
Andor Mihály

Egy fővárosi kerületi önkormányzat reflektív viszonya szociális problémáihoz és saját gyakorlatához

Bár az alábbi esettanulmány tárgya egy fővárosi kerület innovációja, a modell, amelyet kidolgoztak, kisebb településeken is hasznosítható, sőt, éppen a kisebb méret miatt, könnyebben megvalósítható. 5000 főnél kisebb lélekszámú településen nem érdemes a modellt követni, mert az érintkezési és ismeretségi háló olyan sűrű, hogy egyszerűen fölöslegessé teszi ezt a módot. 5000 főnél több lakossal rendelkező településeken azonban már nem lehet beszélni a „mindenkit mindenkit ismer”-effektusról, itt tehát már szükség van némi módszertani segítségre. Mindebből az következik, hogy a magyarországi települések 9 százalékában – és ezekben él az ország népességének 68 százaléka – érdemes gondolkodni a modellen.

Szociálpolitikát a gyakorlatban több szervezet is művel, de akár nemzeti vagy hazai karitatív szervezetekről, akár a legjelentősebb ágensről, az önkormányzatról van szó, mindegyik szembetalálja magát egy alapvető kérdéssel: milyen a viszony a rászorultak és az ellátottak között. Csakhogy ameddig a karitatív szervezetek könnyen túllendülhetnek ezen a problémán, addig az önkormányzatok két okból kénytelenek komolyabban venni. Egyrészt több embert látnak el, és ezért nagyobb a felelősségük, másrészt közpénzekből végzik tevékenységüket.

A rászoruló és az ellátottak közötti viszony nap mint nap felmerülő problémái a következők:

- a konkrét ügyek döntéshozói nem ismerik teljes mértékben a rászoruló körét, ily módon állandósuló rosszérzéssel feltételezik, hogy nem minden rászoruló jut a szociálpolitikai látóterébe;

- a döntéshozók bizonytalanok abban, hogy valóban a tényleges rászorultság alapján használták-e fel forrásaikat, nem adtak-e segítséget olyannak is, akinek nem kellett volna;

- az önkormányzatok többsége az ismert rászorulókat sem tudja ellátni a források szűkössége miatt.

A modellt kidolgozó önkormányzat képviselői elhatározták, hogy szakértők bevonásával az alábbi feladatokat végzik el:

– megpróbálnak képet kapni arról, hogyan működik jelenleg az általuk irányított apparátus szociálpolitikai gyakorlata;

– kialakítják azt a módszert, amellyel feltérképezhetik az összes rászoruló;

– megvizsgálják, hogy lehetséges-e olyan rendszert kialakítani, amelynek segítségével reális képet tudnak alkotni a rászorultság fokáról;

– amennyiben az előző feladat megoldhatatlan, megvizsgálják, hogy szakítani tudnak-e az esetenkénti egyéni elbírálás módszerével, és ki tudnak-e alakítani egy olyan univerzális rendszert, amely rögzített kritériumok és normatívák alapján működik;

– megpróbálnak képet kapni arról, hogy egy-egy szociálpolitikai alany a különböző, egymástól függetlenül működő önkormányzati forrásokból összesen mekkora juttatásban részesült egy adott évben;

– végzetül: a szerzett tapasztalatok alapján kidolgozzák a kerületi szociálpolitika új működési rendjét.

A munka első lépése logikusan a rászoruló körének mind teljesebb megállapítása volt. Abból indultak ki, hogy a lakosság különböző csoportjaival nemcsak az önkormányzat képviselői és hivatalnokai találkoznak, hanem a legkülönbözőbb szervezetek. Ebből a megfontolásból az alábbi forrásokból gyűjtöttek adatokat:

1. a Polgármesteri Hivatal egymástól függetlenül működő ügyosztályaitól:

1.1. kik kapnak a Szociálpolitikai Irodától akármilyen támogatást (valamilyen típusú segílyt, közgyógyellátást, élelmiszerutalványt, ápolási díjat, temetési segílyt, jövedelempótló támogatást stb.);

1.2. kik azok, akik szociális természetű ügyben kapcsolatba kerültek a Gyámügyi Irodával (akár azért, mert rendszeres vagy rendkívüli nevelési segílyt, étkezési támogatást vagy egyebet kaptak, akár azért, mert problémák adódtak abban, ahogyan a gyermekükkel bíntak);

1.3. kik azok, akik a Lakásügyi Irodában komfort nélkülüként számon tartott, vagy szükségükben élnek;

1.4. kik azok, akik a gondozási központokban étkeztetésben és házi gondozásban részesülnek;

2. a kerület iskoláiban az ifjúságvédelmi feladatokkal megbízott pedagógusoktól megszerezték azoknak a gyerekeknek az adatait, akik a családban veszélyeztetett helyzetben vannak;

3. megkérdezték az óvónőket, hogy tapasztalataik szerint kik azok a gyerekek, akik szociális problémával küszködnek;

4. megkérdezték a kerület egészségügyi intézményeiben dolgozó orvosokat, ápolónőket és védőnőket, hogy tapasztalataik szerint kik élnek olyan helyzetben, amelyben segílysre van szükségük;

5. a kerületben működő karitatív szervezetektől, hogy kiket látnak el¹;

6. a Díjbeszedő Vállalattól megkérték a díjhátralékban lévők névsorát (villany, víz, gáz)²;

7. a Munkaügyi Központtól megkérték a munkanélküliek névsorát;

8. a KSH-tól megvásárolták a kerület számlálókörzetenkénti népszámlálási adatait.

Az adatgyűjtés tapasztalatai

Az első értékelhető tapasztalatok már az adatgyűjtés szakaszában felszínre bukkantak, holott magát az adatgyűjtést csak segédeszköznek tekintették. Az eredeti terv az volt, hogy a polgármesteri hivatal osztályaitól a teljes 1992-es évre és 1993 első negyedévére gyűjtenek adatokat, és ily módon az esetleges változás tendenciáit is megfigyelhetik. Minimális igénnyel határozták meg a gyűjtendő adatok körét: a szociálpolitika alanyának neve, életkora, lakáscíme, a kliensi körbe kerülés oka, a segítség fajtája és értéke – ha kifejezhető pénzben. Azonban még ez a várakozásuk is maximalizmusnak bizonyult, mert a különböző forrásokból gyűjtött adatok különböző időszakokban más-más elemeket tartalmaztak. Hol a lakcím hiányzott, hol az életkor, a segítség pénzben kifejezhető értékére pedig csak elvétve volt információ. A Szociálpolitikai Iroda például 18 ügykörét tizennyolcféleképpen tartotta nyilván. Volt, amiről valamiféle egyedi tervezésű kartont fektetett föl, volt, amit egy spirálfűzetbe írtak be, más adatokról számítógépes lista készült, de csak szövegszerkesztővel, és nem olyan program alapján, amivel az adatok kezelhetők lettek volna. Még az Irodán belül is nehézséget okozott volna, ha meg akarják állapítani, hogy egyazon személy az adott évben hányféle és milyen juttatásban részesült. Hasonló „sokszínűség” jellemezte a Gyámügyi Iroda nyilvántartását is. Ilyen viszonyok között egy irodák közötti adategyeztetés is teljesen lehetetlen volt. Ebből adódott rögtön az első tennivaló.

Az első rendelkezés: meghatározták, hogy minden ügyben egységes információkat kell felvenni; és azért, hogy hosszabb időszakok is összehasonlíthatóak legyenek, a felveendő adatokat csak a képviselőtestület engedélyével lehet megváltoztatni.

Az adatgyűjtés annak ellenére ütközött ilyen nehézségekbe, hogy a polgármesteri hivatal mindegyik irodájában volt számítógép, és ezek hálózatba voltak kapcsolva. Meg kellett tehát vizsgálni, hogy miért nem működik az információs rendszer. Megállapították, hogy a kiépített hálózat megfelelő. A szociálpolitikai feladatokra beállított szoftver egy hatvannégy fajta nyilván tartást kiszolgáló keretrendszer, és ezek az ügykörök megfelelnek az új szociális törvénynek. Az egyes esetekre vonatkozó rekordok tartalmazzák az ügyfél nevét, lakcímét, anyja nevét, születési idejét, gazdasági aktivitását, jövedelemforrásait, saját jövedelmét, az egy főre jutó jövedelmet, azt, hogy van-e tartásra köteles hozzátartozója, és hogy ki volt a javaslattevő. Az egyes rekordokhoz a család többi tagjának adatai mutatókkal vannak hozzárendelve, ami lehetővé teszi a teljes háztartásra vonatkozó összesítést. A listázási lehetőségek közül minden, ami fontos, megvalósítható egy megadott időszakra. A listát nyomtatóra és lemezre is lehet irányítani. A hálózatban működő valamennyi gépről behívható bármelyik adatbázis, de a hozzáférési és módosítási jogosultságot egy sokszínű jelszórendszer szabályozza.

Bár a rendszer tökéletesen megfelelt az igényeknek, azt tapasztalták, hogy az ügyintézők igen különböző szinten álltak. Volt, aki be sem tudta indítani a számítógépet. Volt, aki odáig el tudott jutni a programban, hogy egy adatlapot kitöltsön, többre azonban nem volt képes. Olyan ügyintézőt nem találtak, aki tudta volna, hogyan kell egy másik iroda adatbázisát behívni. A

beszélgetések során körvonalazódott, hogy a betanítás sok szempontból esetleges volt. A munka még mindig csak az adatgyűjtés szakaszában tartott, de mindebből már következett a második rendelkezés.

A második rendelkezés: az ügyintézőket személyre szabottan kell betanítani a számítógép és a szoftver használatára. Ha a betanító nem eléggé felhasználóbarát, ha számítógépes gondolkodásmódját nem tudja átállítani az alkalmazók logikájára, akkor meg kell válni tőle. Ezzel egyidejűleg minden ügyintézőt kötelezni kell a betanulásra.

Az adatgyűjtés tapasztalatai egyben választ adtak arra a kérdésre is, hogy vajon meg tudja-e mondani egy önkormányzati hivatalnok, hogy egyazon személy vagy család kapott-e különböző forrásokból támogatást, és hogy ezek összesítve mennyit tesznek ki egy évben. A válasz: nem. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy az első két intézkedés érvényesítése megoldja a problémát.

A begyűjtött adatok kezelése

Az elemzőmunka elsődleges adathordozója a KSH-tól megvásárolt floppy disk volt, amely a kerület számlálókörzetenkénti népszámlálási adatait tartalmazta.³ Ebből az adatbázisból a szakértő egy SPSS-programmal kezelhető system file-t készített, és a kerületben felvett adatokat új változókként már ebbe a system file-ba vitték bele.

Mint minden település, szociális szempontból egy városi kerület is tagolt, ezért nem lehet osztatlan egészként elemezni. A számlálókörzetek viszont nem tükrözik a szociális tagoltságot, egyrészt azért, mert túl sok van belőlük (ebben a kerületben 609), másrészt azért, mert ezeket a népszámlálást végző számlálóbiztosok teherbíró képességének praktikus szempontjához igazítják. Ily módon családi házas övezetben egy egész utca tartozhat egy számlálókörzethez, tízemeletes bérházaknál pedig a ház fele. Ugyanakkor éppen a nagy számú, kis területet magába foglaló számlálókörzet teszi lehetővé, hogy bizonyos mutatók mentén összevonva a körzeteket bármely település szociális térképét fel lehessen rajzolni.

Nagyobb település esetében ez a munka fölöslegessé válik, mert a KSH különböző társadalmi és gazdasági mutatók alapján városrendezési körzeteket is ki szokott alakítani, és az adatok ebben a dimenzióban is kezelhetők. Esetünkben a KSH tizenkét városrendezési körzetre osztotta a kerületet. Ezt a beosztást néhány népszámlálási adat (iskolai végzettség, szellemi-fizikai foglalkozásúak megoszlása) és néhány, a vizsgálat során gyűjtött adat (munkanélküliség, szükséglakások) mentén ellenőrizték, és megfelelőnek találták. Így lehetővé vált a kerület „szociális térképének” felrajzolása, és a társadalmi tények térben is szemléltethetővé váltak.

Ahhoz, hogy az önkormányzat szociálpolitikai tevékenységét elemezni lehessen, a következő lépéseket kellett elvégezni:

1. leírni a városrendezésiből most már szociálissá váló körzetek társadalmi-gazdasági jellemzőit;

2. az önkormányzat saját gyűjtésű adatait számszerűsíteni, és körzetenként az adatbázisba vinni;

3. összevetni a körzetek társadalmi-gazdasági jellemzőit a szociális gondoskodás adataival.

Szociális körzetek

A körzetek társadalmi-gazdasági jellemzőinek leírásához két forrásból alakították ki az alábbi hátrány-mutatókat:

KSH adatbázisból:

– a nyugdíjas korúak aránya

(mivel a nyugdíjas státusz eleve hátránynak tekinthető, ha meggondoljuk, hogy 1992 végén országosan a nyugdíjasok 50,5 százaléka élt az akkor megállapított létminimum alatt);

– a legfeljebb 8 osztályt végzettek aránya

(mivel az alacsony iskolázottság eleve alacsonyabb jövedelemmel jár);

– a fizikai foglalkozásúak aránya az aktív korú népességben belül

(mivel a fizikai foglalkozások általában alacsonyabb jövedelemmel és nagyobb egészségi ártalommal járnak, mint a szellemiek);

– az egyszemélyes háztartások aránya

(mivel egyedül élni eleve nagyobb anyagi teher);

– a csak időskorúakból álló háztartások aránya

(mivel az időskorúak többnyire gyakrabban és súlyosabban betegek).

Önkormányzati adatgyűjtésből:

– munkanélküliek aránya az aktív korú népességben belül;

– a rossz lakások aránya az összes lakás százalékában

(ahol rossz lakásnak a félkomfortos, komfort nélküli és szükséglakásokat vették);

– munkanélküli segélyből kiesők (de továbbra is munka nélkül maradók) aránya az aktív korú népességben belül.

Természetes volt, hogy mutatókkal dolgozzanak, és ne az abszolút számokkal, hiszen a különböző körzetek eltérő népsűrűségűek. A kerületben vannak családi házas, és vannak bérházaz övezetek. Ha csak az abszolút számokkal dolgoztak volna, akkor a bérházaz övezetek éppúgy első helyre kerültek volna a nyugdíjasok számában, mint az aktív korúak számában – egyszerűen azért, mert itt több ember lakik.

Az adatok rögzítése után a kialakított mutatók alapján rangsorba rendezték a körzeteket, és az 1. számú táblázatban összefoglalt eredményt kapták. A hátrány-mutatók viszonylag egységesen viselkednek. Ahol regisztrálható az egyik hátrány, ott jó esély van a többi megjelenésére is. Ebben az értelemben az egyes körzetek nem okoznak nagy meglepetéseket. Az áttekintés és az elemzés megkönnyítése érdekében nyolc hátrány-mutató együttes figyelembevételével ÖSSZEONT HÁTRÁNY-MUTATÓT szerkesztettek, és az alábbi ötfokú skálát alakították ki:

Nagyon rossz helyzetű az 1. és a 2. körzet. Mind a nyolc hátrány-mutató rangsorában szerepelnek az első négy között. Ezen belül az 1. körzet helyzete

legrosszabb az iskolai végzettség, a munkanélküliek, az egyszemélyes háztartások tekintetében, a 2. körzet helyzete pedig legrosszabb a munkanélküli segélyből kiesők tekintetében.

Rossz helyzetű a 3., 4. és 5. körzet. A 3. körzet a nyolcból hét hátrány-mutató esetében a kerületi átlagnál rosszabb képet mutat, ezen belül a nyugdíjasok és a csak időskorúakból álló háztartások egymással összefüggő mutatójánál pedig a legrosszabbat. A 4. körzet nyolc mutató esetében jelez a kerületi átlagnál rosszabb helyzetet, az 5. körzet pedig négyenél.

Átlagos helyzetű a 10. és a 12. körzet. A 10. körzet öt mutatónál a kerületi átlagnál jobb helyzetet jelez, háromnál rosszabbat, a 12. körzet pedig többnyire az átlag körül mozog.

Jó helyzetű a 6., 8. és 9. körzet, amelyek néhány mutatónál a három legjobb helyzetű között szerepelnek, többségében pedig a kerületi átlagnál kedvezőbb képet mutatnak. A 6. körzet például – a KSH adatbázisból tudhatóan – a felsőfokú végzettségűek arányát tekintve átlagos (39%), a szellemi dolgozók arányát tekintve átlag alatti, de az összkomfortos vagy a három- és több szobás lakások arányát tekintve kiemelkedően jó helyzetben van (63 és 61% – szemben a kerületi átlag 40 és 44%-ával).

Nagyon jó helyzetű a 7. és a 11. körzet. A 7. körzetben a legkisebb a munkanélküliek, a rossz lakások, az egyszemélyes háztartások aránya, és jól áll az iskolai végzettség dolgában is. A 11. körzetben a legkisebb a nyugdíjasok, a fizikai dolgozók és a csak idősekből álló háztartások aránya, és igen kevés a munkanélküli is. Amíg a kerületben a 25 évesnél idősebb népesség körében a felsőfokú végzettségűek aránya átlagosan 38%, addig a 7. és a 11. körzetben egyaránt 46%, és ezzel a legmagasabb. A három- vagy több szobás lakások aránya a kerületben átlagosan 44%, a 7. körzetben 53, a 11. körzetben 52%.

Most már képet lehetett alkotni a kerület szociális szerkezetéről, ezt térképen is rögzítették. A kerület nagy részén vannak családi és társasházak. Arra az öt körzetre azonban, amely rossz vagy nagyon rossz helyzetű, a régi építésű bérházak túlsúlya jellemző, és az öt körzet térben is összefügg. Az első lépés, a körzetek társadalmi-gazdasági jellemzőinek leírása ezzel teljessült.

Gondoskodási körzetek

Második lépésben összesítették az önkormányzat gyűjtötte adatokat, és körzetenként bevitték az adatbázisba. Ezt a szakaszt összekötötték a szociális gondoskodás szakterületenkénti vizsgálatával, azaz külön-külön nézték a Gyámügyi Iroda, a Szociálpolitikai Iroda és a Gondozási Központok tevékenységét.

A Gyámügyi Iroda a kiskorúakkal foglalkozik, ezért az alábbi mutatókat készítették:

– az összes gyámirodai eset (rendszeres és rendkívüli segély, étkezési támogatás, állami gondozásba vétel stb.) aránya a 0–17 éves népességen belül;

1. számú táblázat: körzetek rangsora a különböző hátrány-mutatók szerint

Rangsor*	Nyugdíjasok aránya	Legfej. 8 osztályt végzettek	Aktív fizikaiak aránya	Munkanélküliek aránya (1993. 01.)	Rossz lakások aránya	Egyszemélyes háztartások aránya	Csak időskorúakból álló háztartások aránya	Munkanélküli segélyből kivesők
1.	3. körzet	1. körzet	4. körzet	1. körzet	10. körzet	1. körzet	3. körzet	2. körzet
2.	4. körzet	2. körzet	1. körzet	2. körzet	1. körzet	4. körzet	1. körzet	4. körzet
3.	2. körzet	4. körzet	2. körzet	6. körzet	2. körzet	3. körzet	2. körzet	1. körzet
4.	1. körzet	10. körzet	10. körzet	3. körzet	*4. körzet	2. körzet	4. körzet	9. körzet
5.	*5. körzet	6. körzet	6. körzet	4. körzet	3. körzet	*9. körzet	5. körzet	5. körzet
6.	9. körzet	*11. körzet	*3. körzet	*5. körzet	5. körzet	5. körzet	*9. körzet	*3. körzet
7.	12. körzet	3. körzet	5. körzet	12. körzet	6. körzet	10. körzet	12. körzet	7. körzet
8.	8. körzet	5. körzet	12. körzet	9. körzet	12. körzet	8. körzet	8. körzet	6. körzet
9.	7. körzet	9. körzet	9. körzet	10. körzet	11. körzet	11. körzet	10. körzet	8. körzet
10.	10. körzet	12. körzet	7. körzet	8. körzet	9. körzet	6. körzet	7. körzet	10. körzet
11.	6. körzet	7. körzet	8. körzet	11. körzet	8. körzet	12. körzet	6. körzet	11. körzet
12.	11. körzet	8. körzet	11. körzet	7. körzet	7. körzet	7. körzet	11. körzet	12. körzet

*A legmagasabb értéktől (a legnagyobb hátránytól) a legkisebbig (a legelőnyösebb helyzetig).

*A vonal fölött a területi átlagnál magasabb értékek jellemzők.

lévél

2. számú táblázat: körzetek rangsora
az önkormányzati információk alapján kialakított mutatók szerint

Rang- sor	Gyámirodai esetek a 0–17 éve- sek %-ában	Veszélyezte- tett gyere- kek a 0–15 évesek %-ában	Orvos/védő- nő eset a 0–17 évesek %-ában	Szoc. irodai esetek a 18–X évesek %-ában	Jövedelempótló támogatást ka- pók a segélyből kiesők %-ában
1.	1. körzet	2. körzet	1. körzet	1. körzet	3. körzet
2.	2. körzet	3. körzet	10. körzet	2. körzet	12. körzet
3.	4. körzet	1. körzet	2. körzet	10. körzet	9. körzet
4.	5. körzet	5. körzet	3. körzet	3. körzet	1. körzet
5.	3. körzet	12. körzet	5. körzet	4. körzet	2. körzet
6.	12. körzet	4. körzet	12. körzet	5. körzet	4. körzet
7.	6. körzet	8. körzet	11. körzet	7. körzet	6. körzet
8.	10. körzet	11. körzet	4. körzet	9. körzet	10. körzet
9.	11. körzet	10. körzet	6. körzet	8. körzet	8. körzet
10.	7. körzet	7. körzet	8. körzet	11. körzet	7. körzet
11.	9. körzet	6. körzet	9. körzet	6. körzet	5. körzet
12.	8. körzet	9. körzet	7. körzet	12. körzet	11. körzet

A legmagasabb értéktől a legkisebbig.

– a bölcsődékben, óvodákban, iskolákban nyilvántartott veszélyeztetett gyerekek aránya a 0–15 éves népességben belül;

– a gyermekorvosok és védőnők említette esetek aránya a 0–17 éves népességben belül.

A Szociálpolitikai Iroda foglalkozik a felnőttekkel, és ezen belül kiemelten az idősekkel, ezért az alábbi mutatókat készítették:

– az összes szociálpolitikai irodai eset (szociális segélyek, közgyógyellátás, élelmiszerutalvány, ápolási díj, jövedelempótló támogatás, temetési segély, karácsonyi ajándékcsomag stb.) aránya a felnőttkorú népességben belül;

– a jövedelempótló támogatást kapók aránya a munkanélküli segélyből kiesőkön belül.

E mutatók százalékos megoszlása alapján ismét rangsorba rendezték a körzeteket (ennek eredményét mutatja a 2. számú táblázat), majd ezeket a rangsorokat összevetették a körzetek társadalmi-gazdasági helyzetét meghatározó objektív mutatók (az 1. számú táblázat) rangsoraival.

A Gyámügyi Iroda tevékenységének értékelése

A gyámügyi mutatók mindegyike tartalmaz szubjektív elemeket, hiszen a gyámügyi hivatalnok, a pedagógus, illetőleg az orvos/védőnő véleményét tükrözi. Éppen ezért érdekes ezeknek a rangsoroknak az összevetése az objektív mutatók alapján kialakult rangsorokkal. Az összevetés alapja egyfajta „ideális működés” feltételezése volt. Ideális működés esetén például a GYÁMIRODAI ESETEK vagy a VESZÉLYEZTETETT GYEREKEK ARÁNYA alapján kialakult rangsornak egybe kellene esnie a ROSSZ LAKÁSOK vagy a MUNKANÉLKÜLIEK alapján kialakuló rangsorral. Ez je-

lentené azt, hogy egy bizonyos körzet rossz (vagy jó) gazdasági és társadalmi helyzetének megfelelő súllyal foglalkoznak vele az önkormányzati szociálpolitika ágensei. Minden ettől való eltérés a működés tökéletlenségét jelzi, és minél nagyobb az eltérés, annál rosszabb a működés.

Összevetették a MUNKANÉLKÜLISÉG objektív mutatójából kialakuló rangsort a GYÁMÜGYI ESETEKKEL, és a kettő között mindössze 9 helyezéssnyi eltérést találtak. Ezzel szemben a VESZÉLYEZTETETT GYEREKEK (ez tk. a pedagógusok megítélése alapján nyugszik) 16, az ORVOSOK/VÉDŐNŐK információi alapján kialakított rangsor 13 helyezéssnyi eltérést mutatott.

A LEGFELJEBB 8 ÁLTALÁNOS végzettség (ez tk. az alacsony iskolai végzettséget jelenti) és a GYÁMÜGYI ESETEK rangsora között 10 helyezéssnyi az eltérés; a VESZÉLYEZTETETT GYEREKEK rangsora ettől a mutatótól 21, az ORVOSOK/VÉDŐNŐK rangsora pedig 14 helyezéssnyi eltérést mutatott.

A ROSSZ LAKÁSOK és a GYÁMÜGYI ESETEK rangsora 11 helyezéssnyi eltérést mutatott; ugyanezzel a VESZÉLYEZTETETT GYEREKEK rangsora 17, az ORVOSOK/VÉDŐNŐK rangsora pedig 8 helyezéssnyi eltérést mutatott.

Az eredmények azt tükrözik, hogy a Gyámügyi Iroda hivatalnokai kisebb hibaszázalékkal dolgoznak, mint ahogy a pedagógusok vagy az orvosok/védőnők megítélik az eseteket. Az eltérés magyarázata az, hogy a gyámügyi irodánál dolgozók az egész területet egyszerre látják, míg a pedagógusok, az orvosok és a védőnők csak a körzetükbe tartozókat ismerik. Jobb szociális helyzetű körzetben dolgozva alacsonyabb az „ingerküszöbük”, azaz rossz szociális helyzetűnek látnak egy olyan családot, amely a rosszabb körzetben legfeljebb átlagos helyzetűnek bizonyulna.

A Gyámügyi Iroda munkájának kisebb hibaszázalékát alátámasztja az is, hogy a GYÁMÜGYI ESETEK rangsora felel meg legjobban az ÖSSZEVONT HÁTRÁNY-MUTATÓ által rajzolt képnek:

– nagyon rossz helyzetű az 1. és a 2. körzet, és a GYÁMÜGYI ESETEK rangsorában ez áll első két helyen;

– rossz helyzetű a 3., 4., 5. körzet, és a GYÁMÜGYI ESETEK rangsorában ezek szerepelnek a harmadik-ötödik helyen.

Az átlagos helyzetű körzetektől kezdve azonban a hibaszázalék nő, és megfigyelhető, hogy szisztematikusan preferálnak jó és nagyon jó helyzetű körzeteket. Ez újabb adalék a szakirodalomban már leírt jelenséghez: a szociális gondoskodást gyakorló középosztálybeli személyek öntudatlanul is saját középosztályi értékrendjüket, életmód-mintájukat kérik számon a többnyire más szubkultúrába tartozó klienseken, és hajlamosak arra, hogy inkább az „érdemes” szegényeken segítsenek, mint a rászorulókon. Ez a gyámügyi hivatalnokokat kevésbé jellemzi, mint a többi ágens, tehát ők objektívebben ítélik meg a körülményeket, kevésbé előítéletesek.

A Szociálpolitikai Iroda tevékenységének értékelése

Mivel a Szociálpolitikai Iroda felnőttekkel foglalkozik, leginkább itt kerülnek szembe az öregség okozta problémákkal is. Ennek megfelelően a SZOCIÁLPOLITIKAI IRODA ESETEI alapján kialakított rangsort a MUNKANÉLKÜLIEK, a ROSSZ LAKÁSOK és a LEGFELJEBB 8 OSZTÁLYT VÉGZETTEK rangsorain kívül a NYUGDÍJASOK rangsorával is összevetették. Az eltérések sorban: 17, 15, 15, 15 helyezés. Ezen belül a Szociálpolitikai Iroda gyakorlatában azt találták, hogy még a Gyámügyi Irodánál is erősebben preferálja a jó és nagyon jó helyzetű körzeteket. A nagyon jó helyzetű 7. körzet a szociális gondoskodásban hatodik helyre került (holott az utolsó két hely egyikén kellene állnia). Az ugyancsak nagyon jó helyzetű 11. körzet szintén előbbre került.

A Szociálpolitikai Iroda feladata, hogy a munkanélküli segélyből kiesőket úgynevezett jövedelempótló támogatással lássa el. Nyilvánvaló, hogy minél többen esnek ki egy körzetben a munkanélküli segélyből, annál nagyobb a valószínűsége, hogy több ember fog jövedelempótló támogatást kapni. Ennek ellenére a MUNKANÉLKÜLI SEGÉLYBŐL KIESŐK és A JÖVEDELEMPÓTLÓ TÁMOGATÁST KAPÓK rangsora között a legnagyobb az eltérés: 19 helyezésnyi. Amikor pedig megnézték, hogy van-e valami összefüggés aközött, hogy a körzetekben élő aktív korúak hány százaléka esett ki a munkanélküli segélyből, és hányan kapnak jövedelempótló támogatást, akkor azt találták, hogy semmilyen összefüggés nincs (Chi-Square-próba alapján $p=0,2739$).

Az eddigi elemzésekből kiderült, hogy a Szociálpolitikai Iroda tevékenysége jobban eltér a rászoruló körétől, mint a Gyámügyi Irodáé. Az okokat a következőkben jelölték meg.

Első ok, hogy a Szociálpolitikai Iroda nem végez felderítő munkát, csak azokkal foglalkozik, akik maguktól jönnek. Ezzel szemben a Gyámiroda rendelkezik egy nagy előnnyel: az óvodák és iskolák gyermekvédelmi felelősei jelzik a problémákat. Elvileg a Szociálpolitikai Iroda is rendelkezik ilyesfajta intézményi háttérrel: a körzeti orvosi rendelőkkel. Ám intézményes viszony nincs közöttük, és az orvosok vagy ápolónők esetleges jelzéseit nem veszik kellőképpen figyelembe. Általános panasz az orvosi körzetekben, hogy hiába küldenek szerintük rászoruló embereket az önkormányzathoz, még az alapvetően szükséges közgyógyellátást sem kapja meg minden rászoruló.

A második ok az elsővel függ össze. Miután az Iroda csak azokkal foglalkozik, akik maguk jönnek, előnyben vannak a jól informáltak: azok, akik ismerik a segélyfajtákat, a különböző jogszabály-adta lehetőségeket, és akik ki is tudják járni, hogy megkapják. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy szociális ellátásban csak ismeretekkel rendelkező, talpraesett emberek részesülnek, hanem azt, hogy a gyakorlat – statisztikai mértékkel mérve – ebbe az irányba torzul el. A leginkább rászorulóknak, akik nemcsak anyagilag, hanem szellemileg is elesettek, kisebbek az esélyeik.

A harmadik ok a már említett emberi szubjektivitás: a középosztályi ügyintézők saját középosztályi értékeikkel mérnek, és ennek alapján sok „zűrös” életet élő szegény „érdemtelenné” válik a segítségére. Az pedig nyilvánvaló,

hogy „zűrös” szegények (azaz a szegénység szubkulturális jegyeit felmutató családok) a rosszabb szociális helyzetű körzetekben gyakrabban fordulnak elő, tehát ezek a körzetek diszpreferáltak lesznek a szociálpolitikai gyakorlatban.

A Gyámügyi és a Szociálpolitikai Iroda gyakorlatának összevetése a kerület körzeteinek szociális helyzetével arra a következtetésre adott lehetőséget, hogy nincs kellő információáramlás az ügyosztályok és az egyéb intézmények (óvoda, iskola, Nevelési Tanácsadó, orvosi szolgálat) között. Beszélgetéseket folytattak ezen intézmények dolgozóival, és az alábbi tipikus panaszokat hallották:

- az orvosok véleményét nem veszik figyelembe, amikor megítélik a közgyógyellátást;
- nem azok kapják a közgyógyellátást, akik igazán rászorulnak;
- az önkormányzatnál nem fogadják el az óvónők véleményét, pedig ők ismerik jól a családokat;
- nem bíznak az iskolák gyermekvédelmi felelőseinek véleményében, holott itt ismerik a gyereket a legjobban;
- amikor az iskola segélykérő lapot küld az önkormányzatnak, nem kap visszajelzést, hogy kapott-e a gyerek segílyt vagy nem;
- az önkormányzat úgy kezeli az iskolák gyermekvédelmi felelőseit, mint ha ügyfelek lennének, nem pedig partnerek;
- sok esetben hiába ajánlottak gyereket vagy családot az önkormányzat figyelmébe, ezért már nincs kedvük ezzel foglalkozni;
- nem veszik figyelembe a védőnők környezettanulmányait, pedig a védőnők többéves személyes kapcsolatban vannak a családokkal, ezért jól ismerik őket;
- az önkormányzatnál durván bánnak azzal a segílyt kérővel, akit az orvos vagy a védőnő küld oda.

A harmadik rendelkezés előkészítése: elhatározták, hogy kidolgoztatják az önkormányzat intézményei (bölcsődék, óvodák, iskolák, orvosi rendelők, családsegítő és gondozási központok, nevelési tanácsadók) és a polgármesteri hivatal ügyosztályai közötti formalizált és kölcsönös információáramlás rendszerét, amelyben a felek nemcsak javaslatokat küldenek egymásnak, hanem a megtett intézkedésekről is visszajelzéseket adnak.

A harmadik rendelkezés majdani életbelépése nagymértékben javíthatja a felderítő munkát, és bővítheti azoknak a rászorulóknak a körét, akik az önkormányzati szociálpolitika látóterébe kerülnek. Nem tekinthető azonban a szisztematikus és teljes felderítés megoldásának. Megfontolták egy kérdőívvel operáló módszer lehetőségét is, amit azonban elvetettek. Egyrészt azért, mert elvileg sem lehet teljes körű, ugyanis a válaszadás nem lehet kötelező, csak önkéntes. Másrészt azért, mert legfontosabb adata, a jövedelem, ellenőrizhetetlen és megbízhatatlan lenne.

Ez a megbízhatatlanság átvezet ahhoz a feladathoz, amelyet így fogalmaztak meg: lehetséges-e olyan rendszert kialakítani, amelynek segítségével reális képet tudnak alkotni a rászorultság fokáról. Hétköznapi nyelven fogalmazva a szociálpolitika mindennapi dilemmáját: nem csapja-e be az önkormányzatot a segílyért folyamodó. Erre egyetlen megbízható módszer lenne:

ha az önkormányzat külön „nyomozócsoportot” állítana fel a kliensek ellenőrzésére. Ez azonban, amellet, hogy hatalmas költségekkel járna, szociálisan és lélektanilag is elviselhetetlen, ezért vállalhatatlan lenne.

Marad tehát a harmadik rendelkezésben vázolt lehetőség mint egyetlen és reális. Ennek alapja az, hogy a bölcsődékben, óvodákban, iskolákban, orvosi körzetekben rengeteg információ halmozódik fel minden felderítés nélkül, pusztán a napi működés melléktermékeként. Ezeknek az információknak a megbízhatósága sokszor jobb, mint egy ügyosztály által végzett környezettanulmányé. Egyrészt azért, mert ezeknek az intézményeknek a tevékenysége nem a szociális segítségre irányul, hanem a gyógyítás, oktatás, iskolai kirándulás stb. közben – mintegy mellékesen – „kiderültek” dolgok emberekről, családokról. Másrészt azért, mert az óvónők, tanítók, tanárok, orvosok, védőnők folyamatos, éveket átívelő napi kapcsolatban vannak a potenciális kliensekkel, és nehezebb bármit eltitkolni.

Az univerzális ellátás lehetőségének vizsgálata

Mivel kiderült, hogy tökéletes rendszer nincs sem a felderítésre, sem az adatok megbízhatóságának ellenőrzésére, végiggondolták, hogy nem lehet-e a rendszert univerzálissá tenni. Az univerzális juttatások esetében csak a meghatározott kritériumok meglétét kell igazolni, nem kell felderítés, nem kell környezettanulmány, nem kell egyéni mérlegelés. Az univerzális ellátásnak azonban van egy alapvető feltétele: elegendő pénz kell hozzá.

A kérdés megválaszolásához figyelembe kellett venni a potenciálisan segítségre szorulókat számát és a költségvetésben rendelkezésre álló pénzt. A potenciális rászorulókat számának meghatározásakor az adatbázisba gyűjtött információkat vették figyelembe. Eszerint a potenciális rászorulókat száma egyenlő:

- a Gyámügyi Iroda által gondozott gyerekek száma,
- + a Szociálpolitikai Irodától bármilyen támogatást kapók száma,
- + azoknak a munkanélkülieknek a száma, akik nem szerepelnek a Szociálpolitikai Iroda egyetlen nyilvántartásában sem,
- + azoknak a munkanélküli segélyből kiesőknek a száma, akik nem szerepelnek a Szociálpolitikai Iroda egyetlen nyilvántartásában sem,
- + azoknak a veszélyeztetett vagy hátrányos helyzetű gyerekeknek a száma, akik a gyámügy esetei között nem szerepelnek,
- + azoknak a gyerekeknek a száma, akiket az orvosok vagy védőnők segítségre szorulókként tartanak számon, és a gyámügy esetei között nem szerepelnek,
- + azoknak a klienseknek a száma, akikkel a Családsegítő Központ foglalkozik, de akiket nem az önkormányzat küldött,
- + azoknak a családoknak a száma, amelyeknek díjhátralékuk van, és nem szerepelnek az önkormányzati szociálpolitikában.

Mindezt összevéve 6945 rászoruló regisztráltak. (Feltételezték, hogy ennél több van, hiszen például a nem regisztrált munkanélkülieket nem tudták számba venni.) Ezután két modellszámítást végeztek:

1. Feltételezték, hogy a rászorulóknak semmilyen jövedelmük nincs, és legalább a létminimum szintjéig el kell juttatni őket. Ez a KSH 1993. márciusi számítása szerint 9680 Ft egy főre eső havi jövedelem volt. Ez évi 821 732 400 Ft-ba kerülne, ami az önkormányzat költségvetésében szociálpolitikára tervezett összeg *négyszerese*.

2. Feltételezték, hogy valamilyen jövedelemmel rendelkeznek (hiszen vannak segélyt kapó munkanélküliek, a gyerekek után jár családi pótlék), ez átlagosan fele a létminimumnak, és az önkormányzat ezt akarja kiegészíteni a létminimumra. Még ekkor is 400 millióra volna szükség, a szociálpolitikai költségvetés *kétszeresére*.

Az univerzális juttatások gondolatát elvetették, és ezt a gondolatot valószínűleg minden önkormányzatnak el kell vetnie, ugyanis az esettanulmányban szereplő kerület a gazdagabbak közül való, ahol személyi jövedelemből az átlagosnál több pénz folyik be.

Véggövetkeztetések

Az univerzális juttatásokkal végzett gondolat kísérlet igazolta az addigi rendelkezések jogosságát, és egyben kijelölte az egyetlen járható utat a szociálpolitikai gyakorlat javításához: a módszerek finomítását és a munka pontosabbá tételét.

A költségvetés elemzése azonban további ötleteket adott. A teljes 1993-as szociálpolitikai költségvetés az alábbiak szerint oszlott meg a különböző típusú tevékenységek között:

1. Rendszeres nevelési segély	10,0%
2. Rendkívüli nevelési segély	10,5%
3. Rendszeres szociális segély	5,0%
4. Átmeneti segély	22,5%
5. Lakásfenntartási támogatás	4,3%
6. Ápolási díj	2,0%
7. Jövedelempótló támogatás	3,5%
8. Hamvasztási/temetési segély	2,0%
9. Mozgáskorlátozottak közlekedési támogatása	5,0%
10. Köztemetés	1,3%
11. Közgyógyellátás	0,6%
12. Hajléktalan szálló	1,9%
13. Házi szociális gondozás	8,9%
14. Családsegítő Központ	4,0%
15. Szociális étkeztetés	12,9%
16. Öregek napközi otthona	5,6%
ÖSSZESEN	100,0%

Az elemzéshez a különböző típusú szociálpolitikai aktusokat egy kategóriarendszerbe sorolták:

„Célzott pénztámogatás”: lakásfenntartási támogatás, ápolási díj, hamvasz-

tási/temetési segély, mozgáskorlátozottak közlekedési támogatása, közgyógyellátás, összesen a szociális költségvetés 13,9%-ából részesedik.

„Nem célzott pénztámogatás”: rendszeres nevelési segély, rendkívüli nevelési segély, rendszeres szociális segély, átmeneti segély, jövedelempótló támogatás, összesen a szociális költségvetés 51,5%-ából részesedik.

„Szolgáltatás jellegű támogatások”: hajléktalan szálló, házi szociális gondozás, Családsegítő Központ, szociális étkeztetés, öregek napközi otthona, köztemetés, összesen a szociális költségvetés 34,6%-ából részesedik.

A költségvetés arányaiból látható, hogy a legtöbb pénzt, a szociális kiadások 51,5 százalékát a „nem célzott pénztámogatás” viszi el. Ugyanakkor ez a legesetlegesebb támogatási forma, amely a tervek teljesüléséből is látható. A tervezett rendszeres nevelési segélynek előző évben mindössze 55,5 százalékát költötték el, a rendkívüli nevelési segélynek pedig csak 84,9 százalékát. Annak ellenére alakult így, hogy a rendszeres nevelési segély az egyik legjobban tervezhető forma, hiszen adottak a segélyezendő gyerekek, és a segély összegét is előre meg lehet határozni. A rendszeres szociális segély keretét félévkor már 7 százalékkal túllépték, a legnagyobb tételt képviselő átmeneti segélynek pedig a félévi arányos teljesítése még csak 17,4 százalék volt (az 50 százalék helyett). Még kisebb, 15,9 százalékos volt a jövedelempótló támogatás féléves időarányos teljesítése. Ez nem meglepő, ha azt látjuk, hogy a Munkaügyi Központ 1992 utolsó negyedévében 132 munkanélküli segélyből kiesőt jelentett, miközben 1993 első negyedévében 45 fő kapott jövedelempótló támogatást.

A „célzott pénztámogatások” olyan ellátási formák, amelyek meghatározott célra adnak pénzt. Többségük már félévkor jócskán túllépte az időarányos teljesítést. A legnagyobb feszültség a közgyógyellátásban mutatkozott, ahol félévkor már elköltötték az éves összeg 77,5 százalékát.

A „szolgáltatás jellegű támogatások” nem lépték túl a keretet, azonban köztudottan komoly problémákkal küszködtek. A családsegítéssel és családterápiával megelőző tevékenységet végző Családsegítő Központban egy magasan kvalifikált együttes dolgozik kis létszámmal, képzettségéhez viszonyítva alacsony bérrel és a működéshez alig elegendő térrel. Mivel ez a tevékenység munka-, idő- és tudásigényes, a szükségletekhez képest kis kört tud ellátni.

A házi szociális gondozás a Gondozási Központokon keresztül valósul meg. Ez a szolgáltatás szerteágazó: ápolás, takarítás, bevásárlás, ebédeltetés vagy ebéd házhoz szállítása, orvoshoz kísérés stb. A Gondozási Központok sokkal több rászoruló és sokkal alaposabban tudnának ellátni, ha létszámuk nagyobb lenne. Ha a gondozók jövedelme magasabb lenne, akkor képzettebb és állandóbb személyzetet lehetne kialakítani. Jelenleg igen magas a fluktuáció, ami ebben a tevékenységben komoly problémát okoz, mert a gondozás olyan bizalmi tőkét igényel, amelyet állandóan változó személyekkel nem lehet elérni.

A költségvetés elemzéséből következett a negyedik rendelkezés.

Negyedik rendelkezés: ki kell dolgozni a szociálpolitikai ellátás új szer-

kezetét, amelyben csökkenteni kell a „nem célzott pénztámogatások”, és növelni a „célzott pénztámogatások” meg a „szolgáltatás jellegű támogatások” súlyát.

Az elhatározás indokai a következők voltak. A „nem célzott pénztámogatások” megítélése és felhasználása esetleges és követhetetlen, ezért nem javítja érzékelhetően az életminőséget. A közgyógyellátásra tervezett pénz kevés, és a gyógyszerek állandó drágulásával egyre kevesebb lesz. Igaz ugyan, hogy a közgyógyellátásra való jogosultság központilag meghatározott kritériumokhoz van kötve, de az önkormányzatnak joga van olyan politikai döntést hozni, amely a gyógyszerhez jutást kiemelten támogatja, és ezt a támogatást saját forrásból biztosítja. Ez felmérhetetlen hatással lenne a lakosság egy jelentős részének életminőségére. Eddig „nem célzott pénztámogatással” kielégített szükségletek nagy részét lehet kielégíteni olyan „szolgáltatás jellegű támogatásokkal”, mint a szociális étkeztetés vagy a házi szociális gondozás. Ha ez nagy kört érint, ugyancsak kedvezően befolyásolja nagyobb tömegek életminőségét. Érdemes többet költeni a Családsegítő Központra is, mert ennek megelőző tevékenysége későbbi nagyobb kiadásokat tehet szükségtelemmé.

Jegyzetek

1. A karitatív szervezetek közül mindegyik adott információt. Az adatbázisba való bevétel és a mutató kialakítása után kapott eredmények annyira esetlegesnek tűntek, hogy a további elemzésből kihagyták.
2. A díjhátralékosok alapján készített rangsorolás pontosan megegyezett az ÖSSZEVONT HÁTRÁNY-MUTATÓ alapján készítettével, ezért az esettanulmány terjedelmi korlátai miatt elemzését kihagyjuk.
3. A KSH-tól bárki megvásárolhatja településének számlálókörzetenkénti népszámlálási adatait.