

Párbeszéd a romok között – reformgondolatok a személyes gondoskodást nyújtó szociális szolgáltatásokról

Bevezetés

A szociális¹ és a gyermekvédelmi törvény² által szabályozott személyes gondoskodást nyújtó szociális szolgáltatások köre a szociális-jóléti rendszerek egy igen szűk körét öleli fel. A szociális szektorral kapcsolatban a pénzbeli ellátásokra, támogatásokra, kedvezményekre, a „forintosítható” tételekre kerül a hangsúly. Pedig a személyes gondoskodást nyújtó szektorban több ezer önkormányzati, egyházi és civil szervezet működik, nagyságrendileg 100 ezer szakember dolgozik a területen és több százezer személy veszi igénybe a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatásokat, ellátásokat. Potenciálisan szinte mindenki kapcsolatba kerül élete során a személyes gondoskodás valamelyik formájával, ha nem is önmaga, de hozzátartozói révén.

Az elmúlt évtizedben az ellátórendszer problémáival kapcsolatos írások közül érdemes kiemelni Győri Péter „Tékozló koldus ruháját szaggatja” című írását, mely a területet érintő reformkísérletekről és azok kudarcáról ad képet (Győri 2012). Ennek egyfajta konstruktív irányba történő átfordításaként született írás a szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatokról (Darvas 2013). A 135 oldalas írás nem csak szolgáltatási szektorra nézve tartalmazott javaslatokat, hanem egy tágabb szociálpolitikai körben fogalmazott meg problémákat és javaslatokat. Ezen írás megállapításait tekintve elmondható, hogy közel 8 év távlatából a felvetett problémák tekintetében nem történt érdemi előrelépés. A társadalom- és szociálpolitikai probléma-elemzésekben a szociális szolgáltatási szektor marginálisan jelennek meg (Ferge 2017) vagy egyáltalán nem (Jakab 2017). Az utolsó nagy átfogó szolgáltatási reformkísérlet a *Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció 2011–2020* formájában indult el (Czibere 2011), ami részleges eredmények felmutatása után szintén a problémák érdemi orvoslása nélkül került ki a kormányzati intézkedésekből. Bár a koncepció a szociális szolgáltatások tekintetében átfogó formai és tartalmi reformot tartalmazott, pont ezek az elemek nem tudtak megjelenni a gyakorlatban.

Az ágazat problémáival kapcsolatban 2018. szeptemberében tettem közzé a *Párbeszéd a romok között* című anyagot a SzocOkos honlapon. Az írás iránt a viszonylag magas olvasottság ellenére szakmai közegben alacsony volt az érdeklődés, szakmai reakciók nem születtek. Egyes gondolatok ugyanakkor tovább éltek valamilyen érdekvédelmi megmozdulásban, megalapoztak szakmai együttműködéseket. Ennek az írásnak egyfajta továbbgondolása, aktualizálása a jelenlegi írás, egyes pontok részletesebb kidolgozásával törekedtem a koncepció bemutatására. Jelen írásban 9 probléma-területet határozok meg, ezen belül további jelenségeket azonosítok. Ezekre alapozva 20 olyan intézkedést javaslok, melyek megvalósítása meglátásom szerint a szociális ellátórendszer jövőbeni működési feltételeit javítaná. Ezek mindegyike részletesebb elemzést érdemelne és a kapcsoló intézkedések hasonló szintű kibontást, erre terjedelmi okokból itt nincs lehetőség.

¹ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

² 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

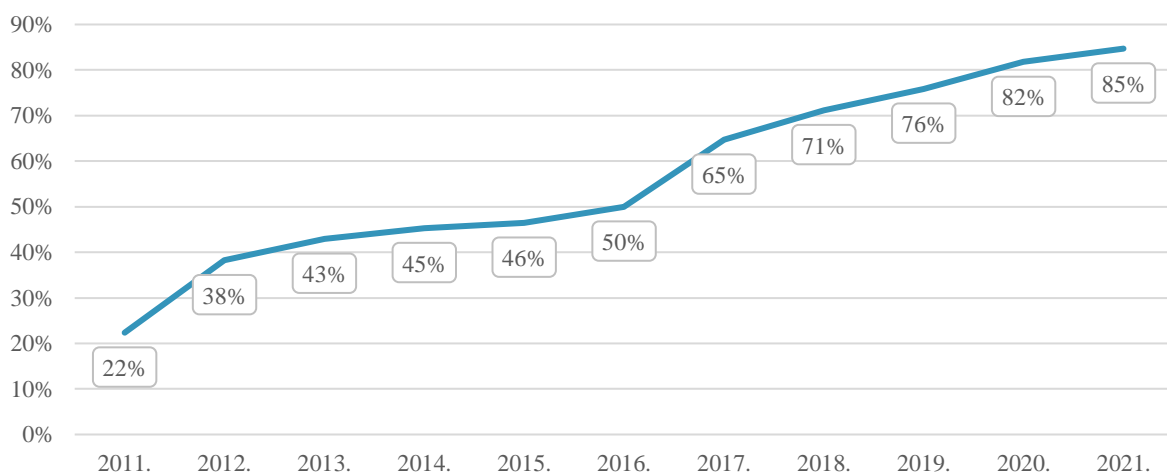
1. Források bővítése és szerkezetváltása

A szociális ellátórendszer esetében egyszerre van szükség a forrásbővítésre és a forrásrendszer szerkezeti átalakítására. Önmagában a működési források bővítése elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges eszköz a szakma helyzetének stabilizálására, illetve javítására. A beavatkozásnak alapvetően 3 területe van: a szociális területen dolgozók átfogó **(1) bérrendezése**, a szolgáltatások működését biztosító **(2) állami finanszírozás rendezése** és a **(3) fejlesztési források kiszámítható biztosítása**. A működéshez elengedhetetlen továbbá a **(4) transzparens működés és gazdálkodás** és a **(5) valódi szektorsemlegesség** megteremtése.

1.1. Bérrendezés

A kormányzat a 2010-es évek óta több lépésben feldarabolta és újraszabályozta önálló jogállási törvényekkel a közszférát. Jelenleg 10 munkajogot szabályozó törvény létezik, ebből 7 már 2010 után született. Több állami alszektorban a kormányzat sajátos bér és illetményrendszereket alakított ki, a közalkalmazotti ágazatokban is erősen specializált, nehezen áttekinthető illetmény- és pótlékrendszerek születtek. Ezek az egyes ágazatok dolgozóit további alcsoportokra bontják, a korrekciójuk is egymástól eltérő időpontokban (akár év közben, visszamenőleg) történik. Ez együttesen követheletlenné és áttekinthetlenné teszi a közszféra illetményrendszereit. Folyamatban van a közalkalmazotti szférában maradt dolgozók kiszorítása a Kjt. hatálya alól, ez olykor teljes szektorokat érint (mint pl. a közművelődési dolgozókat 2020-ban), más esetekben pedig fenntartóváltásokkal, intézményi átszervezésekkel történik (pl. a szociális ágazatban vagy a felsőoktatásban).

A szociális ágazat illetményrendszerének alapját a közalkalmazotti illetménytábla adja. Ennek alapszámait és szorzói 2008 óta gyakorlatilag változatlanok. Az utolsó, táblát érintő módosítás során 2017-től 3 fizetési fokozattal egészült ki a tábla. A bértábla befagyasztása jelentős összegeket vont el a szociális ágazat dolgozóitól, az összevont ágazati pótlékkal számolt bérek jelentősen elmaradnak attól az illetményszinttől, ami a bértábla minimálbér és bérminimum alapú indexálása esetén előállna. Ez egyfajta folyamatos forráskivonásként is értékelhető. A befagyasztás következménye, hogy a minimálbér és a bérminimum fokozatosan felülírja a teljes közalkalmazotti bértáblát, 2021-ben a bértábla 85%-a - 170 cellából 144 – a minimál bérszintek alatt van.



1. ábra. A minimálbér, illetve bérminimum alatti cellák aránya a közalkalmazotti bértáblában (2011-2021)

A kormányzat egyik célkitűzése volt egy önálló bértáblát tartalmazó *szociális életpályamodell* létrehozása, ez azonban nem valósult meg. A bértábla átfogó rendezése helyett lépett be a képbe a *szociális ágazati pótlékok* rendszere: a 2013/2014-től alkalmazott szociális ágazati bérpótlékot és a 2015-ben bevezetett kiegészítő pótlékot 2016 decemberétől összevonták. Az életpályamodell bevezetéséig ideiglenes megoldásként alkalmazott pótlékrendszer rögzült. A bérrendszer egységét tovább bontotta, hogy 2017. január 1-jétől belépett a *bölcsődei pótlék*, ez 2020-tól további belső felosztást kapott. 2018. január 1-től a Kjtvr. kiegészítésével megjelent az *egészségügyi kiegészítő pótlék* is. Ezzel sikerült a szociális szféra addig egységes illetményrendszerét is csaknem áttekinthetetlen mértékben feldarabolni.

További komoly probléma, hogy a jelenleg alkalmazott illetményrendszer a közalkalmazott bértáblához képest jelentős mértékben vesztett a progresszivitásából, a szolgálati idő emelkedésével elérhető illetmény-növekedés jelentősen (átlagosan 20%) csökkent, de a magasabb végzettségek sem járnak olyan bérelőnnyel, ami a közalkalmazotti bértábla szorzószámaiból következne. Az összevont ágazati pótlék módosításai több évben csak a bérminimum hatása miatti rendezetlenség kezelésére szorítkoztak, emiatt a magasabb végzettségű, évtizedes szakmai gyakorlattal rendelkező személyek körében évekig nem történt bérfeljesztés. A 2020. januártól érvényes egységes, bérminimum emeléssel együtt (!) 14%-os bérfeljesztés alapvetően megkésett, elégtelen szintű beavatkozás volt. 2021-ben nem történt a szektorban bérfeljesztés.

Összességében a *szociális ellátórendszer a közfeladatot ellátó ágazatok között az egyik legalacsonyabb bérszinttel rendelkezik*, a közfoglalkoztatottak nélkül számolt ágazati átlagbér a *nemzetgazdasági átlagbér 70%-ától nem tud elszakadni*. Ilyen feltételek mellett a szociális dolgozók pályán tartása nem lehetséges, az új dolgozók belépése pedig szintén ellehetetlenül, hiszen az alacsony jövedelem a pálya iránti érdeklődést előli. A bérfeszültség ma már nemcsak a közszféra és a versenyszféra között áll fenn, hanem szociális ágazat és a közszféra más ágazatai (pedagógus, egészségügy) között is, sőt, ezen túl a szociális szféra egyes területei között is.

A helyzet megoldása érdekében egy kétlépcsős bérfeljesztésre lenne szükség, első lépésben egy általános, szakma anyagi megbecsültségét jelentősen javító intézkedésre lenne szükség (min. 25-30%-os egyszeri bérfeljesztéssel), ezt követheti 1-2 éves távlatban a tényleges életpályai illetményrendszer kidolgozása, amit az ágazat átfogó reformjával lehet összekapcsolni.

1.2. Állami finanszírozási rendszer átalakítása

A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban áttekinthetetlen finanszírozási rendszer működik, gyakorlatilag semmilyen egységes alapelv nem érvényesül, szolgáltatásonként (és van, hogy még azon belül is) eltérő elvek alapján történik a finanszírozás. Néhány példa a létező rendszerekről:

- teljesítmény-indikátor nélküli finanszírozási rendszerek,
 - települési lakosságszám alapú (pl. család- és gyermekjóléti szolgáltatás),
 - fix összegű szolgáltatás-finanszírozás normatív vagy pályázati alapon (pl. tanyagondok, alacsonyküszöbű szenvedélybeteg-ellátás, utcai szociális munka);
- teljesítmény-indikátorra épülő finanszírozási rendszerek,
 - férőhelyszám (megállapodás-szám) alapú finanszírozás,
 - ellátotti létszám alapján,
 - valós létszám (nappali ellátások többsége, gyerekházak),
 - számított létszám- indikátor (házi segítségnyújtás),
 - egyéb teljesítmény-indikátor (pl. támogató szolgálat feladatmutató);
- elismert szakmai dolgozók, számított segítői munkatárs alapú finanszírozás;

- osztott szakmai létszám és dologi finanszírozási rendszer (szakosított ellátások);
- hibrid megoldások (teljesítményfüggetlen alaptámogatás + teljesítmény-indikátorra alapuló);

Az azonos tevékenységi profilú szolgáltatások esetében is nehezen összevethető rendszerek alakultak ki (pl. a tevékenységükben hasonló támogató szolgálat – személyi segítség vs. házi segítségnyújtás), ez egyéb tényezőkkel együtt erősen torzítja a szolgáltató rendszer szerkezetét. A szociális ellátórendszer működésének javításához a finanszírozási rendszereket lényegesen egyszerűsíteni kell, fel kell számolni a bonyolult, szolgáltatásonként teljesen más elvekre épülő számítási rendszereket. A finanszírozási elvek egyszerűsítése kívánatos a transzparencia, a működés tervezhetőségének javítása szempontjából is. Az egyszerűsítéssel az ellenőrzésre fordítandó erőforrások is redukálhatók. Az egységesítésben alapelv lehet a személyi és dologi finanszírozás szétválasztása. A személyi kiadásokat a tényleges szakmai és technikai létszám-elvárásokhoz kell igazítani, a személyi költségeket a tényleges teljes költség alapján 100%-ban kell finanszíroznia az állami költségvetésnek (ez a jelenleg a szociális ágazati pótlékrendszer működési rendszere szerint megvalósítható). A dologi költségeket szolgáltatás-specifikus költségvetés alapján, éves indexálással kell átadni a fenntartóknak, e téren lehetne differenciálni teljesítmény vagy egyéb paraméterek mentén ügyelve arra, hogy az analóg tevékenységek azonos finanszírozási elvekre épüljenek.

A finanszírozási összegek mögötti háttérszámítások jelenleg nem ismertek, az ágazat megfelelő működéséhez a költségvetési forrásokat a tényleges elvárásokhoz, valós költségekhez igazítva kell kialakítani, ezeket döntés előtt pontosan fel kell mérni, optimális esetben a fenntartókkal egyeztetni szükséges.

Az ágazatban folyamatosan jelennek meg új szakmai és nem szakmai jellegű többletfeladatok (pl. adatvédelmi feladatok) finanszírozási ellentételezés nélkül. Az esetlegesen finanszírozott új feladatoknál (pl. szociális diagnózis, óvodai és iskolai szociális segítség) az adott finanszírozás elégtelen (a személyi kiadásokat sem fedezi). A jövőben az új, többlet (szakmai vagy technikai) feladathoz azok erőforrás-igényéhez mérten finanszírozást kell rendelni.

A finanszírozási rendszerek átfogó reformja itt is 2 lépcsőben valósítható meg, egy átmeneti, működést stabilizáló többletforrás-juttatás mindenképpen szükséges. A második lépcsőben kerülhet sor az ellátórendszer szerkezeti reformjára, amire a megfelelő szakértői és társadalmi viták után kerülhet(ne) sor.

1.3. Fejlesztési források kiszámítható biztosítása

Az állagmegőrző és fejlesztő célú infrastrukturális beruházásokra évek óta döntő részben az EU pályázatok biztosítanak forrást. Ez a fenntartók/szolgáltatók részére (kiírástól függően) korlátozottan hozzáférhető. A felhívások nem feltétlen az aktuális problémákra reagálnak, a pályázatok megvalósítása lassú és körülményes. Az EU források jelentős része egyszerűen a kormányzati-ágazatirányítási feladatokra (pl. informatikai rendszerek fejlesztése), szociálpolitikai deficitek fedezetére szolgál, amiket fejlesztési programba csomagolnak. Lokális szinten is az EU projektek jelentős része az intézményi infrastruktúra-deficit pótlására szolgál (pl. informatikai és egyéb eszközök beszerzése). Az EU fejlesztési források kihasználása terén nagyon sok probléma merül fel, a lassú és bürokratikus megvalósítás, költség-deficit, elosztási problémák – ez egy különálló, nagy terjedelmű írás témája lehet. Az EU források esetében mindenképpen javítani kell a koordinációt, gyorsítani a lebonyolítást. Nem elfogadható, hogy több éves csúszások alakulnak ki, melyek visszavetik az ellátórendszer működését, nem mellesleg önmagukban is jelentős költségnövelő hatással bírnak.

A fenntartók jelentős része saját forrásból kénytelen fejlesztéseket kigazdálkodni, de ha a fenntartói forrásokat a működési költségvetés leköti, meghiúsulnak a fejlesztések. A fejlesztések elmaradása a szolgáltatás minőségének csökkenését eredményezi, illetve anyagilag is kifejezhető károkat okoz az ellátórendszernek (szervízszolgáltatások költsége, kieső, rosszul hasznosuló munkaidő értéke, stb.).

Az ágazatban célzott és kiegyensúlyozott infrastruktúra-fejlesztés szükséges, ennek alapja az eszköz- és fejlesztési igények szisztematikus felmérése. Hazai pályázati forrás néhány szolgáltatás típus esetén létezik (pl. támogató szolgáltatás gépjármű-beszerzésére), ezek volumene azonban elmarad a szükséges mértéktől. A fejlesztések elmaradása a munkakörülmények színvonalát, a szolgáltatás minőségét rontja, ezzel az ellátotti körnek okoz károkat. Szükség van EU pályázati rendszeren kívüli, stabil, tervezhető hazai fejlesztési forrásokra. A két forrásrendszert össze kell hangolni, ne maradjon lefedetlen szolgáltatási terület.

1.4. Transzparens működés és gazdálkodás

A transzparencia (átláthatóság) a rendszerek azon tulajdonsága, állapota, amikor a rendszer működése mindenki számára áttekinthető, értelmezhető, megérthető. Ennek legfontosabb területei:

- működési és gazdálkodási adatok értelmezhető, elemezhető kontextusban hozzáférhetősege;
- működési szabályok, eljárásrendek átfogó megismerése;
- döntésekhez alapot szolgáló adatok hozzáférhetősege és döntési mechanizmusok megismerhetősege.

A transzparencia alapvetően a szolgáltatói oldal (a fenntartótól a szolgáltatóig) és bármely külső fél között értelmezhető, ebben egy kiemelt részterület a szolgáltató-kliens kapcsolat. Ugyanakkor a transzparencia az állam és a szociális ellátórendszer tagjai, illetve az állam és a társadalom között is fontos lenne.

A szociális ágazat transzparenciája a szolgáltató – kliens dimenzióban a legjobb, a terület erőteljes szabályozottsága és a kapcsolódó számonkérés miatt, de e téren is lehetne javítani. A szolgáltatói oldal transzparenciájának emelése például a Szociális Ágazati Portál fejlesztésének (intézménykereső) egyik kiemelt szempontja volt, ami nem valósult meg. Az állami transzparencia a szociális ágazatban (is) viszont rendkívül alacsony:

- a működési és gazdálkodási adatok hozzáférhetősege alacsony, elavult és nem áttekinthető adatok állnak rendelkezésre;
- a kormányzat kritikus területeken szándékosan blokkolja az adatok hozzáférhetőségét (pl. az ágazati munkaerőhiányra irányuló kutatás nem került nyilvánosságra, a koronavírus járvány időszakában pedig értelmetlenül hosszú az adatigénylésekre a válaszigidő).
- kétséges az is, hogy maga a kormányzat is tisztában van a pontos adatokkal – az elektronikus adatgyűjtésre létrehozott OJR a mai napig nem működik megbízhatóan;
- a döntési mechanizmusok zártak, az egyeztetések szűk körben történnek (sok esetben nem is lehet tudni, kikkel egyeztet a kormányzat), a társadalmi egyeztetés gyakorlatilag megszűnt, a döntést megalapozó adatok sem megismerhetők.

Az ágazati transzparenciához hozzáférhető (online), áttekinthető adatok szükségesek az ellátórendszer minden területéről és minden szintjén (helyi szinttől az országosig). Szükséges az adatok rendszeres és szisztematikus elemzése, és az adatvédelmi szabályok figyelembe vételével kutatási céllal hozzáférések biztosítása (pl. kutatási adattárház létrehozása, működtetése).

Szisztematikus és átfogó kutatási programok, elemzések kellenek az ellátórendszer működésének megismerésére. A már elkészült kutatások, elemzéseket publikussá kell tenni, ne csak egy szűk (politikai) kör tudjon róluk.

1.5. Valódi szektorsemlegesség

A finanszírozási rendszer alapszinten nem tesz különbséget a fenntartó típusok között, de a végső egyenlegben erős különbség tapasztalható: az állami és egyházi fenntartók kedvezőbb (vagy inkább kevésbé kedvezőtlen) körülmények között látják el ugyanazt a feladatot, mint a nem állami szektor civil, non-profit szervezetei. A probléma gyökere a feladatellátáshoz elégtelen normatív állami finanszírozásban keresendő. A hiányt az önkormányzati fenntartó a saját költségvetéséből pótolja ki, amit az állam annak ellenére a saját ráfordításaként számol el, hogy nem a központi költségvetést terheli, hanem az önkormányzat alrendszerét. Az egyházak a különböző egyezmények és szerződések alapján jogosultak a központi költségvetés szerinti normatív támogatás és a teljes állami ráfordítás különbözetére (aktuálisan 76,2%), amit a központi költségvetés finanszíroz. A legrosszabb helyzetben a „nem állami, nem egyházi” szervezetek állnak, az ő működési hiányukat semmilyen állami forrás nem fedezi. Ez a fenntartónként eltérő finanszírozási konstrukció jelentős ágazaton belüli feszültségeket generál. A kiegészítő normatívák rendszeréből mára nem sok maradt, a társulási formák esetében fordul elő, de kétséges, hogy szerepét betölti-e, bár az anyagi többletforrás a megmaradt társulások fennmaradását némileg támogatja.

A megoldást a valós költségekhez és szakmai tartalomhoz igazodó a finanszírozás jelentené, ez esetben a szektorális kiegészítő normatívák rendszere feleslegessé is válna. A szükséges kiegészítő normatívákat valós költségtényezőkhöz kapcsolódóan kell meghatározni.

2. Önálló szakmai irányítás

A szociális ellátórendszer méreténél és jellegénél fogva igényli az önálló szakmai, szakpolitikai vezetést, mely kompetens módon képes a szakmai jelenségeket érzékelni, értelmezni és a maga területén intézkedni.

2.1. Önálló szakmai minisztérium

A szociális terület a rendszerváltás óta eltelt időszakban döntően más szaktárcák részeként működött. A terület megfelelő irányításához, működtetéséhez elengedhetetlen a más ágazatok irányításától független, nem alárendelt szerepű szakmai irányítás létrehozása. Akár önálló minisztérium, akár csúcsminisztériumon belüli egységként működik a tárca, a szakmai autonómiát biztosítani kell.

A tárca vezetését miniszteri szinten sosem látta el szociális szakember, államtitkári szinten is csak elvétve akadt szakterületen tudással, tapasztalattal rendelkező személy. A hatékony működéshez elengedhetetlen, hogy a minisztérium és a szakmai államtitkárságok vezetői pozíciói csak szakmai végzettséggel és gyakorlattal legyenek betölthetők.

A jelenlegi kormányzati ciklusban a szociális ágazatirányítás is töredezetté vált, a drogpolitika az egészségügyi területhez került át, a felzárkózással kapcsolatos területet pedig a Belügyminisztérium kapta meg. 2020 végén a családpolitikai tömb vált ki és lett önálló (tárca nélküli) minisztérium. Ez a jelenség a szaktárca belső válságát mutatja, egyszerűen szétesik a szakmailag összefüggő terület. Az egymáshoz tartozó szakpolitikai részeket újra egységes szervezetbe kell integrálni.

2.2. Háttérintézményi rendszer helyreállítása

Az egykor területi alapon szerveződő módszertanok felszámolása után a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (NCsSZI) 2016 nyarán beolvadt a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalba (NRSZH), amit ugyanannak az évnek végén megszüntettek és 2017-től a módszertani feladatok a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz (SZGYF) kerültek. Innen 2021 januárjától ismét egy önálló intézmény, a Nemzeti Szociálpolitikai Intézet (NSZI) veszi át a feladatokat, magához vonva más háttérintézmények egyes feladatait is, illetve szervezetekhez széttagolt feladatokat. A folyamatos átszervezések mellett párhuzamos rendszerként kialakult az egyházi fenntartók saját módszertani intézményrendszere, melyeket értelemszerűen ezek a jelentős átszervezések nem érintettek.

A szakmai irányítás, szakmatámogatás elképzelhetetlen stabilan működő, együttműködő, központi és területi háttérintézmények nélkül. A jelen pillanatban zavaros kialakítású rendszerrel szemben egy stabilan működő, erős jogosítványokkal rendelkező, önálló szakmai háttérintézmény-rendszer kialakítása közvetlen területi elérhetőségek biztosítása mellett. A rendszer ne legyen folyamatos átszervezések alanya és az intézményi feladatellátáshoz megfelelő erőforrásokat biztosítani szükséges.

Központi iránymutatások nélkül a területi ellenőrző hatóságoknál (KH, MÁK) azonos jogszabályi alapokon is divergens gyakorlatok alakulnak ki, ez sérti a jobbiztonságot és rontja a szolgáltatások minőségét. Módszertani feladatok megerősítése éppen azért fontos, hogy megfelelő iránymutatások kidolgozásával az ellenőrző hatóságok munkáját segítse a módszertani intézményrendszer.

Az egyházi intézmények önálló módszertani hálózata a szektorsemlegesség jegyében újragondolandó: szigorúan véve nincs olyan szociális szakmai szempont, ami a külön hálózat létjogosultságát igazolná, hiszen a szolgáltatási kimenetnek világnézetileg semlegesnek kell(ene) lennie.

2.3. Valódi szociálpolitika

Országos és helyi szinten is aktuális politikai trendektől függ az ellátórendszer, annak egyfajta leképeződése, ami a politikai ideológia gyakorlatban ültetésével foglalkozik a szociális problémák feltérképezése és kezelése helyett. Maga a központi politika is gyakran beleavatkozik a szociális ellátórendszer alapjait jelentő rendszerekbe, a hajléktalanság alaptörvényi szintű kriminalizálása, a család fogalmának szűkítése, a keresztény-konzervatív értékrend állameszmévé emelése mellett aktuálpolitikai szinten is történnek beavatkozások. Egyre több esetben romlik le a szociális ellátórendszer politikai végrehajtóvá, „szociális rendőrré” és olykor kampányeszközzé. Ezek a jelenségek a szociális munka alapvető értékeit kezdik ki és megkérdőjelelik az ellátórendszer működési céljait.

A politikai befolyás jelentősen csökkentette (megszüntette) a szakma autonómiáját, gyakorlatilag ma csak (helyi, országos) politikai szinten átfuttatva valósulhat meg bármilyen szakmai kezdeményezés. Ez érdek- és érték-konfliktusokat generál, ezektől teszi függővé a szakmai döntéseket, hozzájárul a szakma iránti bizalom elvesztéséhez. Elemi szükséglet, hogy

- a szociális programok koncepciója ne a politikai állásnak megfelelő szemezgetés alapján álljon össze,
- a tervezés időtávlatai legyenek reálisak – ne akarjon gyorsabb lenni a szükségesnél és vegye figyelembe a hosszú távú hatásokat;
- a kialakított koncepciót következetesen képviselje és vigye végig, ne „patchwork” alapon működjön.

Nyilvánvaló, hogy szociálpolitikát politika nélkül nem lehet csinálni – ez realitás. De szükség lenne arra, hogy a politikai szereplők figyelembe vegyék a szociális szakmai érveit és erre építve olyan szociálpolitikai koncepcióval rendelkezzenek, ami akár több cikluson keresztül is következetesen képviselhető.

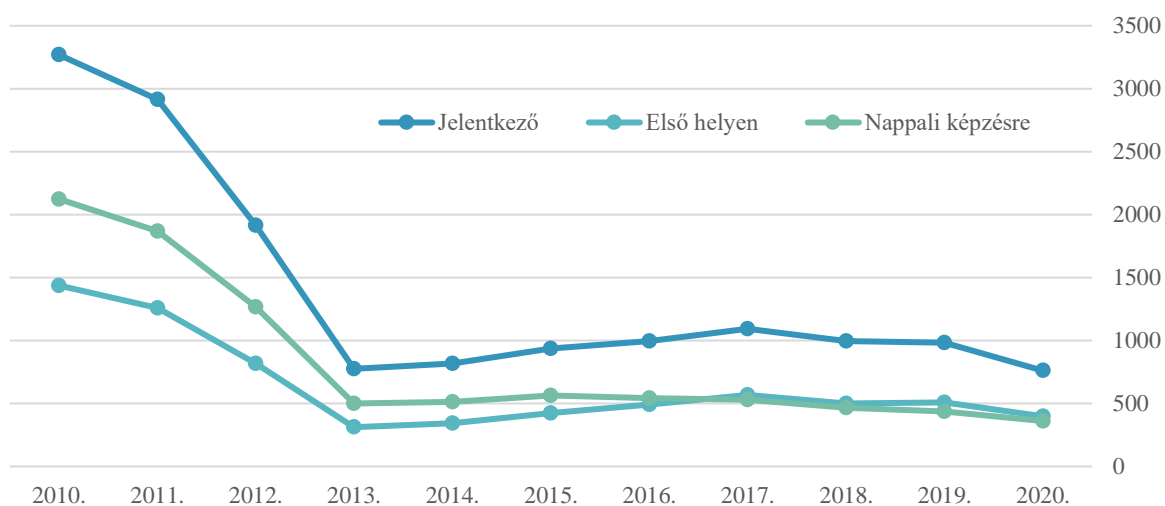
3. A humán erőforrás válság kezelése

3.1. Személyi létszám-igények felmérése

A szociális területről jelentős mértékű az elvándorlás miközben folyamatosan jelennek meg a jelentős személyi létszámokat igénylő feladatok (óvodai-iskolai szociális segítő tevékenység, szociális diagnózis, felzárkózási célú projektek). Lassan eléri az ágazat azt a szintet, hogy az alapfeladatok ellátásra sincs személyi létszámban fedezet (ennek jelei megmutatkoztak a koronavírus járvány ideje alatt). Az ágazati munkaerő-hiány felmérésről készült tanulmány nem került nyilvánosság elé, csak elszórt adatok jelentek meg belőle. Szükség lenne közvetlen mérési programokra, kutatásokra (feladattérkép, erőforrás-igény, ill. leterheltséggel kapcsolatos kutatások formájában), melyek alapján a szolgáltatásokhoz, tevékenységekhez, feladatokhoz kapcsolódó személyi feltételrendszer újra-kalibrálható lenne.

Az oktatási-képzési adatok szerint a szakma igényeitől jelentősen elmaradó a területre érkezők száma, gyakorlatilag nincs a szakmának utánpótlása. Szakirányú szociális felsőfokú képzésbe egyre kevesebben jelentkeznek, néhány év alatt elképesztő mértékű visszaesés következett be (a mélypont 2013 volt), az egyes intézményekben az évfolyamok létszáma drasztikusan visszaesett.

Az adatok értelmezésekor pedig figyelembe kell venni, hogy a jelentkezők számánál jóval kevesebb azok száma, akik meg is kezdik a képzést. Akik befejezik, azok sem feltétlen az ágazatban helyezkednek el, vagy nem sokáig maradnak a területen. A pályáról kilépők pedig nagy eséllyel soha nem térnek vissza. A szakma megbecsültségének erőteljes javítására, versenyképes bérekre és komoly szakmai fejlesztésekre lenne szükség ahhoz, hogy a továbbtanulók számára vonzóvá váljon a szociális pályát.



2. ábra. Szociális munka (BA) képzésre jelentkezők száma az általános felvételi eljárásban (2010-2020.)³

³ Felvi.hu éves felvételi közleményi alapján

A feladatellátáshoz kapcsolódó személyi feltételek elmaradnak a feladatok ellátáshoz valóban szükséges erőforrás-igényektől – igazából a legtöbb szolgáltatás esetében teljesen tisztázatlan, hogy ezek a személyi előírások mi alapján keletkeztek. Az alultervezett személyi feltételrendszer túlterhelést okoz a dolgozóknál, ez fokozza az elvándorlást, és rontja az ellátás minőségét. Számos esetben a létszám-előírás teljesen rugalmatlan - a járásonkénti 1 fő szociális diagnózist készítő szakember, a legkisebb (kb. 8 ezer fős) és a legnagyobb (233 ezer fős) járásban egységes. Bizonyos szolgáltatásoknál a létszám-norma és a finanszírozás élesen elválik egymástól, pl. a család- és gyermekjóléti szolgálatok és központok esetében.

A koronavírus járvány rámutatott arra, hogy a személyi feltételek tekintetében mennyire sérülékennyé vált a szociális ágazat. Számos bentlakásos intézményben a járvány érintette a dolgozókat, az egyébként is krónikus létszámhiányt kritikussá tette, a feladatellátás az összeomlás szélére került miközben semmilyen érdemi segítséget nem kaptak az intézmények. A jövőre nézve szükséges olyan krízishelyzeti intézkedéscsomag kidolgozása is, ami egy hasonló helyzetben érdemi segítséget tud nyújtani a szociális intézményeknek, szolgáltatóknak.

3.2. Végzettségek, képesítések

A szakmai képzések tartalma egyre kevésbé illeszkedik a terepmunka során megkövetelt készségekhez, ismeretekhez, kompetenciákhoz. A terepre érkező személyek esetében problémát jelent a tényleges gyakorlati munka megkezdése, a betanulás sok esetben csaknem a nulláról indul. Sok szakmai vita tárgya a reflektív képességek, az önismeret hiánya a pályára érkezőknél. A szakmai képzések tartalmának felülvizsgálata indokolt ezek alapján.

A szakmai rendeletek a területre jelentős számban engednek nem szociális szakirányú végzettséggel rendelkezőket, akiknél hiányoznak a szociális szakmai professzionális ismeretei⁴. Az alternatív végzettségként elfogadott képzések esetén gondoskodni kell arról, hogy a területre lépéshez szükséges ismeretekkel rendelkezzen a képzést elvégző személy. A munkakörök és a szakmai végzettségek terén le kell határolni a rendszer gerincét adó munkaköröket és végzettségeket, ezekben meg kell követelni a professzionális szociális szakmai ismereteket. Ezekhez kapcsolódhatnak a kiegészítő (asszisztens) munkakörök és végzettségek, illetve a speciális ismereteket hordozó kiegészítő professziók (pl. speciális szolgáltatások) munkakörei és végzettségei. Ezzel a rendszerrel a szakma szociális szakmai integritása fenntartható lenne – ha adottak azok a személyi feltételek, melyek az működéshez szükségesek.

Az OKJ rendszer változásai nehézkessé teszik a szakképzettségek és a szakmai elvárások összehangolását, gyakorlatilag átláthatatlanná kezd válni a terület, különösen a több évtizeddel ezelőtt tanult kollégák helyzete kritikus, egy munkahelyváltással szakképzetlenné válnak miközben már újra nem tudnak becsatlakozni a képzési rendszerbe. Az új szakképzési törvény⁵ a középfokú oktatás területére korlátozza a szociális alapszakmák tanulását, ez várhatóan a gondozói szakmákban is visszaesést fog hozni.

A szociális munka területén a képzésekben szükséges a magas óraszámú szakmai készség- és önismeret-fejlesztés és terepgyakorlat. A szakmai tudás és az alkalmasság együttes kialakítása szükséges. Egyre nagyobb arányban vannak jelen olyan munkatársak a területen, akik a szociális szakma alapvető elveivel ellentmondó néztek szerint gondolkodnak, nyilatkoznak és tevékenykednek, ezért a szociális szakterülettel kapcsolatos minden képzési szinten és formában meg kell erősíteni a szakmai etika oktatását.

⁴ Lásd a 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 3. és a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 2. mellékletét

⁵ 2019. évi LXXX. törvény a szakképzésről

3.4. Szupervízió, coaching és egyéb tanácsadás

A szociális munka megfelelő elvégzésének feltétele, hogy megfelelő szakmai kísérő szolgáltatások álljanak rendelkezésre. Ezek ma az ellátórendszer számos területén nem érhetőek el. Szupervízió általános biztosítása minden szolgáltatási formában szükséges lenne, illetve szükség szerint coaching, szervezeti szintű tanácsadás.

3.5. Egyéb, munkaerő-megtartó intézkedések

A munkaerő megtartás alapvető stratégiai intézkedések mellett is igényel gyors, munkavállalói elégedettséget javító intézkedéseket. Dolgozói felmérések alapján olyan intézkedési csomag összeállítására van szükség, mely segíti a munkaerő megtartását, ilyen pl. a dolgozói biztonságot erősítő intézkedések végrehajtása.

Be kell látni, hogy a jelenlegi folyamatokat tekintve néhány éven belül komoly válsághelyzet alakulhat ki az ágazatban akkor is, ha nem jelentkezik a járványhelyzethez hasonló túlterhelés. Tudatosítani kell, hogy egy egyszeri bérrendezés már nem elégséges eszköz a helyzet stabilizálására és a folyamat megfordítására, ehhez több évre tervező, komplex intézkedéscsomag kell, ami a bérrendezésen túl számos más eszközt is tartalmaz.

4. Célok, akcióterületek, eszközrendszer átgondolása

4.1. Praxiselméleti rendrakás

A szociális ellátórendszernek itthon nincs általános koncepciója arra, hogy végső soron mit is akar elérni. Keverednek egymással a különböző megközelítési modellek, szemléletek (medikális, jogi, gazdasági, szolgáltatási, pszichológiai), de nincs felépítve az az elméleti koncepció, ami megfelelő szakmai keretet adna az ellátórendszernek. Ráadásul szolgáltatásonként eltérő lehet a modellek súlyozása. A szolgáltatási rendszer újragondolásához szükséges lenne a szolgáltatási paletta szisztematikus elemzésére az elérhető praxismodellek és szemléletek alapján. Csak erős elméleti alapokon történhet meg a definíciós modellek kidolgozása, szolgáltatási tevékenységek és feltételrendszer általános és célcsoport-specifikus leírása, szabályozása.

A szociális szakma jelenlegi háttere teljesen mellőzi a XXI. századi társadalom kihívásaira (pl. IT forradalom, fenntarthatóság) való választ. A szakmának is meg kell újulni az aktuális társadalmi helyzethez, igényekhez és a 21. század technológiájához igazodóan. Ahhoz, hogy a szakmai keretrendszer és a gyakorlat meg tudjon a kihívásoknak megfelelően újulni, először „fejben” kell rendet rakni.

4.2. Célcsoport-i szükségletek mérése, szolgáltatások adaptálása

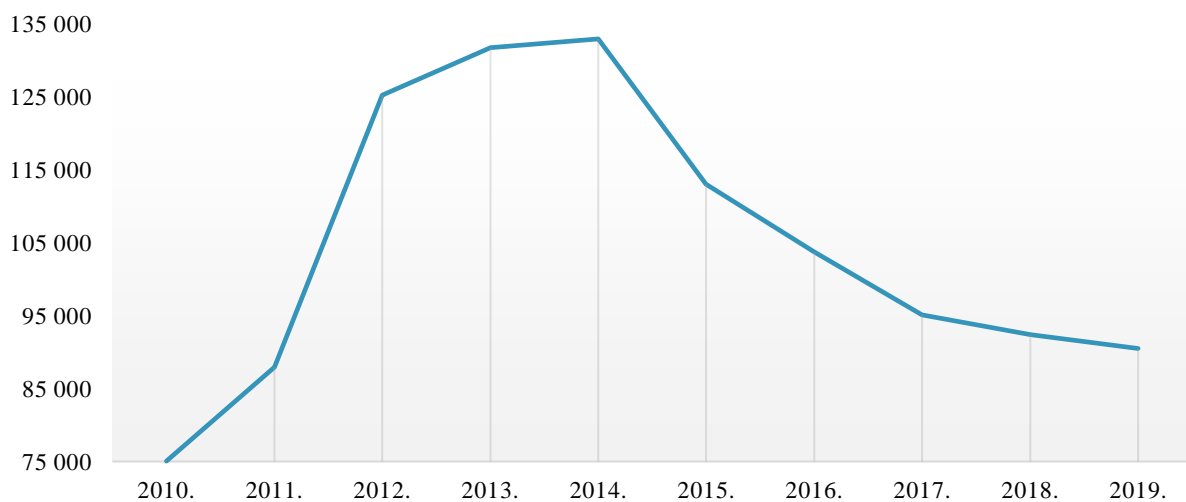
Ha őszinték akarunk lenni, akkor alapvetően nincs átfogó képünk az ellátotti kör igényeiről, így azokat nem lehet visszaforgatni a szolgáltatás tervezésébe és fejlesztésébe. A helyi szinten végzett igényfelmérések használhatósága kérdéses (komoly kutatómódszertani dilemmákat vet fel, amikor a szolgáltatás nyújtója gyűjt saját tevékenységéről véleményeket az ellátási körében), de ezek begyűjtése, összesítése sem megoldott.

Az szolgáltatásokkal kapcsolatban az adatok szisztematikus gyűjtése sem megoldott, a KENYSZI alá tervezett tevékenység-adminisztrációs modulok nem készültek el, így a szolgáltatásokról minőségi elemzésre érdemes adatokat nem gyűjt a kormányzat. Átfogó szociális kutatások, célfelmérések pedig nem készültek az elmúlt években. Meg kell jegyezni,

hogy ezek az adatgyűjtések eleve csak a tényleges igénybevevők mintáján vehetők fel, arra vonatkozóan nincs adat, hogy a szolgáltatási körön kívüli, jogosult személyek miért nem veszik igénybe a szolgáltatást és egyébként az ő szolgáltatási igényük mi lenne.

Jó eséllyel a rendszerben nagy súllyal jelen van a Ford-effektus⁶, vagyis az jut szolgáltatáshoz, akinek az igénye megegyezik a szolgáltatási kínálattal, aki ettől eltér, nem jut szolgáltatáshoz, nem elégíti ki a szükségleteit vagy más csatornákon át teszi. Az ellátórendszer kialakítása rendkívüli mértékben torzítja az igény és szükségletrendszert, hiszen a kínálat befolyásolja, hogy ki milyen szolgáltatáshoz fér hozzá és ott mit kap. Jó példa erre a házi segítségnyújtás rendszere, ahol a szabályozás változásai néhány év alatt hatalmas keresletet generáltak, majd a szigorítás révén szintén néhány év alatt az igénybevevők harmada kiesett az ellátásból (ez más, főleg újonnan indult szolgáltatásoknál is kimutatható).

Több célcsoport esetében a potenciális igények mind a kapacitás, mind a szakmai tartalom tekintetében messze meghaladják a kapacitásokat, de ezeknek ennek a többlet-igénynek a mérése nem történik meg. Mind a támogató szolgáltatás (Meleg 2017), mind a házi segítségnyújtás (Meleg 2019) esetében kimutatható, hogy az időbeli lefedettség elégtelen, jelentős bővítésre lenne szükség a rendelkezésre állási időben.



3. ábra. Házi segítségnyújtás keretében ellátottak száma a KSH adatai alapján (2010-2019.)

A folyamat mögött alapvetően pénzügyi szempontok húzódnak meg, hiszen a jelenlegi alulfinanszírozott rendszerben nincs abban érdekelt fél, hogy további szolgáltatási igényeket tárjanak fel.

4.3. Profiltisztítás

A szociális területen ma számos funkció keveredik egymással, ezek nem egy esetben versengenek és egymás rovására működnek.

- **Gondozási-ápolási feladatkör** – önálló életvitelhez szükséges készségek, képességek megtartása, fejlesztése, pótlása, alapvetően szükséglet alapú szolgáltatások formájában.

- **Hatósági feladatkör** – jogi szinten definiált feladatok ellátása, „kényszer” erő alkalmazása, jellemzően hatósági intézkedések megvalósítása a szociális ellátórendszer erőforrásaira támaszkodva.

⁶ Henry Ford állítólagos mondása: „A vevő olyan színű autót kap, amelyet akar, feltéve, hogy feketét akar”

- **Szociális munka** – kliens problémák és erőforrások rendszerének kezelése a szociális munka eszköztárával.

A funkciók keveredését, versengését erősíti a dolgozók túlterheltsége, illetve az ellátórendszer szervezetlensége, kontaminációk a szerepkörökben. A három funkció közül mind a gondozói, mind a hatósági funkció a szociális munka rovására terjeszkedik az ellátórendszerben, lásd példaként a család- és gyermekjóléti szolgáltatás összevonása után a családsegítés háttérbe szorulását a gyermekvédelmi feladatokkal szemben. Más szociális szolgáltatások esetében a gondozási funkció szorította háttérbe a szociális munka funkciót. Emiatt alaposan meg kell erősíteni a tényleges szociális munka jellegű feladatellátást.

A szociális ellátórendszer és más ágazatok (egészségügy, foglalkoztatás, oktatás, stb.) között a határterületeken bizonytalanságok tapasztalhatók, redundanciák vannak a rendszerekben, illetve az ágazatközi feszültségek jelennek meg (tartós ápolás helyzete).

Megfontolandó, hogy az erősen specializált intézményrendszerben a specifikációt nem az intézmény típusában, hanem a tevékenységek szintjén kell megvalósítani, maga az intézmény pedig rugalmasan, a keresletnek megfelelően működne (pl. sok esetben teljesen felesleges az ápoló-gondozó tevékenység intézményi-szolgáltatási szintű). Ehhez illeszkedhetne a személyi feltételeknél jelzett hármasság tagolás, a gerincet adó szociális végzettségek és a hozzájuk kapcsolódó asszisztencia és kiegészítő specializációk kerete.

4.4. Szakmai eszközök biztosítása

A szociális munka több területen látványosan „eszköztelenedett” az elmúlt években. Az önkormányzatok mozgásteret folyamatosan szűkült, a szociális ellátásokhoz vagy egyéb erőforrás jellegű segítséghez jutás a területi közigazgatásban koncentrálódott. A szigorodó szabályozás mellett egyre nehezebb segítséghez jutni. A szociális támogatások összege elinflálódott, a rendszeres vagy krízisjuttatások összege nem elegendő a szociális problémák megoldásához. Megfelelő anyagi alapú eszközrendszer hiányában a szociális munkások beavatkozása sok esetben eredménytelen, emiatt a szociális juttatások összegét újra kell kalkulálni.

Önmagában egy szociális szolgáltatónak, magának a szociális munkásoknak a tényleges behatási képessége a kritikus helyzetekben minimálissá vált. A szakmai módszerek alkalmazása idő és energiaigényes, alapos felkészítést, folyamatos képzést, szupervíziót, esetmegbeszélést és egyéb szakmai támogatást igényelnek – ez jelenleg hiányzik a rendszerből. Egy átlagos szociális munkás a hétköznapiakban szűk szakmai repertoárból dolgozik gyenge szakmai támogatás mellett. A munkát segítő speciális szakemberekből, szolgáltatásokból hiány van, ezek a járási szinten koncentrálódtak, a perifériákon élőknek nehezen elérhetők.

A szociális munkás tekintélye, „szavának a súlya” ágazaton belül és azon kívül is inflálódik, folyamatosan kiegészítő igazolásokra, alátámasztásokra van szükség ahhoz, hogy egy hatóság elfogadja a szociális munkás álláspontját. Nagyon kevés olyan eljárás van, ahol önmagában egy szociális munkás véleménye döntő erejű lehet.

5. Szabályozás megújítása

5.1. Jogalkotási kiszámíthatóság, stabilitás

A jelenlegi jogalkotás sok tekintetben improvizatív jellegű, sok a szabályozási hiba, amit módosítások sorával kell kezelni („bug fix” jogalkotás). A szolgáltatások jogi környezete nem stabil, a működés csak rövidtávon tervezhető. Akár évente is jelentős változások történhetnek (lásd a házi segítségnyújtás példáját), megjelent a „spontán jogalkotás” a rendszerben, ami ötletszerűen, rövid határidővel visz be megkérdőjelezhető tartalmakat a szociális ellátórendszer

világába. A folyamatosan változó szabályozási környezet az ellátást is bizonytalanná teszi, növeli a kockázatát a nem jogszerű gyakorlatok kialakulásának.

A jogalkotás nem transzparens: nem látható szisztematikus jogalkotási stratégia, a szakma bevonása esetleges és alacsony szintű, esetenként extrém rövid (1 napos) „társadalmi véleményezés” lehetséges. A jogalkotásban biztosítani kell a hosszabb időtartamú, szélesebb körű egyeztetést, a gyakorlati problémák mélyebb feltárásával, csökkenteni kell a „bug fix” jellegű jogalkotást (korábbi hibákat javító szabályozást).

5.2. Ágazati jogszabályok rendezése

Szükség van az Alaptörvény revíziójára, mely az elmúlt években több kifogásolható rendelkezéssel bővült. Meg kell szüntetni a család fogalmának önkényes leszűkítését, a hajléktalanság kriminalizációját. Szintén szükséges a diszkriminatív jogszabályi rendelkezések eltávolítása a köznevelési, szociális és családjogi törvényekből. Az egyes speciális helyzetű csoportok jogait a nemzetközi egyezmények és jogi deklarációk szellemében kell meghatározni és gondoskodni kell azok tényleges érvényesüléséről.

A szociális terület jogi szabályozása hatalmas méretűre nőtt, méretéből és szerkezetéből adódóan nehezen áttekinthető. Új szabályozási szint lépett be a szakmai protokollok formájában, ami bár szolgáltatás-specifikus, tovább nehezíti a szabályozás nyomon követését. Az újabb és újabb reformkísérletek, részleges újraszabályozási hullámok egymásra épülő rendszere ma már áttekinthetetlen, bonyolult és gyakorlatban nehezen alkalmazható szabályozási káoszt eredményez. A folyamatos módosítások miatt a rendelkezésekben párhuzamosságok, ellentmondások, joghézagok jelentek meg, ami az alkalmazást nehezíti. Azonos kérdéskörhöz kapcsolódóan több jogszabály folyamatos nyomon követése szükséges. Külön ki kell emelni a közalkalmazotti jogállás kivéztetését, amire valamilyen módon választ kell találni. Vagy a meglévő közalkalmazotti állomány számára kell a Kjt. jelentős reformjával támogatást nyújtani vagy a szociális ágazat számára is biztosítani kell az önálló jogállási törvény fenntartótól független előnyeit.

Célszerű lenne az egyes szakterületeket a szabályozásban differenciálni, a pénzbeli és természetbeni ellátások egységes, személyes gondoskodási formáktól különálló szabályozását megteremteni. A személyes gondoskodás önálló jogszabályi alapot kapjon, ne keveredjen más területekkel, a hatósági elemeket pedig szintén jól körülírtan szabályozni. Szükséges a személyes gondoskodási formák (Szoc. tv. – Gy. vt.) egységes törvényi és rendeleti szabályozása, a két rendszer szinkronizálása a közös pontok tekintetében a törvények és a végrehajtási rendeletek szintjén is.

A szabályozás mennyiségi racionalizálása (áttekinthető, követhető méretű szabályozási anyag) és szerkezeti optimalizálása (adott kérdés egy helyen, megfelelő szinten legyen szabályozva) szükséges.

6. Szolgáltatási szerkezet, intézményi hálózat

6.1. Horizontális és vertikális lefedettség megteremtése

A szolgáltatások legtöbb esetben csak névlegesen fedik le az ellátási területet, a tényleges igényeket kapacitás-hiány miatt nem tudják ellátni, ez egyes vizsgálatokban mérhető is (FARKASNÉ et al., 2016). Az ellátási rendszer szerkezetét elméletileg úgy kell kialakítani, olyan kapacitásokkal, hogy a névleges ellátási területen a szolgáltatás ténylegesen képes legyen a felmerülő igényeket ellátni. A területi lefedettség mérhető szükségletek szerinti megteremtésére van szükség dinamikus kapacitás-menedzsmenttel (feltételezve, hogy a

szolgáltatások működéséhez szükséges források rendelkezésre állnak). Ehhez szükséges egy transzparens és aktív kapacitás-menedzsment (folyamatos mérés, szabad kapacitások átcsoportosítása), illetve kellő rugalmasság (pl. kapacitás puffer létrehozása a költségvetésben). Jelenleg azonos funkciót ellátó szolgáltatások (gondozás) működnek párhuzamosan bizonyos területeken, más régiókban alapfunkciók sem érhetők el. A tevékenység-alapú szolgáltatás-szervezés elvei mentén ezt a rendszert racionalizálni kell, a szociális-gyermekjóléti ellátórendszer szerkezetének rendezése a hatékony működéshez elkerülhetetlen.

Az ellátórendszer progresszív szintjeinek elérésével is gondok vannak, szükség esetén sem tud az ellátott egy intenzívebb támogatást nyújtó szintre lépni, mert számára az nem elérhető. El kell érni, hogy minden problémakörre progresszív szolgáltatási rendszer legyen elérhető. Ez első sorban nem célcsoport-specifikus, párhuzamosan működő szolgáltatási rendszert jelent, hanem funkcionális alapon kialakított, rugalmas szolgáltatási kínálattal rendelkező alaphálózatra van szükség.

A speciális szolgáltatások esetén biztosítani kell a hozzáférhetőséget a szociális ellátórendszer logisztikai háttérét javítani kell.

A jövőben a szociális szolgáltatások hangsúlyos megvalósítási színtere a gondozott/ápolott személy lakhelye, ezt követően jöhetnek szóba a támogatott lakhatási formák, ezen felül kis létszámú intézményi közeget kell fenntartani az intenzív ápoló-gondozó tevékenységek számára.

6.2. Méretgazdaságossági szempontok érvényesítése

A szolgáltatási struktúra jelenleg alapvetően elaprózott, számos olyan szolgálat működik, mely méreténél fogva nem képes szakmailag és gazdaságilag sem hatékony működésre (pl. egyszemélyes családsegítők esete). A kis szolgáltatási méret gátja a rugalmas működésnek, rendkívül sérülékeny a környezeti behatásokkal szemben (pl. fluktuáció), fajlagosan magas működési költségekkel jár és az általános, technikai és adminisztratív feladatok sokkal nagyobb megterhelést jelentenek (pl. minden olyan szabályzatot el kell készíteni, amire egy nagyobb szervezetnél).

A rendszert olyan módon kell kialakítani, hogy a szolgálatok mérete, ellátási területe érje el a racionálisan működtethető értéket. A mikroszolgálatok működését integrálni-koordinálni kell (pl. hálózatba szervezéssel), emellett hatósági ellenőrzési rendszertől független szakmai mentorálással támogatni a működésüket.

6.3. Strukturált modellkísérleti programok

A modellkísérleti programok esetlegességének megszüntetése, a rendszerbe integrálás alaposabb előkészítése. Az evidence based kutatásokhoz hasonló módszertan adaptálása, modellkísérletek előzetes (trial) publikálása és széles körű transzparencia biztosítása, hogy az ellátórendszeri adaptációhoz sokszempontú elméleti és gyakorlati észrevétel érkezzen.

A modellkísérleti rendszerek tudományos elveknek megfelelő vizsgálatához pályázati formában elérhető anyagi ösztönzők biztosítása szükséges – ez jelen pillanatban a szociális terület gyakorlati oldalán csaknem teljesen hiányzik. A megfelelően előkészített és végrehajtott, módszertani támogatással kivitelezett modellkísérleti programok elősegíti az innovációt, a jó ötletek gyakorlati tesztelését, bővítik a hazai eszköztárat, az innovatív ötletek szerzői jogait védi, módszertanilag megalapozott, tudományos megalapozottságú evidenciákat hoz létre, ami a szociális szakma elméleti és gyakorlati presztízsét is emeli.

7. Dokumentáció és adminisztráció

7.1. Egységes elveken működő adminisztrációs rendszerek

Az ágazat nagy mennyiségű személyes információt kezel (rögzít, tárol, továbbít, feldolgoz) a feladata ellátása során. Alapvetően egy fokozatosan növekvő adminisztrációs, dokumentációs kötelezettség terheli az ágazatot, ennek jelentős része nem a feladatellátást, hanem az ágazat és a kliensek feletti kontrollt szolgálja. Az uniós projektek esetében halmozott dokumentációs teherről beszélhetünk, a dokumentációs hibák súlya rendkívül nagy, a „papír” szerepe felülírja a szakmai megvalósítását.

A szociális szolgáltatások adminisztrációs rendszere jelentős technológiai és működésbeli lemaradást mutat, a szükségesnél jelentősen bonyolultabb, jelentős erőforrásokat köt le, a bevitt információk érdemi feldolgozása nélkül. A szolgáltatók esetében sok esetben az információs technológia elavult, a fejlesztésre nincs erőforrás.

Egységes, papír alapú dokumentációt kiváltó elektronikus rendszerek bevezetésére van szükség megfelelő szakmai és erőforrás-támogatással. A bevezetést tesztelési időszaknak kell megelőznie, biztosítani kell a szolgáltatók megfelelő felkészülését.

7.1. Adatvédelem beépítése az ellátórendszerbe

A 2018-tól hatályos GDPR alapján az ágazat teljes adatkezelését újra kell gondolni az alapoktól. A jelenlegi szabályozás nem felel meg az adatkezelés elveinek, csak jogszerűség látszatát kelti. Ma potenciálisan számos, alapelveket sértő gyakorlat működik az ágazatban, az adatvédelemben az intézmények, szolgáltatók és munkatársaik is járatlanok. A minőségi adatvédelmi rendszer kiépítése komoly idő- és pénzráfordítást igényel, ezért a legtöbb helyen csak „papíron” létezik (vagy úgy sem).

A szociális ágazat általános működése is nehezen egyeztethető a GDPR alapkoncepciójával, az adatkezelés és az adatvédelem szintje évtizedes lemaradásban van. Szükséges GDPR-nek megfelelő adatkezelés ágazatszintű megújítása, az alapelvek következetes végigvitele az ágazati jogi és szakmai szabályozásban, dokumentációs és adminisztrációs rendszerekben.

8. Pozitív szakmai kommunikáció erősítése

Hiányzik a szociális szakmai működésével, eredményeivel kapcsolatban az objektív, problémákat és eredményeket együttesen kezelni és bemutatni képes kommunikáció. Általában a negatív eseményeknek van hírértéke, a sikerek nem jutnak el a lakossághoz. A negatív hírek esetén az ágazati vezetés kríziskommunikációja nem megfelelő, az elmúlt években kipattant botrányok, tragédiák esetében jellemzően felelősség-hárításra, illetve problémákat tagadó vagy elfedő erőltetett sikerkommunikációra épült a kommunikáció. Az ágazattal kapcsolatos politikai kommunikáció polarizált, egyik oldalról a sikereket, a másik (ellenérdekelte) oldalról a pedig a kudarokat hangsúlyozó kommunikáció jellemző.

Összességében olyan kidolgozott kommunikációs stratégiára van szüksége az ágazatnak, amiben a helyi szinttől az országosig összefüggően kommunikálja a szakma tevékenységét, sikereit és nehézségeit. Kellenek szakmai „húzónevek” és „arcok”, akik ezt a folyamatot vezetik. Kerülni kell a propaganda jellegű erőltetett sikerkommunikációt.

9. Szakmai érdekérvényesítés

A jelenlegi ágazati problémáknak fontos oka, hogy a szakmai érdekek és értékek érvényesítési képessége rendkívül alacsony. A szakmai közeg erősen passzív, a szakszervezetek és szakmai szervezetek alacsony aktív taglétszámmal bírnak. Sem az országos, sem a helyi politikai közeg nem kedvez a szakmai érdekérvényesítésnek, ez kihat a kliens érdekek képviselésére is.

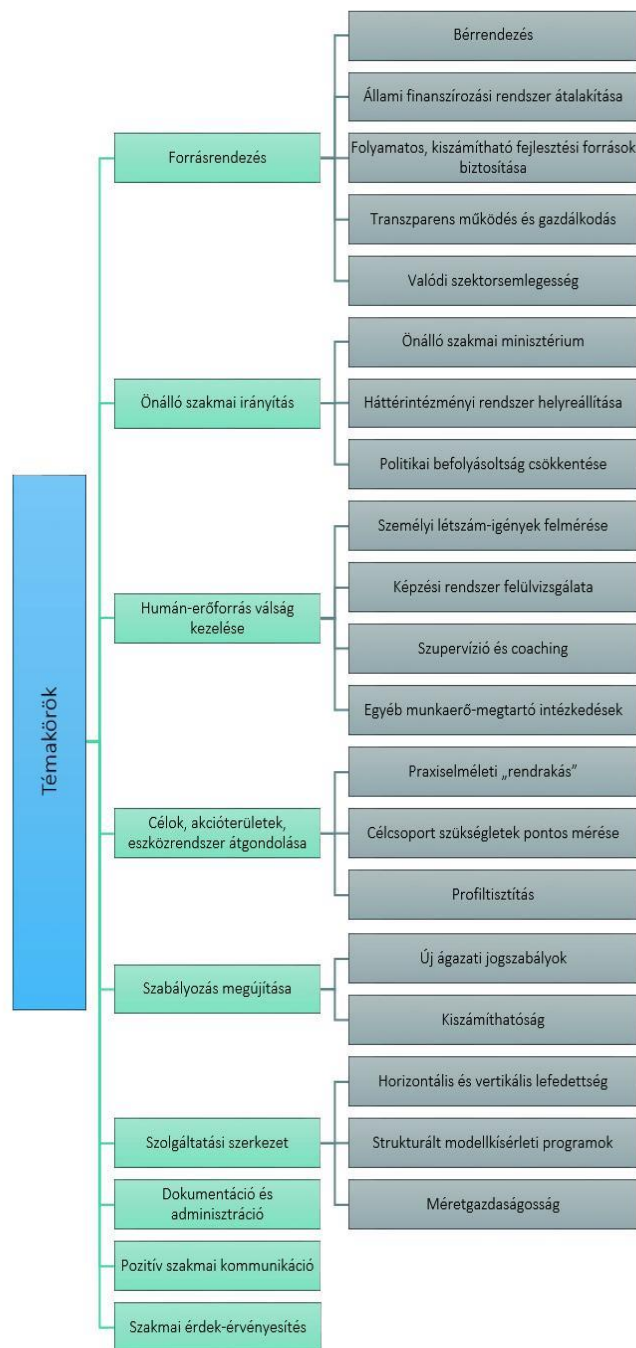
A helyzet részben javítható alulról jövő kezdeményezésekkel, mindenképpen hangsúlyozni kell a folyamatos és agilis szakmai együttműködés szerepét.

Összegzés

A szociális szolgáltatások rendszere számos általános kihívással küzd, ezek megoldása napjainkban egyre sürgetőbbé válik. A felvetett problémák mellé számos szolgáltatás-specifikus probléma állítható, de ezek nagy valószínűséggel felfűzhetők a fent felvázolt rendszerre.

Jelen írás egyfajta vitaindítóként szeretné a közös megoldáskereső gondolkodást segíteni, mely egy alulról építkező szakmai reform alapja lehet.

Meglátásom szerint a szakmai reformnak ugyanis az ágazatban dolgozó szakemberek felől kell kiindulni, amennyiben ez más területekről indul meg, úgy a reformok elmaradása vagy nem megfelelő intézkedések várhatók, melyek végső kárvallottjai a szociális segítséget igénybe vevő személyek.



Irodalomjegyzék

- CZIBERE K., SZIKLAI I., MESTER D., DR. VÖRÖS GY., SIDLOVICS F., SKULTÉTI J., BESZTERCZEY A. (2011): Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció 2011–2020.
- DARVAS Á., FARKAS ZS., GYŐRI P., KÓSA E., MÓZER P.R, ZOLNAY J. (2013): A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. Esély 2013/6/3-137.
- FARKASNÉ FARKAS GY., MELEG S., VELKEI M. (2016): Támogató szolgálatok szakmai felmérése, 2015. Szociálpolitikai Szemle, 2016(2):7-146.
- FERGE ZS. (2017): Magyar Társadalom- és szociálpolitika 1990-2015. Osiris, Budapest.
- GYŐRI P. (2012): Elszabotált reformok – „Tékozló koldus ruháját szaggatja” Dialógus Mózer Péterrel. Esély 2012/2/100-114.
- JAKAB A., URBÁN L (2017): Hegymenet – Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon. Osiris. Budapest.
- MELEG S. (2017. szeptember 4.): Támogató szolgáltatás – Igények és lehetőségek. Forrás: SzocOkos: <http://tamogatoweb.hu/index.php/irasaink1/103-tamogato-szolgaltatas-igenyek-es-lehetosegek>.
- MELEG S., LÁDONYI ZS. (2019). Házi segítségnyújtás iránti igények időbeliségének mérése. Párbeszéd: Szociális Munka folyóirat, 6(3).

Egyéb források

felvi.hu. URL: <https://www.felvi.hu/>

Magyarország közigazgatási helynévkönyve, 2019. január 1. Központi Statisztikai Hivatal 6.2.5.6. Szociális alap- és nappali ellátás, szociális elhelyezés ellátottjai (2000–). STADAT. KSH