

Csepeli György

## Régi és új szociálpolitika

Az információs korszak adta technológiai lehetőségek kihasználása a hatékony, transzparens és rugalmas társadalomszervezés lehetőségét ígéri. Ezen belül a szociálpolitika által befogott társadalmi szféra nyeresége még nagyobb lehet, mivel az új technológia bevezetése és alkalmazása révén a szociálpolitikai problémák teljesen új szemléletű megközelítései, új beavatkozási módok válhatnak lehetségessé, melyek révén közelebb kerülhetnek a társadalmi integráció óhajtott céljához.

### Életvezetési problémák

Szociálpolitika akkor és ott válik szükségessé, ahol személyek olyan életvezetési problémákkal küzdenek, amelyeket saját erejükből ideiglenesen vagy tartósan nem képesek megoldani. Az életvezetési problémákkal küszködő személy célértékei és eszközértékei a társadalom értékkészletéhez képest leszűkülnek, s ennek következménye a marginalitás, a kapcsolathány és a kirekesztettség. Mindezt súlyosbítja a domináns kultúra szempontjából értékhiányosnak minősülő szubkultúra kialakulása, ami lehetlenné teszi, hogy az érintett személy saját felismerései alapján változtathasson életén. Ráadásul a szubkultúra az életvezetési problémák nemzedékről nemzedékre történő átörökítődését eredményezi.

A szociálpolitikai beavatkozásoknak mindamellett tiszteletben kell tartaniuk a személy autonómiáját, és a lehető legszűkebb határok között irányulhatnak az értékhiányos állapotok felszámolására, számítva a beavatkozás címzettjeinek aktív részvételére.

Az életvezetési problémák legnagyobb része az anyagi javak elégtelenségéből származik, ami lehetlenné teszi a személy számára, hogy saját életét a maga által óhajtott irányban alakítsa. Az anyagi javak elégtelensége kényszerpályára sodorja a személyt, ami tartóssá válna tanult tehetetlenséget idéz elő. Ha a tanult tehetetlenség kialakult, belső erőik felismerése és aktivizálása helyett a külső erők jutnak domináns szerephez a személyek attribúciós készletében. Az eredmény paternalizmus, kiszolgáltatottság és tehetetlen várakozás, melyek a szubkultúra részeivé válnak.

A társadalmi integráció alapja az anyagi javak megszerzése, birtoklása és forgatása. A szociálpolitikai beavatkozásokra akkor van szükség, ha a személy bizonyosan kívül marad az anyagi javak forgalmi körén, vagy azon belül van, de életvezetése szempontjából elégtelen eszközökhöz jut. Jelenleg nincs olyan egységes, az ország minden lakosára kiterjedő nyilvántartás, melynek alapján megnyugtatóan meg lehetne állapítani, hogy az ország polgárainak halmozán belül kik azok, akik anyagi eszközeik elégtelensége vagy testi fogyatékoságaik folytán minden kétséget kizáróan szociálpolitikai beavatkozás alanyai.

## A szociálpolitikai beavatkozások érintettjeinek köre

Ismeretesek persze azok a kategóriák, melyek mentén nagy valószínűséggel előfordul az anyagi eszközök hiánya, ami életvezetési problémákat eredményez. Elsőként említendőek a munkanélküliek. Akinek nincs munkája, joggal érezheti úgy, hogy nincs helye a társadalomban.

Speciális élethelyzet a testi vagy lelki fogyatékoság, mely szerfelett megnehezíti az olyan életvezetést, ami az anyagi javak megszerzése által biztosítja az anyagi javak forgalmi körében való részvételt, s ily módon kiváltja a szociálpolitikai intézkedést. Hatalmas populáció az *idősek csoportja*, amely nyilván szelektív szociálpolitikai megközelítést igényel, hiszen önmagában az idős kor nem feltétlenül kell, hogy az egyén számára kezelhetetlen életvezetési problémákat okozzon. Kitüntetett figyelmet igényelnek a *krónikus betegségekben szenvedők*, legyen betegségük testi vagy lelki természetű.

A *gyermekvállalás* terheinek enyhítése szociálpolitikai feladat, amely annál erőteljesebben jelentkezik, minél több gyermek neveléséről van szó. Külön eset a természetes szülők gondoskodását nélkülöző gyermekeké.

Újabb keletű, de a jövő szempontjából jelentős csoport a *menekültké*, akiknek a társadalmi beilleszkedését szociálpolitikai intézkedésekkel kell segíteni.

Megfelelő adatok hiányában lehetetlen pontosan megmondani, hogy mekkora az a kör, melynek tagjai a felsorolt kategóriák hatálya alá esve a szociálpolitikai beavatkozások közegegét képezik. Becslések alapján azt mondhatjuk, hogy a kör taglétszáma 3 millió körül lehet.

1. táblázat. A szociálpolitikai beavatkozások érintettjei

Csoportok	Létszám
Munkanélküliek	308 000 (KSH, 2005)
Fogyatékosok	577 005 (KSH, 2001)
Idősek	2 155 617 (KSH, 2005)
Krónikus betegek (mentális-, szenvedély-, testi betegségekben szenvedők)	n. a.
Sokgyerekesek (3-nál több gyermeket nevelő családok)	216 414 (KSH, 2005)
Menekültek	2002: 6412 fő 2003: 2401 fő 2004: 1600 fő (BM-KSH)

### Változásrezisztencia

A szociálpolitikai beavatkozások érintettjeit az életvezetési problémák jellege szerint osztályozva két nagy csoport különböztethető meg. Az egyik csoportba azok tartoznak, akiknél nem remélhető olyan változás, melynek következtében az életvezetési problémák enyhülnek vagy eltűnnek. E csoport esetében a gondozás, az ápolás, a szinten tartást biztosító segítségnyújtás az egyetlen lehetőség.

## Változásmenedzsment

A szociálpolitikai közeg másik szegmense esetében jók az esélyek arra, hogy az életvezetési problémák az érintettek bevonásával, aktív szociálpolitikai eszközök alkalmazásával jelentős mértékben enyhüljenek, és arra sincs feltétlenül szükség, hogy az érintettek feladják szubkultúrájuk értékeit.

A változásmenedzsment eszköztárának elemei az információ, a kommunikáció, a terápia attitűd és a fejlesztés, ami anyagi javak juttatását is magában foglalja.

## Hagyományos és új szociálpolitika

A hagyományos szociálpolitika elsősorban jogi és bürokratikus eszközök segítségével valósítja meg a beavatkozásokat. Ezek az eszközök megmerevítik a szociálpolitika közegét. Azt teszik láthatóvá, amit a jogszabályok láthatónak minősítenek, megfelelő intézményeket és intézkedéseket rendelve a láthatóvá tett, beavatkozásra méltónak minősített problémákhoz. Előnye ennek a rendszernek a normativitás és az intézményszerűség. Hátránya a rendszernek, hogy szükségképpen lemarad az élet forгатaga mögött, kirekesztve az új szempontok felmerülése folytán ellátásra szorultakat, továbbá nem képes reagálni a formálisan jogkövető, lényegét tekintve azonban visszaélő magatartásokra.

A hagyományos szociálpolitikai beavatkozás címzettje az egyén, akinek a társadalmi beágyazottsága, közösségi státusa és kapcsolatrendszere nem jön számításba, jóllehet pontosan ezek azok a tényezők, amelyek eldöntik, hogy az adott szociálpolitikai beavatkozás célirányos-e vagy sem.

Annak érdekében, hogy a szociálpolitikai beavatkozások pénzügyi kihatásai ellenőrzés alatt maradjanak, a mindenkor kormányzat központilag dönti el a beavatkozások által érintettek körét és a rendelkezésre álló anyagi eszközök volumenét. A helyi szempontok ebben az esetben óhatatlanul háttérbe szorulnak.

A hagyományos szociálpolitikai intézkedések alapvető eszköze a készpénz, amit a jogszabályban megadott mértékben rendszeres időközökben folyósítanak a központi költségvetésből finanszírozott, különböző szociálpolitikai problémák kezelésére szakosított intézmények. Előnye ennek a megoldásnak a kiszámíthatóság, hátránya viszont az ellenőrizetlenség.

Bár a hagyományos szociálpolitika is ismeri a készpénzjuttatáson kívüli, szolgáltatás nyújtására szorító beavatkozásokat, a bürokratikus megközelítés miatt nem jut kellő szerephez az aktivitás és az önszolgálat. Az igények pontos felmérését a szolgáltatást nyújtó intézmények önmozgása és a központi forrásokért vívott harca helyettesíti.

Az új szociálpolitika sem nélkülözheti a jogi és intézményi kereteket, azonban a működést teljesen másféleképpen képzei el. Ennek a szociálpolitikának ugyanis az a lényege, hogy a szociálpolitikai beavatkozásokra fordított összegek hasznosulását, megtérülését is szem előtt tartja, és előnyben részesíti azokat a technikákat, amelyek a szociálpolitikai beavatkozás érintettjeit életvezetési problémáik megoldására, enyhítésére motiválják. Annak a körnek az esetében pedig, ahol az érintettek rehabilitációja nem várható, az új szociálpolitika a gondozásra, ápolásra hivatott szervezetek egymás közti versenyt teremt meg annak érdekében, hogy az érintettek a lehető legmagasabb szín-

vonalú ellátásban részesüljenek. Ugyanennek az elvnek kell áthatnia a szociálpolitikai szolgáltatásokra szakosodott intézmények működtetését is.

Az új szociálpolitika a beavatkozások érintettjeinek közösségét célozza meg. Ennek következtében a lokális, testre szabott és komplex megoldásokat részesíti előnyben. Nagyon fontos eleme ennek az új megközelítésnek, hogy a beavatkozás címzettje és a beavatkozás forrása között szerződéses viszony keletkezik, ami mindkét fél kölcsönös elhatározását és döntését tartalmazza annak érdekében, hogy a beavatkozás indítókát képező, általában az életvezetésre is visszaható szociálpolitikai probléma megoldódjék. A cél tehát a probléma belátható időben történő megoldása. Ha ez nem sikerül, konfliktus keletkezik, amely alkalmat ad a szerződés nemteljesítésének háttérben rejlő okok feltárására, a megoldás közös megtalálására. Szerződés nemcsak a szociálpolitikai szolgáltatást nyújtó intézmények vagy szervezetek és az egyének között köthető. A szerződés létrehozható az érintettek csoportjai között is, bevonva őket mint közösségeket a tagjaikat kollektívan sújtó életvezetési problémák kezelésébe. A hagyományos és az új szociálpolitika összehasonlítását a 2. táblázat mutatja be.

2. táblázat. *Hagyományos és új szociálpolitika*

Hagyományos szociálpolitika	Új szociálpolitika
Bürokratikus	diszkracionális
Individuális	közösségi
Központi	lokális
Juttatásos	szerződéses
Problématartósító	problémamegoldó

## A szociálpolitikai piac

A közpénzekből finanszírozott szociálpolitikai közeg két nagy csoportját tehát a változásrezisztensek és a változásmenedzsmentre alkalmasak képezik, de mindkét csoporton belül igen árnyalt, nehezen egységesíthető alcsoportok különböztethetők meg. A társadalom szociálpolitikai beavatkozásra szoruló közege egyetlen hatalmas piac, ahol a keresletnek nincsenek racionális módon meghúzható határai. Ugyanakkor és ezzel szemben a kínálatot a költségvetés korlátai keményen behatárolják.

A szociálpolitikai piac több mint metafora. A kifejezés azt jelenti, hogy a szociálpolitikai beavatkozásokra szánt százmilliárdos nagyságrendű összegek elköltése nemcsak kiadást, hanem közvetve és közvetlenül jelentkező hasznot is jelent. *Ez a szemlélet a jelenlegi kiadáscentrikus szociálpolitikával szemben egy jóval hatékonyabb, és így ugyanabból a költségkeretből jóval több rászorulókn segítők szociálpolitika lehetőségével kecsegtet.*

## A szolidaritás kultúrája

A feladat első szinten a kereslet és a kínálat összhangjának megteremtése, ami sosem lehet tökéletes. Sokat segíthet az összhang megteremtésében a szolidaritás kultúrája, ami Magyarországon – a társadalom móríci értelmében vett barbarizmusa folytán –

sok kívánnivalót hagy maga után. A szolidaritás nem merülhet ki katasztrófahelyzetek áldozatainak megsegítésében, amit a segítségnyújtás okán érzett pszichológiai komfortérzet, majd passzivitás követ. A társadalomban nap mint nap történnek a média ingerküszöbét el nem érő katasztrófák, amelyek mellett nem mehetünk el sem érzéketlenül, sem közömbösen. Sokan élnek folyamatos katasztrófahelyzetben.

Az életvezetési problémák egy része enyhíthető lenne már az együttérzés, a kommunikáció, a közösségi életbe való bevonás révén is. A szolidaritás kultúrája azt jelenti, hogy a társadalmi normák nem teszik magától értetődővé a marginalizációt, a kirekesztettséget, a társas magányt. A szolidaritás kultúrája a helyi közösségek egymásra figyelését, a bajba jutottak időben történő megtalálását, a civil szolidaritás pénzbe nem kerülő láthatatlan intézményeinek kiépülését jelenti, kiegészülve a magukban az érintettekben jelentkező kollektív önszorgító hajlandóságokkal.

## Informatika és szociálpolitika

Az új szociálpolitika megvalósításához a széles sávú adattovábbító infrastruktúra, az új médium, az internet, valamint a széles körben „behálózott” társadalom kivételesen hatékony eszközrendszerrel biztosít, feltéve, hogy a szociálpolitikai piac aktorai és kliensei képesek és hajlandók ezekkel a lehetőségekkel élni.

Meggyőződésem, hogy az információkezelés és a kommunikáció új technológiái nélkül az új szociálpolitika eszközrendszere nem alkalmazható. Valószínű, hogy az új médium, az internet a civil szolidaritás számára is jelentős inspiráló erő.

## Adatbázisok

A modern adatgyűjtés, adatmenedzsment és adatbányászat módszerei lehetővé teszik a szociálpolitikai piac keresleti oldalát képező többmillió állampolgári csoport tagjainak pontos azonosítását, valamint a velük és általuk létrehozott szociálpolitikai tranzakciók nyomon követését és értékelését. A módszer adott, semmiben nem különbözik a sokmillió előfizetői táborral rendelkező vállalatok CRM-protokolljaitól.

Az adatbázis felépítése során ármegjelöléssel együtt azonosítani kell a központi költségvetésből finanszírozott beavatkozásokat, hozzájuk rendelve az egyes beavatkozások érintettjeit. Az érintettek leírása során rögzíteni kell az összes lényeges változót, amelyek lehetővé teszik a kliens szociálpolitikai státuszának meghatározását. Az adatbázis karbantartása és folyamatos megújítása a munka részét képezi. Létre kell hozni a Nemzeti Szociálpolitikai Adattárházat.

## Portál, call center

Egy létesítendő szociálpolitikai portál révén az adattárház szolgáltatásainak jogosultsági szintek alapján hozzáférhetővé kell válniuk a szociálpolitikai beavatkozások végrehajtói és címezettjei számára. A portál egyben a teljes szociálpolitikai piac szerep-

lőinek kommunikációs színtere, mely mind a kínálati oldal, mind a keresleti oldal számára pontos, naprakész információkat és kapcsolati felületeket biztosít. A portál támogatja a napi 24 órán át hívható *call center* működését, mely azok számára elsődleges jelentőségű, akiknek nincs internet-hozzáférésük.

## Involváló szociálpolitika

A 21. századi informatikai eszközök alkalmazásában rejlő kivételes lehetőségek kiaknázása révén a különböző beavatkozási profilok mentén keletkezett célcsoportok szerződéses viszonyokon alapuló szociálpolitikai ellátása során előtérbe kerülnek azok a beavatkozások, amelyek az önállóság, az önrendelkezés, a saját élet problémáin való felülkerekedés elvére alapozódnak, bevonva és a szociálpolitika aktív részesévé téve a szociálpolitikai intézkedések alanyait. Ilyen a 2006. január 1-jével bevezetett bébikötvény, amely kiszámíthatóvá és tervezhetővé teszi a megszületett gyermekek felnőttkori életkezdését. A kötvény mintájára elképzelhető az életpálya 18 év alatti kritikus szakaszhatárainak finanszírozását lehetővé tevő kiegészítő kötvények rendszere is.

## Közösségi szociálpolitika

Térben közel élő, egymással kapcsolatot tartó közösségek szociálpolitikai támogatása céljából közösségi betét számlák létesítése is elképzelhető lenne, melyek fix részének kamatait a közösség oszthatná el. A kamatozás mellett a közösségi betét számlák arra is módot adhatnának, hogy a közösség tagjai megtanulják, miként lehet befektetni, miként lehet adott pénzmennyiséggel úgy gazdálkodni, hogy az a szokásos banki kamatnál nagyobb hasznot hozzon. Jelenleg egy és ugyanazon személyhez, illetve családnál számos egymással párhuzamosan működő intézmény szolgáltatásai jutnak el, szakosítva. Feltétlenül indokolt lenne olyan közösségi házak létrehozása, ahol az életvezetési problémákkal küszködő személyek egy helyen juthatnának hozzá a segítséghez. A jogi, gyámügyi, pszichológiai, nevelési és munkavállalási problémák együttes kezelése növelheti a hatékonyságot már csak azért is, hogy ezek a problémák többnyire együttesen, kölcsönös ok-okozati viszonyban fordulnak elő. A közösségi házak digitális szolgáltatások színterei is lehetnek, ahol rendszeres közösségi digitális tartalom-szolgáltatásra kerül sor, és szakképzett IT-mentorok, „digitális népművelők” állnak a szűkebb lakóhelyi közösség rendelkezésére.

## Családi szociálpolitikai számla

Érdemes lenne a szociálpolitikai intézkedések által érintett valamennyi család számára egy szociálpolitikai betét számlát biztosítani (a hozzá tartozó kártyákkal együtt), amelyet oly módon lehetne megkonstruálni, hogy takarékoskodásra, beosztásra, a háztartás ügyeinek racionális lebonyolítására ösztönözzön.

A családok szociálpolitikai számláin keresztül történő készpénztámogatások összege szocializációs érték növelő szolgáltatások igénybevétele esetén nőhet. Ilyen lehet a gyermekek rendszeres idegennyelv-tanulása, informatikai képzése, informatikai eszközökhöz való juttatása, sporttevékenysége, külföldi utaztatása és – a megfelelő életkorukban – gépjármű-vezetői képzése. A szocializációs célú szociálpolitikai beavatkozások stratégiai célja a szülők ösztönzése annak érdekében, hogy gyermekeik versenyképessé és a középosztályi státusz megszerzésére alkalmassá váljanak. Diszfunkcionális az a szociálpolitika, ami nem ösztönöz intergenerációs társadalmi mobilitásra. Intergenerációs társadalmi mobilitás nélkül továbbörökítődnek az életvezetési problémák.

A családi szociálpolitikai számla egyben arra is lehetőséget ad, hogy az érintett családokkal kötött szerződés alapján a számla fedezetet nyújtson a mindennapi életvitel szempontjából életfontosságú szolgáltatások (gáz- és áramszolgáltatás, épületfenntartás, lakbér, telefon, internetelés stb.) költségeinek részben vagy egészben történő fedezésére.

## Aktorok

A szociálpolitikai kínálat közrendszerét nem működtetheti egyetlen központi, monopolhelyzetben lévő szolgáltató. A központi költségvetés által biztosított forrásokért a szociálpolitikai szolgáltatóknak versengeniük kell, hogy betölthessék a szociálpolitikai piac meghatározó szegmenseiben vállalt szerepüket. A szolgáltatók lehetnek szociális biztosítók, nonprofit szervezetek, egyházak, szociális ellátottak szövetkezetei és professzionális segítő szervezetek. A költségvetési források meghatározott részét elnyerő szolgáltatókat szerződés kötelezi arra, hogy a szolgáltatásaikra vonatkozó adatokat eljuttassák a Nemzeti Szociálpolitikai Adattárhoz. Ezáltal a rendszer átláthatóvá és ellenőrizhetővé válik. Megvalósul a hatékonyság és az ügyfél-elégedettség mérése. A szolgáltatókkal kötött ellátási szerződések meghatározott időre szólnak, ami kiiktatja az elkényelmesedést, és utat nyit az innovatív, változásokra érzékeny szociálpolitikai szolgáltató szervezetek számára.

## Az új rendszer bevezetése

Az új szociálpolitikai rendszert nem lehet az egész országban egyetlen lépésben bevezetni. Ugyanakkor az sem lehetséges, hogy az új rendszer egy-egy területen együtt éljen a régi rendszerrel, mivel a két rendszer működésének előfeltevései kizárják egymást. A regionális önkormányzatok megszerveződését követően célszerű lenne a régiók számára pályázatot hirdetni, rájuk bízva, hogy vállalkoznak-e az új rendszer bevezetésére. Az új rendszer bevezetésére vállalkozó régiókban sokévi tapasztalatra lesz szükség ahhoz, hogy a tapasztalatok értékelését követően a kormány eldöntse, javasolja-e vagy sem az Országgyűlésnek a jelenlegi szociálpolitikai rendszer megváltoztatását.

### Csepeli György

Az ELTE Bölcsészettudományi Karán orosz irodalom és pszichológia szakon végzett. Az ELTE BTK Szociológiai Tanszékén, utóbb Intézetében dolgozott, 1986-tól tanszékvezetőként. Egyetemi tanárként és kutatóként a társadalom-lélektan, s azon belül az előítéletek, a nemzeti tudat és a csoportközi viszonyok témáiban számos könyvet és tanulmányt publikált magyarul és angolul. Vendégprofesszorként több évet töltött az Egyesült Államok különböző egyetemén (UCLA, Michigan State, New School for Social Research, Yale). A Magyar Szociológiai Társaság elnöke (1993), elnökségi tagja. A *Szociológiai Szemle*, a *Politikatudományi Szemle* és a *Jel-Kép* című folyóiratok szerkesztőbizottsági tagja. 2002. június 1-jétől az Informatikai és Hírközlési Minisztérium politikai államtitkára.

Érdeklődése az utóbbi évtizedben az információs társadalom szociológiai és szociálpszichológiai problémái felé fordult. Részt vett az első Nemzeti Informatikai Stratégia kidolgozásában, távközlési adatbázisra alkalmazott üzletiintelligencia-kutatásokat végzett. Jelenleg a társadalmi struktúra kommunikációs szempontú leírását lehetővé tevő dinamikus szociológiai modellek kialakításán dolgozik. Legutóbbi műve *A szervezkedő ember* (Osiris Kiadó, 2003).

E-mail: gyorgy.csepeli@ihm.gov.hu