

Az SZDSZ szociálpolitikai programtervezete*

1. A helyzet és az adottságok

1.1 Szociális helyzet

Az elhúzódó gazdasági válság és az átmenettel járó nehézségek a szociális helyzet vonatkozásában két rendkívül veszélyes tendenciát eredményeztek.

Egyrészt, a társadalom átlagának, nagyobbik felének az életszínvonala hosszú idő óta folyamatosan romlik, ami nem csak szociális feszültségekkel, a jóléti ambíciók és remények feladásával jár, hanem sokak számára a demokratikus politikai rendszer értékeit is kétségessé teszi.

Másrészt, az átlag elszegényedése mellett egyre kritikusabbá válik az az elszegényedési folyamat, amely jelentékeny társadalmi csoportok egzisztenciájának tartós megrendülésével, eddigi életformájának a szétesésével, perspektíváinak végletes beszűkülésével jár együtt. Ezeket a társadalmi csoportokat nemcsak az jellemzi, hogy az anyagi helyzetük katasztrofálisan romlik, hogy a legelemibb szükségleteik kielégítése is egyre nagyobb nehézségekbe ütközik, hanem az is, hogy tartósan kiszorulnak a munkaerőpiacról, hogy a korábbi életkeretek ezzel együttjáró szétesése visszafordíthatatlan folyamatokat indít el, s hogy mindez nemcsak a mai felnőttek, hanem a gyerekeik jövőjét is tragikusan befolyásolja. Ha ez a tendencia folytatódik, az a magyar társadalom hosszú távra szóló, átjárhatatlan kettészakadását eredményezheti, amit egy esetleges gazdasági fellendülés sem lesz képes belátható időn belül mérsékelni. Az elmúlt évek változásai ugyanis szinte egyik napról a másikra az élet minden fontos területén (munkaerőpiac, második gazdaság, lakássféra, iskolarendszer stb.) egyszerre tették működésképtelenné a korábban bevált stratégiákat, miközben a leghátrányosabb induló helyzetű társadalmi csoportok (az alacsony iskolázottságúak, a szakképzetlenek és kvázi-képzettséggel rendelkezők, a radikálisan leépülő ágazatokban foglalkoztatottak, az elmaradott térségekben, a válságövezetekben és a kistelepüléseken élők stb.) a stratégiaváltásnak szinte egyetlen feltételével sem rendelkeztek. Mindez az érintett társadalmi csoportok visszafordíthatatlan leszakadásával, a társadalmi integráció összeomlásával, „latin-amerikanizálódással” fenyeget.

Éppen ezért a demokratikus, európai normákat kielégítő társadalmi átalakulás szempontjából kulcsfontosságú kérdés az integrált társadalmi viszo-

* 1994. január. Rövidített változat a „Lakásprogram” nélkül.

nyok fenntartása és megteremtése. Ebben az összefüggésben a szociálpolitika a társadalmi átalakulás egyik lényeges eleme.

1.2 A demográfiai helyzet

A társadalom elöregedése (amely a hasonló nyugati tendenciákkal szemben nem a várható élettartam kitolódásával, hanem az aktív korú népesség magas halandóságával függ össze), az európai mértékkel átlagos (tehát nem alacsony) születési és fiatalokú népességi arányok közepette súlyos megrázkódtatást jelent az aktív korú népesség foglalkoztatási arányának radikális csökkenése. (Ez a csökkenés lényegesen jelentősebb, mint a regisztrált munkanélküliek számának növekedése.)

A magyar társadalomban ma a kereső-eltartott arány 40–60%, ami annyit jelent, hogy önmaga eltartásán felül minden 2 kereső, jellemzően munkavállaló állampolgárnak további három személy nyugdíját, gyესét, munkanélküli segélyét, családi pótlékát stb. is meg kell „keresnie”.

A kereső-eltartott arány megváltoztatása nélkül az elvonások mértéke nemigen csökkenthető. Viszont a foglalkoztatottak számának bővítése, az inaktív létszám csökkentése a nyugdíj és más nagy rendszerek reformjával, a gazdaság fellendülésével, átgondolt reformlépések segítségével is csak hosszabb idő alatt érhető el.

1.3 Gazdasági helyzet

Döntően a gazdasági válság és a demográfiai helyzet, kisebb részben az állami apparátusok és ellátó rendszerek diszfunkciói, nem megfelelő működése, ill. a felhalmozódott állami adósságok miatt az elvonások aránya fenntarthatatlanul magas. Már a jelenlegi elvonási arányok mellett is igen kedvezőtlenek a beruházási tendenciák, romlanak a gazdasági felzárkózás esélyei.

A szociálpolitika forrásai sem az elvonási arányok emelésével, sem fedezet nélküli pénzkiadásokkal („bankópréssel”, inflációval) nemigen bővíthetők.

1.4 Az igazgatás, az állami intézmények helyzete

A szociálpolitika minőségét nem csupán a források mennyisége, hanem a rendelkezésre álló forrásokat kezelő intézményrendszer sajátosságai is döntően befolyásolják. Ez az intézményrendszer Magyarországon sohasem volt igazán fejlett, sohasem működött igazán hatékonyan, de a politikai és közjogi változások nyomán – miközben a decentralizálás és demokratizálás terén számos pozitív változás következett be – az igazgatás és az ellátás szervezettsége, szakmai színvonala tovább romlott. A hatásköri megosztás következtében az ország nagyobbik felében (községekben, kisvárosokban) a szociális igazgatás és intézménymenedzselés szakképzetlen apparátusok irányí-

tása alá került, ami bizonyos ellátások és különösen a szolgáltatások terén szembetűnő veszteségekkel járt.

Az ellátások színvonala, valamint a források hatékony felhasználása szempontjából ugyancsak jelentős veszélyekkel jár a társadalombiztosítás reformja (az apparátus megosztása, profiltisztítás stb.), noha a folyamat demokratikus értékeit senki sem vonja kétségbe. Mindenesetre, aki változást akar kezdeményezni a szociálpolitika területén, kénytelen szembenézni azzal a problémával, hogy a szociálpolitika jelenlegi intézményi lehetőségei meglehetősen korlátozottak. Ezért a szociálpolitika területén sem képzelhető el jelentős előrelépés az intézmények, mindenekelőtt az igazgatás és az ellátó intézmények reformja nélkül.

2. Politikai elvek (prioritások és realitások)

2.1 Az általános stratégiai elv, a válságmenedzselés

Mint minden válság menedzselésében, a szociális válság menedzselésében is két, egymásnak gyakran ellentmondó szempont optimális érvényesítésére kell törekedni.

Mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a visszafordíthatatlan és végleges társadalmi leszakadást, a tömeges elszegényedést ki lehessen védeni. Ugyanígy meg kell akadályozni a meglévő és működőképes intézmények összeomlását, gyors leépülését. A már létező szociális jogok megvonása, az úgy ahogy működő intézmények szétverése akkor is súlyos politikai feszültségekkel jár, ha ez stabil, kiegyensúlyozott társadalmi viszonyok között, egy dinamikus növekvő gazdaságban történik. Még inkább így van ez a gazdasági válsággal küszködő mai Magyarországon, ahol a rendszerváltással és a gazdasági recesszióval együttjáró drámai változások következtében a lakosság jelentős része súlyos megrázkódtatásokon megy keresztül, hiszen olyan problémákkal kénytelen szembenézni (a korábban bevált életstratégiák ellehetetlenülése, munkanélküliség, egyes gazdasági ágazatok és térségek teljes leépülése stb.), amelyekkel korábban nem kellett szembenéznie. Ilyen körülmények között a szociális biztonság megmaradt intézményeinek a szétverése, az alapvetően más elvek alapján működő, hatékonyabbnak, gazdaságosabbnak és igazságosabbnak vélt új intézmények kiépítésének távlati ígéretével nagyon veszélyes vállalkozás, ha nem övezi társadalmi konszenzus, és nem teremthető meg rövid távon is a kiszámítható stabilitás és a változások egyensúlya, mert úgy rendítheti meg a maradék szociális biztonságot, hogy cserébe a jövőre vonatkozó ígéreteken túl még hosszú ideig semmilyen ellenértéket nem nyújt a társadalomnak.

Ugyanakkor meg kell teremteni azoknak az új működési módoknak, „technológiáknak”, együttműködési formáknak az alapjait, amelyek kedvező feltételek mellett a fejlődés, a bővülés hatékonyabb kereteit jelenthetik. A modern társadalomfejlődés a szociálpolitika területén is megteremtette azt a közös irányt, célrendszert, amely soha nem volt ugyan vitáktól, hangsúlykülönbségektől mentes, de éppúgy, ahogy az emberi és kisebbségi jogok terü-

letén kialakította azokat az alapvető normákat, amelyeket legalábbis illetlenség megkérdőjelezni, a szociálpolitika területén is megkötötte azokat a politikai kompromisszumokat, és létrehozta azokat az elveket, amelyek a szociális biztonság erősítésével, a szociális jogok bővülésével jártak. A válságmenedzselés kényszerűségei közepette sem feledkezhetünk meg erről.

2.2 Szolidaritás és demokratikus kontroll

A szociális jogok konszenzuális jogok, megfogalmazásuk, bővítésük, átalakításuk, érvényesítésük nem lehetséges társadalmi közmegegyezés nélkül. Az SZDSZ egy új, átfogó *szociális egyezség* létrehozására törekszik a szociális partnerekkel, a társadalombiztosítási önkormányzatokkal és a különböző szociális érdekvédelmi szervezetekkel folytatott párbeszéd alapján. A párbeszéd megkezdésének elengedhetetlen feltétele a jelenlegi helyzetből következő korlátok világos és egyértelmű megfogalmazása.

A szociálpolitika újraelosztási eszközeivel csak azt lehet elvonni és újraelosztani, ami a gazdaságban megteremtődik és elvonható.

A társadalom átlaga, többsége számára a jólétet nem lehet a szociálpolitikai újraelosztás eszközeivel biztosítani, erre a célra sokkal alkalmasabbak a gazdaságpolitikai, foglalkoztatás- és bérpolitikai eszközök.

A szociálpolitikai konszenzusok kialakításakor nem lehet kizárólagos szempont a különböző érdekcsoportok politikai súlya és érdekérvényesítő képessége. Legalább ekkora szerepet kell kapnia annak a meggondolásnak, hogy az esetleges előnyökről való lemondás összhangban áll-e a szociális igazságosság, a méltányosság, a társadalmi biztonság értékeivel.

Az SZDSZ álláspontja szerint, függetlenül attól, hogy a gazdasági és társadalmi körülmények milyen szintű ellátásokhoz biztosítanak feltételeket, törekedni kell arra, hogy:

A szociálpolitika az állam és polgára közötti olyan szerződéses viszony kereteit jelentse, amelyben a polgár kötelezettséget vállal a közterhek arányos viseléséből, ugyanakkor az állam – az elvárható szinteken, eszközökkel – bizonyos létfeltételeket, a szociális biztonságot garantálja.

A jó szociálpolitika mindig demokratikus és racionális annyiban, hogy mindenki számára előre kalkulálhatóan és ellenőrizhetően megnevezi azt, hogy mikor, milyen feltételek között mire lehet számítani. E kritérium teljesítésének eszköze a „szerződés”.

A fenti elveknek megfelelően korlátozni kell minden hivatali önkényt, objektív kritériumok nélkül üzemeltetett, a kliens személyiségi karakterét, „másságát” és érdemeit is minősítő „rászorultsági elvet”. Ehelyett arra kell törekedni, hogy olyan normatív feltételekhez kötött jogosultságokat fogalmazunk meg, amelyek a lehető legpontosabban fedik le a rászorulóknak különböző csoportjait.

A szociálpolitika alapvető célja az, hogy a – tartósan vagy ideiglenesen – gondban levő emberek egzisztenciájának fenntartását és megteremtését szolgálja, de nem szabad az embereket érdekeltté tenni abban, hogy az önálló egzisztencia lehetőségét is feladva szociális ellátásokra rendezzék be életüket,

ahol csak lehet. A pénzbeli támogatásokkal szemben előnyben kell részesíteni a képzési lehetőségeket, tréningeket, a tágran értelmezett rehabilitációs és reszocializációs programokat, a különféle segítő szolgáltatásokat és szolgáltatásokat. Pénzt akkor kell adni, ha nincs más alternatívája a boldogulásnak, a megélhetésnek, de ebben az esetben a jogos és méltányos összeget a lehető legegyszerűbb módon a lehető legkevesebb tortúrával és megaláztatással kell eljuttatni az érdekeltekhez.

A jó szociálpolitika olyan „társasjáték”, amely nem csupán a szolidaritás emelkedett érzését, hanem a szociálpolitika dolgaiba való konkrét bekapcsolódás lehetőségét is felkínálja a társadalom számára.

Finanszírozási szempontból mindez lehetővé teszi az állami források bővítését, de az érdekképviselletekkel és a civil szervezetekkel való együttműködés csak akkor lehet eredményes, ha ehhez megteremtjük a szükséges szervezési, szabályozási és ellenőrzési feltételeket.

A fentiek alapján – különösen a szolgáltatások területén – át kell értékelni az állam szociálpolitikai szerepét. Hosszabb távon fokozatos háttérbe szoríthat az intézmények bürokratikus hierarchiáját feltételező „gondoskodó” szerep, és előtérbe kerülhet a „fogyasztóvédelem”, a közvetett, szabályozási-ellenőrzési eszközökkel operáló „éjjeliőr” és a közpénzek hatékony felhasználását biztosító menedzseri szerep.

3. Tartalmi prioritások (I)

3.1 A nyugdíjrendszer ésszerű reformja

3.1.1 Távlati célok

1. Meg kell maradnia az elfogadható nyugellátást biztosító kötelező rendszernek, azt nem szabad lezüllesztetni a csak minimális népnegyedjű garatáló szintre. Az önkéntes nyugdíjbiztosítás különböző formáinak elsősorban kiegészítő szerepet kell betölteniük a kötelező biztosítás által be nem fogadott többletjövödelmekre építve. A rendszert azonban a mainál rugalmasabbá kell tenni. A kötelező biztosítás főként a bérből és fizetésből élők számára jelenti a legbiztonságosabb megoldást. Bizonyos társadalmi csoportoknak (nagyon magas keresetűek, vállalkozók stb.) eleve meg lehet engedni, hogy a kötelező biztosításból kisserződjenek egy számukra kedvezőbb önkéntes biztosítási konstrukcióba. De az ő számukra is lehetővé kell tenni, hogy ha akarnak, önkéntes alapon benne maradhassanak a rendszerben. Később, az elismert kölcsönös biztosító pénztárról szóló törvény megalkotását követően, a szabad kisserződés lehetőségét minden munkáltató számára biztosítani kell, azal a feltétellel, hogy alkalmazottaik számára legalább azonos színvonalú ellátást szavatoló alternatív nyugdíjbiztosítást garantálnak. Az a célszerű, ha a kötelező rendszer és a különböző önkéntes rendszerek együtt léteznek, és különösebb nehézség nélkül át lehet lépni az egyik rendszerből a másikba, vagy vissza. Az önkéntes, alternatív rendszerek kiépítését sem kikényszeríteni, sem meggátolni nem szabad. Ez azt jelenti, hogy a szabad kisserződés

jogi és egyéb feltételeit biztosítjuk, de sem a járulékkulcsok és ezzel együtt az ellátások színvonalának radikális csökkentésével, sem egyéb eszközökkel nem teremtünk kényszerhelyzetet, mondván, hogy a minimális alapnyugdíjon túl az önkéntes biztosítási formák felhasználásával ki-ki maga gondoskodik az időskori anyagi biztonságáról.

2. A kötelező nyugdíjbiztosításnak továbbra is a felosztó-kirovó rendszer alapján kell működnie, mert ebből kilépni csak rendkívül súlyos társadalmi igazságtalanság árán lehetséges. Az ingyenes vagyonszerzés hozamának csak a demográfiai hullámzásokból eredő finanszírozási problémákat enyhítő korrekciós funkciója lehet.

3. Az új nyugdíjrendszernek a generációk közötti új társadalmi szerződésre kell épülnie. E szerződés feltételrendszerét egy új nyugdíjtörvényben kell rögzíteni. A törvénynek egyrészt úgy kell rögzítenie a kötelezettségeket és jogosultságokat, hogy az hosszú távra is kiszámítható viszonyokat teremtsen, hogy az állampolgár tudja, hogy mit kell teljesítenie, és ennek fejében mire számíthat, másrészt az új rendszer teljes kiépüléséig (kb. 2007) tartó átmeneti időszakra is olyan szabályozást kell kialakítani, amely előre kalkulálhatóvá teszi a reformlépések sorrendjét és azok következményeit.

4. Egy olyan kötelező nyugdíjrendszert tartunk finanszírozhatónak, amely minden évben az abban az évben érvényes átlagbérek 60 százalékának megfelelő átlagnyugdíjat biztosít. Ennek megfelelően a nyugdíjba vonuláskor megállapított nyugdíj átlagosan az utolsó kereset 60 százaléka. (Az egyes nyugdíjak a megállapításkor a nyugdíjazási életkortól és a szolgálati idő hosszától függően ettől fölfelé és lefelé is eltérhetnek.) A megállapítás alapja 2002-ig az 1988-tól a nyugdíjba vonulás időpontjáig számított (teljes mértékig indexált) átlagkereset. 2003-tól a nyugdíjba vonulás időpontját megelőző 15 év indexált átlagkeresete.

5. A rendszernek a jelenleginél lényegesen nagyobb mértékben kell jutalmaznia a nyugdíjkorhatárnál későbbi nyugdíjba vonulást, és kisebb mértékben, de szankcionálnia kell a korábbi nyugdíjba vonulást.

6. Az új rendszer finanszírozhatóságának elengedhetetlen feltétele, hogy megvalósuljon a női korhatár már elhatározott mértékű és ütemű emelése. Ez azt jelenti, hogy 1995-től két évenként egy évvel kell emelni a női nyugdíjkorhatárt. Így 2003-ban a nők és férfiak korhatára egyaránt 60 év lesz. Ezt követően újabb két évenkénti egy év emeléssel 2007-re kell eljutni az általánosan érvényes és hosszú távon is tartható 62 éves korhatárig. Mindez az átmeneti időszakában nem zárja ki a korhatár előtti nyugdíjba vonulást, de ennek ára az alacsonyabban megállapított nyugdíj.

7. 2007-ig meg kell szüntetni a degressziót, a nyugdíjminimumot, az emelési minimumot és maximumot. Ezzel párhuzamosan a költségvetés terhére fokozatosan be kell vezetni – először a 70 éven felüliek, majd a 65 éven felüliek számára is – az öregségi nyugdíjminimumot, ami állampolgári jogon jár mindazoknak, akik nem szereztek nyugdíjjogosultságot, illetve erre a minimumra egészíti ki azoknak a nyugellátását, akiké nem éri el a minimum szintjét.

8. Rögzíteni kell a járuléklafont, vagyis azt a jövedelmi szintet, ameddig a kötelező biztosítás befogadja a jövedelmeket. Ennek meghatározására, il-

letve emelésére a kiszámíthatóságot biztosító algoritmust kell kidolgozni. (Pl. az adott év átlagkeresetének a négyeszerese.)

3.1.2 Kiszámítható átmenet

1. A degressziót, a minimumokat és az emelési plafont csak fokozatosan lehet kiiktatni. Először az emelési plafont kell megszüntetni, mert a megállapításkor még elfogadható szintű nyugdíjak gyors értékvesztésének ez a legfőbb oka. Az öregségi nyugdíjminimum teljes kiépülésével párhuzamosan a degresszióból finanszírozott szolidarisztikus kiegyenlítő mechanizmusok (nyugdíjminimum, emelési minimum) és ezáltal maga a degresszió is csak fokozatosan iktathatók ki a rendszerből.

2. A jelenlegi szabályozás szerint 1988 és az utána következő évek (részben indexált) átlagkeresete alapján számítják ki a nyugdíjat. Az idő előrehaladtával így lehetővé válik, hogy egyre több év (indexált) átlagkeresetét vegyék figyelembe a nyugdíj kiszámításánál. 15 évnél érdemes megállni, mert ekkor a beszámítási időszak már lehetővé teszi a korábbi befizetésekkel arányos és így méltányos nyugdíj megállapítását.

3. A vagyonszerzés keretében át kell engedni a Társadalombiztosításnak a privatizációs bevételek 40 százalékát. A további vagyonszerzésnél előnyben kell részesíteni az ingatlanokat.

4. Figyelembe véve a korhatáremelés tervezett ütemét, a függőségi hányad elkövetkező években várható viszonylag kedvező alakulását, a vagyonszerzésből származó, reálisan tervezhető többletbevételt, a tartalékolás szempontjait, és feltételezve, hogy a munkanélküliségi ráta, illetve az aktív korúakon belül az aktív-inaktív arány nem romlik tovább, betervezhető a már megállapított nyugdíjak értékvesztését részben kompenzáló óvatos korrekciós program.

5. A nyugdíjemelések mechanizmusa az elkövetkező években. A nyugdíjakat továbbra is a nettó átlagkereset-növekedés arányában kell emelni. Továbbra is az adott évben várható, az adott év állami költségvetésében rögzített, becsült adatból kell kiindulni, de az év végéig végrehajtandó második emelésnél figyelembe kell venni a tényadat esetleges eltérését a becsülttől.

3.2 Óvatos racionalizálás a szociális jövedelmek területén

Mindig a szociális jövedelmi programok állnak a szociálpolitikai érdeklődés homlokterében. Ez vonatkozik mind a lakosság „politikai elvárásaira” (az emberek pénzben könnyen formulázni tudják érdekeiket), mind az állami apparátusra (az apparátus számára a „pénz-postázás” messze a legegyszerűbb feladat).

Ennek ellenére a szociális jövedelmek terén kicsi a mozgástér – bármiféle változtatásra.

A gazdaságból történő jövedelemkivonás növelésére nincs reális lehetőség,

ugyanakkor, a kereső eltartott arányt, valamint a lakosság szociális állapotát figyelembe véve az elvonási kulcsok mérséklésére sincs igazán mód.

Az alacsony átlagos bérszínvonal miatt erősen korlátozott az a lehetőség is, hogy a költségvetésen belül csoportosítsunk át forrásokat a szociális jövedelmekre.

Mindebből nemcsak az következik, hogy a magas adó- és járulékkulcsokkal is csak viszonylag kevés pénzt lehet beszélni, hanem az is, hogy kicsi a rés a munkajövedelmek és a szociális jövedelmek között, azaz, a szociális jövedelmek növelése a „csapda-effektus” kiterjedését eredményezné (az emberek még inkább ellenérdekelte válnának abban, hogy rosszul fizetett munkát vállaljanak).

Ilyen feltételek mellett két alapvető célt lehet megfogalmazni a jövedelmi programok területén:

3.2.1 Minimális „túlélési” szintek garantálása

Világossá kell tenni, hogy a gazdaság és a költségvetés mai helyzetében a szociálpolitika nem tud a hivatalos létminimumnak megfelelő jövedelmet garantálni a polgároknak, s a hivatalos létminimum nem lehet a rászorultsági elv alapján nyújtott ellátások mércéje. Kénytelenek vagyunk ennél lényegesen szerényebb, a létminimum 60 százaléka körül mozgó szinttel beérni. Arra viszont törekedni kell, hogy ez a szint, megalázó tortúrák nélkül, minden rászoruló számára biztosítva legyen.

(Érvként nem csupán arra lehet hivatkozni, hogy nem lehet a szociális minimum 12 ezer forint akkor, amikor a bérminimum 9 ezer, hanem arra is, hogy ha az állami gondoskodás kiterjed a bérek kompenzálására is, akkor nincs esélyük a munkavállalóknak és a szakszervezeteknek arra, hogy tisztességes béreket követeljenek ki a munkaadóknál. Gazdaságpolitikával, foglalkoztatáspolitikával, szakszervezeti politikával elő kell mozdítani a bérek emelésének lehetőségét, és ezt követhetik a szociális jövedelmek is. Már csak azért is, mert a bérarányos elvonások /TB-járulék, SZJA/ ehhez fedezetet is teremtenek...)

A rászorulóknak többségének ezt a minimális túlélési szintet jól célzott programokkal az egyedi jövedelemvizsgálat kényelmetlen, megalázó és költséges tortúrája nélkül is biztosítani lehet. Az ellátatlan vagy a majdnem teljesen ellátatlan idős emberek problémáját a garantált öregségi minimummal kell megoldani (ld. nyugdíjprogram), a fogyatékosok, alacsony szolgálati idő után megrokkantak, sérültek számára a munkaképesség-csökkenés eddigénél szigorúbb vizsgálata és lényegesen hatékonyabb rehabilitációs programok beindítása mellett rövid időn belül ki kell építeni az egységes egészségkárosodási járadékot. A tartós munkanélküliek, ill. a gazdasági válság által leginkább sújtott társadalmi csoportok és térségek megélhetési gondjain elsősorban foglalkoztatáspolitikai, oktatáspolitikai eszközökkel és térségi válságkezelő programokkal kell segíteni. Az eseti elbíráláson alapuló segélyezést azok számára kell fenntartani, akik számára a fenti eszközök sem jelentenek megoldást. Tudomásul kell azonban venni, hogy a legnehezebb

helyzetben lévő térségekben és ezen belül is a legrosszabb adottságokkal rendelkező településeken a hatékony válságkezelés és az igazán hatékony foglalkoztatás- és oktatáspolitikai lehetőségei is rendkívül korlátozottak. Ezért a helyi önkormányzatoknak járó szociális normatívát a jelenleginél sokkal differenciáltabban kell szétosztani. A differenciálás mai mértéke nem csökkent, hanem növeli a szociális helyzetben és a kilábalási esélyekben megmutatkozó, amúgy is szélsőséges különbségeket.

3.3 A gyermekes családokat érintő ellátások reformja

3.3.1 Családi pótlék

Az SZDSZ nem támogatja a családi pótlék radikális reformját. A kiadást csökkentő javaslatok között ugyan újra és újra felvetődik a családi pótlék megadóztatásának gondolata, de a javaslat ellen szól, hogy az eltitkolt jövedelmek mértéke és rendkívül egyenetlen eloszlása miatt a személyi jövedelemadó-rendszer keretében bevallott jövedelmek nem a tényleges jövedelmi viszonyokat tükrözik. A családi pótlék megadóztatása csak felerősítené az ebből eredő torzításokat, mert az elvonás mértéke sem lenne jövedelemarányos. Szükségesnek tartjuk viszont a jelenleginél nagyobb differenciálást a sokgyerekes és az egyszülős családok javára, mert ez az a két demográfiai tényező, amely a legnegatívabban befolyásolja az egy főre jutó jövedelmet, és a legsúlyosabb terheket rója az eltartó(k)ra. A fokozatos differenciálást az elkövetkező néhány év során a családi pótlék emeléséhez kapcsolódva kell biztosítani oly módon, hogy a viszonylag kedvezőbb helyzetű kategóriákban (egy- és kétgyerekes házaspárok) egyáltalán nem, illetve az átlagosnál csak kisebb mértékben, míg a kedvezőtlenebb helyzetű kategóriákban (három- és többgyerekes házaspárok, két- és többgyerekes egyszülős háztartások) az átlagosnál nagyobb mértékben kell emelni. Ezen túl újra bevezethető az a korábban alkalmazott gyakorlat, hogy egy gyerek után csak annak 6 éves koráig jár családi pótlék. Addigra a fiatalok többnyire túljutnak a családalapítás nehézségein, s ha közben születtek még gyerekek, akkor továbbra is jár a családi pótlék.

A családi pótléknak a gyerekes családok számára olyan bázisjövedelmet kell biztosítania, amely a jelzett megszorításokkal (családtípusonként eltérő mértékben) fedezi a gyereknevelési költségek meghatározott hányadát. Ezért az elosztási arányok módosítását célzó átmeneti időszak után a családi pótlék karbantartására a költségvetés teherbíróképességét figyelembe vevő, ugyanakkor garanciákat is biztosító emelési módszert kell kidolgozni az érintett érdekegyeztető fórumok bevonásával.

3.3.2 Anyasági ellátások

A gyerekes családok helyzetét, a gyermeknevelés feltételeit jelentős mértékben befolyásolják az ún. anyasági ellátások. Ezek közül a terhesség utolsó szakaszára és a gyermek születését követő időszakra járó terhességi-

gyermekágyi segély esetében érintetlenül kell hagyni az ellátás jövedelempótló funkcióját, vagyis a megelőző keresettől függő megállapítási módot. Az ezt követő időszakra a gyermek 3 éves koráig járó ellátások (gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély) mostanáig a társadalombiztosítást terheltek, de 1994-től a profiltisztítás keretében kikerülnek a társadalombiztosítási ellátások közül, és a velük kapcsolatos ellátási kötelezettséget a költségvetés vállalja át. Ez megfelelő alkalmat teremt arra, hogy mindkét ellátási formát újraszabályozzuk, és a szociális szempontokat jobban kielégítő új szabályozást vezessünk be. A GYED-et pillanatnyilag a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény szabályozza, a gyes pedig egy 1982-es miniszteri rendelet. Az új helyzetben célszerűnek tűnik mindkét ellátás szabályozását beépíteni a szociális törvénybe, és ennek során végre lehet hajtani a szükséges változtatásokat.

A GYED pillanatnyilag meghatározott idejű munkaviszonyhoz kötött, a korábbi keresettel arányos, lényegében a biztosítási elv logikája alapján működő ellátás, és a gyermek két éves koráig jár. Mértéke attól függően változik, hogy az anya a gyermek születését megelőző két évben legalább 180 vagy legalább 270 napig volt munkaviszonyban. A biztosítási elv merev érvényesítése az ellátás összegének szabályozásában eddig sem volt indokolt, hiszen a feltételül szabott munkaviszony hossza, illetve az ehhez kapcsolódó járulékbefizetés nem teremtette meg az ellátás anyagi fedezetét. Ráadásul egy alacsony átlagszint (a GYED átlaga 1993-ban alig több mint 9000 Ft) mellett kiugróan és indokolatlanul magas kifizetéseket (a GYED maximuma jelenleg 60 ezer forint) is lehetővé tett. Ezentúl a magánszféra terjeszkedése révén a feltételek formális teljesítésére is több a lehetőség. Ugyanakkor továbbra is indokolt, hogy az ellátás mértéke valamennyire függjön a megelőző keresettől, hiszen a gyermek otthoni gondozása idejére az anya kieső jövedelmének legalább egy részét pótolnia kell.

A fenti szempontok figyelembevételével javasoljuk, hogy a GYED három elemből álljon. Legyen egy fix összegű alapjuttatás, egy, az otthon nevelt 3 éven aluli gyerekek száma alapján megállapított pótlék, és végül egy harmadik, a megelőző keresettől függő rész, amely a kiszámítás alapjául szolgáló átlagkereset százaléka. A GYED teljes összege azonban nem haladhatja meg a mindenkori öregségi nyugdíjminimum háromszorosát (jelenleg kb. 20 ezer Ft). A tervezett változtatások révén a jogosultak többsége kedvezőbb helyzetbe kerülne, ugyanakkor ki lehetne küszöbölni az indokolatlan szélsőségeket, és bizonyos határok között a rászorultsági elv is beépülne az ellátásba. A gyermekgondozási segély (gyes) jelenleg a GYED-re épülő ellátás. A GYED-jogosultság a gyermek második életévének betöltésekor lejár, és ezt követően a gyermek harmadik életévének betöltéséig igényelhető a nem keresetarányos, de különböző feltételek alapján differenciált, rögzített összegű gyes. Korábban a társadalombiztosítási igazgatóságoknak volt méltányossági jogkörük, és megállapíthatták a gyeset olyanoknak is, akik a GYED-hez szükséges feltételeket nem teljesítették. Ezekben az esetekben a gyeset a kérvényezők már a gyermek második életévének betöltése előtt is megkaphatták. Az elmúlt években méltányossági gyes megállapítására egyre ritkáb-

ban került sor, és a költségvetési finanszírozással maga a jogkör is megszűnik.

A fentiek figyelembevételével javasoljuk a gyerek születésének pillanatától annak három éves koráig állampolgári jogon járó gyes bevezetését. Ha figyelembe vesszük a születések (ezen belül az ikerszülések), a terhességi-gyermekágyi segélyben, GYED-ben és gyesben részesülők, valamint a munkahelyükre a gyermek három éves kora előtt visszatérő anyák számát, akkor megállapíthatjuk, hogy a gyes állampolgári jogon történő kiterjesztése nem növeli jelentős mértékben az igénybe vevők számát, és ennél fogva nem ró elviselhetetlen többletterheket a költségvetésre. (Számításaink szerint a többletköltség nem haladja meg az 1 milliárd forintot.) Ugyanakkor a szabályozás módosítása elsősorban olyan családokra terjesztené ki a jogosultságot, amelyek különlegesen nehéz helyzetben vannak, és a gyes állampolgári jogú kiterjesztése nélkül amúgy is segélyezésre szorulnának. A terhességi-gyermekágyi segély és GYED jogosultságot ugyanis elsősorban az alacsony iskolázottságú, szakképzetlen és válságvezetekben, elmaradott térségekben élő nők nem tudják megszerezni, mert nekik van a legkevesebb esélyük arra, hogy az első szülést megelőzően álláshoz jussanak. Ráadásul ezekben a családokban az anya jogosultságának hiánya igen gyakran együtt jár azzal, hogy az apa is munkanélküli.

Ezért azokon a településeken, ahol az aktív korúakon belül kiugróan magas (az 50 százalékot meghaladja) a nem foglalkoztatottak aránya, azt is lehetővé kell tenni, hogy az anya helyett ne csak az apa (erre a jelenlegi szabályozás is lehetőséget ad), hanem valamelyik még aktív korú nagyszülő is igénybe vehesse a gyeset, feltéve, hogy vállalja az unoka gondozását.

A gyes állampolgári jogú kiterjesztésével párhuzamosan meg kell változtatni a gyes összegének megállapítására vonatkozó jelenleg érvényes bonyolult és nehézkes szabályokat is, és be kell vezetni az egységes, fix összegű ellátást, amely megegyezik a GYED javasolt alapjuttatásának összegével. (Jelenleg a gyes a 3 éven aluli gyerekek száma alapján megállapított fix összegű részből és egy évenként korrigált összegű ún. jövedelempótlékból áll.) Továbbra is külön pótlékot kell viszont biztosítani a fogyatékos gyermekeket (is) nevelő szülőknek.

Funkcióját tekintve az anyasági ellátások közé sorolhatjuk a szociális törvény keretében 1993-ban bevezetett gyermeknevelési támogatást is, amely bizonyos feltételek teljesülése esetén azoknak a legalább három gyermeket nevelő anyáknak jár, akiknek legkisebb gyermeke elmúlt három éves, de még nem töltötte be a 8. életévét. Ennek az új ellátási formának a bevezetésével egyetértünk, ugyanakkor a szabályozásában jelentős változásokat kívánunk végrehajtani. Jelenleg jogosultsági feltétel, hogy az anyának a harmadik gyermek megszületése előtti időszakból legalább 180 napos biztosítási jogviszonnyal kell rendelkeznie. Elfogadhatatlannak tartjuk, hogy egy olyan ellátás szabályozásába, amely a sokgyerekes családok támogatását van hivatva szolgálni, s amely a jogosultsági feltételeik megfogalmazásakor a jövedelmi plafon bevezetésével a rászorultsági elvet is érvényesíteni kívánta, teljesen diszfunkcionálisan beépüljön egy pszudobiztosítási elvet érvényesítő elem is. Ez a feltétel a gyakorlatban garantáltan a legrászorultabb családokat zárja

ki az ellátásból, ezért haladéktalanul ki kell iktatni a szabályozásból. Indokolatlanul magasnak tartjuk az ellátás feltételül megszabott jövedelmi plafont is, amely lehetővé teszi, hogy a gyermeknevelési támogatást – a további feltételek teljesülése esetén – mindazok a családok igénybe vehessék, ahol az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg a mindenkori öregségi nyugdíjminimum háromszorosát. Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy egy háromgyerekes család még 90 ezer forintos havi nettó (!) jövedelem esetén is részesülhet gyermeknevelési támogatásban. Úgy véljük, hogy az ilyen jövedelemszinten élő családokat nem kell szociális támogatásban részesíteni, ezért javasoljuk, hogy az egy főre jutó családi jövedelemnek a jogosultság feltételeként megszabott felső határa a mindenkori öregségi nyugdíjminimum kétszerese legyen.

A tervezett változtatásokat az ellátás bevezetésével kapcsolatos eddigi tapasztalatok is indokoltá teszik. A kormányzat a szociális törvény megalkotásakor 45 ezer igénybe vevővel számolt, ezzel szemben pillanatnyilag csak 18 ezer család részesül gyermeknevelési támogatásban. Ez is azt jelzi, hogy a jogosultsági feltételek diszfunkcionálisak, mert a jogosultak közül sokan nem élnek a lehetőséggel, ugyanakkor a legrászorultabb sokgyerekes családok jelentős része az indokolatlan kizáró feltétel miatt nem jogosult.

Az SZDSZ javasolja egy, a gyermekes családokat érintő új ellátás, a továbbtanulási támogatás bevezetését is. Az átalakulással együttjáró társadalmi folyamatok egyik legtragikusabb következménye, különösen a depressziós, elmaradott térségekben, az alacsony iskolázottságú, szakképzetlen társadalmi csoportok rohamos ütemű dezintegrálódása. A folyamat által leginkább érintett településeken élő családokban a gyerekek perspektívái is drámaian beszűkülnek, az esetek túlnyomó többségében az általános iskola befejezése után nem tanulnak tovább, arra, hogy munkahelyet találjanak, gyakorlatilag semmi esélyük, s így céltalanul tengődő munkanélküliként érkeznek a felnőttkor küszöbére. Ráadásul semmilyen munkanélküli ellátásra sem jogosultak. Az egész társadalom elemi érdeke, hogy a jelenleginél hatékonyabban ösztönözzük ezekben a fiataloknak a továbbtanulását. Ennek a célkitűzésnek a megvalósulása érdekében javasoljuk, hogy gyerekszámától függetlenül mindazok a családok részesülhessenek továbbtanulási támogatásban, amelyekben egyik szülőnek sincs 8 általánosnál magasabb iskolai végzettsége, s legalább egy kiskorú gyerek középfokú tanulmányokat folytat. Ez a tervezett új ellátás nem jelenthet finanszírozási gondot, mert a dolog természetéből adódóan egyelőre csak kevesen tudják majd igénybe venni. Ugyanakkor a szimbolikus jelentősége igen nagy, mert rendkívül kedvező és égetően szükséges változásokat indíthat el.

A gyerekes családokat érintő ellátások rendszerében javasolt változtatások a költségvetési tervek minimális növekedése mellett igen jelentős mértékben növelik a legnehezebb helyzetben lévő gyermekes családok (és ezen belül is különösen a 3 vagy annál több gyermeket nevelő családok) szociális biztonságát, és úgy teszik lehetővé a rászorultsági elv fokozott érvényesítését, hogy erősítik a normatív jogosultságok érvényesülését, és csökkentik a szubjektívnak tag teret hagyó méltányossági elbírálás és eseti segélyezés hatókörét.

3.4 Az adminisztráció racionalizálása

Meg kell próbálni a szociális jövedelmek elosztását a lehető legracionálisabban megszervezni. E racionalizálás jelentheti:

- pénzforgalom kontrollálhatóságának, tervezhetőségének megteremtését,
- a pénz kézbesítésének és eljuttatásának hatékonyabb kivitelezését,
- egyszerűbb és olcsóbb adminisztrációt, ami ugyanakkor az emberek számára az egyszerűbb és átláthatóbb ügyintézés lehetőségét is biztosítja.

Minden adminisztráció pénzbe kerül, és a pénzbeni járandóságok számfejtésének, kifizetésének, elkönyvelésének „közvetlen” költségein legfeljebb az egységes számítógépes ügyvitel és a „nagyszériás” pénzkézbesítési ügymenet eszközeivel lehet takarékoskodni. Ennél nagyobb kiadási tétel spórolható meg azokon a járulékos költségeken, amelyek abból adódnak, hogy ha több hivatal végez tartalmában hasonló vagy azonos jellegű munkát, akkor fölöslegesen megnőnek az adminisztráció költségei. Ezért javasoljuk, hogy a szociálpolitika területén jelentkező pénzbehajtási és folyósítási feladatokat a társadalombiztosítás meglévő apparátusára épülő, erre a célra létrehozott igazgatóság végezze. Az igazgatóság a rendszeres társadalombiztosítási ellátásokon túl folyósíthatná a központi költségvetésből finanszírozott, a munkaügyi központok hatáskörébe tartozó és a települési önkormányzatok által megállapított rendszeres ellátásokat. Az adminisztráció egyszerűsítésén és költségeinek csökkentésén túl ez azzal az előnnyel is járna, hogy a munkaügyi központokban és a települési önkormányzatoknál jelentős kapacitások szabadulnának fel, amelyeket a szolgáltatások fejlesztésére lehetne felhasználni.

3.5 Offenzív fejlesztési stratégia a szolgáltatások területén

A szociális szolgáltatások területén jelentős előrelépésre van lehetőség, mert:

- a költségvetésből jelenleg erre a célra fordított összeg (kb. 35–40 md Ft) olyan kevés, hogy a források szerény bővítése is látványos változásokat eredményezhet,
- a szükséges többletköltség jelentős részét a foglalkoztatáspolitikai költségvetésből biztosítani lehet, a szociális szolgáltatás ugyanis „munkaerő-intenzív” ágazat, fejlesztése munkahelyteremtést is jelent,
- a szociális szolgáltatásoknak vannak olyan területei, ahol a rövid és könnyen kivitelezhető képzést követően az egyébként legreménytelenebb helyzetben lévő, középiskolát sem végzett fiatal munkanélküliek is foglalkoztathatók, s ezzel egyrészt számukra is elfogadható perspektíva nyílik, másrészt segélyezési kiadásokat is meg lehet takarítani;
- általában a szolgáltatások fejlesztéséhez végrehajtható képzési programok is kapcsolódhatnak („beruházás az emberi tőkébe”);
- a szociális szolgáltatás területén különösen kedvező lehetőségek kínálkoznak az állam és a nem-állami, civil szféra közötti együttműködés technikáinak kimunkálására, s az együttműködés révén költségvetésen kívüli többletforrások is teremthetők;

– a szolgáltatások fejlesztése különösen alkalmas a társadalmi szolidaritás erősítésére;

– noha ez részben a program ára is, de előny is kovácsolható belőle: a program alkalmas az állami adminisztráció „civilizálására”, a szolgáltató-szolgáltató közigazgatás erősítésére.

3.5.1 A fejlesztendő szolgáltatások tartalma

A szolgáltatások fejlesztésének elengedhetetlen feltétele a szakmai elit megerősítése, a szakmához kapcsolódó képzési területek differenciálása, a szakma megújításához szükséges új szerepek ellátására alkalmas szakemberek képzése. Ezért a lehetőségekhez mérten szorgalmazni kell a szociális képzési programok, ezen belül a felsőfokú képzési programok fejlesztését.

A szolgáltatások kívánatos irányú fejlesztésének és decentralizálásának elengedhetetlen feltétele az intézmények finanszírozásának reformja is. A beutaló önkormányzatok időben fokozatosan növekedő részesedése mellett az ún. intézményi normatívákat meg kell osztani a beutaló és az intézményt fenntartó önkormányzat között. A változtatás arra fogja ösztönözni a beutaló önkormányzatot, hogy a problémát, ha csak lehet, helyben oldja meg. Tartsa fenn az otthon megszokott körülmények között történő ápolást, gondozást, ellátást, amíg ez reális alternatívaként felmerülhet, ne utalja be állami gondozásba a gyereket, amíg nagyobb odafigyeléssel, speciális gondozással a probléma a megszokott lakóhelyi keretek között megoldható, és általában ne legyen az érintett önkormányzat fő törekvése, hogy a különböző intézményekbe történő beutalásokkal mindenáron szabaduljon a problémáktól.

Ez a finanszírozási mód és a hozzá kapcsolódó problémakezelési stratégia lényegesen humánusabb, és egyúttal olcsóbb megoldásokat biztosít, ugyanakkor bizonyos esetekben lehetővé teszi a helyi munkanélküliség csökkentését, egyébként munkanélküli státuszú emberek foglalkoztatását, és ennek révén foglalkoztatáspolitikai célokra szánt források átcsoportosítását a szociális szférába.

A javasolt finanszírozási technika megkönnyítheti a civil szervezetek bevonását is, és elősegítheti, hogy a szociális szakintézmények nyitottabbakká váljanak, a bennük felhalmozódott szaktudást ne csak az intézmény falain belül, hanem a korábbi beutaló önkormányzatokkal együttműködve a területi munkában is kamatoztassák.

A szociális törvény 1997-re írja elő a családsegítő központok országos hálózatának a kiépítését. A megfelelő előkészítés érdekében szorgalmazni kell a mintaként szolgáló, az egyéni, családi és közösségi adottságokhoz igazodó, terápiára, tanácsadásra, „esetkezelésre” egyaránt alkalmas családsegítő, rehabilitációs és reszocializációs modellkísérleteket.

Rövid távon azonban a leglátványosabb fejlesztési lehetőséget az ún. személyes, illetve a problémákkal küszködő háztartások napi gondjaihoz kapcsolódó szolgáltatások köre kínálja.

Ilyen tevékenység lehet:

– közreműködés a háztartási tennivalók ellátásában,

– személyes kísérői, „segédápolói” feladatok ellátása,

– közreműködés a hivatali és egyéb ügyintézésben,

– gyógyszerek, élelmiszerek és más alapvető fogyasztási javak beszerzése, ami különösen vidéken, és mindenekelőtt az aprófalvas térségekben, ahol ezekért a javakért „be kell menni” a központba, a városba, jelenthet komoly segítséget.

Ezek a látszólag jelentéktelen, apró szolgáltatások jól érzékelhetően javíthatják az idős emberek, közülük is különösen a magányosan élő, leromlott egészségi állapotú idős emberek, a lábadozó, a kórházi kezelés után rehabilitációra szoruló „elesettek”, a tartós betegek, fogyatékosok, a gyerekek, különösen a nagycsaládban vagy egyszülős háztartásban nevelkedő gyerekek, az ellátatlan és különösen magas munkanélküliséggel küszködő települések lakóinak közérzetét és életfeltételeit.

Ezeknek az egyének, háztartások életvitelét támogató tevékenységeknek az ellátása nem igényel különleges képzettséget. A szükséges készségek és ismeretek rövid képzések, tréningek keretében könnyen elsajátíthatók. A képzés keretében feltétlenül meg kell tanítani, hogy mi az, amit nem szabad csinálni, hogy mi az, ami több kárt okoz, mint hasznot.

Az országban már működnek ilyen irányú kezdeményezések (falugondnoki rendszer, fogyatékosok személyi segítő szolgálata, időseket ellátó szociális étkeztetési és házi gondozói szolgálatok stb.). A tapasztalatok azt mutatják, hogy ezek a szolgáltatások képesek jól, hasznosan, az érdekeltek általános megelégedését kiváltó módon működni. Különösen akkor, ha megfelelően alkalmazkodnak a helyi adottságokhoz.

E szolgáltatások kifejlesztése, bővítése olyan járulékos problémákat vet fel, amelyek megoldása hozzájárulhat az egész szociális ellátó rendszer modernizálásához, illetve a kapcsolódó funkciók hatékonyabb működéséhez.

Az érintett területek a következők:

– a központi fejlesztési programok igazgatása és menedzselése;

– a közszolgálatok helyi, önkormányzati igazgatása;

– a közszolgálatok munkaszervezése, menedzselése, különös tekintettel a munkaügyi forrásokból finanszírozott („közmunka” jellegű) szolgáltatásokra;

– a szociálpolitikai intézmények közötti kooperáció, a bentlakásos intézmények bevonása a területi ellátásba;

– a közszolgáltatási szféra feladatmegosztásának ésszerűsítése, az egészségügy, oktatásügy és kulturális intézmények, a munkaügy, illetve a szociálpolitika hatékonyabb együttműködése;

– a civil szféra helyének és szerepének megtalálása.

A szolgáltatások fejlesztése kapcsán a jelenleg kihasználatlan vagy diszfunkcionálisan működő kapacitások átalakítása, reformja is lehetségessé válik, mert a folyamat segítheti:

– a központi fejlesztési források hatékony és racionális, a nyilvánosság által is ellenőrizhető felhasználását;

– a helyi adminisztráció szakszerűségének és hatékonyságának a javítását;

– azt, hogy a munkaügyi programok valódi, hasznos, elismerten a köz érdekeinek és elvárásainak megfelelő munkát és munkahelyet teremtsenek;

- azt, hogy a szociálpolitika már kiépült intézményi kapacitásai humánusabban és hatékonyabban hasznosuljanak;
- azt, hogy a drága és fölösleges egészségügyi, főképpen kórházi ellátásokat olcsóbb és emberibb alternatívákkal lehessen „kiváltani”;
- azt, hogy az elbizonytalanodott kultúrházak a bennük megtestesülő erőforrásokat kihasználva a köz javát szolgáló, a megváltozott helyzethez igazodó feladatokat találjanak maguknak;
- a civil szféra és az állami intézmények egymáshoz fűződő viszonyának az érdekek összehangolásán nyugvó rendezését.

3.5.2 A nem-állami szféra fejlesztésének lehetőségei és korlátai

A nem-állami szervezetek jelentősebb térnyerésének az az akadálya, hogy az állami adminisztráció nem képes sem a civilizált közszolgáltatástól elvárt kritériumok teljesítését ellenőrizni, sem pénztulajdonos megrendelőként megfelelő szerződéseket kötni, ill. a szerződésben vállalt teljesítményt számonkérni. A bürokratikus intézményi kontrollra, a gondnokságra és intézményfenntartásra berendezkedett adminisztrációtól nem is várható egyik napról a másikra, hogy közvetett szabályozási-ellenőrzési eszközökkel operáló „éjjeliőr”, vagy rugalmas, hatás- és hatékonyságérzékeny közmenedzser legyen. Bármennyire gyarapodik is tehát a nem-állami intézmények száma, rövid távon nem remélhető, hogy ez a szektor a szociálpolitika meghatározó szolgáltatójává válik. E szervezetek léte azonban olyan kihívásokat jelent, amelyekre megfelelő kormányzati stratégiákkal választ kell keresni. Jelzésszerűen ezek a következők:

1. Liberális adminisztráció

Szemben az állami intézményrendszeren belül működő szolgáltatási gyakorlattal, amelyben a szolgáltatók közvetlen és teljes bürokratikus utasítási-ellenőrzési rendszerben működnek, az adminisztráció kompetenciáját fokozatosan a keretek meghatározására és a felügyeletre kell korlátozni. Ezzel párhuzamosan kell azután erősíteni az állami és nem-állami szolgáltatók kompetenciáját és felelősségét. Ehhez részben új intézményeket kell létrehozni (szociális felügyelőség), részben új igazgatási és finanszírozási technológiák alkalmazását kell támogatni.

2. A meglévő intézmények társadalmasítása, államtalanítása

A közalapítványokra vonatkozó új szabályozás lehetővé teszi, hogy a helyi vagy országos szinteken monopolhelyzetben lévő ellátó szervezetek korszerűbb intézményekké alakuljanak át, s ezek igazgatótanácsaiban, kuratóriumaiban a finanszírozó állam képviselői mellett a szakma és a szolgáltatás célcsoportjának képviselői is helyet kapjanak. Az így társadalmasított intézmények hatékonyabbá tehetik a különböző célcsoportokat érintő stratégiákat.

3. Szakmai innovációs kísérletek, új intézmények

Az előző alponthan jelzett szándékok és az új profilú intézmények, új szolgáltatások létrehozásának stratégiája szerencsésen találkozhat olyan, szándékait tekintve „kvázi állami”, intézményi kereteit tekintve nem-állami intézményekben, amelyek kuratóriumában az állami képviselők akár több-

ségben is lehetnek. Ez a stratégia arra épít, hogy a nem-állami intézmények működésére vonatkozó szabályozás lényegesen szabadabb és rugalmasabb, mint a költségvetési intézményekre vonatkozó szabályok, azaz új, és ennél fogva még kialakulatlan tevékenységek esetén rugalmasabb feltételeket biztosítana a megfelelő szakmai és gazdálkodási szttenderdek kialakításához.

4. Társulások

Ha a résztvevők mindegyike állami szereplő, az együttműködéshez akkor is hatékony szerepet biztosíthat a nem-állami szféra. Valószínűnek látszik pl., hogy a kistélepülések önkormányzatai csak olyan társulások formában képesek szakszerű szolgáltatási feltételeket teremteni, amelyekben az arányos döntéshozói hatalom és a saját források felhasználásának ellenőrzése leegyszerűbben nem-állami intézményi keretekben teremthető meg.

5. Közvetlen kiserződés

Politikailag a legsikamlósabb műfaj a már létező, „valódi” nem-állami intézménnyel történő megállapodás. Az ilyen megállapodás csak akkor egyértelműen előnyös, ha a civil szervezet bizonyos alapfeltételekkel (pl. vagyonnal) már rendelkezik, és a szerződésben foglalt szolgáltatási kötelezettség teljesítése csupán a működési költségek finanszírozásával megoldható. A politikai buktatók (pl. hogy a kormányzat csak az iránta lojálisnak mutatókat támogatja) kivédése érdekében előre tisztázandó az elszámolás és a beszámolás rendje, és célszerű olyan paritásos, azaz nem a választási arányokat, hanem a politikai paletta sokszínűségét leképező felügyelőbizottságot létrehozni, amely biztosíthatja a pártatlan kontrollt.

6. Versenyeztetés

A nem-állami szolgáltatások előnyei akkor a legegységesebbek, amikor megfelelő kínálat mutatkozik a szolgáltatások piacán, és az állam mint vásárló kedvező feltételekkel finanszírozhat. Ettől azonban még messze vagyunk, jelenleg a kínálat megteremtése a feladat. Azt is figyelembe kell venni, hogy a kínálati piacnak is vannak veszélyei. A bőséges kínálat kedvező lehet a fogyasztóknak és a finanszírozóknak, de jelentős bizonytalanságot eredményez a szolgáltatók körében. Ez azzal a következménnyel járhat, hogy azok, akik ma támogatják a nem-állami szervezetek térnyerését, egy idő után csak a céhbeliéi érdekeiért fognak szót emelni.

Összefoglalva: a nem-állami intézmények bővülése jelentős fejlődési lehetőségeket biztosít, de nem azonnal; s annak, hogy a szerepük a jövőben megnőjön, meg kell fizetni az árát adminisztrációban, átgondolt szabályozásban, a szolgáltatók bizonytalanságának növekedésében.