül) inkább csak a minisztériumban foglalkoztak, statisztikákat felhasználó cikk az elmúlt tíz évből a Kapocsban, vagy a Család, Gyermek, Ifjúságban alig van¹. Az alábbi tanulmányunk célja ezért elsősorban az, hogy kísérletet tegyünk a statisztikák felhasználhatóságának egyszerű bemutatására. Mindenekelőtt azonban arra vetünk egy pillantást, honnan származnak az adatok, és mi befolyásolja az értelmezhetőségüket.

Módszertani áttekintés

A felhasznált adatok az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programból (OSAP) származnak, amelyeket a KSH gyűjt be kérdőívek alapján a szakminisztérium megbízásából, és azokat fel is dolgozza oly módon, hogy az adatok további felhasználásra is alkalmasakká váljanak, amelynek egyik lehetséges eredménye a Gyermekvédelmi statisztikai tájékoztató 2006-os kötete is², amely a korábbi, Tájékoztató a család, gyermek- és ifjúságvédelemről címmel jelentet minisztériumi adattárat váltja fel. Mivel a tanulmányban megjelenített táblázataink és ábráink az új kiadvány adataiból számított értékekre alapozódnak, ezért külön forrásmegjelölést már nem tartalmaznak.

E kiadvány táblázatai öt kérdőíven gyűjtött adatokból származnak, melyek lényegében lefedik a gyermekvédelmi intézmények rendszerét. Ennek megfelelően adatokat tartalmaznak a gyermekjóléti alapellátásokról (1775. sz. OSAP), ezen belül külön a bölcsődékről (1203. sz. OSAP), a gyermekotthonokról és nevelőszülői hálózatokról (1208. sz. OSAP), a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatokról (1209. sz. OSAP) és a gyámügyről (1210. sz. OSAP). A KSH által gyűjtött és feldolgozott adatok mellett a minisztérium önálló, 1511. számú OSAP adatgyűjtés keretében kap adatokat a javítóintézetek helyzetéről, és külön feldolgozza a jelenlegi három speciális gyermekotthonának adatait is a vonatkozó statisztikai adattár

keretében.

A KSH által gyűjtött OSAP-statisztikáknak a jelentőségét legfőképpen az adja, hogy módszertani szempontból komoly előnyei vannak:

- megbízható: bárki használja fel, ugyanazzal a módszerrel ugyanazt az eredményt kapja,
- pontos: nagy létszámú, tapasztalt, felkészült informatikai apparátus szavatolja az adatok előállítását,
- teljes körű: a KSH-nak hatósági jogosítványai vannak az adatok bekérésére,
- ellenőrizhető: az adatgyűjtés módszerei és eljárásai szabályozottak, átláthatóak,
- összehasonlítható: mivel ugyanazzal a módszerrel készülnek, sok év idősorai is összevethetők.

Az érvényesség kérdése már bizonytalanabb, mármint hogy valóban (mindig) azt méri-e ez a statisztika, amit mérni is szeretne. Ez azonban az adatszolgáltatókon is múlik, akik az adatkitöltések módszereivel befolyásolni tudják az adatok és az ezekből levonható következtetések minőségét.

A fent említett előnyöknek azonban ára is van, amelyek az OSAP-statisztikák hátrányaiban jelentkeznek. Az adatminőség (pontosság, megbízhatóság stb.) szavatolása ugyanis egy komoly (nagy, felelősségteljes, és nem utolsósorban technikailag kiválóan felszerelt, professzionális szaktudással rendelkező), bürokratizált, hivatali apparátus működtetését és összehangolását teszi szükségessé, amelynek következtében az OSAP-adatbázisok előállítása (illetve átvételi lehetősége):

- lassú: mintegy kétéves átfutási idővel jeleníthetők meg az adatok az intézeti kiadványban,
- nehézkes: a kérdőívek kérdéseit viszonylag nehéz megváltoztatni, mert ezek egy szabályozott eljárásban történnek, amelyben nagy az előállítók felelőssége,
- rugalmatlan: a kérdőív véglegesítése az előző évben történik, határidőkhöz kötődően,
- nem felhasználóbarát: a KSH-n kívül nehéz befolyást gyakorolni a kérdőívek tartalmára,
- mindezek eredményeképp nehéz elérni, hogy ne maradjanak inkonzisztenciák a kérdőívek között és a kérdőívekben.

Az OSAP-statisztikáknak további fontos jellegzetességeik is vannak. Mindenekelőtt az, hogy az adatgyűjtés intézményekre vonatkozik, amelyekről eleve kevesebb releváns adat kérhető, mint személyek esetében. Mindegyik kérdőív az intézményekről ad számot (vagyis az intézményt tekintik elemzési egységnek), a kliensekről, a gyermekekről és családjaikról szóló információk csak többé-kevésbé részlegesen szerepelnek, és aggregált formában, ami azt eredményezi, hogy egyénenként nem, csak valamilyen szempont szerint összegezve jelentkeznek az intézményt megjelenítő kérdőívben. Nem tudjuk meg ezekből az adatgyűjtésekből pl. a gyermekotthonok tárgyi körülményeit, vagy azt, hogy mely településekről kerültek be a gyermekek a szakellátásba. Olyan kérdések, mint pl. testvérek száma, a szülők foglalkozása, az etnikai vagy vallási hovatartozás egyáltalán nem, mások, mint pl. az egészségi állapot, csak érintőlegesen jelennek meg a kérdőívekben, de nem feltétlenül mindegyikben, és nem ugyanúgy. Mindez felértékelné – fel kellene, hogy értékelje – a hasonlóan teljes körű felmérésekből (pl. beáramlásvizsgálat) vagy a mintavételes kutatásokból származó adatgyűjtéseket, amelyekből az ilyen és hasonló kérdések megválaszolhatók lennének.³

Kiemelkedő szerepe van az OSAP-statisztikák megjelenésében a gyermekvédelmi törvénynek⁴ (Gyvt.), amely 1997. november 1-től lépett hatályba⁵. Emiatt statisztikai szempontból az idősorban az 1997-es inkább nulladik évnek tekinthető, mert a törvény által bevezetett új fogalmak, intézmények, változások legkorábban csak az 1998. évre vonatkozóan szerepelhettek, az 1997-es évre vonatkozóan sok az adathiány. Így lettek pl. a nevelőotthonokból gyermekotthonok, megszűnt az „intézeti” és az „állami nevelt” fogalma. A kérdőívekben történő módosulásokat nem csak a törvény változásai okozzák, a kérdések megfogalmazásában, részletezésében szerepet játszanak a gyermekvédelmi igazgatás és a statisztikai szempontok is.

A statisztika a kérdőívben tudakolt tényekre adott válaszokat számszerűsíti, amelyek további kérdéseket is generálhatnak. A megfelelően feltett kérdésekre a statisztikai módszerek segítségével általánosított, összegző adatok nyerhetők, amelyekből a módszertani szabályok figyelembevétele mellett következtetések vonhatók le a vizsgált probléma tekintetében.

Az adatok áttekintése

A gyermekvédelmi statisztika – követve a gyermekvédelem intézményrendszerét és az ágazati törvényt – gyermekjóléti alapellátásokra, gyermekvédelmi szakellátásra és a gyámhatósági tevékenységre koncentrálnak.

A gyermekvédelmi törvény hatálya nemcsak azokra a gyermekekre terjed ki, akik a gyermekvédelmi intézményrendszerrel kapcsolatba kerülnek (akár az alap-, akár a szakellátás keretén belül), hanem generálisan, minden gyermek vonatkozásában kíván jogokat biztosítani és ezek érvényesüléséhez garanciákat nyújtani. Az OSAP gyermekvédelmi statisztikái azonban azokat a gyermekeket veszik számba, akik a gyermekvédelmi intézményrendszerrel olyan kapcsolatba kerültek, hogy az intézmény valamilyen tevékenységet tudott regisztrálni velük kapcsolatban. Első kérdésként mindjárt az adódik, hogy mit rögzít a statisztika ezekről a gyerekekről.

Alapellátási és az alapellátáshoz kötődő hatósági statisztikák

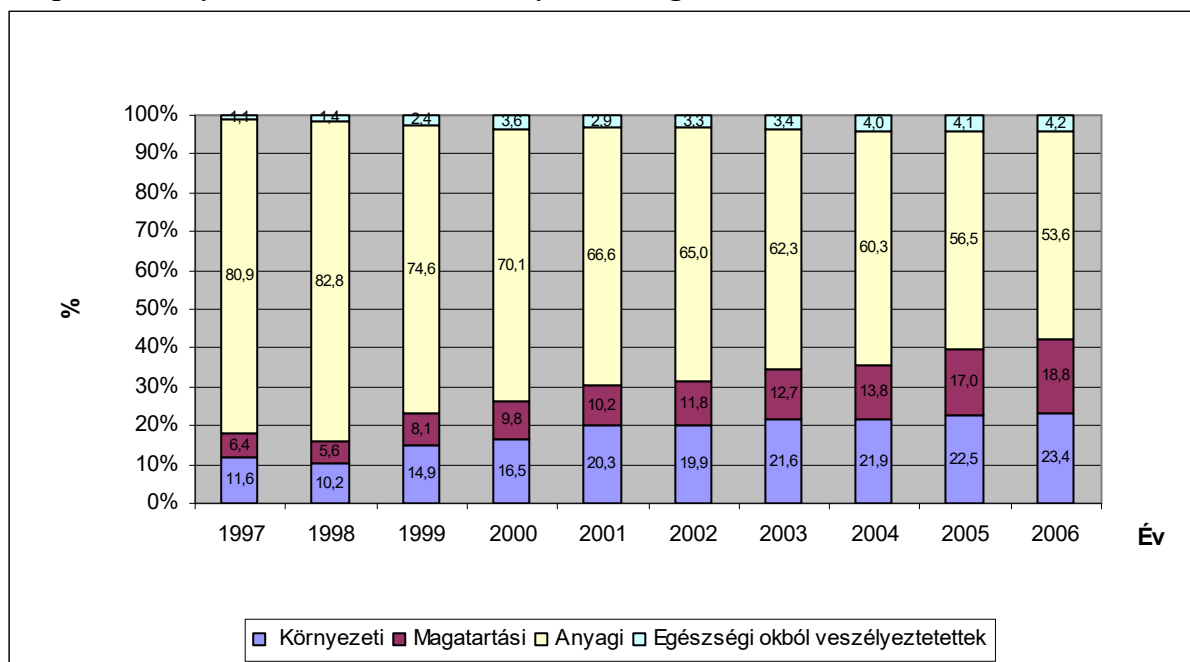
Rögzíti mindenekelőtt a veszélyeztetettség tényét. A Gyvt. értelmező rendelkezései szerint ez olyan – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult – állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A veszélyeztetett kiskorúak számát a települési önkormányzat jegyzője tartja nyilván, aki az ezzel kapcsolatos adatot is szolgáltatja.

A gyámhatóság tevékenységével kapcsolatos kérdőív alapján 1997-től alkothatunk idősort a veszélyeztetett gyermekek számának alakulásáról. Bár a veszélyeztetettség törvényi meghatározása a törvény hatálybalépése óta nem változott, a nyilvántartott veszélyeztetett kiskorúak száma összességében nagymértékű csökkenést mutat. A tárgyév december 31-ére számított adatok szerint a nyilvántartott veszélyeztetett kiskorúak száma 2006-ra felére csökkent. Ennek oka, hogy csökkent az anyagi okokból eredő veszélyeztetettség: 1997-ben még a nyilvántartott veszélyeztetett kiskorúak 81%-a volt anyagi veszélyeztetett, 2000-ben már csak 70%-uk, 2006-ban pedig 54%-uk (1. ábra). Ez ugyanakkor azt is jelzi, hogy az anyagi okokból való veszélyeztetettség még mindig olyan jelentős tényező a gyermekvédelemben, amit az intézményrendszer nem tud figyelmen kívül hagyni: a veszélyeztetett gyermekek több mint fele még 2006-ban is elsősorban anyagi szempontok miatt veszélyeztetett. Az OSAP-statisztika vonatkozó adatai tehát azt jelentik, hogy a

gyermekszegénység továbbra is komoly társadalmpolitikai tényező, leküzdésére irányuló törekvések, programok továbbra is jogosan állnak a szociálpolitikai kutatások homlokterében.⁶

1. ábra

Oktípusok arányainak változásai a veszélyeztetettségben



Említsük meg, hogy más okok miatt veszélyeztetett gyermekek száma viszont emelkedett: 1997 óta mintegy másfélszeresére nőtt a magatartási⁷, és még ennél is nagyobb mértékben, 88%-kal nőtt az egészségi okokból veszélyeztetettek száma, bár ez utóbbi előfordulási gyakorisága nagyságrendekkel kisebb. Nem változott a környezeti okoknak tulajdonított veszélyeztetettség: ebből a szempontból kisebb hullámzásokkal szinte ugyanannyi gyerek tekinthető veszélyeztetettnek 2006-ban, mint 1997-ben. Ugyancsak gyakorlatilag változatlannak tekinthető (2006-ra kismértékben csökkent) a lakáskörülmények miatt is fennállónak tekinthető veszélyeztetettség, és örömdetesként is értékelhetjük az alkoholizmus miatti veszélyeztetettség csökkenését, amely csökkenő trend mellett 31%-kal kevesebb kiskorút érintett 2006-ban, mint 1997-ben. 2006-tól a statisztika már a(z alkoholizmuson kívüli) szenvedélybetegséget és a bántalmazás különböző formáit is nyilvántartja a veszélyeztetettség okai között, idővel mérhetővé válik tehát éves összehasonlítások tekintetében is a gyermekbántalmazás alakulása.

Megjegyezzük, a korábban említett kétéves átfutási idő csak az adatoknak a feldolgozástól a publikálásig történő késését jelenti, ettől az adatoknak a feltüntetett évre vonatkozhatósága

nem változik. Az tehát, hogy a veszélyeztetettség miatt nyilvántartásba vett kiskorúak száma még 1998-ban is 2,7-szer magasabb volt, mint a nyilvántartásból töröltek száma, nem az adatok feldolgozásával, hanem más tényezőkkel mutat összefüggést, ilyen lehet pl. végrehajtási jogszabályok hatálybalépése vagy az intézményrendszer átalakulása, átállása, alkalmazkodása az új koncepcióhoz. Ezt valószínűsíti, hogy 1999-ben már a nyilvántartásból törölt kiskorúak száma múlja felül csaknem ugyanolyan mértékben (2,6-szer) a nyilvántartásba kerültekét.

A veszélyeztetettség nyilvántartásával nem azonos a védelembe vétel, amely a Gyvt. alapján hatósági intézkedés: akkor kerülhet rá sor, ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja vagy nem akarja, de remélhető, hogy segítséggel a gyermek családból való kiemelése elkerülhetővé válik.

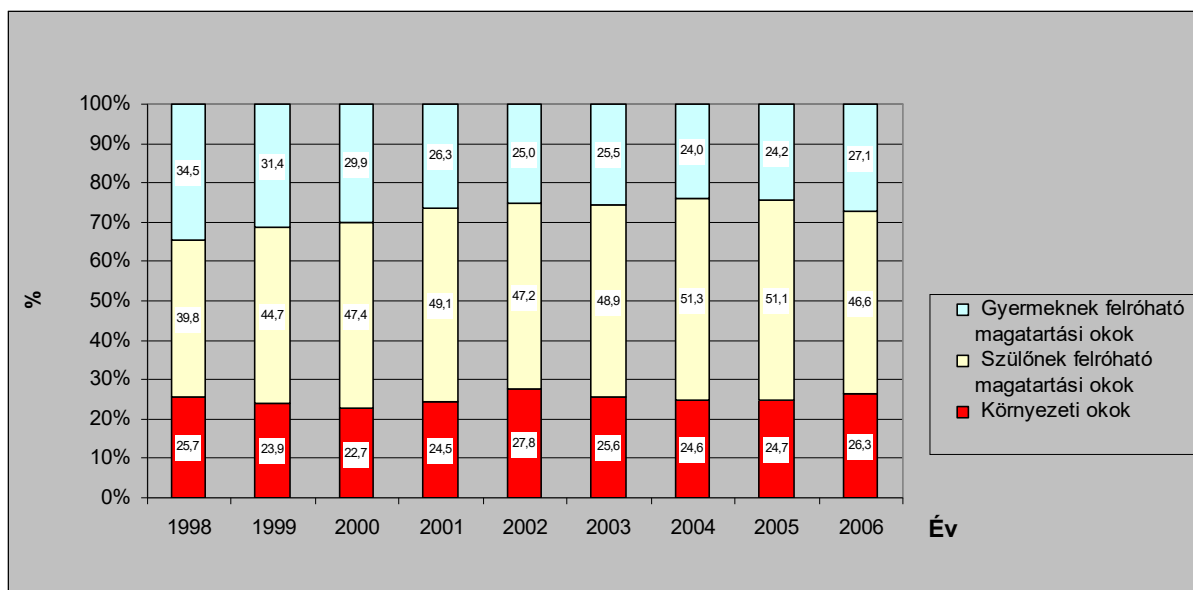
A jegyző által nyilvántartott védelembe vettek jóval kevesebben vannak, mint a veszélyeztetettek: 1998-ban (a védelembe vettekéről először ebben az évben vannak adatok) a védelembe vettek a veszélyeztetetteknek 2,6%-át jelentik. Míg a veszélyeztetettek száma folyamatosan csökken, a védelembe vetteké egyenletesen emelkedik, 2006-ig a duplájára, de ekkor sem éri el a veszélyeztetettek számának 10%-át. Szintén ellentétes a kép a védelembe vettekénél a nyilvántartásba vett és az abból törölt kiskorúak tekintetében. Ellentétben a veszélyeztetettségénél látottakkal, a védelembe vételnél a nyilvántartásba vettek száma mindig több, mint a nyilvántartásból törölteké. Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy az adott évben védelembe vettek és a védelemben lévők nyilvántartásából töröltek száma 1999 óta egyenletesen közelít egymáshoz, 2006-ban a két érték már csaknem azonos. Erre ugyancsak magyarázatot adhat a pusztán anyagi okok csökkenése.

A védelembe vétel okai részben eltérnek a veszélyeztetettségi okoktól. A környezeti okok a védelembe vétel okai között is jelentkeznek, ennek alapján viszont, eltérően a veszélyeztetettségénél tapasztaltakkal, növekvő számban veszik védelembe a kiskorúakat: a folyamatosan emelkedő trend mellett az ez okból védelembe vettek száma kétszerese az 1998-as adatnak. Ennél is nagyobb mértékben emelkedett a védelembe vétel okai között a szülőnek tulajdonítható magatartási okok gyakorisága. A szülői magatartás, mint védelembe vételi ok, arányaiban is a legjelentősebb ezek között: a védelembe vételek közel felében (1998 és 2006 között átlag 47%-ban) jelenti a védelembe vétel okát. A gyermeknek tulajdonítható okok, bár

ezenek száma 1998 óta mintegy másfélszeresére emelkedett, arányaiban csökkent 2006-ra (2. ábra). Mindez azt jelzi, hogy az adatokat szolgáltató gyermekvédelmi szakemberek összegzett meglátása szerint, a környezeti okok közel állandósága mellett, a szülők magatartása tekinthető a védelembe vétel legjelentősebb tényezőjének, nem pedig a kiskorú magatartása.

2. ábra

A védelembe vétel okainak arányváltozásai



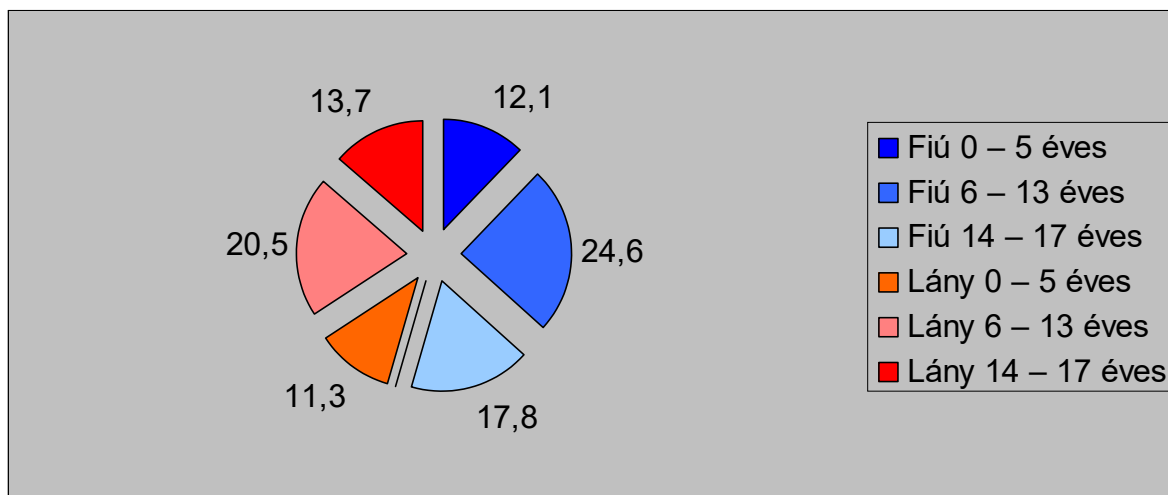
2006-tól a védelembe vétel okai bővültek a gyermekkorú bűncselekményével és más gyermekkorú bántalmazásával, aminek alapján a védelembe vétel okai között a kiskorúak szerepéről a védelembe vételnél pontosabb kép rajzolható az évek során.

A jegyzővel és a gyámhatósággal szorosan együttműködik a gyermekjóléti szolgálat, a védelembe vételt ez utóbbi is kezdeményezheti. A szervezetek közti különböző (jogszabályokban⁸ rögzített) jogok, kötelezettségek, feladatok, hatáskörök, szerepvállalás a statisztikában eltérő adatokban jelentkeznek. A gyermekjóléti szolgálatok tárgyévvel kapcsolatos adatai szerint (amely eltér a tárgyév december 31-ére vonatkozó, jegyzők által megadott adatoktól) azonban a védelembe vétel trendje nagyjából párhuzamos. Míg a jegyzőktől begyűjtött adatok a védelembe vétel okait kérdezik, a gyermekjóléti szolgálat adataiból a gyermekek nem és kor szerinti összetétele állapítható meg. Ám míg a gyermekek számára vonatkozó adatok 2001-től (korábban a védelembe vételi esetek számát kérdezték), a nem és kor szerinti összetétel 2005-től követhető nyomon, amiből trend nem állapítható meg. A rendelkezésre álló két év adataiból az látható, hogy a fiúknál valamivel nagyobb arányban

kerül sor védelembe vételre, és mindkét nemnél leginkább a 6–13 éves korosztály érintett ebben a tekintetben (3. ábra).

3. ábra

Gyermekjóléti szolgálatoknál védelembe vettek megoszlása nemek és korcsoportok szerint, 2006 (%)



A statisztikai adatokból is látható, hogy a gyermekjóléti szolgálatok nem csak a jegyző vagy a gyámhivatal kezdeményezésére lépnek kapcsolatba a kliensekkel. A gyermekjóléti szolgálattal való kapcsolatfelvételek legnagyobb arányban a jelzőrendszer (pl. oktatási, egészségügyi intézmények) kezdeményezésére történtek, ami a kapcsolatfelvételi eseteknek majdnem harmada. A gyermek és a szülő együttes, önkéntes kezdeményezése a gyermekjóléti szolgálattal való kapcsolat megteremtésére az összes kapcsolatba lépési eset közel negyede, a hatóságok (önkormányzat, gyámhatóság) által kötelezett kapcsolatok aránya viszont kevesebb mint ötöde a tárgyévi gondozási eseteknek.

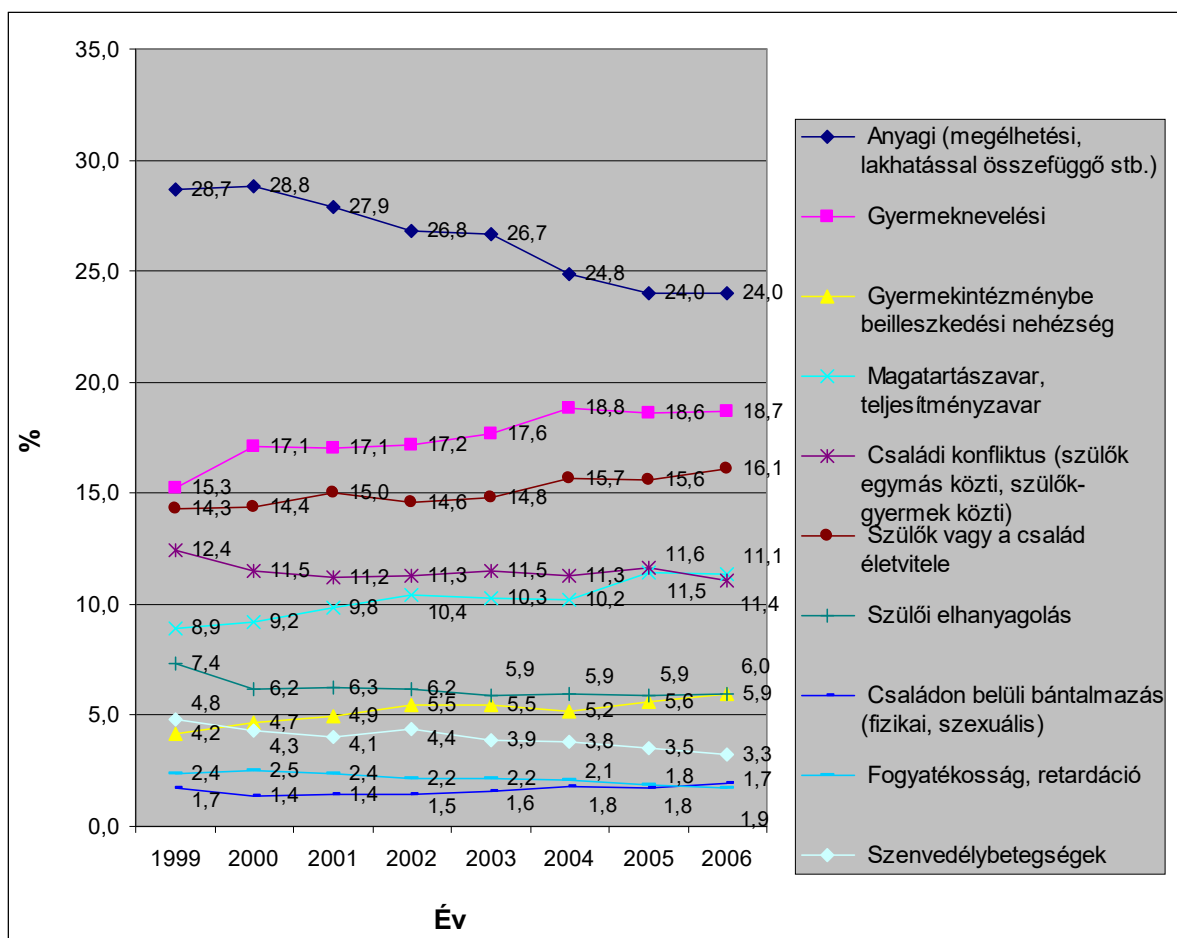
A gyermekjóléti szolgálat tevékenysége részben problémák kezelésére irányul, a probléma fogalma viszont statisztikailag nem definiált. Meghatározott viszont a gondozási eset a kérdőív kitöltési útmutatójában (folyamatos, többszöri kapcsolattartás keretében végzett komplex szakmai tevékenység, melynek során a családgondozó a gyermek és a szülő [törvényes képviselő] közreműködésével gondozási, ill. gondozási-nevelési tervet készít), és egyértelmű ebből, hogy egy esethez több probléma is kapcsolódhat. Az egy esetre jutó problémák száma országosan 3,1, legkevesebb Bács-Kiskun megyében (2,0), legtöbb Somogyban (6,3). Budapesten átlagosan 2,5 probléma jutott egy esetre a 2006. évben. A 222 736 eset 122 908 gyermekhez kapcsolódott, akikkel fő- és részfoglalkozásban gyermekjóléti szolgálatnál és gyermekjóléti központban szakmai munkakörben 2472 szakember foglalkozott

2006-ban. Ebből megállapítható, hogy országosan egy szakemberre 50 gyerek 90 esete jutott átlagosan, előbbieket tekintetében legtöbb Nógrád és Békés (80 és 79 fő), legkevesebb Győr-Moson-Sopron és Zala (26 és 31 fő) megyékben. Ezzel nem mutat szoros összefüggést az egy szakemberre jutó esetek száma, itt Veszprém és Tolna megye az éllovas 174 és 149 egy szakemberre jutó esettel, legkevesebb Budapesten és Somogyban jut egy főre (49 és 51 eset).

A gyermekjóléti szolgálatok által kezelt problémáknál is megmutatkozik az anyagi tényező nagy szerepe, amely arányaiban úgy is a legnagyobb a kezelt problémák között, hogy ebben a tekintetben 1999 óta kismértékben visszaszorult 28,7%-ról 24,0%-ra. A nyolc év átlagában arányaiban második legnagyobb jelentőségű tényező a gyermeknevelési problémáké, ezután pedig a szülők, illetve a család életvitele következik a gyermekjóléti alapellátásban dolgozó szakemberek tapasztalatai szerint; a két utóbbi tekintetében még kismértékű, 4 illetve 2 százalékpontos növekedés is tapasztalható. Mindebből pedig az következik, hogy – az alapellátásban dolgozók szerint is – a családokat elsősorban az anyagi, és az életmóddal (életvitellel), mintákkal, értékátadással, időráfordítással (neveléssel), konfliktuskezeléssel összefüggő, tehát kulturális összetételű problémák terhelik elsősorban. A szakemberek nyolc év alatt formálódott véleménye stabilnak mondható, ha a problémák arányainak megoszlását figyeljük az összes előfordult probléma tekintetében, és összevesszük a korábban a veszélyeztetettségénél megállapítottakkal (4. ábra).

4. ábra

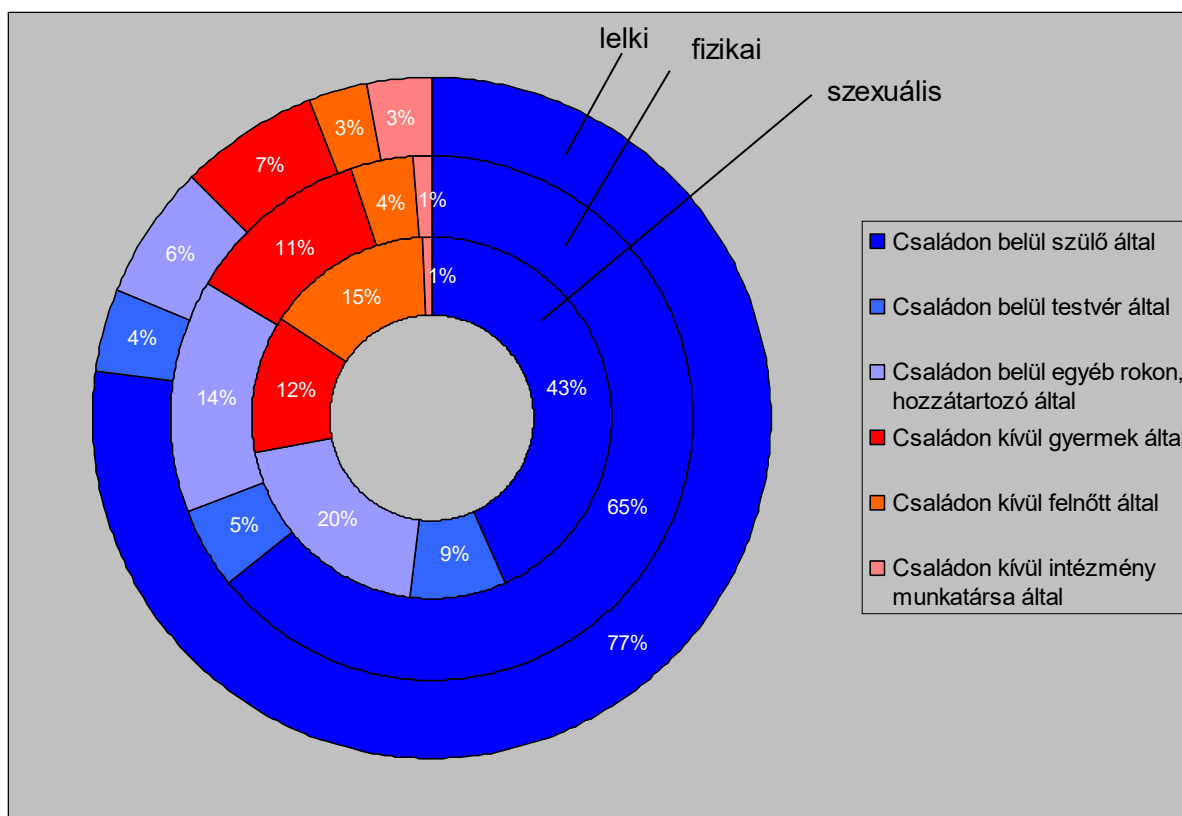
Gyermekjóléti szolgálatoknál előforduló problémák, az összes probléma %-ában



A felhasznált adatok alapján azt mondhatjuk, hogy a gyermekjóléti alapellátások szintjén nem az alkohol és a droghasználat (szenvedélybetegségek), valamint az erőszak különböző formái (családon belüli bántalmazás) játszzhatják a legnagyobb szerepet a családi problémák között. A gyermekjóléti szolgálatok adatai szerint a nyolc év átlagában a családon belüli fizikai és szexuális bántalmazás arányaiban a legkisebb, 1,6%, a szenvedélybetegségek problémája pedig 4%, ráadásul visszaszoruló, ami azt jelenti, hogy az évek során a problémák között kisebb mértékben szerepel 1999 és 2006 között. Hasonló eredményre jutunk, ha a gyermekjóléti szolgálatok által gondozott gyermekek számából indulunk ki, amely 2006-ban 122 908 fő volt. 2006 óta létezik adat a bántalmazott gyermekek megoszlásáról, a bántalmazás családon belüli és családon kívüli eredetét is megkülönböztetve, fizikai, lelki és szexuális formáját is elkülönítve. Ez utóbbi bontások összeadhatósága nem egyértelmű, hiszen pl. a gyermek elleni szexuális abúzus lelki és fizikai bántalmazást is jelenthet (5. ábra).

5. ábra

A gyermekjóléti szolgálatnál ellátott bántalmazott gyermekek megoszlása a bántalmazás típusa és a bántalmazó családhoz tartozása szerint, 2006 (%)



Az adatokból azonban megállapítható, hogy a gyermekjóléti szolgálatok által összegzett tapasztalatok szerint:

- a gyermekbántalmazás legnagyobb arányban a családon belül történik, és a családtagok közül is a szülők azok, akik a gyermekekre nézve a legnagyobb potenciális veszélyt jelentenek ebben a tekintetben, nem pedig az „idegenek”;
- a bántalmazott gyermekek között legnagyobb arányban a lelkiileg bántalmazottak fordulnak elő, nem pedig a fizikailag sértettek, és mindkettőnél jóval kisebb mértékben fordul elő a szexuális abúzus, ellentétben a közvélekedéssel,
- az itt megfordult bántalmazott gyermekek aránya összességében, statisztikai értelemben, kicsi: az alapellátásban összesen gondozott gyermekeknek „mindössze” 4,8%-át bántalmazták fizikailag, 6,3%-át lelkiileg, és 0,4%-át szexuálisan – ezek összességükben is a gondozott gyermekeknek „csak” 11,5%-át jelentenék. Ebből arra is következtethetünk, hogy a gyermekjóléti alapellátásokban dolgozó szakemberek véleménye, tapasztalatai szerint a gyermekjóléti szolgálatoknál még nem a gyermekbántalmazás jelenti a családok életében a legsarkalatosabb problémákat.

Ezekből az adatokból azonban sem a gyermekbántalmazás jelentőségének elhanyagolhatóságára, sem pedig a kisebb arányban előforduló problémák jelentéktelenségére

nem következtethetünk. Előbbi esetben már csak azért sem, mert a bántalmazási esetek egy része még az alapellátásban dolgozó tapasztalt szakemberek szeme előtt is rejtve maradhat. A szolgálatoknál kezelt problémák tekintetében pedig megállapíthatjuk, hogy számszerű előfordulása mindegyiknek növekedett kisebb-nagyobb mértékben, 1999-től 2006-ig összességében két és félszeresére. Legnagyobb mértékben a gyermekintézménybe való beilleszkedéssel kapcsolatos problémák száma nőtt, három és félszeresére, de több mint háromszoros növekedést produkáltak a magatartászavarok és a gyermeknevelési problémák is. Legkisebb mértékben a szenvedélybetegségekkel, a fogyatékossággal és a szülői elhanyagolással kapcsolatos problémák előfordulása növekedett.

A gyermekjóléti alapellátásokkal kapcsolatos statisztikában, mint említettük, a bölcsődékkal külön adatgyűjtés foglalkozik. Ezekből elsősorban a bölcsődék számának csökkenése és ezzel párhuzamosan a férőhely-kihasználtság növekedése, a zsúfoltság egyre gyakoribb megjelenése olvasható ki (1. táblázat).

1. táblázat

Bölcsődei alapadatok

Megnevezés	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Működő intézmények száma	559	565	549	532	532	523	515	527	530	543
Működő férőhelyek száma	26956	26947	26071	24965	24397	24078	23771	23911	23766	24255
Ebből										
főváros	9557	9529	9169	8661	8296	8168	8047	8102	8082	8179
megyei jogú város	9447	9407	9057	8676	8478	8378	8303	8203	8243	8355
egyéb város	6553	6549	6487	6489	6433	6514	6423	6645	6527	6682
község	1399	1462	1358	1139	1187	1018	998	961	914	1039
Beíratott gyermekek száma	30762	33209	31983	29561	28981	28847	29422	30333	30230	31153
Férőhely-kihasználtság* (%)	114,1	123,2	122,7	118,4	118,8	119,8	123,8	126,9	127,2	128,4

* Ez a mutató a működő férőhelyek számát viszonyítja a beíratott gyermekekhez, és nem azonos a bölcsődei statisztikában alkalmazott kihasználtsági százalékkal (ld. a KSH Szociális statisztikai évkönyvek c. kiadványait), amely a gondozási napokat veszi figyelembe.

Forrás: KSH, OSAP 1203, Gyvst I/2.

1990-ben még 1003 bölcsőde 50 250 férőhelyén 40 825 gyerek volt, 2000-re ez a működő intézmények és a férőhelyek tekintetében mintegy felére csökkent. Az intézmények számának csökkenése 2003-ban érte el a mélypontját, amikor 515 működő intézményt jegyzett csak a bölcsődei statisztika, 2004-ben azonban ismét emelkedett a bölcsődék száma, ennek következtében az intézmények száma 2006-ra meghaladta a 2000-es állapotot. Ezzel nagyjából párhuzamosan alakul a férőhelyek számának a csökkenése is. A különbség annyi, hogy a 2003-as mélypont után az emelkedés 2005-re nem volt akkora mértékű, mint az

intézmények számának tekintetében. Összességében a bölcsődék száma 1990-ről 2005-re 47%-kal, férőhelyeik száma ennél is jobban, 53%-kal csökkent, a beíratott gyermekek száma azonban csak 26%-kal. 2005-ről 2006-ra már nőtt valamelyest a férőhelyek száma, de a beíratott gyermekek száma is, még hozzá valamivel nagyobb mértékben. Ennek következtében hiába több a férőhely, még több gyermek jut egy férőhelyre. Míg 1990-ben a férőhely-kihasználás országosan nem érte el a 100%-ot, azaz száz férőhelyre 81 beíratott gyerek jutott, addig 1997-ben már 114, és a mutató értéke tovább emelkedett: 1997–2000 között országos átlagban 120, 2001–2006 között pedig 124 fő jutott 100 férőhelyre. Ez azt mutatja, hogy a bölcsődék iránti igény az adott településeken nagyobb, mint amennyit ezek jelenleg biztosítanak a férőhelyek tekintetében, és az is valószínűsíthető, hogy az igény nem korlátozódik pusztán arra a 236 településre, ahol jelenleg bölcsőde található.⁹

A bölcsődék mellett a gyermekek napközbeni ellátásának másik két intézménye a családi napközi és a házi gyermekfelügyelet. Előbbit elsősorban abból a célból hívta életre a gyermekvédelmi törvény, hogy azokon a kistelepüléseken, ahol nincs bölcsőde, a kisgyermekek életkoruknak megfelelő (de nem közoktatási jellegű) felügyeletet, gondozást, nevelést, étkeztetést és foglalkoztatást kapjanak. Hasonló intézmény a házi gyermekfelügyelet, amelynek keretében a gyermekek napközbeni ellátását a szülő vagy más törvényes képviselő otthonában gondozó biztosíthatja, ha a gyermek állandó vagy időszakos ellátása nappali intézményben nem biztosítható (pl. betegség miatt), és a szülő a gyermek napközbeni ellátását nem, vagy csak részben tudja megoldani.¹⁰ A statisztika szerint ezek az intézmények nem elterjedtek, és a bölcsődékhez képest sokkalta kevesebb gyermeket érintenek. Míg az 1. táblázatból látható, hogy a bölcsődékbe több tízezer gyermek kerül beíratásra egy évben, addig a családi napköziben 1198 főről, házi gyermekfelügyelet által 349 főről történt gondoskodás a tárgyévra vonatkoztatva, 2006-ban.

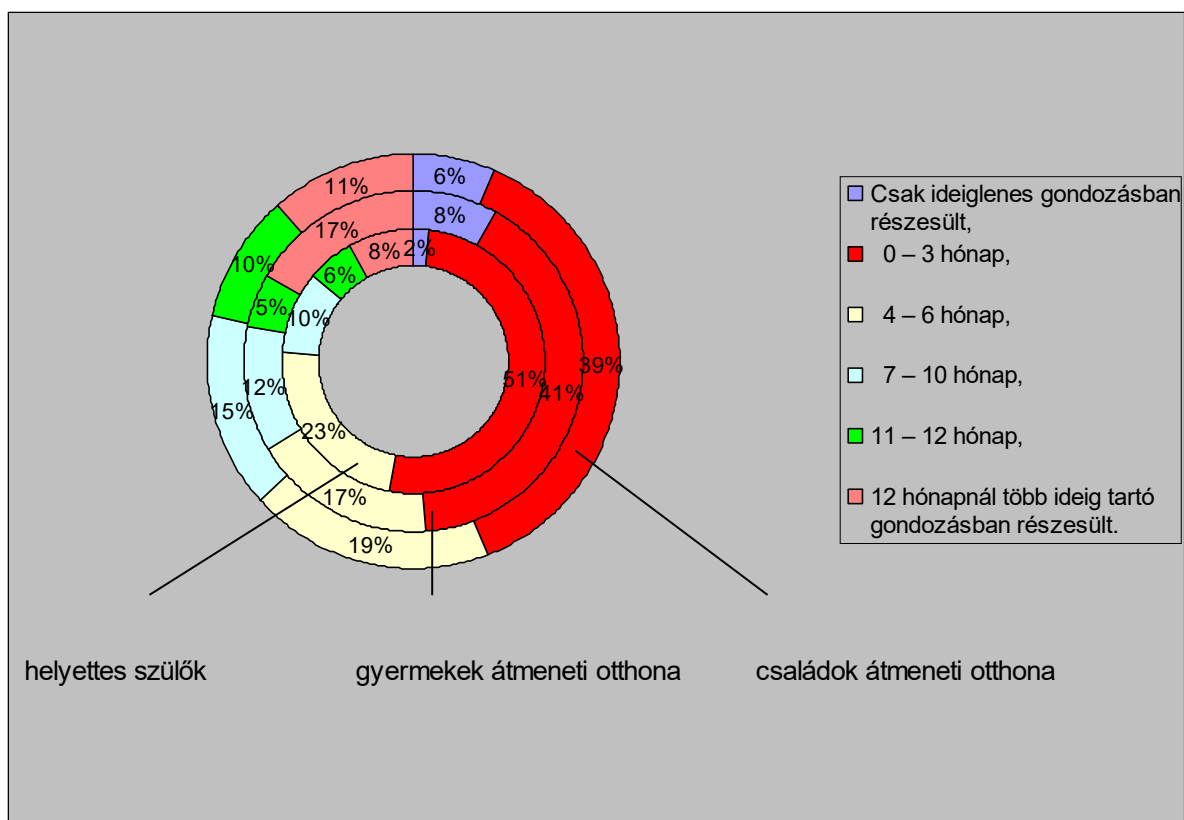
A napközbeni gyermekellátástól céljukban, jellegükben teljesen eltérnek a gyermekek átmeneti gondozásának intézményei. Ezek, bár ugyancsak a gyermekjóléti alapellátások között találhatók, mindenekelőtt azt a célt szolgálják, hogy a gyermek ne kerüljön be véglegesen a szakellátásba a szülő(k) átmeneti jellegűnek tekinthető krízishelyzete, pl. betegség esetén vagy lakhatási probléma keletkezésekor. A helyettes szülő a családban élő gyermek átmeneti gondozását saját háztartásában biztosítja, míg a gyermekek átmeneti otthonában az a családban élő gyermek helyezhető el, aki átmenetileg ellátás és felügyelet nélkül marad, vagy elhelyezés hiányában ezek nélkül maradna, valamint akinek ellátása a

család életvezetési nehézségei miatt veszélyeztetett. Végül a családok átmeneti otthonában az otthontalanná vált szülő kérelmére együttesen helyezhető el a gyermek és szülője, ha az elhelyezés hiányában lakhatásuk nem lenne biztosított, és a gyermeket emiatt el kellene választani szülőjétől.¹¹ A statisztika egy gyermek esetében több, elhelyezést kiváltó problémát is tartalmazhat, így is megállapítható azonban, hogy a gyermekek és a családok átmeneti otthonai esetében a lakhatási problémák a legjelentősebbek, amit a családok esetében a bántalmazás és a családi konfliktusok, gyáóknál pedig a szülők életvezetési problémái követnek. Helyettes szülők esetében viszont – a százalékos megoszlás alapján kialakított sorrend szerint – a szülő vagy gondviselő indokolt távolléte hajszállal megelőzi a lakhatási problémákat is, és ezeket harmadik helyen a szülők egészségi állapota követi.

A problémátípusok eltérései a gondozási idő tartamát is befolyásolják. Mindhárom intézményi formában a gyermekek legnagyobb arányban (az ideiglenes gondozást nem számítva) a legrövidebb, 0-3 hónapos gondozási idő kategóriájába esnek, a családok és gyermekek átmeneti otthonaiban viszont az átmeneti gondozási idő a 11-12 hónapos és az ennél is hosszabb időkategóriában a gyermekek nagyobb arányát érinti, mint a helyettes szülőknél lévőket (6. ábra).

6. ábra

Az átmeneti gondozásban lévő gyermekek aránya a gondozásban eltöltött időtartam szerint intézménytípusonként 2006-ban (%)



A gyermekek átmeneti otthonaiban a legmagasabb a gyermek magatartási problémái miatt történő elhelyezés, nyilván erre vezethető vissza, hogy ebben az intézménytípusban a legmagasabb a 14–17 éves korúak aránya, nem és kor szerint más lényeges eltérés az intézménytípusok között nem mutatható ki. Végül említjük meg, hogy az átmeneti gondozásban részesültek között 2006-ban legtöbben a családok átmeneti otthonaiban kaptak ellátást (5385 fő), a gyermekek átmeneti otthonaiban 1073 főt, míg a helyettes szülőknél 151 főt rögzített a statisztika.¹²

Szakellátási és a szakellátáshoz kötődő hatósági statisztikák

Mint láttuk, a veszélyeztetett gyermekeknek csak kis hányadát teszik ki a védelembe vettek, ehhez képest is az adott évben a szakellátásba (gyermekotthonba vagy nevelőszülői hálózatba) újonnan került gyermekek száma a védelembe vetteknek az 1998–2006 évek átlagában valamivel több mint a fele (bár 2000-ben elérte a 70%-ot). Feltehető a kérdés, hogy onnan kerülnek-e be a gyerekek a szakellátásba a leginkább, ahol a veszélyeztetettség is a legmagasabb, azaz mennyiben tekinthető szükségletközelinek az ellátás.¹³ A kérdés az adatokból megyei szinten vizsgálható, ami csak durva összehasonlítást tesz lehetővé. Azt mondhatjuk, annál nagyobb a szükséglet, minél nagyobb a veszélyeztetettek aránya, azaz

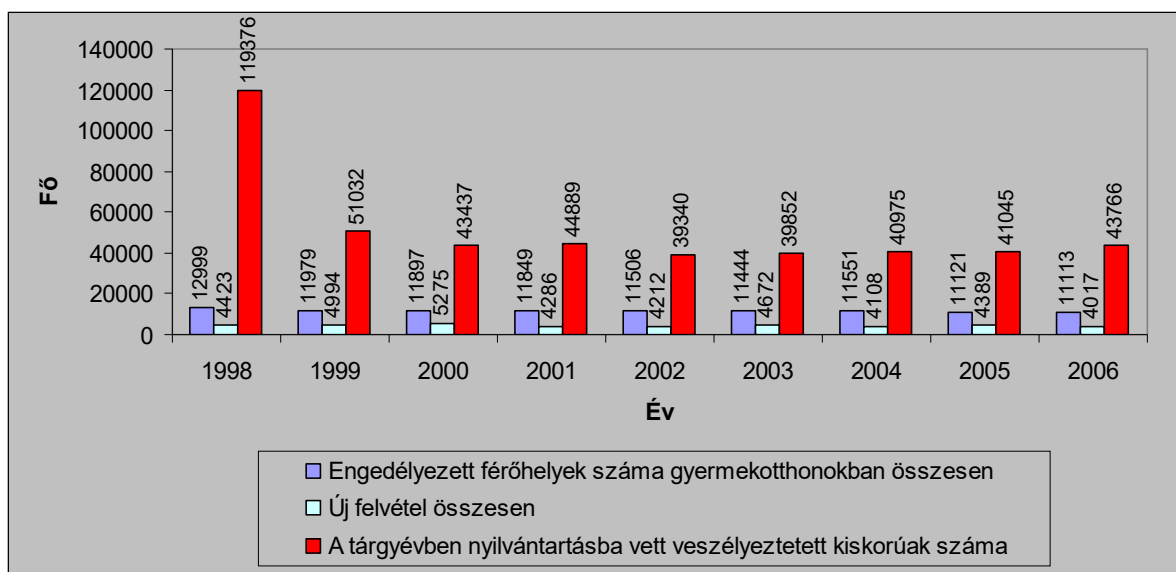
minél több a területi egységben a tízezer azonos korúra (0–17 évesre) jutó veszélyeztetett gyerek. Annál kiterjedtebb az ellátás, minél több férőhely áll ugyanazon területi egységben a veszélyeztetett korosztály rendelkezésére. A veszélyeztetettség és a férőhelyek közti összefüggés abszolút számai közt a korrelációs együttható 0,8, ami erős kapcsolatot valószínűsít abban a tekintetben, hogy több ott a férőhely, ahol nagyobb a veszélyeztetettek száma. E látszat ellenére, a megyei adatok részletesebb, az adott összefüggést más változó hatása mellett figyelembe vevő, ún. parciális korrelációkra¹⁴ irányuló vizsgálatából viszont azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a férőhelyek száma az adott évben erős kapcsolatban van a szakellátásba kerülőkkel, a veszélyeztetettek számának alakulása ezt nem befolyásolja.

E parciális korrelációk alapján az valószínűsíthető, hogy a nyilvántartásba vett veszélyeztetett kiskorúak száma érdemben nem befolyásolja a gyermekotthoni férőhelyek számának és a tárgyévben a szakellátásba kerülők számának kapcsolatát. Viszont a férőhelyek számával nincs szignifikáns kapcsolatban a veszélyeztetettek száma, ha a szakellátásba kerülőket tesszük kontroll- változónak. Ha tehát a szükségletet a veszélyeztetettséggel kívánjuk megközelíteni, az adatokból megyei szinten sem juthatunk arra a következtetésre, hogy a gyermekotthoni férőhelyek számát – az ellátás kiterjedtségét – a veszélyeztetettség alakulása befolyásolná.

A férőhelyek alakulását tehát más tényezők befolyásolják, mint a veszélyeztetettségét: grafikusan ábrázolva, éves összehasonlításban utóbbi hullámzó görbét mutat, míg előbbi szinte egyenes vonal, amellyel szinte párhuzamosan fut a szakellátásba újonnan kerültek száma (7. ábra)

7. ábra

Szakellátásba újonnan kerültek, férőhelyek és veszélyeztetettek számának alakulása



Az engedélyezett gyermekotthoni férőhelyek alakulásának vizsgálata azt mutatja, hogy számuk összességében 1998 óta szinte egyenletesen, összességében 14,5%-kal csökkent 2006-ra. Ez a csökkenés azonban függ a gyermekotthon típusától: 43,3%-kal csökkent a (hagyományos) gyermekotthonok, 56,2%-kal az általános iskola, diákotthon és gyermekotthonok férőhelyeinek a száma. Nőtt viszont a férőhelyek száma a lakásotthonokban, a speciális gyermekotthonokban és az utógondozó otthonokban, 76,4; 56,4 és 33,3%-kal. Mindez megfeleltethető a gyermekvédelmi törvény szemléletének, amely a nagy létszámú gyermekotthonok helyett családiasabb környezet megteremtésére, illetve a férőhelyek specializációjára törekedett.

Ugyanakkor igazolható az is, hogy a törvény által megkívánt átalakulás viszonylag lassan ment végbe.¹⁵ A gyermekotthonokban a gyermekek számának változása lényegében a férőhelyekével párhuzamosan alakul, ugyanazokban az intézménytípusokban csökken, illetve nő, ahol a férőhelyeké. Azonban a (hagyományos) gyermekotthonokban volt a legtöbb gyermek 1998-tól egészen 2003-ig, számuk eleinte még emelkedett is. 1998-tól 2001-ig még a gyermekek közel felét helyezték el ebbe az intézménytípusba, 2006-ban már kevesebb mint harmadát. A lakásotthonokban elhelyezett gyermekek aránya 1998-ban egyötödöt tette ki az összes gyermekotthonban elhelyezett gyerekeknek, 2006-ban már kétötödöt. Bár az utógondozó otthonokban elhelyezett fiatal felnőttek száma 35%-kal nőtt, az itt elhelyezettek aránya alacsony, 2006-ban is csak 5,4% (1998-ban 3,4% volt) – a 18 évesek vagy idősebbek aránya a gyermekotthonokban 2006-ban 22,1% volt. Arányaiban is csökkent az általános iskola, diákotthon és gyermekotthon jelentősége, e típushoz tartozó kiskorúak aránya négy

százalékpontos esést mutat. Megemlítjük, hogy a különleges gyermekotthonokkal kapcsolatos rendelkezéseket a Gyvt. 2004. január 1-jétől léptette hatályba, hogy a tartósan beteg, illetve fogyatékos, valamint kora miatt különleges ellátást igénylő gyermek gondozását, ellátását, rehabilitációját és rehabilitációját megfelelőbb feltételek mellett lehessen ellátni. A gyermekvédelmi statisztika – természetes késése miatt – csak 2005-től tartalmaz ezekről adatokat, mely szerint 2006-ra az itt elhelyezett gyermekek száma, valamint az intézményrendszerbeli arányuk egyaránt duplájára nőtt, ami megerősíti létesítésük indokoltságát (2. táblázat).

2. táblázat

Gyermekeotthonokban elhelyezettek aránya a gyermekeotthon típusa szerint (%)

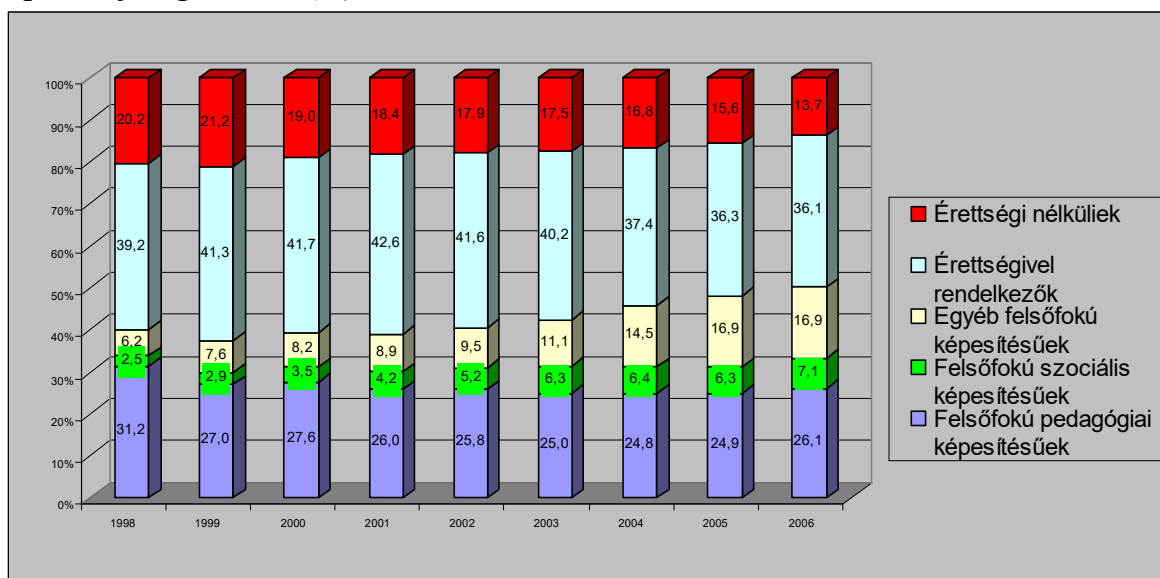
A gyermekeotthon típusa	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gyermekeotthon	45,4	52,4	51,4	45,5	41,7	39,0	36,6	33,4	29,5
Lakásotthon	20,8	25,3	26,8	30,2	33,8	37,8	42,7	42,6	39,9
Speciális gyermekeotthon	2,0	4,0	4,3	4,1	4,4	4,5	3,4	3,2	3,7
Általános iskola, diákeotthon és gyermekeotthon	13,9	14,8	14,0	15,6	13,9	13,0	11,9	8,8	8,1
Útógondozó otthon	3,4	3,6	3,5	4,0	4,2	4,0	3,9	4,5	5,4
Különleges gyermekeotthon	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,2	11,1
Egyéb intézmény *	14,6	0,0	0,0	0,7	1,9	1,7	1,6	2,3	2,3
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* 1998-ban csecsemőotthonok.

Míg a gyermekek száma a gyermekeotthonokban összesen 1998 óta lassan csökkent, 2006-ra 13,5%-kal, a gyermekeotthonokban a jogszabályban előírt (szakmai) munkakörben foglalkoztatottak száma nőtt. A növekedés a 2004-es csúcsig egyenletesen emelkedő, 2003-ig évente átlagban több mint 500 fővel. 2005-ben és 2006-ban ehhez képest csökkent, de 1998-hoz képest összességében így is 67,2%-kal növekedett. Ennél kisebb mértékben, de nőtt a felsőfokú pedagógiai végzettségűek száma (40,2%-kal), az érettségivel rendelkezők (54,2%-kal) és az érettségi nélküliek száma is (13,9%-kal). Több mint 4,5-szörösére nőtt a felsőfokú szociális képesítésűek és az egyéb felsőfokú képesítésűek száma. Kedvezően változott 1998 óta a gyermekekkel foglalkozók összetétele a gyermekeotthonokban: bár 2006-ban is a legnagyobb arányban az érettségivel rendelkezők találhatók köztük, második helyen pedig a felsőfokú pedagógiai végzettségűek, a harmadik helyre a növekedés eredményeképp az egyéb felsőfokú végzettségűek kerültek, visszaszorítva ezzel az érettségi nélküliek arányát (8. ábra).

8. ábra

Gyermekeketthonokban jogszabályokban előírt munkakörben foglalkoztatottak megoszlása a képzés jellege szerint (%)



A gyermekeketthonokban élők számának csökkenése és a szakmai munkakörökben lévők számának emelkedése következtében kevesebb gyermek jut egy jogszabályban előírt munkakörben foglalkoztatottára: 1998-ban még 3 fő, 2006-ban 1,5 fő ez a mutató. Megfigyelhető a szakmai munkakörben foglalkoztatottak közt a nők arányának növekedése: 1998-ban 72,7%-uk volt nő, 2006-ban 77,6%-uk (de 2003-ban 81,5%-uk).

A foglalkoztatottakról vázolt képhez hozzátartozik még, hogy az egyéb munkakörben foglalkoztatottak száma (teljes és részmunkaidősök együtt) 35,9%-kal csökkent.

Ahol a gyermekek száma nőtt, ott ez egyetlen ellátástípusban sem haladta meg az engedélyezett férőhelyek számát. A férőhely-kihasználtság még mindig viszonylag magas a (hagyományos) gyermekeketthonokban: 1998 óta átlag 88 fő jut 100 férőhelyre, ezt csak a lakásotthonok múlják felül, ahol ugyanezen időszak alatt az átlagszám 91 főt mutat. A férőhely-kihasználás mutatója az utógondozó otthonokban a legalacsonyabb, 77%-os az 1998–2006 évek átlagában (3. táblázat), ez 2006-ban 510 főt jelent 664 engedélyezett férőhelyen.

3. táblázat

Száz engedélyezett férőhelyre jutó ellátott a gyermekeketthonok típusai szerint országos összesítésben (fő)

A gyermekotthon típusa	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1998-2006 évek átlaga
Gyermekotthon	88	87	85	87	86	90	86	91	88	88
Lakásotthon	92	93	89	93	92	94	93	92	86	91
Speciális gyermekotthon	83	73	92	99	91	94	81	83	85	87
Általános iskola, diákotthon és gyermekotthon	72	84	87	87	85	83	87	85	83	84
Utógondozó otthon	76	82	79	76	77	75	73	79	77	77
Összesen	84	87	86	88	87	90	88	90	85	87

Említsük meg, hogy a férőhely-kihasználtság megyénként is különbségeket mutat: Borsod-Abaúj-Zemplén megyében teljes a telítettség, és minimum 90%-os még Szabolcs-Szatmár-Bereg, Komárom-Esztergom és Nógrád megyében, legkevesebb, 70%-os Tolnában és Baranyában. Budapest 84%-kal a középmezőnyben található, az országos átlag szintjén.

Az 1997-es gyermekvédelmi törvény fontos koncepcionális eleme, hogy – ha már a gyermeket ki kell emelni a családjából –, a gyermekotthonokkal szemben a nevelőszülői családokat részesítse előnyben. Mint azt a jelenlegi Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet Gyermekvédelmi Főosztályának munkatársai korábban kimutatták (még az egyik jogelőd intézet keretei között), a nevelőszülői hálózatok átalakulása, az új törvényi koncepciónak megfelelő fejlesztése viszonylag lassú volt.¹⁶ Ezt az OSAP-statisztikák is mutatják: bár 1998-tól a gyermekotthonokban elhelyezett gyermekek száma fokozatosan csökkent, a nevelőszülőknél pedig folyamatosan emelkedett, a 2002. év az első, amikor a nevelőszülőknél elhelyezett gyermekek száma meghaladta a gyermekotthonokban elhelyezetteket (510 fővel). A növekedés üteme, az emelkedés az előző évhez képest, 1 és 3% között alakult az elkövetkező években, ennek eredményeképpen 2006-ra 2004 fővel vannak többen nevelőszülőknél, mint a (valamilyen típusú) gyermekotthonokban. Az arányokat tekintve a helyzet éppen fordítottja az 1998-asnak: ekkor a szakellátásban lévők 45,6%-a volt nevelőszülőknél, 54,4%-a gyermekotthonokban, míg 2006-ra 54,8% és 45,2%-ban oszlott meg a 20 988 főt kitevő gyermeklétszám.

Említsük meg, hogy a szakellátásban lévő lányok közül minden évben többen vannak nevelőszülőnél, mint gyermekotthonban. Miközben a szakellátásban lévő lányok aránya évről évre szinte változatlan, 1998–2006 között 45,7 és 46,9 % között mozog, átlagában 46,4%,

addig a nevelőszülőnél lévő lányok aránya kismértékű növekedést mutatva átlagban 53,8%, a gyermekotthonokban lévőké enyhe csökkenés után átlagban 46,2%, ami jelentheti pl. a lányok „preferáltságát” a nevelőszülők részéről. Közel fordított az értelmi fogyatékosok megoszlása a gyermekotthonok és a nevelőszülői hálózatok között, de nagyobb különbséggel, és róluk csak 2001-től vannak adatok. A szakellátásban lévőkon belül az értelmi fogyatékosok átlagos aránya a 2001–2006-os időszakban, hullámzással, 17,6%. A nevelőszülői hálózatokban 30,9%-uk, a gyermekotthonokban 69,1%-uk nyer elhelyezést. Figyelembe véve, hogy az értelmi fogyatékosok különleges ellátást igényelnek, ami megoldható a nevelőszülői családokban, a nevelőszülőknél lévő értelmi fogyatékosok aránya kimondottan alacsonynak mondható.

A gyermekotthonokba és nevelőszülői hálózatokba kerülő gyermekek vagy újonnan bekerülők, vagy a gondozási helyük változik meg, utóbbiakat az adott gyermekotthon vagy nevelőszülő tekintheti létszámnövekedésnek. Magát a létszámnövekedést a statisztika három kategóriára bontja: az elsőbe részben olyanok tartoznak, akik korábban nem álltak gyermekvédelmi gondoskodás alatt (pl. szülőtől érkeztek), a másodikba azok, akik a szakellátás valamelyik intézményéből érkeztek (pl. másik gyermekotthonból), a harmadikba pedig azok, akiket átmeneti gondozásba vettek (ők az alapellátásból, pl. családok átmeneti otthonából jöttek) vagy utógondozói ellátottak lettek (olyan fiatal felnőttek, akik a Gyvt. 53. § (4) bek. alapján kerültek ebbe az ellátástípusba¹⁷). A létszámnövekedésnek több mint fele, 2000-ben több mint kétharmada korábban nem állt gyermekvédelmi gondoskodás alatt, és legnagyobb részük a szülőtől, illetve a vér szerinti családjából érkezett a gyermekotthonba vagy nevelőszülőhöz: a vizsgált időintervallumban átlagban 43,9%-uk. Örökbefogadó szülőtől elenyészően kevés gyerek került a szakellátásba ebben az időszakban, legtöbb 41 fő volt 2003-ban. A létszámnövekedésnek viszonylag jelentős hányada – 1998-ban kevesebb, mint negyede, 2006-ban kereken harmada – olyan gyerek, akinek a gondozási helye változott, azaz nem kívülről érkezett, hanem a szakellátáson belül változtatta a gondozási helyét. Legnagyobb részük, a vizsgált években átlag 17,9%-uk más gyermekotthonból érkezett, ebben vélhetően benne van a nagy létszámú gyermekotthonok átalakulása és az intézményrendszer bővülése (különleges gyermekotthonok) is. Legalább ilyen fontos a szakellátásban gondozási helyet változtatott gyermekek között azoknak a gyermekeknek a száma, akik nevelőszülőtől érkeztek vissza, és ez a trend növekvő, bár összességében ezek aránya nem éri el 2006-ban sem a 10%-ot.

Nem tudjuk meg azonban az OSAP-adatokból, miért kerülnek be a gyerekek a szakellátásba. Egy közelmúltban végzett kutatás szerint¹⁸ legnagyobb arányban a szülői elhanyagolás és a rossz szociális körülmények játszanak szerepet, ezt követik a szülő szenvedélybetegsége (alkoholizmusa) és a rossz lakáskörülmények, valamint a gyermek iskolakerülése és magatartászavara. Véleményünk szerint ezek a kutatási eredmények nem állnak messze azoktól a tényezőktől, amelyeket korábban veszélyeztetettségi, illetve a gyermekjóléti szolgálatok által kezelt problémákként ismertünk meg, de a szakellátásba kerülésnél érzékelhetően nagyobb arányban van jelen a szülői deviancia valamelyik formája. Ezek az okok egymásba is fonódnak, és korábbi vizsgálódások tapasztalataival is egybeesnek, amelyek a széthulló családok életmódjában, a szülők társadalomellenes beállítódásában, antiszociális magatartásában látták meg az okok összekapcsolódását és ezzel összefüggésben a gyermeki deviancia kialakulását.¹⁹

Nem tudjuk meg a mintavételes kutatásokból a teljes „gyermekpopuláció” átlagos életkorát. Az OSAP-adatokból azonban ez közelítőleg kiszámítható az ún. osztályközépsők szerint számított átlag alapján²⁰. Ezek szerint a szakellátásban bennlévő összes gyermek átlagos életkora 1998-ban 11,9 év volt, 2006-ban 12,7 év, tehát az átlagéletkor növekedett. A növekedést a gyermekotthonokban lévő gyermekek átlagos életkorának emelkedése okozza, ahol az átlagos életkor 12,2 évről 14,1 évre nőtt.²¹ A nevelőszülői hálózatokban lévő gyermekek átlagos életkora a 11,5 évről alig mozdul el, a gyermekek tehát adatokkal is igazolhatóan fiatalabbak itt a szakellátáson belül.²²

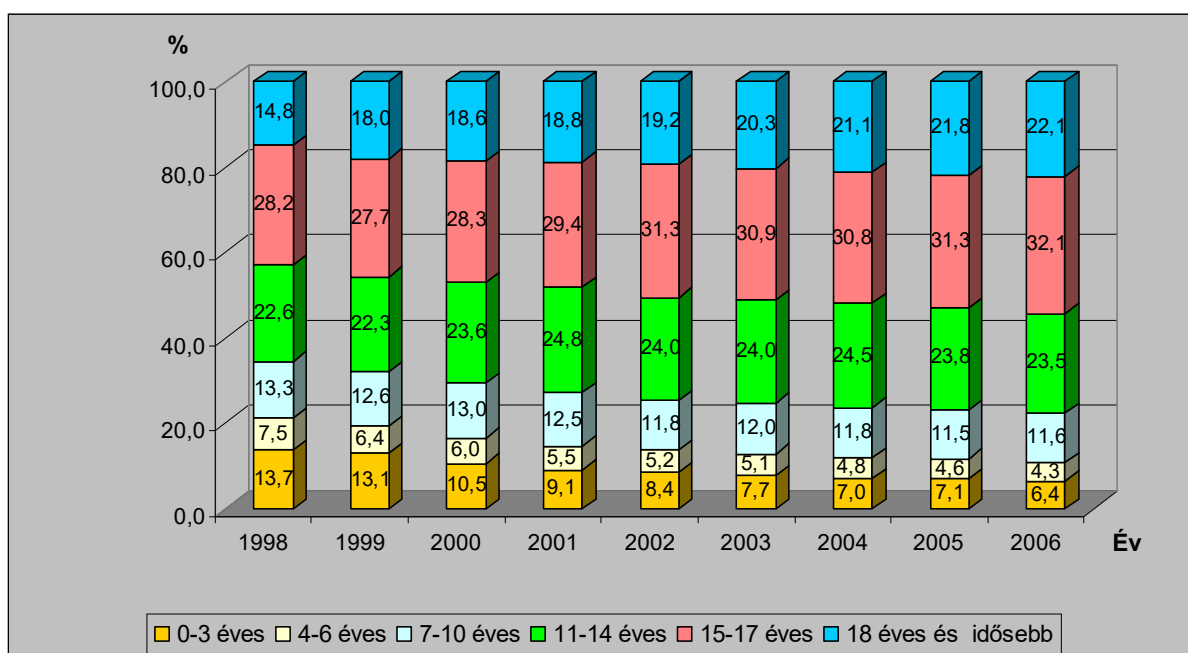
A gyermekvédelmi törvénynek tulajdonítható kedvező változás az is, hogy a gyermekotthonokban a fiatalabb korosztályokba tartozók száma csökken, és növekszik a nevelőszülőkhöz került kisebb korúak száma. A szakellátásban összességében 20,7%-kal kevesebb 0–3 éves gyermek található 1998-ról 2006-ra, de a gyermekotthonokban ez a korosztály 59,6%-kal csökkent, a nevelőszülői hálózatokban 44,5%-kal vannak viszont többen. A 4–6 évesek száma összességében 8,5%-kal, de a gyermekotthonokban 50,8%-kal csökkent, míg a nevelőszülőknél 19,6%-kal nőtt. Mindez tükröződik a korosztályok összetételében is, legmarkánsabban a 0–3 éves korosztály arányainál, amelynek tagjai a gyermekotthonokban 1998-ban még 13,7%-os arányt képviseltek, 2006-ban már csak 6,4%-ot, nevelőszülői hálózatokban viszont 9,8%-ról 11,3%-ra nőtt az arányuk (ennek a jelentősége itt csaknem az összes többi korosztályba tartozók csökkenéséhez képest mutatkozik meg). A gyermekotthonokban csak a 18 éves és idősebb korosztályba tartozók száma növekedett

(29,5%-kal), e korosztály aránya 1998-ban még 14,8%-os volt, 7 százalékpontos emelkedés után 2006-ban arányuk 22,1% (a gyermekek számának csökkenése mellett, 9. ábra). Mindez az adatok szintjén is felvet a gyermekvédelmi szakma által ismert problémákat:

- a gyermekotthonok „előregszenek”, azaz egyre inkább azok maradnak ott, akik nem tudtak nevelőszülőkhöz kerülni,
- a 18 éves és idősebb, nagyrészt utógondozói ellátottak nem tudják megkezdeni az önálló életüket nagykorúságuk elérésével.²³

9. ábra

Az egyes korosztályok arányainak változása gyermekotthonokban (%)



Úgy tűnik, ezt a problémát a gyermekvédelmi törvény által bevezetett otthonteremtési támogatás sem tudta teljesen felszámolni, amelynek célja éppen az átmeneti vagy tartós nevelésből kikerült fiatal felnőttek huzamos lakhatásának elősegítése a jogosultsági feltételek fennállásának esetén. Pedig a jogintézmény hatása az adatok szintjén igen erőteljesen kimutatható pozitív változásban ölt testet, amennyiben 1998-ban a szakellátásban lévő 18 éves és idősebb korosztály 3,6%-a, 2006-ban 24%-a részesült otthonteremtési támogatásban, az egy főre jutó összeg 478 841 Ft, illetve 1 092 303 Ft volt ezekben az években. Az egy főre jutó összegek nagyságából látható, hogy a probléma messze túlmutat a gyermekvédelmi rendszeren, hiszen kistélephelyen ebből az összegből lehetne tartós lakhatáshoz jutni, ott viszont nem biztos, hogy adódik olyan munkalehetőség, amit az oda került fiatal kihasználhat élethelyzetének tartós megszilárdításának érdekében.

A munkaerő-piaci helyzet kihasználásának a lehetősége a szakképzettség, iskolai végzettség is múlik. A Magyar statisztikai évkönyv adatainak felhasználásával²⁴ összehasonlíthatjuk a szakellátásban lévők és a nem ottani gyermekek iskolai adatait. Az összehasonlítás csak közelítő lehet, részben az életkori kategóriák eltérése miatt, részben a tanévre vonatkoztatott gyermekszámok, a két adatgyűjtés eltérései következtében.

A Magyar statisztikai évkönyv adatai szerint a 2006/2007-es tanévben 808 734 fő 6–14 éves gyermek járt általános iskolába összesen, a szakellátásban a 6–14 évesek száma 8998 fő volt a 2006 december 31-i létszámadatok szerint. A 6–14 éves korosztály teljes létszáma a 2007. január 1-jei adatok szerint 950 792 fő volt, ebből levonva a szakellátásban lévő 6–14 éves gyermekek számát, 941 794 fővel tudunk számolni az általános iskolába járók arányának kiszámításához. Így számítva, az azonos életkorú „normál iskolás populáció” 84,9%-a jár általános iskolába, míg a gyermekotthonokban a megfelelő korosztály szinte teljes mértékben részt vesz az általános iskolai oktatásban. Az általunk számított érték még magasabb is, mint 100%, ami abból adódik, hogy többen járnak általános iskolába a szakellátásban, mint az ott lévő megfelelő korosztály létszáma, a 2006-os statisztikában pl. a 2005/2006-os tanév végi adatok szerint a szakellátásban az általános iskolai tanulók száma 9407 fő volt. Ez nyilván abból adódik, hogy a szakellátásban nemcsak a megfelelő korosztály jár általános iskolába, hanem túlkorosak is.

Ugyanezekben az időpontokban a szakiskolákba, szakmunkásképzőbe járó 15 éves és idősebb népesség száma 122 988 fő, ebből a szakellátásban lévők kivonása után 120 193 fő marad, akik aránya a nem szakellátásban lévő 1 422 157 fő 15-25 éveshez 8,5%. Ezzel szemben a szakellátásban a 2006-os adatok szerint 8850 fő volt 15 éves és idősebb, a szakiskolába, szakmunkásképzőbe járók száma 2795 volt (2006. december 31-én), tehát a korosztály 31,6%-a vesz részt ilyen képzésben.

Középiskolák (gimnázium és szakközépiskola) tekintetében a helyzet fordított. Gimnáziumba és szakközépiskolába összesen 382 437 fő 15 éves és idősebb jár, ebből 1315 fő a szakellátásban. A 381 122, nem szakellátásban élő, középiskolába járó diák (a szakellátásban lévők nélkül) 1 422 157 fős 15-25 éves népességnek 26,8%-át teszi ki, míg a szakellátásban lévő középiskolások az ottani 8850 fős létszám 14,9%-át.

Bár pontos számot a rendelkezésre álló adatok eltérései miatt nem tudunk mondani, azt

állapíthatjuk meg, hogy a szakellátásban élők között nagyobb a szakiskolai, szakmunkásképzésben részt vevők aránya, és kisebb az érettségit adó középiskolai képzésben részesülőké, mint a nem szakellátásban élő, azonos korú népességben. Ebből arra is következtethetünk, hogy – bár nincs adatunk a szakellátásban felsőfokú tanulmányokat folytatók számáról –, valószínűsíthetően ezek aránya a megfelelő korosztályban ugyancsak kisebb, mint a nem szakellátásban lévőké. Önmagában az adatokból a képzési szerkezet korszerűtlenségére nem következtethetünk. Láthatóan változik a képzési szerkezet: 1998-ban még a szakellátásban lévők közül a szakmunkásképzésben részesülők 49%-a tanult valamilyen ipari szakmát, 2006-ban már csak 36%-uk, kismértékben csökkent még a mezőgazdasági szakmákat tanulók aránya, nőtt viszont a kereskedelmi, vendéglátó-ipari, egészségügyi és az egyéb szakmát tanulók aránya (4. táblázat).

4. táblázat

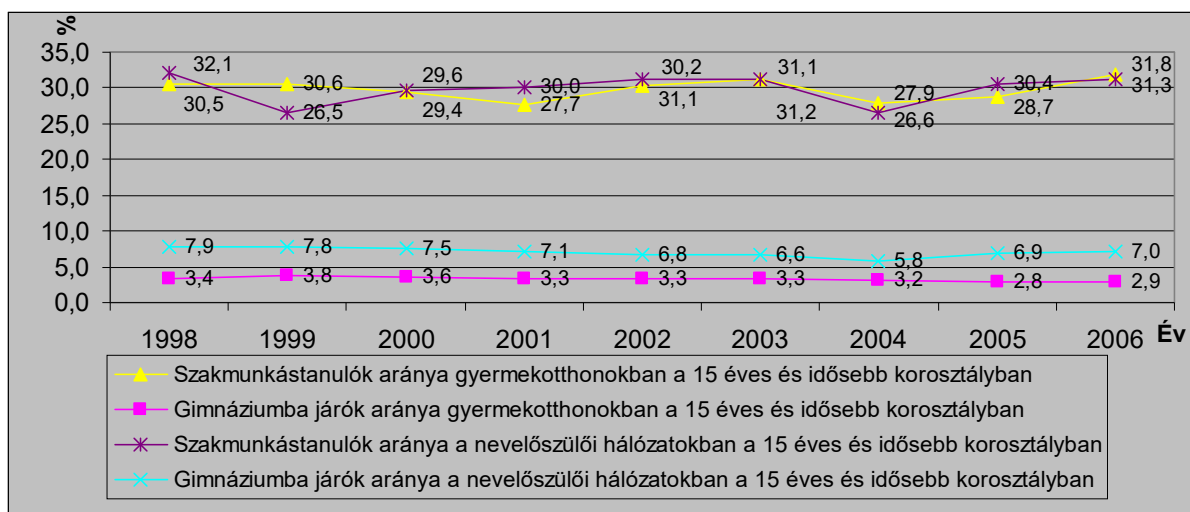
Szakképzésben részt vevő tanulók aránya (tárgyév dec. 31-én) a szakképzés típusa szerint (%)

Szakképzés típusa	1998			2006		
	gyermek-otthonok	nevelőszülői hálózatok	összesen	gyermek-otthonok	nevelőszülői hálózatok	összesen
Ipari szakmák	45,9	53,9	49,0	34,4	38,1	36,0
Mezőgazdasági szakmák	16,4	13,8	15,4	14,5	13,9	14,2
Kereskedelmi, vendéglátóipari szakmák	17,7	18,6	18,1	22,2	25,3	23,5
Egészségügyi szakmák	1,1	3,6	2,1	2,9	6,0	4,2
Egyéb szakmák	18,9	10,1	15,4	26,0	16,7	22,1
Szakképzés összesen	100	100	100	100	100	100

Az idősorokat vizsgálva kiemelhető, hogy a nevelőszülői hálózatokban elhelyezett gyermekek nagyobb arányban járnak gimnáziumba, mint a gyermekotthonokban lévő társaik, ami a továbbtanulásukhoz is nagyobb esélyt kínál. A gyermekotthonokban a 15 éves és idősebb korosztálynak csak 3,3%-a jár gimnáziumba az 1998-2006 évek átlagában, míg a ugyanezen korosztály nevelőszülőknél élő tagjainak ugyanebben a periódusban átlag 7%-a. A szakmunkástanulók között viszont nincs lényeges különbség a kétféle elhelyezéstípus között, a 15 évesnél idősebbek átlag 30%-a tanul valamilyen szakmát ebben az időszakban (10. ábra).²⁵

10. ábra

Gimnáziumi és szakmunkástanulók aránya a szakellátás megfelelő korosztályában (%)

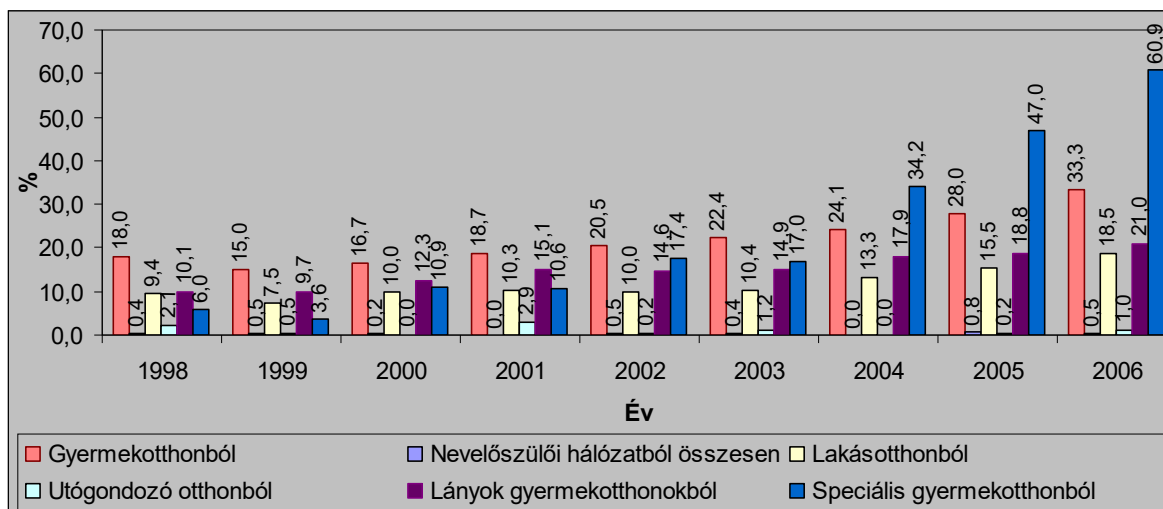


A nevelőszülőkhöz elhelyezett gyermekek előnyösebb helyzetét a szökések alakulása is mutatja. A legalább egyszer szökött gyermekek aránya a nevelőszülői hálózatokban a legkisebb, az itt lévő gyermekek számához képest kevesebben szöknek nevelőszülőktől, mint az utógondozó otthonokból, amely a gyermekotthoni ellátások között a legkisebb szökési arányt mutatja. A szökések száma a nevelőszülői hálózatokból nagyobb ingadozást mutat, mint a gyermekotthonokban összesen: nevelőszülőktől nincs is minden évben szökés. Viszont a szökések abszolút száma 1998 óta a nevelőszülői hálózatokban is emelkedést mutat.

Ha a gyermekotthonokon belül a legalább egyszer szökött gyermekek számát az adott ellátástípusban lévőkhöz viszonyítjuk, akkor a szökések alakulása a speciális gyermekotthonokban a legkirívóbb: 1998-ban az itt élők 6%-a szökött legalább egyszer, 2006-ban már 60,9%-uk, azaz a szökések aránya 54,9 százalékpontos emelkedést mutat (11. ábra).

11. ábra

Szökések alakulása a megfelelő ellátástípusban lévők és a gyermekotthonokban lévő lányok százalékában



Ehhez képest jóval kisebb az emelkedés meredeksége a hagyományos gyermekeotthonokban, ahol ugyanez a mutató 15,2 százalékpontos: 1998-ban az itt élők 18%-a szökött legalább egyszer, 2006-ban már a 33,3%-uk. A lakásotthonokban a szökési arány 9,1 százalékponttal nőtt, a gyermekeotthonokban lévő lányok arányváltozása pedig 10,9 százalékpontos többletet mutat 2006-ban, 1998-hoz képest.

Mindezekhez hozzá kell azonban tenni, hogy

- a speciális gyermekeotthonokban lévők száma az 1998-as 218 főről 2006-ra 350 főre nőtt, a legalább egyszer szököttek száma pedig 13 főről emelkedett 213 főre, tehát a szököttek összes száma a negyedét sem éri el a hagyományos gyermekeotthonokból szököttekének (ez 2006-ban 932 fő volt),
- a hagyományos gyermekeotthonokban lévők száma közel felére csökkent, a legalább egyszer szököttek száma abszolút számokban 1998 óta lényegében stagnál,
- az összes gyermekeotthonban élő lányoknál viszont fordított a helyzet, mert számuk alig csökkent, de akik szöknek, azok száma 2006-ban majdnem kétszerese az 1998-asnak,
- a lakásotthonokban élők száma a vizsgált években 1,6-szeresére, az innen megszököttek száma viszont 3,26-szorosára nőtt,
- az utógondozó otthonokban élők száma emelkedett 1998 óta, de a szökések száma továbbra is elenyésző,
- a nevelőszülőknél több gyermek van, mint 1998-ban, és abszolút számokban nőtt a

szököttek száma is.

A szökések statisztikai adataiból messzemenő következtetések nem vonhatók le, mert hiányoznak pl. a szökések nyilvántartására vonatkozó információk. Évről évre nem feltétlenül ugyanazok szöknek, mert pl. vannak, akik idő közben kikerülnek a szakellátásból. Annyit azonban megállapíthatunk, hogy az adatok alapján a szökés nem tűnik lényeges problémának a nevelőszülői hálózatokban és az utógondozó otthonokban, elgondolkodtató azonban a speciális gyermekotthonokban és a lakásotthonokban, valamint a lányok esetében. Ennek mélyebb elemzéséhez azonban a statisztikai adatok önmagukban nem elegendők.

A nevelőszülőknél nevelkedés előnye abban is megmutatkozik, hogy az innen szökött gyermekek kisebb arányban követnek el bűncselekményt, mint a gyermekotthonokból szökött társaik: 1998 és 2006 között a nevelőszülőktől szököttek átlag 5,5%-a követett el bűncselekményt, a gyermekotthonokból szököttek 9,9%-a. A nevelőszülőktől szököttek nem is követnek el minden évben bűncselekményt, míg a gyermekotthonokból szököttek között minden évben előfordul ilyen esemény. A két csoport szökések alatti bűncselekményeinek alakulásában nyilvánvalóan szerepet játszhat, ha a gyermekotthonokból szököttek hosszabb időre és többen szöknek.

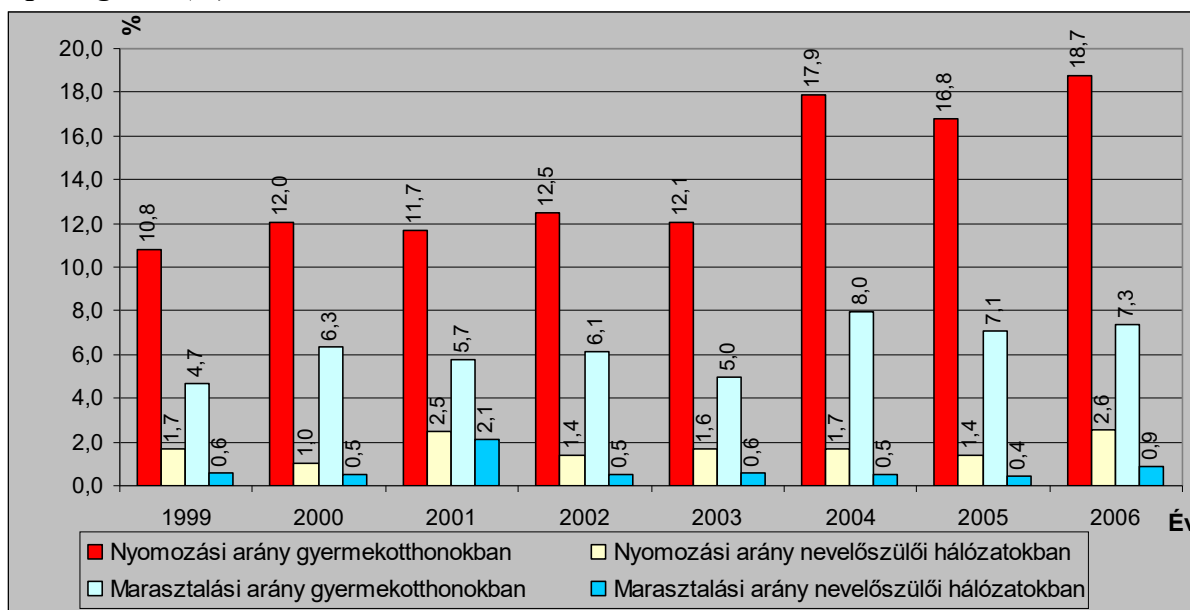
A nevelőszülőknél élők kriminalitása más szempontok szerint is kedvezőbb képet mutat. Ha megvizsgáljuk a gyermekotthonokban élők ellen indult nyomozások számát, amelyeket (az adatgyűjtés csoportosításában) a 14–18 évesek ellen indítottak, és ezt viszonyítjuk a gyermekotthonokban lakó 15–17 éves népességhez, akkor az 1999–2006 években átlagosan a gyermekotthonokban élő megfelelő korúak 14,1%-a ellen indult nyomozás az elhelyezés után, míg a nevelőszülőknél élők esetében ez az arány 1,7%. (Az életkori csoportok nem teljes azonossága miatt a számítások sem teljesen pontosak. Az 1998. évet kihagytuk, mert ebben az évben a gyermekotthonokban csak olyan nyomozás indult és csak olyan ítélet született, amely még az elhelyezés előtt keletkezett ügyből származott.) Megjegyezzük, hogy nevelőszülőkhöz eleve kevesebben kerülnek olyanok, akik ellen az elhelyezés előtt büntetőeljárás indult volna, ezért szükséges az összehasonlítást az elhelyezés után történt cselekményekre korlátozni.

A nyomozás megindítása azonban nem pontos mutatója a kriminalitás megismerésének, hiszen ez az ártatlanság vétele alapján nem jelent önmagában bűnösséget. A nyomozó hatóság juthat olyan következtetésre pl., hogy a megindult eljárás nem kellően megalapozott,

ezért vádemelési javaslat nélkül is megszüntetheti a nyomozást. De vádemelési javaslat beérkezése után az ügyészség is dönthet pl. úgy, hogy nincsenek meg a vádemelés feltételei, tehát a fiatalkorú nem kerül bíróság elé. De ha a fiatalkorú megvádolására sor kerülne is, akkor sem biztos, hogy a bíróság a vádlottat elítéli, hiszen fel is mentheti – ebben az esetben nem tekinthető bűnösnek –, és az eljárást egyéb módon is megszüntetheti. Igazában tehát összehasonlítást az (elhelyezés után indult cselekményért történt) elmarasztaló ítéletekben (megrovás, próbára bocsátás, javítóintézeti nevelés, felfüggesztett és végrehajtandó szabadságvesztés) való részesülési arányok jelentenek a szakellátásban lévő két csoport között, amelyekben a folyamatban lévő ügyek nem vehetők figyelembe. Az elhelyezés után indult büntetőeljárások tekintetében ismét a nevelőszülőknél élők mutatkoznak jobbnak, az 1999–2006-os évek átlagában az itt elhelyezett 15–17 éves korúak 0,8%-a kap valamilyen marasztaló ítéletet (beleértve ebbe a megrovást és a próbára bocsátást is), míg gyermekotthonokban az ottani azonos korúak átlag 6,3%-a (12. ábra).

12. ábra

Elhelyezés után indult nyomozások és ítéletek aránya a szakellátástípus megfelelő korú népességében (%)



A végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték nem kerülnek ki a szakellátásból, hanem a tárgyévi létszámcsökkenésben a „gondozási helye változott” kategóriájában az „egyéb helyre” áthelyezettek közé kerülnek. Az egyéb helyre kerülők száma összességében nem jelentős, viszont nagymértékben növekedett 1998 óta: akkor 65 fő tartozott ebbe a kategóriába, és ez a szám 2000-ig még csökkent is valamelyest, 2001 óta viszont egyenesen növekszik, és 2006-ban már 283 főre gyarapodott, ami 4,35-szörös növekedést jelent 1998-hoz képest. Az

„egyéb helyen” lévők azonban nemcsak büntetés-végrehajtási intézetben lehetnek, hanem javítóintézetben vagy akár egészségügyi intézményben is (5. táblázat).

5. táblázat

Az adott gyermekotthon vagy nevelőszülő szempontjából értelmezhető létszámcsökkenés arányváltozásai a szakellátásban összesen (%)

Megnevezés	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Szülő(k)höz hozzátartozó(k)hoz hazaadott	27,6	20,8	23,6	19,4	21,8	21,7	20,6	21,9	20,8
Jogerősen örökbeadott	5,0	6,0	6,8	5,7	5,5	4,6	4,6	4,6	5,8
Nagykorúvá vált	20,0	17,9	16,9	14,5	13,0	13,3	14,4	14,2	15,0
Meghalt	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,5	0,3
Egyéb *	13,0	13,1	12,8	2,5	1,9	2,9	2,6	3,4	3,4
(Más) nevelőszülőkhöz	10,2	15,0	17,1	13,5	14,4	11,9	11,7	11,9	11,8
(Más) gyermekotthonba	21,6	25,2	20,8	21,8	21,3	23,6	20,0	20,2	20,0
A szociális tárcához tartozó speciális gyermekotthonba	1,4	1,1	1,1	1,4	1,4	0,4	1,2	1,2	1,0
Egyéb helyre (pl. javító-intézetbe, büntetés-végrehajtási intézetbe)	0,9	0,6	0,7	1,5	1,8	3,3	4,6	4,7	3,6
Átmeneti gondozása megszűnt	0,0	0,0	0,0	4,0	2,4	1,6	2,0	2,7	1,9
Utógondozói ellátása megszűnt	0,0	0,0	0,0	15,5	16,4	16,5	18,1	14,6	16,4
Szakellátás összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* 1997-2000 között egyéb fel nem sorolt helyre távoztak

Az adott gyermekotthon vagy nevelőszülő szempontjából értelmezhető létszámcsökkenés az 1998 és a 2006. évek között átlagosan 128 fővel haladja meg a bekerültek számát. Ez az átlag azonban nagy különbségeket takar, amelyek évről évre is jelentősen változnak. 1999-ben a bekerülőknél 804 fővel többen távoztak, 2003-ban viszont 317 fővel többen kerültek a gondozási helyekre, mint amennyien távoztak. Az, hogy mi adja a többletet, illetve a különbséget, évről évre változik: van, amikor a szülőkhöz, hozzátartozókhoz való hazaadások száma, máskor a nevelőszülőkhöz történő elhelyezés, illetve mindezen tényezők relatív nagysága a beérkezőkhöz képest. Az ugyanis megállapítható, hogy a vizsgált években mindig többen érkeznek a szülőktől és a vér szerinti családjuktól, mint ahány gyereket hazaadnak a szülőkhöz, hozzátartozókhoz, s ezzel összefüggésben minden évben többen kerülnek más gyermekotthonba és nevelőszülőkhöz is, mint ahányan onnan érkeznek. A távozók és érkezők különbségének ingadozása tehát más tényezőktől is függ. Tény azonban, hogy a tárgyévi létszámcsökkenésben a vizsgált évek átlagában legnagyobb arányban a szülőkhöz való hazaadás és a más gyermekotthonba való áthelyezés szerepel, de a nagykorúvá válás és a nevelőszülőkhöz való elhelyezés is viszonylag jelentős. Azok között, akik nem a szakellátáson

belül kerülnek máshová áthelyezéssel, hanem végleg távoznak a szakellátásból (akiknek így megszűnik a gyermekvédelmi gondoskodása), csak viszonylag kis arányt tesznek ki azok, akik jogerős örökbeadással kerülnek ki a gyermekvédelmi rendszerből, és ez az arány a vizsgált időszakban hullámzó, igazában növekedés nem mutatható ki. Az 1998-as év kivételével minden évben több gyerek kerül örökbeadásra a nevelőszülői hálózatokból, 1999 és 2006 között átlagosan 42,8%-kal. Erős közelítéssel tehát másfélszeres az esélye, hogy nevelőszülőtől kerül valaki örökbeadásra, aminek lehet az is oka, hogy a jogi státusa rendezettebb, és kevésbé problémás az a gyerek, aki már nevelőszülőknél élt, mint aki gyermekotthonban nevelkedik. Tegyük ehhez hozzá, hogy a gyámhatóság adatai szerinti engedélyezett örökbefogadások száma 1998-tól 2006-ig átlagosan kétszeresen haladja meg a szakellátásban kimutatott örökbefogadásokét, aminek oka, hogy az tartalmazza a nyílt örökbefogadásokat is, a tendencia egyenletesen csökkenő, az örökbefogadások lehetőségét tehát nehezen sikerül előmozdítani. Az örökbefogadás problématikájának részletezése azonban meghaladja egy statisztikai tanulmány kereteit.

Összegzés

A gyermekvédelem OSAP statisztikai adatai igazolják a gyermekvédelmi törvény családközpontú szemléletét. Az adatokból az is megállapítható, hogy átlagosan a gyermekotthonokhoz viszonyítva tovább is vannak a gyermekek a nevelőszülőknél. Az osztályközépsők szerint történt (közelítő) számítás alapján az 1998–2006 évek átlagában 4,9 évet töltenek a gyermekek gyermekotthonokban, és 7,0 évet nevelőszülőknél. Nevelőszülőknél nagyobb arányban vannak a hosszabb gondozási időt eltöltők: az 1998–2006 évek átlagában a 10–17 évet eltöltők aránya 21,2%, a 17 évnél hosszabb időt eltöltők pedig 5,3%, ezzel szemben gyermekotthonokban ezek az arányok 11,0% és 2,7%.

Az adatokból azt is megállapíthatjuk, hogy a nevelőszülői hálózatokban további kihasználható tartalékok is vannak, mert 2001 óta mutat ki a statisztika olyan nevelőszülőket, akiknél nincs elhelyezett gyerek. Ezek száma 2006-ra két és félszeresére nőtt, miközben a nevelőszülők száma ezekben az években alig változott (2001-hez képest 6,6, 1997-hez képest viszont 9,8%-kal emelkedett).

Talán sikerült érzékeltetni, hogy a statisztika – kutatásokkal is kiegészülve – fontos

információkkal járulhat hozzá a gyermekvédelmi rendszer fejlesztéséhez. Ezeknek az információknak a felhasználhatósága sokrétű:

- mindenekelőtt visszajelzést adnak a jogalkotásnak – az adatokból látható, hogy pl. a nevelőszülőknél nevelkedés mutatói igazolják a jogalkotónak azokat a várakozásait, amik a családban való nevelkedés előnyeire alapozva teremtték meg ennek az intézményrendszernek a bővítési lehetőségeit;
- tájékoztatást adnak a rendszer szereplőinek – ilyen pl. e tanulmányban a szököésekkel, tanulással vagy a gyermekotthonokban foglalkoztatottakkal kapcsolatos idősorok alakulásának elemzése;
- visszaigazolhatják, megerősíthetik mások által feltárt tények megalapozottságát, mint pl. azt, hogy a gyermekszegénység minden eddigi intézkedés ellenére, továbbra is olyan probléma, ami összefüggésbe hozható a gyermekek veszélyeztetettségével.

Az intézményekre vonatkozó statisztika egyik fő jellegzetessége, hogy az intézményekben előkről csak aggregáltan tud állításokat tenni, ami korlátozza a statisztikai elemzés lehetőségeit. Az intézményekre vonatkozó kérdőívekben számos igazgatási vonatkozású kérdés is van, amelyek statisztikai feldolgozásából csak szűk körű nyilvántartási tények állapíthatók meg. Ugyanakkor számos felvetődő szakmai problémára nem adható válasz a jelenlegi keretek között, mint pl. a gyermekek értelmi fejlődésére vagy etnikai hovatartozására. Ha a gyermekvédelmi szakma igényli az egzakt tényeket és az ezekből levonható következtetéseket, akkor ezekre a problémákra megoldás lehetne a Kliensközpontú Adatnyilvántartó Rendszer kiépítése. Ez a hagyományos papíralapú adatgyűjtéssel szemben egy e-mail alapú, elektronizált adatgyűjtést jelentene (de középtávon nem webes alapon), amelyiknek elemzési egysége döntően az egyén lenne. Lényege, hogy az intézmények MS Office alkalmazás segítségével tartanák nyilván a klienseiket meghatározott változók alapján (tehát még külön szoftvert sem igényelne). Ennek megszervezése lehetővé tenné az ellátottak, (a gyermekvédelemben a gyermekek) vizsgálatát, nemcsak szolgáltatástípusonként, intézményenként, területi egységenként, hanem az egyes személyek szociológiai kategóriái szerint is. Ezen túlmenően kapcsolódhatna hozzá intézményi modul, amelyik lényegében a jelenlegi intézményi adatokat tartalmazná (pl. férőhelyszám, felszereltség) és foglalkoztatottság modul is, pl. végzettség, munkakör stb. tekintetében. Ennek az adatgyűjtési rendszernek bevezetése viszont határozott szándék esetében is időt venne igénybe, és kérdés, hogy a szakmai előnyök javára van-e elég érdekeltség a felmerülő nehézségek legyűrésére (pl. személyes, szenzitív adatok kezelése, az adatszolgáltatói oldal megszervezése, módszertani

háttér megteremtése).

Jegyzetek

¹ A kivételek közé tartozik Rác Andrea – Szombathelyi Szilvia: A magyar gyermekvédelmi rendszer (Kapocs 15., 2004 december, 34–43. o.), Békés Zoltán: A gyermeklétszám-adatok alakulása 2005-ben a fővárosi gyermekvédelmi szakellátásban (Kapocs 23., 2006. április, 38–47. o.), Kádas István: Nummus (Család, Gyermek, Ifjúság, 2006. 5. szám, 8–22. o.).

² A kiadvány megjelenése 2009. első negyedévében várható. A KSH Szociális statisztikai évkönyvei is tartalmazzak gyermekvédelmi adatokat, és a KSH időszakonként külön feldolgozásokat is megjelentet, ld. legutóbb Tóth Judit Nikolett: A gyermekvédelmi szakellátás helyzete a XX. században. KSH, Bp. 2004.

³ Szikulai István kihangsúlyozza a kutatások szerepét a gyermekvédelemben, ld. A magyar gyermekvédelem fejlődésének kulcskérdései – egy lehetséges szakmai stratégia lépései (Kapocs 14., 2004. október, 58–64. o.).

⁴ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.

⁵ A gyermektartásdíj megelőlegezésével kapcsolatos 22. §. kivételével, amely 1998. I. 1-től vált hatályossá.

⁶ A gyermekszegénységgel kapcsolatban tudomásunk szerint először Szalai Júlia kongatta meg a vészharangot (Néhány gondolat a szegénységről és a létminimumról. Társadalmi riport 1990. 418–429. o.), amelyet számtalan publikáció követett, a legutóbbiak közül ld. pl. Bass László et al.: A szegénység és kirekesztés változása, 2001–2006. Gyerekesély füzetek 3., MTA KTI Gyerekprogram Iroda, Budapest, 2007.

⁷ A védelemben vétel adatainál a magatartási ok differenciálódik szülőnek és gyermeknek felróható magatartási okokra, ez a veszélyeztetett kiskorúak táblázatában nem történik meg, amiből arra is következtethetünk, hogy mindkettőt magában foglalja. Siklós László szerint viszont a magatartási ok a gyermek magatartása, ld. Siklós László: Gyerekek veszélyben. Szépirodalmi Könyvkiadó, 1983. 36. o.

⁸ A Gyvt.-n kívül ilyen fontosabb jogszabály még a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, valamint a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet.

⁹ A bölcsődék helyzetével kapcsolatosan 2007-ben egy kötetnyi tanulmány készült a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézetben az SZMM Gyermek- és Ifjúságpolitikai Főosztályának megbízására, dr. Korintus Mihályné szerkesztésében „Napközbeni kisgyermek-ellátási férőhelyek szélesebb körű, országos elterjedésének problémái és akadályai, különös tekintettel a bölcsődére és a családi napközire” munkacímmel. Ennek keretében a bölcsődék megszűnéséről részletesebben ld. Papházi Tibor: A bölcsődék megszűnése – településszisztemetika metszetben, Kapocs 37., 2008 augusztus, 58–64. o.

¹⁰ Gyvt. 43. és 44. §-ok.

¹¹ Gyvt. 49–51. §-ok.

¹² Az átmeneti gondozáshoz ld. Papp Krisztina – Tüski Anna (szerk.): Átmeneti gondozás – célszerű vagy ideális elképzelés?! Kapocs könyvek 8. NCSSZI, Bp. 2005.

¹³ A probléma megfogalmazásához ld. Szikulai István – Rác Andrea: Gyermek-védelem. A gyermekvédelmi rendszer Magyarországon c. tanulmányát, Új Ifjúsági Szemle, 2007. 4. szám, 87–105; 94. o.

¹⁴ A parciális korreláció két változó kapcsolatát úgy méri, hogy figyelembe veszi egy harmadik (esetleg további) változó(k) hatását is. Ezek értelmezését kiválóan mutatja be Hajtman Béla: Bevezetés a matematikai statisztikába. Akadémiai Kiadó, Bp. 1968. 259–263. o. Ld. még ehhez Sajtos László – Mitev Ariel: SPSS kutatási és adatelemzési kézikönyv. Alinea Kiadó, Bp. 2007. 211–214. o.

¹⁵ Ld. Herczog Mária: Gyermekvédelmi kézikönyv. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Bp. 2001, 2003 (változatlan utánnyomás), 187. o.

¹⁶ V.ö. Domszky András – Szikulai István: A gyermekvédelmi szakellátási rendszer átalakulása a gyermekvédelmi törvény hatálybalépése után. Háló, 2001 február, 2–4. o.

¹⁷ Ld. még a Gyvt. 53/A §. és a 93 §.-okat is. Részletes feldolgozás: Szikulai István: „Nem szeretném, hogy befejeződjön...” A gyermekvédelmi rendszerből nagykorúságuk után kikerült fiatal felnőttek utógondozásának és utógondozói ellátásának utánkötéses vizsgálata. In: Papházi Tibor (szerk.): Javítóintézet, család, gyermekvédelem. Kapocs könyvek 4., NCSSZI, Bp. 2004. 175–239. o.

¹⁸ Neményi Mária – Messing Vera: Gyermekvédelem és esélyegyenlőség. Kapocs 2007. február, 2–19., 8. o. Korábbi kutatások is kiemelték a szülők deviáns magatartását, ld. Hanák Katalin: Társadalom és gyermekvédelem. Akadémiai Kiadó, Bp. 1978.

¹⁹ Siklós László, i. m. 188–190. o.

²⁰ A módszer ismertetését ld. pl. Köves Pál – Pániczky Gábor: Általános statisztika. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1973, 79–80. A 18 éves és idősebb kategória osztályközépsőjét 21,5 évnek számítottuk, mert minden évre egységesen 25 évnek tekintettük a maximális felső korhatárt a Gyvt. 93. §. (9) bek. b) pontjában meghatározott, utógondozói ellátásra vonatkozó maximum szerint.

²¹ Ezzel egybevág a tapasztalati tények, amelyek egy-egy megye beáramlásvizsgálatából származnak, ahol általában azt fogalmazzák meg, hogy az újonnan bekerülő gyermekek 40-60%-a 10 év feletti, míg a 30-40%-uk 14 év feletti akár, mindez nagymértékben hozzájárul a gyermekek átlagéletkorának emelkedéséhez, amit már évek óta prognosztizálunk. Lásd Szikulai István: „Nem szeretném, hogy befejeződjön...” A gyermekvédelmi rendszerből nagykorúságuk után kikerült fiatal felnőttek utógondozásának és utógondozói ellátásának utánkötéses vizsgálata (In: Papházi Tibor [szerk.]: Javítóintézet, család, gyermekvédelem. Kapocs könyvek 4., NCSSZI, Bp. 2004. 175–239. o.) hipotézisében megfogalmazottakat.

²² A táblázatainkban található összevont életkori csoportjaink alapján számított osztályközépsők szerinti átlagainkat

ellenőrzésképpen az eredeti koréves adatokkal is kontrolláltuk a gyermekotthonok vonatkozásában 1998. és 2006. évekre nézve. Ehhez a 0 év elkerülésének érdekében a koréveket hónapokra váltottuk (a 0 évesekből 0–12, az 1 évesekből 13–24, a 2 évesekből 25–36 hónaposak, stb. lettek), és ezek osztályközépsői alapján is kiszámítottuk az átlagos életkort, ami egy tizeddel tért az éves alapon korcsoportokra bontott osztályközépsők alapján végzett számítástól. Az átlagos életkor így számítva is csak közelítő lenne, már csak azért is, mert a 18 év fölöttiek több korévbe is tartozhatnak, és az életkor megadása is december 31-ére vonatkoztatott.

²³ Ld. ehhez Herczog Mária i. m. 191. o.

²⁴ Magyar statisztikai évkönyv 2006. KSH, 2007. A számításokhoz a 3.6.5 és a 2.3 táblázatok adataival dolgoztunk elsősorban (147. és 27. old.).

²⁵ A Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézetben jelenleg nemzetközi kutatás folyik dr. Korintus Mihályné vezetésével, amely a szakellátásban lévők tanulmányaira teljesebb mértékben is kiterjed. (FP7 SSH-2007-3.2.1, YIPPEE: Young People from a Public Care Background: pathways to education in Europe (Gyermekvédelmi gondoskodásból kikerülő fiatal felnőttek: utak az oktatási rendszerben Európában), Grant Agreement No: 217297.)