

2. SZEKCIÓ

Elszabotált reformok. Miért vallanak kudarcot az átfogó hazai szociálpolitikai reformkezdeményezések?

Győri Péter bevezető előadása és a kerekasztal-beszélgetés

Nyilas Mihály: Köszöntöm a szekció résztvevőit. Néhány mondatot szeretnék mondani a szekció címéről. Alapvetően arról fogunk beszélgetni, elsősorban a szociális törvény kapcsán, hogy vajon miért nem sikerült az elmúlt húsz év alatt kimunkálni egy konszenzuson alapuló, hosszabb távon működő megoldást. Ezt próbálnánk majd körüljárni ebben a szekcióban. A kiindulópontot az *Esély* pár hónappal ezelőtti, azon terve jelentette, hogy megjelentet egy tematikus számot a szociális törvény legújabb reformkísérletét, vagyis a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepciót, elemző-értékelő tanulmányokkal. A tematikus számot időközben elfújta a szél, aminek több oka van, nem utolsósorban az, hogy az NSZK-ból nem lett semmi. Néhány tanulmány azért született a témában, ezek közül kettő már megjelent, az egyiket a szekció kerekasztal-beszélgetésében részt vevő Mózer Péter jegyzi, aki egy szélesebb megközelítésben boncolgatta az elvetélt reformkísérletek okait. Megjelent egy másik tanulmány is Varga Attilától, amely az NSZK néhány konkrét javaslatát elemzi és bírálja, és egy harmadik tanulmány is meg fog jelenni a következő, áprilisi *Esély* számban, ennek szerzője az itt jelen levő Győri Péter.¹ A szekció címe – Elszabotált reformok – az ő tanulmányának címére rímel.

Néhány szó a szekció menetéről. Két felvezető előadásunk lesz: az egyik Győri Péteré, a másik pedig Kónig Éváé, aki ismerheti Péter mondanivalóját, ugyanis megkapta ezt a bizonyos *Esélyben* megjelenő írását, így egyfajta korreferátumot fog tartani. A fél-fél órára tervezett előadások után tartunk egy rövid szünetet, utána egy kerekasztal beszélgetést fogunk meghallgatni. A beszélgetés résztvevői szélesebb szakmai spektrumot képviselnek – van köztük kutató, terepen dolgozó szociális munkás szakember, politikus is. Arra kértük őket, hogy az adott problémáról fejtsek ki a véleményüket. A beszélgetés résztvevői: *Czibere Károly, Mózer Péter, Nyitrai Imre és Sziszik Erika*, akiknek ezúton is köszönöm, hogy elvállalták ezt a felkérést. A beszélgetést egyik kollégám, *Sziklai István* fogja moderálni.

¹ – Mózer Péter: Szociálpolitikai jövő időben, *Esély* 2011/6.

– Varga Attila: Új receptek régi hozzávalókkal. A Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció segélyezési rendszerei, *Esély* 2012/1.

– Győri Péter: Elszabotált reformok – „Tékozló koldus ruháját szagátja”. Mózer Péter virtuális beszélgetése Győri Péterrel, *Esély* 2012/2.

A kerekasztal-beszélgetést körülbelül egy órára tervezzük, amely után a jelenlevőknek lehetőségük lesz arra, hogy kérdezzenek, hozzá-
szóljanak, kritizáljanak, egyetértsenek, bármilyen módon véleményt nyil-
vánítsanak. Mindenkinek jó konferenciázást kívánok. És akkor megké-
rem Győri Pétert, hogy tartsa meg az előadását.

Győri Péter: E néhány gondolat várhatóan meg fog jelenni az Esély
áprilisi számában, ezért most csak egy-két elemet emelnék ki előadásom-
ban. A megjelenő írásra utalva, úgy próbáltam kifejezni az eddig elhalt
vagy elszabotált szociális reformokról néhány gondolatot, hogy tulajdon-
képpen egy virtuális interjút adtam szerzőtársamnak, Mózer Péternek.
Míntha Péter kérdezne engem, én meg válaszolnék. Azért választottam
ezt a dialógus formát, mert úgy éreztem, hogy legfeljebb kérdések, vála-
szok, diskurzus formájában tudok erről együtt gondolkodni. Itt most
körülnézve is inkább leülnék egy körbe azokkal, akik e reformkísérletek-
ben az elmúlt, most már tizenöt-husz évben mélyen, bensőleg érintettek,
és egy nagyon érdekes megbeszélést tarthatnánk e tárgykörben a nálunk
sokkal fiatalabbak karjától övezve, miközben ők kérdezhetnének.

Szándékaim szerint nem fogom érinteni azt a kérdés, hogy egyáltalán
miért vetjük fel most már hosszú évek óta: a szociális szolgáltatások és
pénzbeli ellátások területén reformra lenne szükség. Nem erről szól az
előadásom, hanem arról, hogy itt most már nagyon sok év óta minden
kísérlet elvetél, és ideje együtt elgondolkodnunk arról, mi is lehet az
oka e folyamatos megakadásnak. Hivatkozott írásom akkor keletkezett,
amikor a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió még nem bukott meg, de
az írás végén már jelzem, hogy szerintem erre is ez a sors vár, ugyanazon
rendszeres okok miatt. Nekem valahogy már rendszeresűnek tűnik,
hogy ezek a reformkísérletek rendre megbuknak. De vajon melyek azok
a rendszeres okok, amelyek miatt elvéreznek?

Előljáróban egy teljesen „ősi momentumra” hivatkoznék. Ha jól látom,
talán ötven vagyunk összesen itt a teremben, akik még a nyolcvanas évek
elején részt vettünk az első nagyobb szociálpolitikai intézményrendszer-
reform fölvezetésében. Ez még az MTA Szociológiai Kutató Intézetében
működő, Ferge Zsuzsa vezette munkacsoport produktuma volt, amely-
nek összefoglaló anyaga egy nagyon jelentős szociálpolitikai reformkon-
ceptiót dolgozott ki. Még mélyen benne vagyunk a Kádár-szocializmus
korszakában. Az intézményi, szervezeti, finanszírozási reformjavaslatok
mögött ott sorakoztak a fantasztikus megalapozó tanulmányok, amelyek
megjelentek külön kötetekben, a Szociálpolitikai Értesítő elnevezésű
sorozatban. És amiért most ezt felidézem: e javaslat elkészítésére anno
az egypártrendszerben az egy párt, tehát az MSZMP Központi Bizottsága
kérte föl a Magyar Tudományos Akadémiát, és mi a Magyar Tudományos
Akadémia nevében készítettük el ezt a koncepciót, javaslatot. Ami közös
már ebben az ősi reformkonceptióban is, és a későbbiekben is, hogy a
ténylegesen működő végrehajtó hatalmon kívül készült.

Ha ugorhatok egyet, volt itt egy úgynevezett SZOLID projekt is, és ez
a SZOLID projekt nagyrészt szintén a szűkebben vett végrehajtó hatal-
mon, a minisztériumi bürokrácián kívül készült. Később jelentős munká-
latok folytak e tárgykörben az úgynevezett Államreform Bizottság keretei
között is. Ez ugyan kormányzati bürokráciának számít, de az ágazati

bürokráciától teljesen elkülönülten működött, bár látszólag azzal összevegyülten. És akkor itt volt a „Tékozló koldus” javaslat-sorozat, amely teljesen „privátim” készült, de aztán érdekes módon mégis némileg összefolyt a bürokráciával, bár a végrehajtó, a szűkebben vett miniszteriális rendszeren kívül dolgoztak rajta. Ezért volt sajnós az NSZK-ra vonatkozó prognózisom is az, ami, mert egészen furcsa módon az NSZK-t sem a szűkebben vett végrehajtó bürokrácia, tehát a miniszteriális bürokrácia készítette. Lehet, hogy rossz az elemzésem, vállalom, de én az egyik okát e reformkísérletek bukásának abban látom, hogy mind bizonyos értelemben kívül, vagy ha úgy tetszik, fél lábbal kívül, fél lábbal belül készültek. A saját, gyakorlati tapasztalataim szerint – hiszen e kísérletek nem kevés részében magam is ott voltam – a belső, miniszteriális bürokrácia és a külső emberek között a legkülönbözőbb konfliktusok feszültek, amelyeknek, azt hiszem, strukturális okai voltak.

Soha nem értettem – tulajdonképpen most már nem is tudom hány évtizede nem értem –, hogy ezeket a koncepcionális anyagokat miért nem a kormányzati bürokrácia, a belső bürokrácia készíti. Lehet, hogy naiv a kérdés, de tulajdonképpen sokkal egyszerűbb lett volna, ha maga a bürokrácia megalkotja célokat, koncepcionálja, operacionalizálja azokat, és akkor tulajdonképpen bőven elég is egy bürokráciával dolgozni. Én dolgoztam folyamatosan bürokráciával, tehát ráadásul még azt is megérttem, hogy ez létező, tehát hogy ez is egy működési mód. De miért nem ez történt? Ennek számos oka lehet, amiről itt közösen tudunk. Az egyik ok, amit én megemlítenék, még ha teljesen szubjektívnek is tűnik az értékelés, hogy szerintem itt az elmúlt húsz évben a kormányzati bürokráciának egy folyamatos eróziós, leépülési folyamata zajlott. Akár nő a létszám, akár csökken, akár ide csoportosítják, akár oda csoportosítják. Nekem az a szubjektív megfigyelésem, hogy az a kormányzati, kormányzási rendszer, amivel ez az ágazat találkozik közelebből, húsz éve nap mint nap vergődik, és fél is.

Ennek a bürokráciának folyamatosan legitimációs problémái vannak. Gondoljunk vissza – és ezek szerintem nagyon fontos dolgok –, hogy volt egy rendszerváltás: elképesztő félelmek voltak a bürokráciában. Régi emberek, új rendszer stb., de aztán kiderült, hogy ez nem egy ilyen egyszerű krízis, ehhez át kell állni, és ez hihetetlenül megakasztja a munkákat. A „székeknek a fogdosása”, ide-oda rakosgatása természetesen hihetetlenül megakasztja a koncepcionálást is, a gyakorlati munkát is, illetve torzulásokat visz be a munkába. „Be akarom bizonyítani hogy én mégiscsak vagyok, ott vagyok”, tehát elkezdek gyártani mindenféle érdekes dolgokat, amelyek nem olyan veszélyesek. A helyzet különböző pótcselekvésekre is ösztönöz. Ez a szakszervezeteknek nem egy egyszerű, a rendszerváltáshoz kötődő problémája, hiszen minden bürokrácia minden választás előtt tizenegy hónappal lefagy, és a választások után megint legalább fél évig szintén. Várakozás, kinek hol lesz a helye, mi az irány. Ráadásul a mi ágazatunkat érintően egy-egy kormányzati perióduson belül is volt egy-két felső vezetői váltás, volt olyan, hogy egy perióduson belül három miniszter is volt. Itt nemcsak arról van szó, hogy az ágazat irányítója változik, és ez önmagában rengeteg energiát visz el, hanem ez az egyik oka is lehet annak, hogy miért nem kerül sor stratégiák kialakítására, végigvitelére.

Persze annak is meglehet az oka, hogy miért olyan ez a minisztérium, vagy ez az ágazat, hogy ide csapják, oda csapják egy perióduson belül, hol politikai okból tesznek oda egy minisztert, hol maradékelven. Ez, ugye, egy olyan minisztérium, amely volt már önálló, mint Népjeléti Minisztérium, volt már együtt az egészségügyi ágazattal, amikor azt lehetett remélni – erre mutató munkálatok is elindultak –, hogy rengeteg átfedő terület van, rengeteg érintkező terület van. És hogy itt az alkalom, hogy megoldjuk a nyolcvanas évek eleje óta meg nem oldott kérdéseket, miközben az ágazatközi árkokat is be lehet temetni. Gondoljunk csak a tartós bentlakásos elhelyezés és az ápolás-gondozás közötti felületek kezelésére. Hát semmi ebből nem jött össze. Elég hamar meg is szűnt ez a minisztériumi „kompozíció” az egészségüggyel. Aztán volt már ez az ágazat az ifjúságüggyel és az esélyegyenlőséggel együtt. Ott is lehetett reménykedni, hogy legalább ezek között valami harmónia létrejön. És ugye volt ez a szociális ágazat már a munkaüggyel, a foglalkoztatásüggyel közös minisztériumi fedél alatt, amelyet én nagyon fontosnak tartok. Ekkor kifejezetten tudatos és szinte dübörgő munkálatok indultak – amelyek már nagyon hiányoztak –, hogy valahogy a foglalkoztatáspolitikát, a munkaerő-politikát, az egész intézményrendszert, szabályozási rendszert, pénzügyi rendszert összemadzagolják a szociális ellátó rendszerrel. Annyi persze messze nem valósult meg ebből a kompozícióból sem, mint amennyire aktuális szükség lett volna: teljesen elmaradt a foglalkoztatási és a szociális szolgáltató rendszernek és a pénzügyi ellátási rendszernek a megnyugtató összehangolása. Ezek mind csak afféle látszat egyesítések voltak. Holott a szociális ágazat szolgáltatásai, pénzügyi ellátásai, problémakezelési eszközei nagyon szorosan összefüggnek az egészségügy, a foglalkoztatás, a lakásügy, a gyerekvédelem működésével. Tehát a probléma az ágazatközi szakadékok problémája, ami sokkal fejletlenebb intézményi viszonyok között már a nyolcvanas években is, az akkori javaslatok fókuszában szerepelt.

Említenék egy másik kérdéskört is, amely szintén a bürokrácia működéséhez vezet bennünket. Ha csupán magát az ún. Szociális törvényt nézzük: azon belül is a pénzbeli ellátások és a szociális szolgáltatások szabályozása – híven a szóhasználatához – egyáltalán nincs összehangolva. Ez a probléma végignyúlik az Államreform Bizottsági javaslatokon, a „Tékozló koldus” javaslatokon, és aztán az NSZK javaslatain keresztül, a Szociális törvény által szabályozott pénzbeli ellátások és szociális szolgáltatások összehangolásának a kísérlete. És erre azért folyamatosan rá lehet csodálkozni, hogy van egy szociális bürokrácia, az ágazati, minisztériális bürokrácia, és azon belül is a „szobák közötti” kommunikáció zéró. A nap mint nap a pénzbeli ellátásokkal, szabályozókkal foglalkozó albürokrácia, és a szociális szolgáltatásokkal foglalatoskodó hölgyek és urak között a koordináció nyomokban sem fedezhető föl. „Kívülről” rendkívül nehezen értelmezhető, hogy mi lehet ennek az oka.

A minimális koordináció hiányának például lehet az is az oka, hogy ezek mögött az albürokráciák mögött ellátó szervezetek vannak, erős lobbik, differenciált érdekcsoportok állnak, és ezek az érdekcsoportok egyáltalán nem érdekeltek a koordinációban. Ezek az érdekcsoportok – most nem is tudom, szabad-e így kifejeznem magam – abban érdekeltek, hogy ki-kik „kikaparja magának a gesztenyét”. Mindenki nézze el nekem

ezt, de még a legjobb indulat mellett is lehet „gesztenyét kikaparni”: én szeretnék egy jó szolgáltatást, én meg egy másik jó szolgáltatást szeretnék, én meg egy ilyen pénzbeli szabályozást szeretnék stb. Ezek a lobbik ahhoz eléggé erősek, még a szociális területen is, hogy az elmúlt húsz év során bizonyos témakörökben meg tudják környékeezni a kormányzati vezetést, befolyásolni tudják, ha úgy tetszik, szét tudják cincálni a kormányzati döntéseket. Ebből nem egy összefüggő rendszer jön létre. Ebből létrejöhetnek különböző szolgáltatások, támogatások, lehet örülni is, jóságok is történnek, de ez nem szolgálja a koncepcionális vagy koordinált működést.

Meglátásom szerint ennek a másik oldala az, hogy a kormányzat – nem is tudom hány kormány az elmúlt húsz évben – gyenge volt az előző időszakban. Szerintem Magyarországon húsz éve egy tétova, szétzilált, célt tévesztett, nem célra tartó kormányzás zajlik. És ez rávetült a mi ágazatunkra is. Itt most sok kormányról beszélek, a mairól is, amelyek szerintem csak látszólag izmozik, de igazából fogalma nincs, lövése nincs, hogy mit akar, és azt hogy akarja. Ha nem a napi felszíni eseményeket nézzük, én ezt egy zaklatott és zavart történetnek látom. Itt azért többen vagyunk, akik nemcsak turistaként, hanem szakemberként is sok országban jártunk, sok külföldi kollégával, minisztériumokkal, önkormányzati emberekkel. Volt alkalmunk megismerkedni az elmúlt évek alatt, és tudjuk, hogy más országokban is folyamatosan vannak viták, folyamatosan változtatnak a rendszereken, rendkívül nagy változtatások vannak, szó sincs arról hogy valami nagyon stabil harmóniában zakatolnának más országokban, de nekem az a tapasztalatom, hogy sokkal célra tartóbban, koncepcionálisabban próbálják meg elérni az adott helyzetben kitűzött gazdasági, társadalmi céljaikat. Nem akarom én ezt most ilyen nagyon összemosni, de én nem bírom fölfedezni azt, hogy itt valami hosszú távú célokat bármikor, bárki végiggondolt volna, akár öt-tíz-tizenöt-húsz évvel ezelőtt. Mondjuk hogy valamilyen konszenzuális értékeket összehoztak volna, és valahogy az értékeket megpróbálták volna valamilyen kormányzati munkába lefordítani. Tulajdonképpen ha valamilyen jó kormányzás gyakorlatát, instrumentumát, működési módját, tehát az értékek, elvek, célok operacionalizálásának eszközét, technikáját ki tudták volna bármikor alakítani. Szerintem nem tudták, szerintem ez mind hiányzott.

Mindehhez képest voltak itt tanácsadók (az Államreform Bizottságban, meg a „Tékozlók”, meg az NSZK-sok, meg az Akadémián...), akik valahogy – leírom a hivatkozott írásomban – meg lettek vezetve, valamilyen szemfényvesztés áldozataivá lettek. Fölkérték őket, és utólag vagy közben soha nem lehetett tudni, hogy most azért kérték-e fel őket, hogy az időt húzzák, vagy netán a transzparencia miatt? Hogy elmondhasák: „mi azért törekszünk a reformokra”, a változtatásokra? Akár pénzt, paripát, fegyvert is rászánnak arra, hogy kapcsolatot tartsanak a szakmával, hogy valamilyen legitimitást felmutassanak, valami cselekvőképességet, valami koncepcionális irányba mozgást fölmutassanak? Aztán ebből soha, semmi még a közelébe sem kerül a megvalósulásnak. Lehet, hogy ez egy ilyen nagy szemfényvesztés, amibe itt egyesek – magamat is nyugodtan beleértve –, egy kicsit az életünket és vérünket is beletettük. Úgy tettek, mintha erre szükség lett volna, de igazából nem volt szükség.

Befejezésként csatlakozom szerzőtársamhoz. Mózer Péter nemrég írt egy tanulmányt az *Esély*ben, a pénzbeli transzferek alakulásáról, s ennek végén néhány zárógondolatot is megoszt az olvasókkal – legalább tudjuk, a szerző mit gondolt, miközben azt a rengeteg sok számot és grafikont és rendkívül sok elemzést végezte. Péter zárómondata – nem szó szerint idézve – az, hogy addig itt nem lesz változás, amíg a szociálpolitika nem kerül jelen időbe.

Ennek a mondatnak számomra az az értelme, hogy itt húsz éven keresztül volt egy olyan gondolkodás – és hát persze van ma is –, hogy ez egy maradékelven működő, korrekciós ágazat, majd a jövőben többet tudunk rá szólni, majd a jövőben jobban megoldjuk... És amíg azt nem érti meg egy kormányzat, hogy tulajdonképpen ez az egész, amit csinálunk a szociális ágazaton belül – mind a szolgáltatások, mind a pénzbeli ellátások formájában – jelenleg arra való, hogy egy integrált társadalomban tudjunk működni ma és holnap, addig itt előrelépés nem lesz. Azok közé tartozom – amúgy közgazdászként –, akik úgy gondolják, hogy a szociális ágazat egy igen fontos termelő erő. A szociális ágazatnak számomra alapvetően az a lényege, hogy az itt élő emberek minél inkább tudjanak dolgozni, minél felkészültebbek legyenek, képzetek legyenek, adófizető képesek legyenek, egyáltalán hasznosak tudjanak lenni önmaguknak, a családjuknak, az országnak. Ez nem egy korrektív, ez egy termelő ágazat.

Ha ilyen szempontból kérdezzük rá arra, hogy miért is nem mentek végbe a reformkísérletek, mi is volt az oka annak a sok zűrzavarnak és elvetéltségnek, akkor válaszként azt is mondhatjuk, hogy egyáltalán nem volt felfedezhető az a közös felismerés, szándék és akarat – a tanácsadók, az ellátásban dolgozók, az ágazati bürokrácia különböző székein ülők, és különböző hierarchikus pontjain ülők között, a kormányzat, a tágabb kormányzati szereplők között –, hogy rendkívül fontos cél lenne a jelenben beruházni az itt élő emberekbe. És mivel ez nem volt meg, ezért ez az egész szétesett.

Köszönöm szépen a figyelmeteket.

Nyilas Mihály: Köszönöm Péternek a gondolatébresztő előadást, és megkérem Kónig Évát, hogy tartsa meg a referátumát.²

Nyilas Mihály: Köszönöm szépen Éva előadását is, és külön köszönöm a rendkívül pozitív üzenetet a végén. A szünet után Sziklai István veszi át a moderálást.

Sziklai István: Szeretettel köszöntelek benneteket, és köszöntöm meghívott vendégeinket, beszélgetőtársainkat. Akik mindannyian részt vettek a különféle reformokban, többféle minőségben. Azt javaslom, hogy mindenki mutakozzon be, mondja el magáról, hogy miképpen kapcsolódott az elmúlt időszakban a szociális törvényhez, a szociálpolitika reformtörvényeihez. Azután pedig arra kérem őket, hogy öt-öt percben fejtsék ki röviden, mit gondolnak, vajon elszabotáltak-e a reformok, és ha igen,

² Kónig Éva írásban is megküldött referátuma az összefoglaló után, különállóan olvasható, ld. 50. oldal.

akkor ennek kik és miért lehetnek az okai. Talán haladjunk sorban, kezdetünk innen, Péter?

Mózer Péter: Mózer Péter vagyok, és hogy miért vagyok itt, erre azt válaszolnám, hogy az elmúlt húsz évben, mint parlamenti szakértő mindenféle ilyen munkálatokban, a reformokon belül a SZOLID programban vettem részt, illetve az Államreform Bizottságnál is dolgoztam egy rövid időn keresztül, kb. kilenc hónapig.

Ha arra a kérdésre kell válaszolnom, hogy milyen közöm van az elmúlt húsz év reformjaihoz, akkor három dolgot emelnék ki. Az egyik: parlamenti frakcióban dolgoztam mint szociálpolitikai szakértő, és akkor ott próbáltam valamiket csinálni, kevés sikerrel. A következő ilyen két nagy blokk mondjuk az, hogy a SZOLID programban vettem részt, az inkább sikeresebb volt, vagy lehet, hogy csak így akarom értékelni. Illetve az államreform bizottságban dolgoztam egy nagyon rövid ideig, igaz, az nem is volt igazi reform, de ez egy más kérdés, erről majd biztos beszélünk. És akkor a végére marad, hogy a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézetnek voltam az igazgatója kb. két és fél-három évig, ahol nem reform munkát végeztem, de mégiscsak a területnek valamilyen mozgásában, átalakításában vettem részt. A „Tékozló koldus”-ban, amelynek neve itt többször elhangzott, Győri Péterrel együtt dolgoztunk, és annak elég sok ága-boga lett azután, az igazgatásban, amelyben részt vettem, illetve inkább írtam, mint részt vettem volna. Próbáltam továbbírni a Tékozló Koldus gondolatait egy-két tanulmányban.

Czibere Károly: Czibere Károly vagyok, a református egyház szeretetszolgálatát vezetem 2005 óta, és azt megelőzően az NCSSZI-nek voltam a főigazgatója. Azt megelőzően a miniszterelnöki kabinetben dolgoztam, miután a minisztériumban kezdtem dolgozni az Éva kezei alatt. A témához úgy kapcsolódom, hogy az NSZK csapatát vezethettem, miközben a Szociális Klaszternek vagyok alelnöke, amelyben csinálunk egy-két projektet, mint például a HGCS-t és egyéb, nagyon izgalmas dolgokat, szakmafejlesztési kezdeményezéseket, innovációkat.

Sziszik Erika: Sziszik Erika vagyok, a Zuglói Családsegítő és Gyermejjóléti Központot vezetem, '97 óta. A kilencvenes években az első négy éves ciklusban Szolnok megyei jogú város önkormányzatánál dolgoztam mint művelődési és népjóléti irodavezető – akkor volt módom ezeket az új, helyi önkormányzati rendeleteket megalkotni. Ez egy nagy kaland volt. Azóta a terepen dolgozom, részt vettem a SZOLID munkacsoportban, aztán kis szünet, és most részt veszek az NSZK-nak abban a típusú munkacsoportjában, amelyet az NCSSZI szervezésében működtetnek, és ahol konkrét dolgokról lenne szó, hogy annak a megvalósítása érdekében segítjük a minisztériumot.

Nyitrai Imre: Nyitrai Imre vagyok, a szociológiát is az ELTE-n végeztem, és azon kevesek közé tartozom, akik utána még tizenkilencre ráhúztak egyet, mondván, hogy a szociálpolitika is egy szakma, és akkor tanuljuk azt is, úgyhogy elvégeztem a szociálpolitika szakot is. A tapasztalatokról: itt ül körülünk Szabó János barátom, ő szokta mondani, hogy

valaki vagy volt, vagy lesz családsegítő, nos, én családgondozóként is dolgoztam húsz éve. Sok mindent csináltam utána, önkormányzatoknál, civil és egyházi szervezeteknél, jelenleg tanítok, tartunk tréningeket, néha vannak szakértői feladataim, s dolgozom a kormányzat tanácsadójaként is.

A reformok közül – így felidézve – a SZOLID programhoz úgy volt közöm, hogy egyszer felhívtam Krémer Balázst, és kérdeztem tőle, hogy a SZOLID-ban meglévő tanulmányokat miért titkosították, mert egyébként igazán jó lenne bekapcsolódni, meg olyan jó lenne, ha nemcsak a – valamiképpen – baloldalhoz köthető szakértők nyilvánulnának meg benne, hanem lehetne végre egy vonal, amelyik esetleg hordoz olyan értékeket, amelyek hosszabb távon vállalhatóak. Esetleg olyan változásokat jeleznek, amelyek végighúzódhatnak, kormányokon keresztül. Ez gyenge gondolat volt, s akkor így ennyiben is maradt. A „Tékozló”-val úgy találkoztam, hogy a BMSZKI pincéjében, az alagsori termében voltak mindenféle izgalmas egyeztetések. Egy ilyen alkalommal láttam először olyat, hogy egy parlamenti képviselő lesétált, beült érdeklődőként, és akkor ez igen érdekes dolog volt. (Megjegyzem, ma is az lenne.) Ennek a próbálkozásnak a folyamatait megint csak izgalommal és szurkolással követtem végig. Az imént Mózer Péter nem mondta el magáról, de azért az ő neve is ott van egy nyertes pártprogram szakmai fejezete alatt, a 2002-es MSZP programban. Én is elmondhatom ugyanezt magamról, hogy volt szerencsém két kormányprogram elkészítésében részt venni, a vonatkozó fejezetét, részben vagy egészben megírni, vagy éppen a szakértői csapatot vezettem. Végül az NSZK-t volt módom „megrendelni” a „hét mesterlövésztől”.

Sziklai István: Köszönöm szépen, a körkérdés adódik. Mit gondoltok? Elszabotáltak-e a reformok, és ha igen, akkor kik és miért teszik ezt?

Nyitrai Imre: Akkor menjünk visszafelé, talán úgy az igazságos, addig tudnak gondolkodni a többiek. Felírtam magamnak az alapkérdést, és egyből utána felírtam azt is, hogy a szabotázsról Matuska Szilveszter híres esete jut eszembe. Csakhogy ott a szabotázs során be lehetett pontosan azonosítani egy Matuska Szilvesztert, egy viaduktot, meg egy vonatot. Ezt a kérdést akkor tudnám tehát jól megválaszolni, hogyha valamelyikőtökkel, akár a címadó Győri Péterrel, vagy most veled, aki föltette ezt a kérdést, egy kicsit definiálnánk, hogy akkor mi volt a viadukt, ki robbantotta fel, és mi is pottyant le arról valójában.

Ezzel szemben inkább egyetértek azzal a felfogással, hogy jelenleg is csak csordogáló, bűvópatakszerűen működő reformelképzelések működnek. Gyorsan – kicsit büszkén – felírtam magamnak persze jó néhány olyan pontot, amit ismerünk az NSZK-ból, s tudom, hogy az NSZK-nak köszönhetően valósultak meg vagy fognak megvalósulni a közeljövőben. Én inkább ebben hiszek.

A baj inkább az, hogy ez nem lehetett egy rendes folyó, amelyen végig lehet tekinteni, amelyiken azt lehet látni, hogy ez itt most a meder, a folyó erre megy, és persze ez nyilván nem mindenkinek tetszik, van olyan, aki szeretne beletenni kanyarokat, esetleg magánérőműveket építeni rá, satöbbi. A mi változtatási elképzelésünk sorsa másként alakult: a változá-

sok pici patakokban jelennek meg. Megjelent például egy-egy gondolatunk más szakpolitikákban is, vagy megjelent mondjuk a Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány anyagában, mint hivatkozás. Az NSZK kifejezetten azzal a gondolattal indult, hogy akkor itt és most próbáljuk meg egy folyóba terelni az eddigi elképzeléseket, teljesen tudatosan figyelve arra, hogy bizony itt vannak más folyók, amelyek ebbe beleágaznak, lesznek benne kanyarok, medencék, figyelniünk kell más építőkre is, szóval egy elég összetett koncepciónak készült ez annakidején. Én nem hiszem, hogy „elszabotálásról” lenne szó, inkább kemény érdekellentétekről, egyéni lobbierésekről, néhol rossz időzítésről. Látjuk persze, hogy sok mindent össze tudnak törni a körülmények, de ügyesen úgy kell(ett volna) az eszközöket összehangolni, hogy ez végül ne sikerülhessen.

Sziklai István: Lehet, hogy akkor túl erős a kifejezés. Én úgy fogalmaznám meg, hogy miért nem sikerül egy – ugye ezt többen többféle megerősítetek, mondjátok – alapvető reform, a Szociális törvény egészének a kicserélése, a pénzügyi és szociális szolgáltatás rendszerének teljesen új finanszírozási, szabályozási, intézményi átalakítása. És akkor, ha ezt úgy gondoljátok, hagyhatjuk ezt a fogalmat, hogy elszabotálás, fontosabb az, hogy mintha közös érzete lenne annak, hogy nem történt áttörés, nem volt gyökeres, mélyreható reformja az ágazatunknak, vagy akkor szűkebben a szociális politikának.

Sziszik Erika: Hát én egy kicsit más szempontokat is szeretnék behozni, ugye én terepen dolgozom, és azt nem mondtam el az elején, én pszichológus vagyok, tehát hogy csak dolgozom a szociális szakmában. Én azt gondolom, hogy itt 91-ben, 93-ban és 97-ben három olyan megalapozott törvény született, amely nyilvánvalóan a korábbi időszakban egészen egyszerűen nem létező szolgáltatásokról és egyéb típusú ellátásokat szabályoz. Komoly terhet jelenthet a szakma számára, hogy ezekre fölkeljünk, és azután utána elindultak dolgok, amelyekben éveken keresztül futott a szakma az élethelyzetek után, és most is erről szól a történet. Ehhez képest a folyamathoz képest jöttek be a reformos dolgok, amelyek szerintem gondolom bizonyos értelemben kicsit koraiak voltak. A SZOLID idejében nagyjából ott tartott az ország állapota, hogy lehetett ezeken gondolkodni, hogy ez valóban egy koherens rendszer volt-e. És aztán az NSZK kapcsán azt gondolom, hogy egész egyszerűen megváltozott ennek a fókusz. És azon túlmenően, hogy megpróbálja összességében végiggondolni a szolgáltatásokat is, meg a pénzügyi ellátásokat is, azon is elgondolkodik, hogy akkor ennek az ellátó rendszerét hogyan és miképpen, meg a fenntartóját hogyan és miképpen szeretné szabályozni. Úgyhogy ez az egyik része az én megítélésemnek. A másik része, hogy itt volt egy koncentráció arra, hogy a hatalom és a szakértők, illetve az a kérdés, a szakma, hol van ebben az egészben. Tehát hogy kinek az érdeke, vagy honnan indul az, hogy akkor valami fajta reformokat kell hozni. A tanácsadóból jön, a végrehajtó hatalomból jön, a szakmából jön, és ne adj isten egy olyan fogalmat is behoz, ami eddig el se hangzott, a terepről jön. Mert hogy azért annak is van valami fajta értelme, hogy aztán az meg tudja-e fogalmazni, érdeke-e gondolkodni ezen, vagy jól elvan ebben a mostani viszonyrendszerben, és az egy másik kérdés. Én a saját meg-

élésemben örültem volna annak, ha sokkal kisebb dolgok rendeződnek az elmúlt időszak alatt. Például ilyen apróságok, hogy egységes nyilvántartás, valamifajta koherens statisztika, ami nem minden évben változik, és mindig azt gondoljuk, hogy kis apró trükkökkel kijátsszuk az embereknek az éberségét (már aki a statisztikát adja), arról nem is beszélve, hogy milyen értelmezhetetlenek azok a statisztikai kategóriák, amelyeket számon kérnek tőlünk, meg kérnek tőlünk újabbakat és újabbakat. Vagy még egy dolog, ami például nagy örömmel töltene el, gyakorló szakemberként: ha tudhatnám, hogy egy kerületen belül hogy néznek ki egy adott kliens ügyében a személyes szociális szolgáltatások és a pénzbeli ellátások. De nem tudom, mert ezt nem sikerült elérni. Nem tudom, hogy ez miért olyan nagy titok, pedig szerintem sokat segítene a kollégáknak abban, hogy merrefelé tereljék az ő munkájukat, és hogyan viszonyuljanak a klienshez. Tehát azt érzem, hogy talán a kevesebb kicsit több lett volna, hogy kedvenc best ofjaimat most ne is mondjam el – tehát a családsegítő és gyerekjólét; hogy akkor legyen egy alapellátó szolgáltató intézmény, amely biztosít egy ilyesfajta keretet, nem mondom el, hogy a munkanélküliekkel kapcsolatban hány fajta variáció volt, és hogy éli meg a szakma mondjuk azt, hogy nagyon sok esetben ugye már a teljesen kiégett, és a teljesen amortizálódott klienskört kapja meg. Ami pedig még egy idevágó gondolatom volt, és a saját élményem is, az a következő: beszélünk itt egy majdnem hét-nyolc éve tartó, viszonylag folyamatos reformfolyamatról, miközben a terep vagy az ágazat a másik oldalon folyamatosan forráskivonást él meg, az utóbbi időben különösen. Tehát másik oldalon megél egy olyan drámai állapotot, ami egész egyszerűen az eszköztelenséget és a tehetetlenséget jelenti, azzal a kliensstőmeggel, amely megjelenik az ő életében, és amelyre úgy tűnik, hogy nincs fölkészülve sem a törvény, sem a végrehajtási rendelet, és ezek a nagyobb bajok.

Sziklai István: Úgy érzed, hogy ezekre nem reagálnak ezek a reformok?

Sziszik Erika: Hát nem, mert ami a reformokról elhangzott – hogy akkor mi csordogált be, és az is milyen szinten amortizálódott, az azt jelzi, hogy nem. Hogy a kedvenc példámról, a lakásfenntartási támogatásról beszéljek: lehet, hogy Bázakerettye alsón valakinek, aki tűzifával fűt, jelentős összeg a négyezer forint/hó, de az számomra egy abszurdítás, hogy nincs differenciálás a tekintetben, hogy ő hol él, milyen módon fűt, és a többi és a többi. Vagy ugyanígy az adósságkezelés témája. Az egyik oldalon nyilvánvaló, hogy az a 300 ezer forint, az rendkívül sok, a másik oldalon meg rendkívül kevés, tehát abban is valahogy differenciálni kéne, és nem kéne úgy gondolni, hogy ezek a normatívák úgy az egész országra egységesen vonatkoznak, hanem lehetne esetleg valami indikátorokhoz vagy sok minden egyébhez használni.

Czibere Károly: Köszönöm. Négy-öt dolgot írtam fel, és én is azt nézem, mi valósul meg. Azt a példát szoktam erre mondani, hogy a fogpiszkáló készítés is azzal kezdődik, hogy kidöntünk egy nagy fát. Tehát lehet, hogy ez egy jó taktika, hogy szeretnék egy kicsi dolgot módosítani a

rendszerben, és rendeletek hozzá egy nagy koncepciót, hogy legalább valamennyi megvalósuljon belőle.

Két különböző dologról beszélgetünk. Egyszerűen elkezdene keveredni olyan dolgok, amelyek ennek a húsz évnek és Magyarországnak specialitásai, és erre a területre érvényesek, meg olyan dolgok, amelyek politikai-szociológiai általánosságok, és ezeket külön kéne választani, mert a második csoporton belüli tényezőkön nehezebben tudunk változtatni.

Tehát adottság az, hogy van egy nagyon sok szereplős politikai döntéshozás: a kormány, a minisztérium különféle tisztviselői, a frakció, lobbik stb., és a helyi képviselő, aki berobog valamelyik nap az államtitkárhoz, hogy hát borzasztó, hogy az idősök klubjában nem csinálnak semmit az idősök, és kéne valami eszközt a kezükbe adni. Tehát bejönnek akár örült ötletekkel a területről a képviselők, és akkor ki kell szolgálni őket, emellett bejönnek mindenfajta politikai érdekcsoportok, ilyen-olyan kérésekkel. Tehát vannak mindenféle, a politikatudományban elég jól körülírt, érdek- és nyomásgyakorló csoportok, de azt gondolom, ezek mindig velünk lesznek, és nem biztos, hogy kell velük foglalkozni.

Inkább azokkal a tényezőkkel kéne foglalkozni és azokat kéne azonosítani, amelyek speciálisan a hazai helyzetet jellemzik. Elsőre öt ilyen írtam össze. Csak címszavakban.

Az egyik kérdés – én is azt gondolom – a bürokrácia, és annak a minősége. Ha valamiben, ebben konszenzus van jobb- és baloldal között: a bürokrácia semmire nem való. A törvényt én, a politikus írom a párt frakciójának a háttérembereivel, szakértőivel. A minisztériumi gárda csak hátráltatni, akadékoskodni tud, esetleg végrehajtani, ha nagyon muszáj. Ez egy ördögi kört indított el – és ez nem az utolsó két év, sokkal inkább az utolsó hat év eredménye. Beletartozik a közigazgatási államtitkár kiiktatása a rendszerből. Olyan helyettes államtitkárok beemelése a rendszerbe, mint Szabó Sándorné. Nem tudom, ki emlékszik még ilyen nevekre. A szakmacsinálás minisztériumi műhelyei fokozatosan tűntek el. Az ördögi kör úgy folytatódik, hogy ha elkezdem ennek megfelelően leépíteni, lefelezni a főosztályú státusszámokat, akkor nyilván kevesebbet fogok tudni tőlük kérni, és végül majd külső szakértőt kell bevonni, mert valakinek el kell végeznie a munkát. Utána kisebb adminisztrációval a kormányzat kevesebb eredmény tud elérni, akkor a politika megint azt erősíti, azt a politikusi vélekedést, hogy ezek semmire nem képesek, tehát tovább nyírjuk őket. Elég régóta elindult ez az ördögi kör, nagyon nehéz lesz megállítani, és a szakmacsinálás központját visszavinni a minisztériumokba. Ez az egyik nagy probléma, hogy a szakmacsinálás központjai külső cégeknél vannak. Törvényszerű, hogy külső szakértők szállítanak be ilyen körülmények között, nem azt mondom, hogy értelmes ember nem megy be, ezt így nem mondanám, de rendkívül kiszolgáltatott a döntés-előkészítő kollegák helyzete. És ez egy magyar specialitás. Külföldön a hivatalokban a döntéshozás rendkívül magas színvonalon zajlik, ott ez abszolút nem így van.

A második kérdés a szakmaiság kérdése. Az, hogy a hazai döntéshozatal húsz éven keresztül nem adatokra, és nem korszerű közpolitika-analízisre épül. A döntés-előkészítésben fehér holló a szociálpolitikus vagy a közgazdász, aki tud szabályozni. Egész egyszerűen az, hogy ha

van valakinek egy teoretikus rákészültsége erre, az nagyon sokat számít. Teljességgel hiányzik ez a policy analízis alapú szociálpolitika. A szociálpolitikát ma politikusok csinálják és szociális munkások csinálják. És itt szeretném felhívni a figyelmet, hogy a szociális munka és a szociálpolitika külön szakma.

A harmadik dolog a húsz év eredménye, megint csak. Péterrel ellentétben azt gondolom, hogy van politikai konszenzus. A konszenzus nagyon pontosan látszik az „Út a munkához” program óta – például abban, hogy a segélyezést milyen feltételekhez kell kötni –, tehát messze nem igaz már az, hogy a politikai oldalak között óriási szakadékok vannak. És ez nagyon rossz hír a tisztelt szakma számára. A politika összekovácsolódott, és épp a nem kedvező tendenciák, az előítéletek, a rossz folyamatok terén. És ha valamiben, ebben a szociális szakmának nagy felelőssége van. Folyóiratok ide, cikkek oda, szakértői tevékenység amoda: a politika egészen mást gondol erről a területről, mint mi. És ez – bár nem kizárólag, de – magyar specialitás, a húsz év terméke, és hosszú távon velünk fog maradni determinációként. Ha valaki olvasta az NSZK-t, ott van az elején. Csak nagyon finoman, nagyon lightosan. Ugyanakkor viszont az eredmény az is, hogy a szakmában szintén van konszenzus. Amikor az NSZK kapcsán felkértünk szakértőként olyanokat, akik finoman szólva nem a Fidesz háttéremberei, vagy oda sorolhatók, vagy én meghívást kaptam a Haza és haladás mostani kutatásának szakértői véleményezésére, ezek, azt gondolom, hogy nagyon jó jelek, mert a szociálpolitikai szakma kezd ráébredni, hogy össze kell fogni, és le kell tudni ülni napról napra egymás, és egy ilyen asztal mellé. A szakmában is kezd konszenzus kialakulni, hogy már csak egy irány van: felfelé. Nagyon nincs már lefelé. Az, kedves kollégák, hogy ma Magyarországon az államosított megyei intézményekben nem fertőtlenítik a ruhákat, hanem égetik, mert a megyei központnak feladott fertőtlenítő rendelés szélsőségesen centralizált, azt jelzi, hogy sikerült visszamenni pár évszázadot, tehát nagyon nagy problémák vannak. És az NSZK, meg a „Tékozló koldus” is, és szerintem a SZOLID is megmutatta azt is, hogy a szakmai irányokat illetően van konszenzus. Én azt látom, hogy ez a mai nap ebben megerősítene bennünket.

A negyedik dolog, hogy – János, ne vedd magadra – a szakmai érdekvédelem nem csinál semmit. Ne csak azt nézzük, hogy hol sikkadnak el a reformok, hanem azt is, hogy hol van olyan terület, ahol sikerül. Nézzük meg, hogy Szócska államtitkár miképp csinálta végig az elmúlt két évet. Az egyik titok, hogy van egy kiválóan felkészült szakértői csapat mögötte. Hát itt is kellene egy csapat, amely felkészült, ugyanakkor legalább két évre politikai védőernyőt tud magának biztosítani.

És szükséges még egy dolog: a szakmacsinálást viasszaszerezni a társágazatoktól. Ma a BM és a PM diktál, szociális vonatkozásban is. Az ITKR nevezetű rendszert 2007-ben vagy a mostani kapacitásszabályozási rendszert a PM találta ki.

Mózer Péter: Akkor én jövők. Elnézést, azt nem mondtam az imént, hogy az ELTE-n dolgozom immáron tíz éve, mint oktató. Bocsánat, úgy fest, hogy a legfontosabbat nem mondtam. Rátérve a konkrét kérdésre, hogy hát ez egy bonyolult és nagyon szövevényes dolog, amiből min-

denki kihúz egy szálát és elkezd róla mesélni, én is ezt fogom tenni. Én azt gondolom, hogy két ilyen nagyon fontos szálát lehetne kitépni ebből az elmúlt húsz-huszonkét évből. Az egyik, hogy szerintem nem volt közege a szociális szakmának, a szociálpolitikának, nem volt egy olyan közeg, amelyben tudott volna mozogni, érlelődni. A szereplők között óriási szakadékok voltak a kommunikációban, fogalomhasználatban, megvalósítási irányokban, tehát nagyon más-más világok működtek itt egymással látszólag együttműködve, de igazából nem volt összekapcsolódás. Ez volt az egyik fő probléma, amit itt be tudok azonosítani. A másik, ami szerintem nagy probléma, hogy ez a szétagolt, egymással nem beszélő közeg mégiscsak egy ágazattá akart összeállni, és nem bírt kilépni az ágazati logikából, tehát jó bányaló módjára, silóban gondolkozva zakatolt a saját maga világában, mint szociális törvény, gyerekvédelmi törvény, és nem próbálta megkeresni a kapcsolódási pontokat más-más ágazatokhoz. Győri Péter beszélt a minisztériumok struktúrájáról. Én azt gondolom, hogy ezek a minisztériumok inkább politikai csinálmányok voltak, mint szerveződések egy szakmai közegben. A harmadik ilyen, nagy akadály annak, hogy kialakuljon valamilyen szociálpolitika és ennek valami eszközrendszere, hogy időben egyre mélyülő, és egyre csúnyább folyamat, ahogy a szakpolitikai kérdések egyszerűen fölcsúsztak politikai szintre, és politikai megoldások születtek szakpolitikai kérdésről. Erről már Czibere Karcsi beszélt. Tehát azt gondolom, hogy ezek a szálak azok, amelyek megakadályozták egy értelmes szociálpolitikai eszközrendszer kialakítását. Ez nem tudatos folyamat, ahogy ezt Nyitrai Imre is mondta. Nem tudatos folyamat, hanem ez így alakult. Aminek persze vannak elég erős törvényszerűségei, implementációi, én azt látom ebben a dologban, hogy említettetek az írásomat [Szociálpolitika jövő időben, *Esély* 2011/6], amit köszönök egyébként, hogy a rendszerváltás környékén, illetve jóval előtte a piaci logika uralta az összes terepet, ami társadalompolitikáról szólt mint megoldási lehetőség. Ez a piaci logika azt üzent a politikának és a társadalomnak is, hogy a gazdasági áldások majd mindenkihez eljutnak, tehát a dagály felemeli a hajókat, és minden hajó felemelkedik, és akkor igazából nem is kell szociálpolitika. Azaz a gazdaságpolitika egyszerűen elszívta a levegőt az társadalompolitikai gondolkodástól. És ennek a múltja megvan, tehát a közvetlen múltja, meg a hosszú múltja is, hogy ez miért alakult ki, de egy szó mint száz, szerintem ez eluralta a közgondolkodást ebben a dologban, és nem hagyta, hogy kialakuljanak mindenféle más alternatív, integráló sémák, ha ilyen nagyképűen akarok fogalmazni, amelyek a társadalom integráltságát, erősségét, akármicso-dáját megjeleníthette volna. És hát szerintem nagy a baj, ezért is született sok felismerés a tekintetben, hogy érdemes lenne együttműködni, az együttműködési készségek szerintem is megjelentek ma már. Ami elég paradox, de ez egy másik történet szerintem.

Sziklai István: Több mindent említettetek, az egyik az együttműködések hiánya, ami kicsit paradox azzal, hogy mintha mégiscsak lenne egy ki nem mondott konszenzus, ha jól értem, egyfelől a szakmában, hogy merre kéne menni. Talán ez volna inkább a kihangosítandó, hogy van konszenzus? Van szakmai konszenzus, valóban, az átalakítások irányát illetően? A másik pedig, hogy mintha lenne egy pártpolitikai konszen-

zus. Szakadék van a pártpolitikai konszenzus és a szakmai konszenzus között, részben ez az egyik, amit visszahangosítanék, a másik, amit Erika mondott, hogy mintha lenne egyfajta szakadék, szebben mondva, egyet nem értés az akadémiai világ, a kutatók, a szakértők világa, és a gyakorlat világa, az intézményi, működési valóság, vagy a kényszerek világa, és a bürokráciában, illetve a döntéshozók világa között. Tehát az egyik, amit többen mondotok, az, hogy mintha lenne konszenzus, de ugyanakkor még sincs konszenzus, és ez egy furcsa paradoxon talán, úgy vélem. Kik azok, akik csinálják a reformokat? Melyik az a szakértői kör, amely részt vesz ebben? Mit gondoltok?

Mózer Péter: Kezdem én. Hát azt gondolom erről a szakadék-nem szakadék dologról, hogy a reformgondolkodásban szerintem van egy szerves fejlődés. A SZOLID-tól tudom mondani, merthogy attól kezdve kezdtem el ezekkel foglalkozni, tehát azt gondolom, hogy a reformok gondolatvilága azért egymásba épül és táplálkozik egymásból. A SZOLID is építkezett a Tárki előtte lévő, 98-as munkájából, vagy akár Semjén András 95-ös reformelképzeléseiből, segélyrendszer átalakításban. Tehát mondjuk létezik egy szerves, reformgondolati fejlődés, amelynek részei beépülnek az elképzelésekbe. A végrehajtásnál ez így nincs, nem látom, hogy a reformgondolkodásnak akár csirái, akár átszivárgásai, búvópatakjai meglennének. Én azt gondolom, a végrehajtásban teljesen hektikusan és teljesen szétszórtnak, nem összehangozottan alakultak ki, és ez az a nagy szakadék, amelyet ma nem képes semmi áthidalni, az én rálátásom vagy tudásom szerint. Ezt mondanám első körben erről a dologról. A másik a politika összekapcsolása. Én is azt látom, hogy az Út a munkához programja óta nincsenek itt nagy különbségek a politikai tömbök között a szegénységképet, a szegénység kezelési módjait illetően, hanem egy folyamatos összezárást látok ilyen szempontból, mintha ez nem is tudatosan kigondolt, de a cselekvési mezőben mindenképp működő tendencia volna. Hogy ennek mi a további hozadéka, azt nem látom előre, nincs nálam üveggömb, amire ránézek és amelyben meg tudnám nézni.

Nyitrai Imre: Még határozottabban fogalmaznék, mert még súlyosabbnak érzem, hogy ma lassacskán a politikusainknak, döntéshozóinknak (különböző szinteken) nem kell távlatosan gondolkodniuk. Azt is meg merem kockáztatni, hogy csak nagyon kevesen gondolkodnak így. Olyan ez, mintha a válság logikája mindent felülírná...

Személyes, egy kicsit színesebb a dolog, ahogy Győri Péternél olvastam, miszerint volt Gyurcsány Ferenc személyes konzultációinak sorában egy alkalom, amikor talán ők el tudták mondani az elképzeléseiteket a „magas politika” számára. Legalább meghallgattak titeket.

Nekem is személyes élményem, hogy amikor idejét láttam, azt gondoltam, talán a kormánypárti frakciót megkeressük, és megosztjuk velük az NSZK gondolatait. Egy első találkozást, egy nyitó alkalmat akartunk kínálni arra, hogy ezekkel a – lássuk be, eléggé „vadnak” tűnő – gondolatokkal találkozzanak a legfőbb döntéshozók. Az egy dolog, hogy elég kevesen jöttek el, de akik viszont eljöttek – véletlenül sem az a néhány képviselő, aki valamilyen módon egyébként a szociálpolitikához, szociális ellátásokhoz kapcsolódik, bár kormánypárti oldalon legalább vannak

néhányan – aktívak voltak. Ám valójában a szakmánk gyengesége miatt, kritikusan kevés értő támogatót találva, nehezen boldogultunk. Ráadásul ilyen közegben nem lehet a szakma nyelvén, saját terminológiánkkal beszélni, és így állandóan szótárazni kell saját magunkat – ezt át kell hidalnunk. Ez is egy nagyon kényelmetlen, és nagyon bonyolult dolog, pedig zömében orvosok voltak a fent említett találkozón. Nagyon jó kérdéseket tettek föl, csakúgy, mint azok a képviselők, akik az önkormányzati szinten is érdekeltek. Általánosságban az is megállapítható, hogy az önkormányzati lobbikon – ezen tényleg „színektől” független önkormányzati lobbikat értve – szokott elvérezni sok jó gondolat.

Ebből a szempontból egyébként ez egy rendkívüli, szinte kegyelmi helyzet volt itt 2010-ben, a kétharmados felhatalmazással, és azzal a tudattal, hogy rendben, tudjuk, hogy az önkormányzati lobbik ott vannak, számszerűen teljesen mindegy, hány képviselővel, de egy erős megújulási akarat ezt felül tudja írni. (Ez valószínűleg meg fog szűnni, mert az önkormányzati lobbik ilyen direktben már nem lehet benne a következő parlamentben, hiszen összeférhetetlenség lesz a funkciók között. Persze ettől még megvalósul a képviselő, de azért talán sokkal kiegyensúlyozottabban.) Én azt gondolom ma is, hogy egész egyszerűen nagyon kevesen gondolják végig közös ügyeinket, a közjó helyzetét úgy, hogy kilépnek a saját szakmájuk vagy a saját településeik korlátaiból. Egy politikusnak véleményem szerint így kellene gondolkodnia a közösség dolgairól.

Az már persze csak egy hiú ábránd, hogy esetleg egy társadalompolitikai jövőképben, vagy egy társadalmi jövőképben képesek lehetnének-e gondolkodni. Egy határozott társadalompolitikai jövőképpel kezdeni egy koncepciót, az jó dolog, és erre kellett koncentrálnunk 2011-ben. Rá kellett arra jönni, hogy ez egyik politikai oldalon sem megy könnyen, és arra is, hogy ezek a változást ellenző mechanizmusok függetlenek a párt-színektől. Ezek így működnek.

Ennek az okai részben nyilván szociálpszichológiaiak, és bizonyára vannak közgazdasági okai is, és jellemző az is, hogy mindenki a saját területeit védi. A politikus a saját újraválasztásáért dolgozik, és más nem nagyon érdekli, a lobbista csak a pénzforrásait nézi, és így tovább.

Tanulhatna a szakmánk abból, hogy milyen erős szereplők vannak bent a nagypolitikában a nagyon erős egészségügyből, vagy akár a közoktatásból, nem is beszélve a felsőoktatásról, és hogy ezáltal ezek az ágazatok egészen más szerepben vannak. Sorolhatnám a példákat, de csak annyit akartam jelezni, hogy teljesen egyetérték azzal, amit a Péter az imént mondott. Csak én valószínűleg egy kicsit erősebben fogalmaztam.

Sziklai István: Úgy tűnik, egyetértés van közöttünk, köztetek abban, hogy a szakma és a pártpolitika nagyon nem képes találkozni egymással, nincs párbeszéd, felület. De hát hangosítsuk vissza azt, amit Erika mondott az elején: tehát hogy mintha a gyakorló szakemberek, és az elméleti szakemberek, vagy a bürokraták sem értenének egyet, vagy mintha nem lenne köztük konszenzus. Még egyet akkor, máshogyan fogalmazva: amit pedig Károly, te mondtál. Hogy a szociálpolitika és az intézményvezető szociális munkások között sem feltétlenül jó a jelenlegi szerepfelosztás. Jó volna, ha ezt bővebben kifejtétek.

Sziszik Erika: Hát én továbbra is azt gondolom, hogy a gyakorlott terep ismeretein és tudásain elég nehezen és igen lassan jutnak felfelé. Ez biztosan alapvető probléma, úgyhogy abban szerintem az ember időnként el is szokta veszíteni a kedvét. Nekem ebből az egyik kedvencem nem konkrétan a szociális törvényhez illeszkedik. A macis lapok gyűjteményéről van szó. Ahol a szakma a bevezetése pillanatától kezdve képviselte, hogy ez valami iszony. Akkor kitalálta a hatalom, hogy ez azért jó, mert a kis tanyasi segítőnek rengeteget segít, mint vezérfonal, hogy olvassa a macit és annak alapján tölt ki kérdőíveket. Mindegy. Szép lassan eljutott ugye a fejekbe, hogy az sok, és talán egyszerűsíteni lehetne, ehhez képest sikerült egy kicsit gazdagabb, és egy kicsit több tétellel rendelkező macis lapsorozatot kialakítani. Na most azt gondolom, hogy ilyenkor az embernek mindentől elmegy a kedve. Aztán a másik ilyen, ami az utóbbi időszakból a „kedvencem”, amikor hoznak egy rendelkezést, és nem gondolják végig, hogy azt lehet-e vagy érdemes-e végrehajtani, egyáltalán. Ez a hiteltartozások ügye. Az adósságkezelési rendelkezés egy idő után kiterjedt – egy ideig nem, mert nem szerettük –, és nem ismertük fel, hogy van olyan, akinek hitele van, bármilyen típusú, aztán kiterjedt. Egy olyan összeggel terjedt ki, amire szerintem az egész országban nincs példa, hogy egy bank kötött volna bármilyen típusú szerződést bárkivel, hogy egy ilyet csináljon. Számomra ezek jelzik a fontos kérdéseket. És akkor a másik része, ami eléggé meg szokott viselni, gyakorló szakemberként vagy terepen lévőként, az az, amikor jönnek ezek a kutatások. Ugyan már, töltsük ki. És akkor csak tényleg azt az ötven darab kérdést! Miközben abba szintén nem gondol bele, hogy nem feltétlenül ez a viszony az elméleti ember és a gyakorló között, hogy akkor én kvázi egy adatszolgáltató és egy kutatási adatokat adó személy vagyok. Aztán hogy a különböző fórumokon hogy jöttünk össze, a néhány kiválasztott tanácsadó, és a néhány kiválasztott elméleti vagy egyéb, az egy más kérdés.

Czibere Károly: Amikor a szociálpolitikai szakmáról beszéltem, az arra vonatkozott, hogy a szabályozás az egy szakma. A szabályozási szakértelem egy speciális tudás. Természetesen fontosak és hasznosítandók a szakterületről, a gyakorlatból érkező visszajelzések, fontos a diszfunkciók föltérképezése, de a szakterületről azt nem lehet várni, hogy makroszintű strukturális szabályozási javaslatot tegyen. Tehát a döntéshozó, a szakmai apparátus ott van bajban, hogy jönnek a jelzések a diszfunkciókról a szakmából, a politikából pedig ellentétes impulzusok jönnek, és neki ezt makro szabályozási struktúrákká kéne összegyúrní, ami igencsak nehéz feladat. Én erre azt szoktam mondani, hogy a szabályozás az egy szakma, és gyalázatosan kevés ember dolgozik a minisztériumokban, aki ért a szabályozáshoz. És ezért olyan a jogszabályok minősége, amilyen.

Ez egy harapófogó, amelyben a szakma és az ellátottak is szenvednek. A harapófogó egyik oldala, hogy az apparátus már nem képes szabályozni, pláne nem piacgazdasági viszonyok között. A mostani államosítási láz ennek is az eredménye, a húsz év számtalan szabályozási kudarcának is eredménye. Piacgazdasági viszonyok, versenyző szolgáltatók

vannak például, hogy mást ne mondjak, és nem mindenki a tanácsnak a szolgáltatását veszi igénybe.

Erre mit mond a politika? Az önkormányzatok nem teljesítik a feladatukat, a decentralizált struktúra rossz: államosítok. Törvényszerű. Ez egy visszahatás eredménye, és nem elsősorban azért történik, mert valaki az államba van belebolondulva, hanem azért, mert ez egy ingának a viszszaelengése. A decentralizált struktúrák elégteleneknek bizonyultak, és ebben is benne van a szabályzási szakértelem hiánya. Tehát ha valaki a tervhivatalban szocializálódott, akkor tényleg nehéz számára pl. a szociális szolgáltatások piacának áttekintése, pláne szabályozása. Tehát mi gondolkozhatunk az NSZK-ban piacosításon, amikor az inga éppen most egy másik irányba lendül. Tehát ebben a harapófogóban ott van középen a szakértelem vagy a szakértők csoportja, akik sajnos egyik oldallal sem tudnak különösebben boldogulni.

Nyitrai Imre: Ez az államosítás egy rém izgalmas dolog, annál is inkább, mivel a konzervatív értékek oldaláról tekintve a dologra, tudjuk, hogy a „piac” sok mindent megold. Éppen ezért kell nagyon pontosan tisztázni, hogy mi az állam a szerepe, feladata, és mi az, ami a piacé. Tehát ez egy másik út, egy másik véglét.

2011 februárjában sikerült éles vitába keverednem akkori főnökömmel, amikor említettem neki, hogy a bölcsőde-kérdést tisztázni kellene. Baloldali megfogalmazásban ugyanis a bölcsődei ellátás „tipikus közép-osztályos” szolgáltatásként jelenik meg, amelyet sokszor nem azok vesznek igénybe, akiknek egyébként szükségük lenne erre a munkaerő-piaci reintegrációt támogató lehetőségre, hanem sokszor azok, akik egyébként ezt megvehetnék a piacon.

Ebben nagyon sok igazság van, és tisztázni is kellene, mitől „szociális” jellegű a bölcsőde. Ehhez az első lépés ezen az úton szerintem a bölcsődei térítési díj ügye volt. Röviden: itt miért nincs díj, ha amúgy mindenhol van? Akkor nagyon csúnyán „le lettem mosva”, én pedig megijedtem, hiszen az egész NSZK-val kapcsolatban volt néhány olyan dolog, ami ezt a piac-állam szétválasztást szolgálja. Tudtuk, hogy néhány dolgot másképpen kell kommunikálnunk, mert ha ez a piac ilyen csúnya szó – és ekkor már a Népszabadság címlapján voltunk ezzel –, akkor az egész változtatási törekvést olyan irányba vihetné el egy rosszul interpretált szó, hogy azzal előre megállíthatja a még el sem indult folyamatokat.

A bölcsődék működését tekintve viszont – most ugye eltelt egy év – lám-lám, valahogy mégis keresztülment ez a logika. Igaz, sajnos a változás (a térítési díj bevezetése) már nem egy szakmapolitikai, vagy egy jövőképhez rögzült irány miatt került bele a szabályozásba, hanem egész egyszerűen csak a költségvetés korlátozott lehetőségei miatt, a hiányok kiküszöbölése, csökkentése végett, ami a szempontunkból egy kicsit abszurd helyzetet szült. Egyrészt örülünk neki, hogy megvalósult (egy újabb bűvópatak), mert egyébként szakmapolitikailag teljesen beleillik a gondolkodásba, amelynek alapján elindultunk. Másrészt féltő, hogy csak a forrásoldal motiválta a lépést. Ez pedig nagy különbség.

Most persze büszkén mondhatnám, hogy milyen igazunk volt, az NSZK leírta az elveket, a gyakorlat meg átvett néhány ilyen dolgot, és milyen szép, de sajnos nem ez motiválja a jelenlegi lépések zömét.

Mózer Péter: Szerintem ez a szakadék a dologban, amit elkezdtem már mondani, és most visszatérek az előbbi gondolatomhoz. Engem nehéz azzal vádolni, hogy mondjuk piacbarát lennék a szociálpolitikával, de azt gondolom, az egyik kardinális kérdés a jövőt tekintve az állam és piac viszonya egymáshoz, hiszen egy piaci viszonyok között élő társadalomban élünk, ahol muszáj figyelembe venni a piaci törvényeket, és megnézni, hogy milyen piaci mechanizmusok hogyan alkalmazhatók bizonyos nem-piaci területekhez, például a szociálpolitikában. Ez főleg a segélyezés területén eléggé éles dolog – itt az utalvány-kérdésre utalok, amelyről volt már szó, König Éva előadásában. És ami szerintem tipikusan olyan eszköz, amely be tud vinni piaci elemeket a mechanizmusba.

Szerintem hiányzik a fontosságérzet a dologhoz, hiányzik a türelem, és például amiről Éva beszélt sokat, viszonylag sokat: fel kell mérni az árát egy-egy átalakításnak, látni kell, mibe kerül, mi a kockázata, hogyan, milyen korrekciókat kell hozzáépíteni. Mert valóban én is azt gondolom, hogy amit leír az ember, az egy szép, kerek történet, mint koncepció. A valóság ettől alaposan eltér, mert mindenféle, egyéb behatásokkal működik, és mindig csúnyább, ebben az értelemben. Sokkal szebben tudok írni valamiről, mint ahogyan az végül megvalósul. Ezt szerintem minden szereplőnek tudnia kell, aki belevágja a fejszéjét a reformfolyamatokba, látnia kell, hogy más lesz a kimenetel. De ha ez nincs tisztázva, akkor a szerepeket sem lehet tisztázni, nem lesz egyértelmű, hogy mi a dolga egy elméleti szakembernek, mi a dolga a közigazgatásnak a területen, és mi a dolga mondjuk a gyakorlati embernek. Hogy miből mit tudunk kihozni, és összeépíteni. És lehet, hogy ez tulajdonképp egy szabályozási rendszer, de szerintem ennél több is. Annyiban több, hogy fontos benne, miként lehet összerakni ezt a mozaikot. Mitől fog kialakulni egy rendszer, mert addig el tudunk jutni, úgy látszik, az elmúlt huszonöt évben, hogy írunk reformokat, koncepciókat – hogy most jókat vagy rosszkat, az egy más kérdés –, és azok egyáltalán megszületnek, és valahogy az nem sikerül, hogy ezeket átlökjük a működésbe, hogy elkezdjen a koncepció a maga valóságában működni és megvalósulni. És ez a pár lépés valahogy mindig elmarad. Szerintem ez a közös, egy-két kivétellel, a reformoknál. Ez a közös pont, hogy nem tudott átlökődni a valóságba, vagy ellenállás keletkezett, vagy érdektelenség uralkodott el, esetleg türelmetlenség, tehát ezer oka lehet a fékeződésének. Jó példa erre a SZOLID, amely viszonylag sokat foglalkozott a konstrukció kialakításával – így utólag azt gondolom, hogy talán túl sokat is –, de épp azzal nem volt képes foglalkozni, hogy ezt hogyan tudja képviselni akár a végrehajtás, akár a gyakorlatban dolgozó szakemberek előtt. Ugyanígy nem tudta képviselni a politikával szemben sem, e helyett volt a lendület meg a lelkesedés, a pénz elfogyott, valami mindig elfogyott a végére, és akkor így született sok anyag, fölkerültek az internetre, és egy-két dolog átemelődött a végrehajtási szintre is, de azok nem reformok, hanem csak elemei a reformoknak, és ez bekódolta azt is, hogy ezek az elemek nem tudnak működni.

Hozzászólások

Győri Péter: A Karcsi által most mondottakat egy nem periférikus példával szeretném alátámasztani. Nem véletlen, hogy a szociális törvény szolgáltatás része – tehát a nem pénzügyi része – a mai napig nem élethelyzetekre reagál, hanem intézményeket szabályoz. Ha megnézzük, országosan hogy működnek ezek, azt látjuk, hogy eleve egy rossz konstrukcióról van szó. Mert régen rossz, ha egy szociális törvényben azzal kezd a szolgáltatási szektor, hogy intézménytípusokat szabályoz, és nem azzal, hogy élethelyzeteket próbál megnevezni, sokat, keveset, ez már egy belső dolog, a lényeg, hogy milyen élethelyzetekre vonatkozóan kezdjek el szabályozni, támogatást nyújtani, szerkezeteket kialakítani államilag. És lehet ezt kritizálni, mindenhol másról vitatkozni, hogy miért kell ilyen bele, túl sok a válságban, vegyünk ki belőle stb., stb. De miért kerülhetett a szociális szabályzás központjába az intézmény? A Szociális törvény eleve, originálisan megkerülte az élethelyzetekkel való foglalkozást. Sokféle válasz lehet erre. Szerepet játszhatnak ebben az intézményi érdekek – és ezzel a Karcsi által mondottakra is reagálok. Azt, hogy ez a szakma összeáll vagy nem áll, én nem tudom. Én egyébként a Szociális törvény által szabályozott szolgáltatásban dolgozom. Mégis azt gondolom, hogy a Szociális törvény által szabályozott szolgáltatásokban dolgozók kreatúrák. A Szociális törvény kreálja őket. A szakma, a tanácsadók, akik ebben dolgoznak, azokban az intézményekben dolgoznak, amelyek biztosítják a munkahelyet. Most őtőlük elvárni, hogy ráadásul ők javasolják az önmaguk teljesen originális átalakítását, hogy valami egészen más koordinátarendszerben kelljen működni, ez képtelenség. Tehát amikor a szakmának erről a részéről beszélünk, akkor ezt mindenképpen figyelembe kell vennünk, ha reformokról gondolkodunk. És még a politikusok összejárásához is hozzászólnék. Bebizonyosodik, amit Károly említett, hogy a különböző pártok, politikai oldalak összeállnak. Ha kicsit még messzebb lépünk, azt mondom, hogy rendben van. Egyébként én azt is gondolom, hogy a tartós és tömeges munkanélküliség a magyar társadalomnak az egyik legégetőbb problémája. És erre próbálnak fókuszálni különböző színezetű kormányzatok. És próbálnak olyan lépéssorozatokot végigvinni, szóval olyan problémakezeléssel próbálkoznak, amely nekem, neked, én nem tudom, milyen szakmának nem tetszik. Mindenki tiltakozik, nem ért egyet vele. Kritizálja. De én ezt sem bánom, én még ebben sem látom a jó kormányzás kritériumának kielégítését. Tehát akár összeáll egy logikus lépéssorozat, akár az úgynevezett szakmának nem tetsző lépéssorozat, ennek a problémának a kezelése, félrekezelése kapcsán áll össze. Még a félrekezeléshez annyit, hogy ahol ott vannak a politikusok, még valahol talán egyet is értenek egymással, és ezt valahogy végig tudnák vinni a miniszteriális végrehajtó szerkezet, tehát az irányítás-szervezés-finanszírozási rendszerben. Még ebben sem látom, hogy végig tudnák vinni a maguk számára megfelelő elképzelést.

Kozma Judit: Én egy nagyon-nagyon destruktív kérdést szeretnék feltenni. A destruktív kérdésem az, hogy a reformmal és a szociális rendszerrel kapcsolatban kinek mi áll az érdekében.

Szabó János: Amivel nem értek egyet, azt Péter már elkezdte, tehát hogy a szakértői gárdában kezd egy egyetértés jobbról-balról kialakulni, de a szakma viselkedése, hozzáállása messze nem egységes, ha ezt hisszük, az nevetséges lenne. '83 óta dolgozom a szakmai érdekvédelemben, tehát van valami fajta összehasonlítási alapom. Látom, hogy sokszor egymással ellentétes érdekek vannak, ezt azért szakmai berkeken belül is látjuk. Ezenkívül pedig a szakmának a kormányzatnál nincs akkora lobbierje, mint mondjuk az orvosoknak. Én azt gondolom, hogy hiba ahhoz hasonlítani a történetet. Másik oldalról lehetne sokkal jobban a szakmai érdekeket kezelni, ha a meglévő lehetőségeket kihasználjuk. A szakmát nagyon-nagyon tagoltnak látom, olyannak, amely nem tud egy állásfoglalást kialakítani, mert a különböző szervezetek különböző érdekek alapján gondolkodnak, pedig arról a szakmai törvényről van szó, amely alapvetően meghatározza a működési feltételeket. A közös fellépés gyakran egzisztenciális dolgokon is múlt, akár szakmai csoportok egzisztenciáján is. Más kérdés is akad, és azzal egyetérttek, hogy a szociálpolitikai szakértők között most már, én azt gondolom, hogy értéktől függetlenül 70–80 százalék egyezés is van – ugyanakkor megállapítható, hogy nem lehet a szakmát egységes egészként kezelni. És akkor még nem is beszéltünk az összetételéről.

Nyitrai Imre: Rengeteg dolog van, amire reagálnék, de Kozma Judit kérdésével kezdeném: „kinek áll érdekében” a reform. Ebben szerintem épp hogy közmegegyezés van, és bár nem szeretem a reform szót, de szerintem túl nagy indoklást ez a dolog nem érdemel. Némi nagyképpúséggel mondom ezt, és az ország érdekében, mert a korábbi szociális politikánkkal nem tudunk haladni egy remélt társadalmi megújulás, felzárkózás felé. Az 1990 óta létező eszközrendszer nem tud ezen változtatni. Szerintem a változtatás szükségessége volt az alap. Nem merült fel kérdésként, hogy kinek áll érdekében a változás. Szerintem mindannyiunk érdekében állna, még ma is.

Az eszközök és az irányok persze vitákat generálnak, és itt jön be a lobbierdek. Ebben csatlakoznék Szabó Jánosnak ahhoz a mondatához, amely szerint nagyon gyenge az érdekérvényesítési képességünk, hozzátéve a Czibere Károly említette, szervezeti háttér gyengeségeit is. Ennek ellenére mégis pontosan ismerjük – jó néhányan a teremben is – azt a történetet, amikor az egyik legnagyobb (lobbi) érdekképviselői szervezet prominense, a borospincéi valamelyikében vidáman és elégedetten koccintott arra, hogy „milyen jó, akkor ez az NSZK is megbukott”, és akkor ez a jó kis normatív finanszírozás itt maradhat nekünk...

Személyesen azt tartom az egyik legnagyobb problémának, hogy ez így meg is történhetett, mert ez egy szintiszta, csak a saját gazdasági érdekeket érvényesítő hozzáállás. Pontosán tudtuk, hogy ezek a szereplők lobbizni fognak a gyökeres változások, a koncepcionális átalakítások okán.

Azt túlzásnak tartom, hogy a szociális szakemberek a Szociális törvény kreatúrái lennének – ha ez így van, akkor a kalauz a Tömegközlekedési törvény kreatúrája? Vagy a rendőr a Rendvédelmi törvény kreatúrája? Érteni vélem, hogy Győri Péter ezen mondatában mi volt a célzás. Szerintem akkor nem vagyunk kreatúrák, amikor gondolkodunk a dolga-

inkról, pláne, ha ezt a gondolkodást valahol sikerülne összeterelgetni, és akkor ebből a gondolkodásból, ezekből az egyszerű problémafelvetésből lesz valami. Ha van alulról induló, a szakmából, vagy a szolgáltatóktól, a terepről jövő „fellendülés”, akkor az érjen föl valahogy a döntéshozókig. Akkor talán lesz valaki majd a minisztériumban, aki ezt előveszi, és dönt az adott a kérdésről.

De jó példákról is be tudok számolni, mielőtt nagyon „búsongóssá” válna ez a mai beszélgetés. Itt van mindjárt az intézménytelenítés ügye. Nagyon nagy és nagyon nehéz téma. Mégis sikerült tető alá hoznunk végre az intézménytelenítés jogszabályi hátterét, és elindult egy biztató folyamat. Hosszú évek után kiírják végre az uniós pályázatokat. Ebben a folyamatban nem az intézményi lobbizás kezébe kerültek a döntések, de nem is a minden intézményt bezárni kívánók kezébe.

Az intézménytelenítés – nem tudom hányan vannak képen, hányan nincsenek – az egyik legnagyobb, legfontosabb olyan sarokkő lehet, ahonnan ki lehet fordítani ezt a nagy „bentlakásos logikát”. Nem vagyok nagy híve a túlzott méretű bentlakásos kapacitásoknak, sokkal inkább hiszek az otthon közeli, személy közeli szolgáltatásokban. Ez a logika az, amely nélkül nincs változás e területen. Ennek része a támogatott lakhatás, és most először talán jogszabály is születhet erről – szintén az NSZK logikája szerint definiálva egy szakmai mozaikot.

A „zárt kassza” ügye: a szociális kassza még nem zárult be, bár ennek előkészületét mutatja a költségvetési törvény. Az NSZK is fontosnak tartja, hogy a szociális pénzekről a szociális szakma dönthessen – a normatívák 2005 óta tartó, folyamatos csökkenése sehová nem vezethet. Vannak veszélyei a zárt kassza logikájának, mert amikor egyben van minden, akkor ha csak egy „kis százalékot” veszünk is el valamiből, az a végére egy hatalmas összeggé is nőhet. Kapacitásszabályozás: most először került bele egy jogszabályba – szerintem egyébként elég szerencsétlenül, mert így inkább csak visszanyesésként értelmezhető a dolog. Járási szint kérdése: minden szakmai anyagunkban benne van, hogy kéne egy olyan értelmes szintet találni a szolgáltatások szervezéséhez, továbbmegyünk, a szolgáltatások és a segélyek egybe szervezéséhez, ahol a kitűzött célok még elérhetőek. A járási szint lehetne az a szervezési keret, amelyben az ellátások elérhetősége és egyben a profizmusa is megtartható volna (erre sok jó, élő példa van az országban).

A tervezhetőséget illetően teljesen jogosak a kritikák. Minek gyűjtünk adatokat, ha abból senki nem von le a tervezéshez szükséges összefüggéseket? Minek rögzítünk olyan információkat (nem csökkentve a papírhalmokat), amelyekre nincs senkinek sem szüksége? Nem papírokkal kellene foglalkoznunk a szociális szférában. Korábban végeztünk egy időmérleg vizsgálatot és láttuk, hogy vannak olyan szakmaszeletek, ahol a munkaidőnek a negyedét, harmadát a buta, fölösleges adminisztrációval kell eltölteni. Ebből a szempontból a változások eredménye ma még kudarc. Szolgáltatási utalvány, voucher kérdése: ha minden igaz, hamarosan ebben is lesz előrelépés.

A feltételekhez kötött transzfereknek az ügye ismét megint csak hasonló probléma, s van egy szerencsés politikai együttállása is most a dolognak. Érdekes és bizonyos szempontból jó volt látni, hogy Lázár János és Kiss Péter például nagyon nagy egyetértésben tudott egy vita-

fórumon beszélgetni arról, hogy milyen fontos lenne igazságos és méltányos szociális politikát végrehajtani a gyakorlatban, és hogy ennek része a feltételhez kötés. Látom tehát esélyét egy tudatos, óvatos társadalompolitikai megfontolásokból születő változásnak. (És ne azért legyenek változások, mert ezzel mondjuk szavazatokat tud valaki szerezni a középosztály, felső középosztály körében...)

A fenntartói szerepkörök tisztázása, az üzleti célból létrejött „biznisz egyházak” ügyéről annyit, hogy az ún. biznisz egyházak megtörése is egy állomás volt azon az úton haladva, amelyiket akár a SZOLID is be tudott volna futni (ha egységes koncepcióvá érik), vagy a „Tékozló”-ból nemcsak egy Gyurcsány-meghallgatás válik, hanem tényleg valamilyen nagy ívű, nagyobb mértékű változtatás.

Esetleg egyszer valaki majd újraindítja a témát, és – bízunk benne – az NSZK-t, vagy annak kérdéseit újra felveti, vagy válaszait újratervezi, hogy ilyen közkeletű GPS-kifejezést használjak. Meggyőződésem, hogy egy újratervezés után már senki sem fog egészen más útvonalat kijelölni, és lehet, hogy más utcákba is elvisz majd a történet minket, de azért azt a bizonyos zászlót valahol már letűztük. Szolidostul, tékozlóssal, eneszkástul.

[...]

Sziklai István: Jó volna, ha még egy utolsó körben végigmennénk négyötök körében. Kicsit zárszóként is, hogy ki mit gondol arról, hogyan lehetne, ha kell, másképp csinálni, melyek azok az elemek, módszerek, amelyekről azt gondoljátok, hogy érdemes lenne továbblépni, vagy továbbfejleszteni, vagy máshogy csinálni ahhoz, hogy kicsit előbbre tartsanak vagy sikeresebbek legyenek az általunk megtárgyalt területek.

Mózer Péter: Föl tudom fedezni a meleg vizet e tekintetben, esetleg a spagettin a lyukat... Beszélgetni kell. Le kell ülni, és értelmes beszélgetéseket kell folytatni egy-egy kérdés kapcsán, és abból lehet valamit kialakítani, szerintem. És minél többen részt vesznek egy ilyen, jó beszélgetésen – a mai szerintem az volt, szerintem –, ti. abban az értelemben is többen, hogy mindenféle szakmai helyekről jönnek emberek, és ki-ki el tudja mondani a maga világát, azzal előbbre jutunk. Bocsánat hogy ismét visszafelé megyek, és nem akarom kinyitni ezt a dobozt újra, de szerintem fontos, hogy ez a politikai konszenzus-téma itt kissé félre futott. Az azért nem egy rossz gondolat, hogy a politikában van egy folytonosság és egy konszenzus, valamilyen kérdések terén. Ez így szerintem helyes lenne. Az már egy kevésbé helyes vagy egy jó dolog, ha ez valami vélelmezésen alapuló továbbgondolás. Ha a politikai gondolkodás nem egy jó rendszernek a kiépítésére vonatkozik, hanem valami emberkép-vélelmezés, vagy polgármesteri nyomás áll a háttérben, ami egyébként teljesen érthető, mivel kis településen laknak, nincs mozgásterük, csak látják a problémákat, ezt próbálják ilyen országos szintre lőni föl, akkor ezt engedi a politika, megengedi, mert nincs más gondolata. De ha ez megy tovább, mint konszenzuális folyamat, az viszont nagyon negatív spirálba tud átfordulni, és szerintem át is fordult ma már Magyarországon. Tehát én ezt tartottam rossznak, az ilyen politikai konszenzust, miközben magát a konszenzust, mint olyat, jó dolognak tartom.

Czibere Károly: Két dolgot szeretnék még mondani. Én is azt erősíteném ki, amit Péter mondott, tehát hogy igenis a szociálpolitikusoknak, bármelyik oldalon ülnek, bármilyen helyen ülnek, három-négy havonta le kell ülniük az aktuális dolgokról beszélgetni. Beszélgetni kell, sokat kell beszélgetni. Mert egyszer csak jön egy hívás, valamelyik oldalnak, valamelyik kollégának, hogy akkor gyere be, és csináld meg. És akkor arra készülni kell. A mi felelősségünk a folyamatos készülés. A másik pedig, hogy ki tudja, mikor jön egy ilyen kegyelmi állapot, hogy most jött. Azt hiszem, Éva mondta, hogy azt hangosítanám ki: senki ne sajnálja a derekát meg a fejszéjét, döntögetni a fákat. Akkor se, ha csak fogpiszkáló lesz belőle. Tehát igenis ezeknek a dolgoknak ez a természete, hogy ha azt akarom, hogy valami meglegyen, lehet, hogy egy egész erdőt ki kell vágni hozzá, míg az az egy gyufaszál vagy fogpiszkáló meglesz, de meg kell csinálni ahhoz, hogy az meglegyen. Köszönöm.

Sziszik Erika: Hát abban én is egyetérték, hogy akkor sokkal többet kell beszélgetni, a különböző színtereken dolgozóknak és nem feltétlenül csak szociálpolitikusoknak, egymással. Lehet, hogy más szakmákban is vannak mindenfajta gondolatok. A másik, ami a számomra fontos dolog volt, az az együttműködés, más ágazatokkal. Azt tennem még hozzá ehhez, a realitás talaján állva, hogy azért arra figyelni kéne, hogy a sok-sok gondolkodás meg a sok-sok elmélkedés mellett valamiféle cselekvés is létrejöjjön. Mert pl. meghirdették az Út a munkába programot, ami most is egy fősodorban lévő program, de nem gondolnám, hogy ezzel igazából érdemi változást sikerül elérni. Azzal, hogy három-négy hónapig foglalkoztatunk valakit különböző típusú közmunkákban, és terelgetjük innen oda, onnan ide, érdemben semmi se történt. Talán nem kéne megvárni, ameddig a munkalehetőségeket a továbbiakban is az ilyen „bünti” kategóriájú megoldások fogják jelenteni.

Nyitrai Imre: Két fogalomban szeretném csak összefoglalni a legfontosabb mondanivalót. Az egyik az együttműködés, a másik a jövőkép.

Az együttműködésről sokat beszéltek, beszéltünk ma. Az együttműködésnek mi az NSZK elkészítése kapcsán egy egészen szokatlan módszert választottunk. Azt vállaltuk, hogy elmennénk rengeteg helyre, és kifejezetten személyesen szeretnénk találkozni a véleményekkel. Azt gondolom, ez egy áttörés volt, és remélem, ezzel egy olyan eszközt sikerült bevezetni, amely a későbbiekben is megmaradhat. A személyes vélemények összegyűjtése után helyzettérképet készítettünk, és a válaszainkat is legkevesebb kétezer-ötszáz kollégával megvitattuk (hiszen a fórumok, kerekasztal-megbeszélések adták a „roadshow” lényegét). Nagyon sok órát, napot töltöttünk el ezzel, és lehet, hogy ez hiányzik most a szakma sok szereplőjének.

A másik, ami talán még ennél is fontosabb, az a jövőkép. Lehet ugyan vitatni bármely jövőkép egyes elemeit, de az egyértelmű bűn, ha nem kínálunk magunknak, a szakmának, a kollégáinknak egy értelmezhető jövőképet. Ha ezt is hagyjuk elveszni, akkor lassan nem lesz miről beszélni. Órákig lehetne rémtörténeteket mondani az elvándorlásról, a devalválódásról, a növekvő nyomásról a szolgáltatókon. Egész egyszerűen a szakmai presztízszünknek már nincs – magunk előtt sincs – hova

lejjebb süllyednie. Nincs hova hátrálni. Itt és most, kicsit magunk között panaszkodtunk arról, hogy a döntéshozók között mennyire kevés az ügyeinket, történeteinket, érdekeinket ismerő személy. De alapvetően a mi dolgunk a szakmai jövőkép fölvázolása, enélkül ne is próbáljunk érdeket érvényesíteni.

Nekem az volt a legpozitívabb élményem az NSZK-val kapcsolatban, hogy láttam – és a visszajelzések is azt mutatták –, hogy a segítségünkkel a szakma el tudott képzelni valami újat, valami mást, és láthatta, hogy itt van egy másfajta irány, másfajta megközelítés. Azt már (még) nem láthattuk, hogy el is indulnak ezek a lépések, ráadásul ezeket a lépéseket is egy cselekvési terv szintjén látni kellene egyszer, de mi legalább megpróbáltunk fölvázolni egy lehetséges utat. Azt gondolom, hogy szükség van egy jövőképre, bármilyen legyen is az.

A jövőkép ráadásul olyan, mint a jó stratégia, azaz folyamatosan vissza kell csatolni, értékelni, és ha szükséges, nyilván idővel a jövőképet is át kell alakítani.

Sziklai István: Köszönöm a részvételt, az aktivitásokat, remélem, folytatódik majd az eszmecsere.

KÖNIG ÉVA

A gondolattól a megvalósításig, avagy a csordogáló reformok

Az előadás az ELTE Társadalomtudományi Kar és a Hilscher Rezső Egyesület TÁMOP zárókonferenciáján a Társadalompolitikai szekcióban, vitaindítónak hangzott el. A szekció azt a célt tűzte maga elé, hogy több nézőpontból kíséreljen meg választ adni a szociálpolitikát érintő átfogó reformelképzelések kudarcaira.

Több mint harminc évig dolgoztam a közigazgatásban, így apparátusi szakértőként vettem részt a szakpolitikai tervezésben, a különböző időszakokban született koncepciók vitáiban, és természetesen a jogalkotásban. Így ebből a nézőpontból kísérem végig a reformmunkálatok határait a szociális ellátórendszer változásaira, valamint kísérletet teszek arra, hogy választ találjak a sikertelenségek okaira.

Győri Péter az elmúlt évtized reformtörekvéseiről írva az Elszabotált reformok címet adta előadásának. Lehet, hogy igaza van, de én úgy látom – és ezt megpróbálom bizonyítani is –, hogy a reformmunkálatok nem voltak és talán nem lesznek feleslegesek, hatottak és hatni fognak a szociális ellátórendszer változására. A gondolattól a megvalósulásig azonban hosszú út vezet, és sok mindennel még adósak vagyunk, amellet az sem tökéletes, ami megvalósult. Károlyi Mihályt idézve: „Hit, illúziók nélkül.” Hinni kell, hogy van értelme a jobbító javaslatok kidolgozásának, de látni kell azt is, hogy nem könnyű azokat átültetni a gyakorlatba, és ha olykor mégis sikerül, akkor újabb buktatók jönnek, diszfunkciók keletkeznek.

Egy rövid bevezető eszmefuttatás után – inkább a kezdeményezések tartalmát, mintsem az időrendet követve – megpróbálom számba venni, hogy melyek azok a szakértői javaslatok, amelyek a szabályozás szintjén jól vagy rosszul, de visszaköszöttek, és melyek azok, amelyekről ugyan mindig szó esik, ám mégsem valósultak meg.

A változás szükséges feltételei

Egy rendszer sem, így a szociális védelmi rendszer sem állandó, mindig változásban van, amit jelez a törvény módosításainak magas száma is. A kérdés az, hogy mely változások reformértékűek és melyek pedig csak kiigazítások. Általában akkor szoktunk reformról beszélni, ha strukturális átalakításra kerül sor, és az ellátás lényegi elemei – jogosultság, hozzáférés, finanszírozás stb. – változnak meg. Ilyen értelemben a szociális ellátások *egészének struktúrája* 1993 óta *nem változott*, így például megmaradt az önkormányzati beágyazottság, a támogatások és szolgáltatások tételes szabályozása. Bizonyos ellátások viszont átalakultak, lényeges tartalmi elemeikben változtak meg. A kisebb-nagyobb változások mennyisége pedig egy idő után olyan nagyságrendet is elért, hogy az már az ellátások funkcióját is érinti.

Ahhoz, hogy a javaslatok megvalósuljanak, sosem volt elegendő a problémák, diszfunkciók észlelése, ismerése, az okok feltárása és a változás irányainak felvázolása. Tapasztalatom szerint három fontos tényező szükséges ahhoz, hogy be is következzen az átalakítás. A legfontosabb a *döntéshozói (politikai) akarat, szándék*. Sok függ a szociális ágazatot irányító minisztériumi vezetéstől, első lépésben nekik kell elkötelezettnek lenniük. De ha a reformlépés nem illeszkedik a kormány vagy a vezető párt parlamenti frakciójának szociálpolitikai elképzeléseéhez, akkor a minisztérium vezetése sem tudja elérni a változtatást. És persze fordítva is. Számtalan olyan intézkedés született, amelyet nem a szakapparátus, de még csak nem is annak vezetése kezdeményezett, hanem „felülről” jött a megrendelés. A minisztériumi bürokráciának sokkal kisebb a befolyása a fontos döntésekre, mint azt kívülről hinni lehetne. A kiegészítések, pontosítások persze rajtuk múlnak, és az sem mindegy, hogy a nagyobb horderejű elképzeléseket miként prezentálják felfelé, mennyire tudják alátámasztani azok indokoltságát, és bizonyítani, hogy valóban kedvező elmozdulást jelentenek. Vagyis akkor válik fontossá a szerepük, ha a döntéshozók részéről van fogadókészség.

A reformelképzelések megvalósulása szempontjából az sem mellékes körülmény, hogy a döntéshozók szinte mindig a pénzbeli ellátásokat helyezték előtérbe. Jól mutatja ezt a családtámogatások vagy a tartós munkanélküliek segélyezési rendszerének folyamatos átalakulása. A szolgáltatások többnyire háttérbe szorultak, működésük, szabályozásuk elemzése és továbbfejlesztése inkább szakmai kérdésként manifesztálódott.

A második tényező, amely az átalakításkor szerepet játszik, az az, hogy milyenek az elképzelés *megvalósításának, a gyakorlatba való átültetésének lehetőségei*. A legjobb elképzelés is elhal, ha nehezen vagy túl sok

konfliktussal lehet végrehajtani. Nehezen végrehajtható az a változtatás, amelyhez hiányzik a szervezeti, intézményi vagy informatikai háttér. Ennek megteremtéséhez idő és pénz kell, szemben a jogi szabályozással, amely akár gyorsan is végrehajtható. De ennél lényegesebb akadályozó tényező a *konfliktusok keletkezése*. A változásoknak mindig vannak vesztesei. Ezek lehetnek szakmai csoportok vagy lehet az érintettek egy része. A reformok kidolgozását általában viták kísérik, amelyekben már megmutatkoznak a különböző nézőpontok, érdekek, a szakértői körben is, ez pedig a részletek kidolgozásakor egyre erősödik. És most visszautalok az első tényezőre: a döntéshozóknak dönteniük kell, hogy melyik álláspontot tegyék magukévá, vagy inkább maradjon minden úgy, ahogy volt.

A végrehajtók, így a minisztériumi tisztségviselők részéről fontosabb szempont az a tapasztalat, hogy még a legkisebb módosítás is átrendeződést okoz az ellátottak körében, mert lesz, aki kiesik a rendszerből, még akkor is, ha nem a szűkítés volt a cél. Adott „kassza” mellett minél nagyobb az átalakítás, annál nagyobb az átrendeződés, a vesztesek és a nyertesek száma. És ennek a felelősségét nap mint nap vállalni kell. A megkeresésekre, panaszokra, felháborodásra, kritikákra, számonkérésre reagálni, válaszolni kell. Ezzel nem azt akarom mondani, hogy a külső szakértők felelőtlenek, csak annyit, hogy az utóhatás kevésbé érinti őket. Ezért a belső szakértő jóval óvatosabb, ha tetszik, nehezkesebb, mint a külső.

A harmadik tényező, hogy a változásnak van-e *mozgástere, forrása*. Abban egyetértés szokott lenni, hogy a szociális ellátórendszer fenntartására fordított kiadások szűkösek, így egyetlen reformnak sem lehet forráskivonás a célja, hanem legtöbbször a meglévő források hatékonyabb felhasználását, vagyis átrendeződését igyekeznek elérni. Elviekben ezzel is egyet lehet érteni, csak azt kell világossá tenni, hogy milyen következményeket von maga után. Ha nem tesszük hozzá, hogy kitől veszünk el és kinek adunk az új rendszerben, akkor a lényegről nem szoltunk. Így a megvalósíthatóság és a mozgástér kérdése szorosan összekapcsolódik. Ha valahol se pénz, se posztó, csak konfliktusok vannak, akkor a döntéshozók csupán az általuk fontosnak tartott értékek érvényesítése érdekében vállalják a változtatást.

Saját tapasztalataim is azt igazolják, hogy szinte minden érdemi változáshoz kellett több-kevesebb többletforrás. Ahol ez hiányzott vagy később visszakorrigálták (például reálérték-vesztéssel), ott maga az ellátás színvonala csökkent annyira, hogy hiába korszerű a megoldás, a végeredmény igencsak elgondolkodtató.

A döntéshozatalról szóló eszmefuttatás után álljon itt néhány konkrétum az elmúlt évtizedek reformgondolkodásaiból, illetve arról, hogy azok gyakoroltak-e hatást a szabályozásra.

Külön vagy együtt?

Már a szociális törvény születésekor felmerült, hogy *indokolt-e a gyermekeknek járó támogatások, szolgáltatások külön szabályozása, vagy inkább a családokra mint egészre kellene koncentrálni*. Ez azóta is a viták középpontjában álló kérdés.

A szociális törvény készítésekor halvány kísérletet tettek a gyermekeknek járó ellátások törvénybe való beemeléseire. Például a korábbi két (felnőtteknek és gyerekeknek járó) eseti segélyezést összevonták, a rendkívüli nevelési segély az átmeneti segély része lett, vagy szabályozták a gyermekek átmeneti elhelyezését. 1997-ben a gyermekvédelmi törvény hatálybalépésekor ezen kezdeményezések is visszarendeződtek, a továbbiakban a hangsúly a végrehajtást segítő technikai jellegű „összefésülésre” helyeződött – mint amilyen például a jövedelem vagy család fogalma.

E kérdésben két ellentétes érv ütközik:

- a pénzübeli támogatások és a szolgáltatások tekintetében nincs lényeges különbség a szociális és gyermekjóléti ellátások között, sőt, a gyakorlatban ezek szorosan összekapcsolódnak – például a családsegítés és a gyermekjóléti szolgáltatás legtöbb helyen egy intézmény keretében működnek,

- a gyermekvédelem speciális szabályai és a veszélyeztetettséggel összefüggő jelző- és kapcsolati rendszer indokolja, hogy a gyermekek szociális ellátását, védelmét komplexen, összefüggéseiben külön szabályozzák – például a gyermekjóléti szolgálat feladata javaslatot készíteni a gyermek védelembevételére vagy a családból való kiemelésére.

A dilemma egyik megoldása lehetne, ha két törvény helyett három lenne: pénzübeli, szolgáltatási és gyámügyi törvény. Persze az ördög itt is a részletekben rejlik, hiszen el kellene döntenie például, hogy az otthonteremtési támogatás – amelyet a gondoskodásból kikerülő fiatalok vehetnek igénybe – mely törvénybe illeszkedik legjobban. És fel kell tenni azt a kérdést is, hogy ez az évtizedek óta sokak által felvetett javaslat miért nem valósult meg eddig. Két tényező biztosan szerepet játszott ebben:

- az erős hagyományra visszavezethető érdekek – bár már a kilencvenes évek végén a gyermekvédelem az oktatásügytől átkerül a szociális ügyekért felelős minisztériumhoz, de a múltban rejlő önállóságát, több szálon való kapcsolódását a nevelési intézményekhez megőrizte,

- egy új szerkezetben érvényesülő szabályozás kockázatai – bármilyen körülmények között is végzik, az ellátórendszer ilyen mértékű újraszabályozása óhatatlanul buktatókat rejt magában, hiszen miközben meg kell őrizni a gyermekvédelem logikáját, sajátosságait, össze is kell hangolni és közös szabályozással kell kialakítani a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatásokat.

Minden nehézség ellenére azt gondolom, nem szabad feladni az erről való gondolkodást, és ha megérték hozzá a körülmények, akkor érdemes nekikezdeni. Ugyanakkor nagyon oda kell figyelni az időfaktorra. Egyrészt megfelelő időt kell szánni a törvények előkészítésére, kidolgozására, másrészt a végrehajtáshoz is felkészülési időt kell biztosítani. Ez utóbbit általában le szokták spórolni a jogalkotók, ami az intézkedések hatásfokát nagymértékben rontja.

A SZOLID hatása a pénzbeli ellátások alakulására

Természetesen nem a 2002-ben indult ún. SZOLID program volt az első olyan kísérlet, amely célul tűzte ki egy új szociálpolitikai koncepció megalkotását.¹ Jelentőségét mégis az adja, hogy a külső és belső szakértők széles köre vett részt a munkálatokban, és számos tanulmány született.² Talán egy kicsit túl sok is, mert a végére nem állt össze egységes koncepció.

A SZOLID program keretében készült tanulmányok, szakmai viták számos kérdést vetettek fel a pénzbeli (természetbeni) támogatások terén is. Ilyen volt például az is, hogy túl sok féle támogatási forma van, vagy az, hogy ezek nem épülnek egymásra, és természetesen a pénzbeli ellátások és a szolgáltatások összekapcsolásának szükségessége is problematikus. E fejezet végén ezeket is érinteni fogom, de először számba veszem azokat a változásokat, amelyek a SZOLID program szakmai anyagaiban foglaltakra vezethetők vissza.

Az első, jelentősebb változásra 2003-ban a *normatív lakásfenntartási támogatás* bevezetésével került sor. A változás érintette:

- a jogosultságot: az adható kategóriából átkerült a jogosultsági körbe,
- a megállapításkor figyelembe veendő tényezőket: elismert lakáskiadás és ennek a jövedelemhez viszonyított aránya,
- az ellátás összegét: a fix összeg helyett jövedelemtől függően állapították meg,
- a finanszírozást: normatív hozzájárulás helyett a kiadások meghatározott százaléka közvetlenül visszaigényelhető a központi költségvetésből.

Bár az új rendszert is több kritika érte, mégis úgy gondolom, hogy akkor jelentős előrelépést jelentett a korábbiakhoz képest, és 2008-ig hozzájárult a támogatásban részesülők körének bővüléséhez. Ezt követően a jövedelemhatár és az elismert lakáskiadás „befagyasztása”, a támogatottak száma és az ellátás összegének rezsikiadásokhoz viszonyított aránya folyamatosan csökkent. A 2011-es jövedelemhatár megemelése ugyan növelte a támogatást igénybe vevők számát, de a támogatás összege – átlagosan havi négyezer forint – változatlanul nem tud érdemi segítséget nyújtani a magas rezsikiadásokhoz. Így felvetődhet a kérdés, hogy egy ilyen kis összegű támogatáshoz kell-e ilyen bonyolult szabályozás.

A következő, reformértékű változás 2006-ban következett be, a család-támogatási rendszer átalakításának hátszelében. A tartós munkanélküliek által igénybe vehető *rendszeres szociális segély családi segéllyé alakult át*. A szabályozáskor az alábbi, új elemeket vezették be:

¹ Például 1998-ban a Társas Népjóléti Minisztérium megbízásából készített több háttér tanulmányt a középtávú szociálpolitikai koncepció megalapozásához. (www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a873.pdf)

² A SZOLID (mozaikszó, amely a „Szociális Törvény Lehetséges Megújítása és a Szociális Igazgatás Demokratikus, Távlatos Fejlesztése” elnevezés rövidítése) keretében született tanulmányok, anyagok az alábbi helyen is megtalálhatóak: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=872&articleID=6206&ctag=articlelist&iid=1>

- a fogyasztási egységet: amely figyelembe vette az eltérő családnagyságból adódó kiadási szerkezetet,
- az ellátás összegét: a korábbi fix összeg helyett a család összjövedelmét figyelembe véve a jogosultsági határig történő kiegészítés,
- a munkára ösztönzést: munkavállalás esetén meghatározott ideig részösszegben megállapított továbbfolyósítás,
- az együttműködési kötelezettséget: a családsegítők által koordinált beilleszkedési program.

Ez a rendszer is csak néhány évig élt. A túl magasnak ítélt segélyösszegeket folyamatosan csökkentették, és az Út a munkához program 2009-es elindításakor a családi segélyezés csak szűk körben maradt meg, a többség visszakerült a fix összegű ellátásba. Az együttműködés terén pedig visszahelyeződött a hangsúly a közfoglalkoztatásra. Ez a tendencia azóta se változott, sőt, felerősödött.

Szintén 2006-ban került sor a *közgyógyellátás rendszerszerű átalakítására*, bár ezen ellátás diszfunkcióiról és a megoldás irányáról a SZOLID program keretében kevés szó esett. Ami miatt még is sor került a változásra, az az, hogy már nagyon nehezen volt tartható a gyógyszerlistás rendszer, amely a pazarlás mellett egyre kevésbé volt hatékony. Ha volt átalakítás, amelyben nagyon bíztam, ez az volt. Az átalakítás központi elemeként a *gyógyszerlistát az egyéni gyógyszerköltségek alapján megállapított gyógyszerkeret váltotta fel*, amely a források személyre szabott felhasználását volt hivatott elősegíteni. Ez csak úgy volt megoldható, hogy közvetlen elektronikus kapcsolat épült ki a gyógyszertárak és az OEP között.

A források hamar itt is közbeszóltak. Az elvi tizenkét ezer forintos felső keret mellett a megállapítási szabályok szigorítása miatt a gyógyszerkeret átlaga még a hatezer forintot sem éri el, ami a gyógyszerköltségek egyre kisebb hányadát képes fedezni. Emellett a jogosultak körében változatlanul az alanyi alapon igénybe vevők dominálnak, a jövedelemkorlát stagnálása miatt a rászorultsági alapon igénybe vevők száma évről évre csökken. Mintha itt is a „hegyek egeret szültek” volna.

Most térek ki a fejezet elején csak megemlített, a reformelképzelések kidolgozásakor vissza-visszatérő néhány témakörre. Az első ilyen, hogy a *pénzbeli támogatások rendszere bonyolult, túl sok féle ellátás vehető igénybe*, ezért egyszerűsíteni kellene. Ez az a kritika, amellyel sosem értettem egyet, és mindig homályos maradt előttem, hogy mely ellátásokat kellene megszüntetni, vagy egymással összevonni. A szociális törvény kilenc pénzbeli (természetbeni) támogatási formát szabályoz. Ebből három jövedelempótló:

- az aktív korúak támogatása (rendszeres szociális segély, foglalkoztatást helyettesítő támogatás),
- az ápolási díj,
- az időskorúak járadéka.

Öt valamilyen alapvető szükséglethez kapcsolódik, és annak a kiadásaihoz járul hozzá:

- a lakásfenntartási támogatás,
- az adósságcsökkentési támogatás,
- a közgyógyellátás,

- a temetési segély,
- a köztemetés.

A kilencedik pedig az *eseti segélyezés*. Ha ehhez még hozzá vesszük a gyermekvédelmi törvényben szereplő öt ellátást is, akkor sem tekinthető soknak ahhoz képest, hogy milyen különböző élethelyzetek okozhatnak egy családban súlyos anyagi problémát.

Szerintem inkább *bővíteni kellene a szükséglethez kapcsolódó segélytípusokat* – például: gyógyszersegély az akut helyzetek kezelésére vagy élelmi-szersegély, illetve -jegy. Ezt sok önkormányzat az eseti segélyezés keretében meg is tette, helyi rendeletében külön szabályozta az előre nem látható, de gyakori élethelyzetekhez kapcsolódó segítségnyújtását.

A másik ilyen elgondolás a *segélyek összehangolása, „egymásra épülése”*. Ez teljes mértékben támogatható, hiszen valóban látni kell, hogy egy család hányféle támogatásban részesül. Beszámítási szabály jelenleg is működik – például: a jövedelem pótló támogatásokat úgy kell figyelembe venni a szükséglethez kapcsolódó támogatásoknál, mint a keresetet vagy nyugdíjat. A továbblépésnél a „tyúk-tojás” problémája merül fel, vagyis hogy melyik ellátás rendezését vegyék előre, és melyikét elég a következő lépésekben, ahol már figyelembe veszik az elsőt. Bár természetesen nem lehet minden támogatást – például: temetési segélyt – beemelni ebbe a körbe, de mindenképp érdemes ebben az irányban továbbmunkálkodni.

A reformmunkálatok során talán a legnagyobb hangsúly a harmadik irányvonalra helyeződött: a pénzbeli ellátások és a szolgáltatások összehangjának megteremtésére.³ Ezt magam is annyira fontos kérdésnek tartom, hogy külön fejezetben próbálom körbejárni.

A pénzbeli támogatások és szolgáltatások összehangja

Mikor a pénzbeli ellátások és szolgáltatások összehangjáról van szó, akkor szerintem ezt *két értelemben is használják*. Az egyik az, amikor arra utalnak, hogy legyen kapcsolat a kétféle segítségnyújtási típus között, vagyis legyenek *összekapcsolva*, hiszen a segély az esetek többségében nem oldja meg a kialakult problémát. A tipikus példa erre az adósságkezelési szolgáltatás, amely jól integrálja a pénzbeli támogatást a tanácsadással. Ezen elv érvényesítése érdekében dolgozták ki a tartós munkanélküliek beilleszkedése programját is, hiszen a munkába helyezés – ami az elsődleges cél – nem oldható meg mindig egy lépcsőben az életvezetési, mentális problémák előzetes kezelése nélkül. De még az ápolási díj esetén is tettek lépéseket a házi segítségnyújtással való kapcsolat megteremtésére, bár ezek a rendelkezések a gyakorlatba kevésbé mentek át. Az elmúlt években pedig a lakásfenntartási támogatás vonatkozásában törekedtek arra a belső minisztériumi anyagok, hogy összekapcsolják a szolgáltatással. A többi ellátásnál én kevésbé látok mozgásteret, értelmes szakmai tartalmat a pénzbeli ellátás és valamelyik szolgáltatás összekapcsolására.

A pénzbeli ellátások és szolgáltatások összehangjának *másik* értelmezése

³ A „Tékozló koldus” keretében készült tanulmányokban is vissza-visszatérő gondolat, javaslat. (www.bmszki.hu/tekozló)

az átjárhatóság megteremtése, vagyis az, hogy az érintett személy választhat a pénzbeli támogatás és a szolgáltatás igénybevétele között. Ez elsősorban két területet érinthet: a gyermekfelügyeletet és a gondozást, ápolást. Az ellátásra való jogosultság megállapítása után az érintettek voucher (utalványt, jegyet) kapnak, amely kötött felhasználású készpénz, vagyis csak az elismert gondozási szükséglet kielégítésére váltható be, de abban szabadon dönthetnének, hogy milyen formában és mely szolgáltatónál. Például a szülő vagy nagyszülő marad otthon a kisgyermekkel és keresetpótló jövedelme lesz, vagy az intézményi elhelyezést választják, és akkor az állam így járul hozzá a szolgáltatás működéséhez. Mivel e megoldás a keresleti oldalt támogatja és nem a kínálatit, sokkal inkább piacconform, hatékonyabb és a családok helyzetéhez is jobban tud igazodni. Jó néhány országban találunk erre példát, működő rendszert akár a kisgyermekellátások, akár az idősgondozás területén.

A magyarországi ellátórendszer esetén ez a javaslat az ápolási díj – házi segítségnyújtás – bentlakásos intézmény közötti átjárhatóság lehetőségének biztosítására fogalmazódott meg a legtöbbször. A gondozási szükséglet alapján az érintettek egy meghatározott keretösszegre, a „Tékozló koldus” fogalomhasználatára szerint ápolási-gondozási járadékra lennének jogosultak, amely felhasználható otthoni vagy lakhatást biztosító intézményi ellátásra. Az otthoni gondozást pedig végezhetik személyi segítséssel vagy szolgáltatás igénybevételével.

Ha ezen elgondolást elkezdjük részleteiben kidolgozni, akkor több olyan kérdés is felvetődik, amelyet meg kell válaszolni. Ezek közül csak kettőt említek meg. Az egyik, hogy ki a jogosult a voucherre vagy járadékra, vagyis ki dönt annak felhasználásáról. Mondhatnánk, hogy természetesen a gondozásra szoruló személy, és ez az esetek többségében nem is okoz gondot. De mi a helyzet a gondnokság alatt nem álló felnőtt értelmi fogyatékosokkal vagy demens idős személyekkel? Ők rendelkeznek-e azzal a szellemi ítélőképességgel, hogy reális, a helyzetükkel, lehetőségeikkel adekvát döntést hozzanak? Nem véletlen, hogy az ápolási díjra nem a gondozott, hanem a gondozást végző személy jogosult.

A másik kérdés, hogy a szolgáltatók működési feltételeinél elengedhetetlen valamilyen minimális biztonság megteremtése, hiszen az igények kielégítése másként nem biztosítható. Különösen igaz ez a bentlakásos intézményekre. Ebből a szempontból felvetődik az a kérdés, hogy a keret felhasználásának különböző módjai, vagy a szolgáltatóváltás milyen esetekben vagy mekkora időközönként módosítható. A rendszer működőképessége miatt a szabályozásnál ez a kérdéskör nem megkerülhető. Úgy gondolom, hogy mind ez, mind az előző valamilyen módon megoldható, még akkor is, ha a szabályozást illetően megoszlanának a vélemények. De mindenesetre igaz az, hogy nem lehet olyan megoldást választani, amellyel mindenki egyet ért, legyen az elméleti szakértő vagy a területen dolgozó szakember. Csak azért tértem ki erre a két részletkérdésre, hogy érzékeltessem, miután megszületik egy javaslat – akár szakértői, akár politikai –, az apparátusban dolgozók szinte rögtön elkezdik a gyakorlati átültetés lehetőségét vizsgálni. Ennek egyik legjobb módszere az „ördög ügyvédjét játszani”. Bármilyen hihetetlen, a teammunka mindig nagyon elterjedt volt a minisztériumban. A témával foglalkozók összeültek, és a lehető legtöbb kérdést, problémát vetették fel egymásnak, majd ha meg-

találták a választ, akkor kezdődhetett a kodifikációt megalapozó szakmai javaslat kidolgozása.

Ami miatt a fenti, számomra is tetszetős javaslatról azt gondolom: még sokáig kell várni a bevezetésére, az nem is a fentiekhez hasonló, gyakorlati megoldás megtalálása. A fő probléma, hogy *olyan jelentősen rendezné át a meglévő status quót, amivel elriasztaná a döntéshozókat.*

Valószínű, hogy a szociális ellátórendszer szolgáltatásait az ellátásra, gondozásra szoruló személyeknek csak a kisebb része veszi igénybe, igen jelentős azok száma, akikről a családjuk gondoskodik, vagy úgy, hogy maguk végzik a gondozást, vagy úgy, hogy megvásárolják a „piacon”, fizetnek egy magánszemélynek. Ha a gondozási szükséglet alapján jogosultság szerezhető a gondozási járadékra, amely pénz formájában is igénybe vehető, akkor a szociális ellátórendszerben ma nem jelentkező, latens szükségletek is manifesztálódnának, s az igénylők többszörösére lehetne számítani. Ez pedig a jelenlegi kiadások robbanásszerű növekedéséhez vezetne, amelynek viszont nincs meg a fedezete.

A reformjavaslatok kidolgozói nem is kalkulálnak többletforrással, hanem abból indulnak ki, hogy a meglévő forrásokat kell hatékonyabban felhasználni. Zárt kasszát feltételezve viszont a gondozásra, ápolásra való ráutaltság elismerésénél nagyon szigorú feltételeket kell meghatározni, az önkiszolgálás tekintetében legrosszabb helyzetűek szerezhetnének jogosultságot. Ennek viszont az lenne a következménye, hogy a jelenleg ápolási díjban részesülők által gondozottak és a házi segítségnyújtásban részesülők többsége kiesne a rendszerből, míg a családok által gondozottak egy része jogosultságot szerezne.

Persze mindenféle korlátozó feltétel beépíthető, így például a juttatás a szomszéd asszony díjazására nem vehető igénybe, csak regisztrált, elismert szolgáltató által nyújtott ellátásra, de ezek a pénzügyi támogatások és szolgáltatások közötti átjárás lehetőségét szűkítik, vagyis az eredeti cél csorbul.

A voucher-rendszer bevezetése a fentiek miatt sokkal realisabb célkitűzés akkor, ha csak a szolgáltatások igénybevételeire terjedne ki, a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió (NSZK)⁴ fogalomhasználata szerint „szolgáltatási jegyként” funkcionálna. Ezzel el is érkeztünk a szolgáltatások működésének problémáihoz és ezek kezelésére irányuló reformjavaslatokhoz.

A szolgáltatási kínálat bővítésének csapdája

A szociális törvény megalkotásakor lényegében az addig is létező ellátások egységes, közös alapú szabályozása ment végbe. Ennek egyik vezérfonala volt a szolgáltatások működtetésének önkormányzati rendszerbe történő integrálása mind szakmai, mind finanszírozási szempontból. Az elmúlt évek kritikái főleg ezen megoldás diszfunkcióira, nem kellő hatékonyságára hívják fel a figyelmet. De mielőtt húsz évet átugranánk, szükség van egy kis visszatekintésre.

⁴ A koncepció elektronikusan is elérhető több weboldalon. Pl.: www.szozsak.hu/adat/dokumentumtar/hu48_nszk_nyitrai.pdf

A szolgáltatási szektor fejlődését 2008-ig gyakorlatilag az jellemezte, hogy újabb és újabb ellátási formákat vezettek be, először modellkísérlet formájában, majd a formákat jogilag is szabályozták. A törvénybe való beemelésüket a finanszírozás megteremtése tette szükségessé, hiszen normatív támogatás csak azon ellátások után vehető igénybe, amelyek működési feltételei a szakmai törvényben pontosan szabályozottak. Bár kétségtelen, hogy a falugondnok, támogatószolgálat, közösségi ellátás stb. valós társadalmi igényt elégít ki, és ebből a szempontból fejlődött, színesebbé vált a szolgáltatási skála, de a folyamat oda vezetett, hogy az intézmények egyre kevésbé voltak fenntarthatóak, akár a központi állam, akár az önkormányzatok részéről. A másik következmény a szabályozás elburjánzása, a visszaélések okán egyre inkább a részletekig hatoló előírások megjelenése volt. A *Mellékletben* szereplő táblázat mutatja be, hogy jelenleg hányféle szolgáltatás szerepel a szociális valamint a gyermekvédelmi törvényben.

Nemcsak a személyes gondoskodást nyújtó ellátások, hanem az azokhoz kapcsolódó állami támogatások is egyre összetettebbek lettek. Az önkormányzati finanszírozási rendszer logikáján belül újabb és újabb ötletek születtek arra, hogy miként lehet teljesítményarányosabb, az ellátás színvonalát is figyelembe vevő pénzügyi támogatást kialakítani. Példák erre a családsegítő szolgálat, a házi segítségnyújtás vagy az ápoló otthonok normatíváinak változásai. Természetesen az ördögi körből nem olyan könnyű kilépni.

Bár a SZOLID szakértőinek munkálatai a közvetlen hatást érintően korlátozottabbak voltak a szolgáltatások tekintetében, mint a pénzbeli ellátásoknál, de mégis elindítottak egy gondolkodási irányt, amely a „Tékozló koldus”, majd az Államreform Bizottság albizottságának szakértői munkálataiban folytatódott. Az egyik ilyen, karakteres elképzelés a *gondozási szükséglet* figyelembevétele volt. Miközben azonos állami normatívára voltak jogosultak a bentlakásos intézmények, az általuk gondozottak egészségi állapota igen eltérő volt, ami viszont a kiadásokra is erős hatást gyakorol. Nemcsak külső szakértői, hanem belső minisztériumi javaslatok, számítások is készültek a hotelszolgáltatás és a gondozási-ápolási tevékenység költségeinek szétválasztására, külön kezelésére, valamint egy ehhez illeszkedő térítési díj rendszerre.

Mint mindannyian tudjuk, a gondozási szükséglet vizsgálatát 2008-tól be is vezették a házi segítségnyújtás és az idősothoni ellátás esetében, de ez nem sok változást eredményezett, mivel csak a szolgáltatás igénybevételét határozta meg. Az eredeti elképzelés szerint a finanszírozás is átalakult volna, a hotelszolgáltatáson felüli támogatás mértéke a gondozási-ápolási szükséglettől függött volna, vagyis magasabb összegű támogatásra lett volna jogosult az az intézmény, amelyben a lakók egészségi állapota miatt a gondozási feladatok jelentősebbek. Ezen elgondolás szerint a gondozási szükségletnél alkalmazott szempontrendszerben kisebb szerepet játszanának a szociális tényezők, a hangsúly az önálló képesség mérésére kerülne. (A szociális szempontok a térítési díjnál érvényesültek volna.)

A fenti rendszer bevezetésének elsődleges feltétele, hogy a szociális szolgáltatótól független, a finanszírozó irányítása alatt álló szervezet vizsgálja a gondozási szükségletet. Ha az intézményvezető állapítja meg

a gondozási szükségletet, akkor nincs az a finanszírozó, aki erre alapozva nyújt támogatást. A változás szervezeti feltételeket, felkészülési időt – például a független szakértők felkészítését – igényelt volna, amihez megint nem állt rendelkezésre elegendő forrás. A szabályozás szintjén valami megvalósult a reformgondolatokból, de nem úgy, hogy érdemi hatást tudott volna elérni, inkább csak tovább bonyolította az amúgy is összetett szabályozást.

A gondozási szükséglet bevezetésére vonatkozó minisztériumi javaslatok még eredeti formájukba sem lépték át az önkormányzati ellátási felelősség és a normatív finanszírozás kereteit, azon belül céloztak meg hatékonyabb feladatellátást. 2006 után egyre erőteljesebben felszínre kerültek a szolgáltatások területileg egyenlőtlen elosztásának és a források „elszivárgásának” problémái, amelyek felvetették a kapacitásszabályozás kérdését. A problémák kezelése már nem volt megoldható az igazgatási és finanszírozási keretek áttekintése nélkül.

Paradigmaváltás szükségessége és lehetősége

A paradigmaváltás szóhasználata valószínűleg nem véletlenül került előtérbe, 2006 közepétől. A „reform” fogalma nem jelent gyökeres változást, és sokan úgy érezték, hogy a szolgáltatások esetében épp hogy a gyökeres változásra érett meg a helyzet. A változást sürgette a szolgáltatások egyenlőtlen területi megoszlása. Miközben a települések egy részében az indokoltnál több szolgáltató is működött, addig más helyeken fehér foltok alakultak ki. Ehhez társult, hogy a normatív finanszírozási rendszerben a működési engedéllyel rendelkező szolgáltatók – akár önkormányzatiak, akár nem államiak – automatikusan „lehívhatják” az állami támogatást. Néhány ellátás – például jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, támogató szolgálat – egyes szolgáltatók esetén szinte már piaci befektetésként kezdett működni, miközben egyre több önkormányzat volt képtelen eleget tenni a törvényben előírt kötelezettségének. A források egyre nagyobb hányada „elszivárgott”, a pazarló felhasználás is egyre jellemzőbbé vált, miközben a szociálpolitikára fordítható költségvetési keretek egyre kevésbé voltak bővíthetőek, sőt, inkább befagyasztották ezeket.

A korlátozott pénzügyi lehetőségek mellett szükségszerűen merült fel az a javaslat, hogy az automatikusan igénybe vehető normatív támogatás helyett a szükségletekhez jobban igazodó, területileg kiegyenlítettebb ellátást biztosító központi vagy regionális szintű finanszírozásra kell áttérni. Ez úgy valósulhat meg, ha a szolgáltatások működtetésére rendelkezésre álló költségvetési forrást kiemelik az önkormányzati támogatási körből, és önállóan kasszaként működik. A támogatás szétosztása pályázati rendszerben történik, amely képes kiküszöbölni a párhuzamos szolgáltatásokat, figyelembe venni a területen jelentkező igényeket, a kínált szolgáltatás minőségét.

A „Tékozló koldus”-ban szereplő javaslat szerint a központi állam a különböző indikátorok alapján meghatározott pénzkontingenst a Regionális Szociálpolitikai Tanácsoknak adta volna át, amelyek feladata lett volna pályázati rendszerben továbbosztani e forrásokat. Így a Regionális Szo-

ciálpolitikai Tanácsok lettek volna a régiókban az egyes szolgáltatások vásárlói.

A gyakorlatban a javaslat egy része megvalósult (bár úgy is lehet mondani, hogy csak egy része ment át a szabályozásba). A költséghatékonyság és területi megoszlás szempontjából legproblémásabb ellátások – jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, támogató szolgálat, közösségi ellátás – támogatása az önkormányzati finanszírozásból a minisztérium fejezeti költségvetésébe került át. A kör azóta két újabb ellátással: az utcai szociális munkával és a krízisközpontokkal bővült. A fejezeti költségvetésben szereplő ellátásokra minden évben pályázat útján igényelhetnek támogatást a szolgáltatók. A pályáztatás, a forrásokért folytatott verseny a piaci elemeket erősítheti a szociális szolgáltatások esetében is. De a megoldás kockázata, hogy a *szakminisztérium költségvetésében szereplő előirányzatok a tapasztalatok alapján mindig könnyebben „faraghatók”, mint a normatív támogatások kiadásai.*

A *Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió* ezen elképzelést továbbfejlesztve arra tesz javaslatot, hogy a szociális ellátások forrásainak kezelésére az államháztartáson belül önálló alap jöjjön létre, és az intézményi finanszírozást a tevékenység alapú váltsa fel. A finanszírozás átalakítását új igazgatási struktúra keretében végeznék, és megszűnne az önkormányzati ellátási felelősség is. A jelenlegi szabályozáshoz képest ez valóban strukturális átalakítást jelentene.

A gyakorlati megvalósíthatóság vizsgálatakor számtalan részletkérdés felvethető, mint például a szolgáltatási csomag tartalma, meghatározása. De amire mindenképp fel kell hívni a figyelmet, az az, hogy a *kézi vezérlésnek* – például, hogy mely szolgáltatókkal kötnek szerződést – *megvannak az árnyoldalai*. Én a pályámat még a tanácsi rendszer fennállásakor kezdem el, amikor is a minisztériumi, megyei döntésektől függött, hogy mely település kapott pénzt a fejlesztésre. Ennek kritikájaként született meg a nyolcvanas évek végén a normatív támogatások rendszere. Az, hogy a koncepcióban leírtak megvalósulnak-e és milyen mértékben, most is a döntéshozók akaratán fog múlni, és nem a szakértők vagy az apparátusban dolgozók tudásain, tapasztalatain.

Miközben összességében túl sok sikertörténetről nem lehet beszámolni, azt sem tartom helytállónak, hogy a reformmunkálatok semmilyen hatást nem gyakoroltak a szociális ellátórendszer alakulására. E hatás biztosan nagyobb lett volna, ha a források is kedvezőbben alakulnak. És bár kétségtelen, hogy az „üléspont meghatározza az álláspontot”, azzal nem értek egyet, hogy az apparátusban dolgozók szánt szándékkal elszabotálták volna a szakértők által kidolgozott reformokat. Az ott dolgozók többsége elkötelezettje a szociálpolitikának, azon munkálkodik, hogy a lehetőségeken belül a legtöbb segítséget kapják meg a nehéz helyzetben élő emberek, családok. És azzal fejezem be, amivel indítottam: a jövőben sem szabad feladni a jobbítás szándékát, tovább kell dolgozni a szociális ellátórendszer fejlesztésén, átalakításán.

Melléklet

A szociális és gyermekvédelem személyes gondoskodás keretébe tartozó ellátások (2012. I. 1.)

Szociális szolgáltatások (1993. évi III. Tv.)	Gyermekekre irányuló szolgáltatások (1997. évi XXXI. Tv.)
1. Alapellátások – falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás – étkeztetés – házi segítségnyújtás – családsegítés – jelzőrendszeres házi segítségnyújtás – közösségi ellátás – támogató szolgáltatás – utcai szociális munka – nappali ellátás (hajléktalan, idős, fogyatékos stb.) 2. Szakosított ellátások – ápolást, gondozást nyújtó intézmények (idősek, pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, fogyatékosok, hajléktalanok otthona) – rehabilitációs intézmények (az idősek kivételével az összes többi) – lakóotthon (fogyatékos, pszichiátriai beteg, szenvedélybeteg részére) – átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény (időskorúak gondozóháza, fogyatékos személyek gondozóháza, pszichiátriai betegek vagy szenvedélybetegek átmeneti otthona, éjjeli menedékhely, hajléktalanok átmeneti szállása)	1. Gyermekjóléti alapellátások – gyermekjóléti szolgálat – gyermekek napközbeni ellátása (bölcsőde, családi napközi, családi gyermekfelügyelet, házi gyermekfelügyelet) – gyermekek átmeneti gondozása (helyettes szülő, gyermekek átmeneti otthona, családok átmeneti otthona) 2. Gyermekvédelmi szakellátások – otthont nyújtó ellátások (nevelőszülő, gyermekotthon, lakásotthon) – utógondozói ellátás – területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás