

Gáthy Vera–Széman Zsuzsa

A gondoskodó önkormányzat – visszaszorulóban*

II.

A vizsgált önkormányzat London egyik nevezetes kerületében, Greenwichben tevékenykedik. A kerületben mintegy 220 ezren élnek, a lakosság 87 százaléka fehér, a többi igen változatos etnikai összetételű. A kerületi népesség 21 százaléka 60 év fölötti, és több mint 1 százalék 80 évesnél idősebb. A családok 6,7 százaléka egyszülős, a munkanélküliség a kerület egészében átlagosan 15 százalék körüli, egyes részeken a férfiak körében eléri a 20 százalékot. E magas arány oka az, hogy a lakosság a korábbi évtizedekben nagyrészt a londoni kikötőben, a közeli dokkokban vállalt munkát, ám a tengeri áruszállítás radikális csökkentésével London gyakorlatilag ma már egyáltalán nem számottevő kikötő, a dokkokat felszámolták, a területen modern üzleti negyedek és lakótelepeket igyekeznek kifejleszteni. Ez azonban nem enyhít a greenwichi munkanélküliségen és az azzal járó szociális gondokon.

A két kutató 1994. március 22-én készített interjút a szociális osztály munkatársaival. Az itt közölt részletek a szociális osztály tevékenységét, gyakorlatát, annak változásait mutatják be. Legközelebbi számunkban a szociális osztály és a nem állami, nem profitorientált, ún. jótékonyági szervezetek kapcsolatát mutatjuk be.

Sue Sumner, osztályvezető: ...a szociális ellátásban napjainkban akkora változások vannak folyamatban, hogy azok a mi számunkra is alapvető kulturális átalakulást jelentenek.

Széman: Ehhez némileg a múlt áttekintésére van szükség.

Sumner: Ha visszatekintünk száz évvel ezelőtre, akkor azt látjuk, hogy Angliában igen sok apró magánszerveződés volt, otthonok az elmebetegek

* Lapunk 4. számában elkezdtek egy Angliában készült interjúorozat érdekesebb részleteinek közlését. Az interjút – mint akkor jeleztük – az MTA Társadalmi Konfliktuskutató Központ Welfare Mix munkacsoportjának két tagja az angliai Kingston University Európai Központjával közös kutatási program keretében készítette. A programot a British Council támogatta. Az összehasonlító kutatások fő területe a jóléti állam visszahúzóódásának vizsgálata volt, elsősorban a szociális ellátás terén. A mostani interjúrészlet bemutatja, hogy miképpen dolgozik és gondolkodik egy hagyományosan baloldali – ezért hosszú évek óta ellenzéki – önkormányzat az állam szociális feladatairól, és hogyan kényszerül alkalmazni az új előírásokat, egyebek között a „kiszereződtetés” törvénnyel kikényszerített gyakorlatának bevezetését.

számára, dologházak, egyéb menhelyek. Az ottani állapotok miatt egyre nőtt az aggodalom, míg a múlt század végén az állam belekezdett a hatalmas kórházak építésébe (hogy magára vállalja a rászorulókat gondozását – a Szerk.). Valójában a közösségen belüli gondozás és ellátás fogalma alig három évtizedes múltat tekint vissza, amikor ezekben a hatalmas intézményekben egymást követték a botrányok. Az ötvenes évek végén az elmebetegekben három-négyezer ember is élt, megdöbbentő körülmények között. Akkor fogalmazódott meg az igény, hogy ezeket a létesítményeket be kell csukni, és a gondozottakat vissza kell helyezni eredeti környezetükbe. A gondolat persze nem volt új, mégis az önkormányzatok feladatainak körét kellett megváltoztatni ahhoz, hogy a közösségi ellátás kialakuljon. Greenwichben a munkáspárti önkormányzat nagy múltat tekint vissza, és a szociális szolgáltatások széles körét jó színvonalon alakította ki. Most azonban a konzervatív kormány azt mondja, hogy ez így nincs rendjén, legyen verseny, amivel le lehet szorítani az árakat. Szerintük az önkormányzat most „teremtse meg a feltételeket”...

Széman: Ez mit jelent?

Sumner: Ahelyett, hogy Greenwich önkormányzata közvetlenül nyújtaná a szolgáltatásokat, hiszen minden bentlakásos otthon mi tartottunk fenn, most más szervezeteket bátorítsunk e feladatok ellátására.

Széman: A pénzügyi korlátozások miatt?

Sumner: Nem. Politikai érvük az, hogy így jobb minőséget lehet elérni, nagyobb választék elérését lehet ösztönözni, elvégre nem szükségszerű, hogy az önkormányzat gondoskodjon az emberekről, fordulhatnak egy sor más szolgáltatóhoz is, amennyiben az hatékony, s a pénzért nagyobb értéket ad.

Nincs választási lehetőségünk, és sok önkormányzat automatikusan átadja az otthonait az úgynevezett „független szektornak”, amely, mint mondtam, magában foglalja a magánszektort és a voluntáris szektort is.

Gáthy: Ez valamiféle privatizációt jelent?

Sumner: Nem kötelezően. A vonatkozó törvény e tekintetben felettebb homályos. Pillanatnyilag arra bíztatnak minket, hogy legyünk támogató hatóság, hogy fejlesszük ki a szociális ellátás „vegyesgazdaságát”. Egyelőre azonban a szociális ellátásban nem írunk ki versenytárgyalást, mint ahogy a szemétszállítás, az utcák takarítása és effélék terén megtettük. Azonban valóban beszélhetünk privatizációs törekvésekről még akkor is, ha az önkormányzat pillanatnyilag még dönthet úgy, hogy a szolgáltatások zömét továbbra is biztosítja.

Gáthy: Tehát nem kötelező átadni a bentlakásos otthonokat a magánszektornak, de ha akarják, eladhatják.

Sumner: Igen. A közelmúltban eladtunk két idősek otthonát, két nagyméretű objektumot egy nem profitorientált szervezetnek. Greenwichben a választott képviselők politikailag igen nehezen adnának el ilyesmit nyereségérdekeltségű magánvállalkozónak. Csakhogy az a helyzet, hogy 1993 áprilisa óta van érvényben az új közösségi ellátási törvény. Ennek értelmében kapjuk az ún. „új pénzt”, és ennek bizony a 85 százalékát a „független szektorban” kell elköltenünk. Ez pedig komoly nehézséget jelent. Természetes, hogy ragaszkodunk a saját szolgáltatásainkhoz. De meg kell magyaráznom, hogy az

„új pénz” honnan is származik. A negyvenes évek végén születtek a főbb jóléti törvények és a társadalombiztosítási befizetések alapján az idős emberek például az önkormányzatoktól függetlenül dönthettek úgy, hogy bevonulnak egy idősek otthonába, amit a magánszektor tartott fenn, de költségeiket az állam fedezte. A társadalombiztosítás pénze fölött a központi kormányzat diszponált, és ennek a forrásnak semmi köze volt az önkormányzatok költségvetéséhez. Ezek az idős emberek rendelkeztek nyugdíjjal, biztosítással, mozgékonyak, koruknak megfelelően egészségesek és anyagiilag is függetlenek voltak. Az önkormányzatok által fenntartott otthonokba azonban azok kerültek, akik zavarodottak voltak, inkontinencia problémájuk volt, és sok gondozást igényeltek. Őket a magánszektor nem vette föl. A központi költségvetés pedig milliárdokat költött a magánszektor által fenntartott otthonok szolgáltatásainak megfizetésére. És ez az a pénz, amit a kormány most átírnyít és többé nem fizet közvetlenül a bentlakásos intézményeknek, hanem az önkormányzatok kapják meg, legalábbis három évig. Greenwich például a jövő évben (1995-ben – Szerk.) várhatóan mintegy hatmillió fontot fog kapni, és ez iszonyatosan sok pénz. Meg kell terveznünk, hogy hogyan költsük el, hogy új szolgáltatásokat fejlesszünk ki, különösen pedig az otthoni gondozást akarjuk kiépíteni.

Széman: Innováció?

Sumner: Bizony, különösen olyan új szolgáltatásokat akarunk kifejleszteni, amelyek révén az embereket megtartjuk a saját otthonukban, és nem lökjük be őket egy szociális otthonba.

Széman: Riasztó rendszereket, lakótárs befogadását...

Sumner: Huszonnégy órás személyes gondozást, éjszakai őrzést... igazi intenzív otthoni segítségnyújtást... ám ennek kiépítése időt vesz igénybe.

Széman: Ha ezt az új forrást is figyelembe veszik, akkor az előző évekhez viszonyítva mi a helyzet?

Sumner: Nézze, az önkormányzatot három forrásból finanszírozzuk. Az egyik a kormány által juttatott keret, ami a Thatcher-korszakban egyre csak csökkent, a második az, amit ma önkormányzati adónak nevezünk... amikor az önkormányzat saját jövedelemre tesz szert. És a harmadik az üzleti tevékenységre kivetett helyi adó, az iparúzők fizetik.

Széman: És milyenek az arányok?

David Riley, a Stratégiai Szolgáltató és Irányító Osztály vezetője: Az önkormányzati adó a teljes bevételnek mintegy 15 százaléka.

Széman: De a nagyobbik rész a kormánytól származik.

Sumner: Igen, és az önkormányzat maga dönthet arról, hogy az összes pénzt hogyan használja fel, ám a központi kormány nyilvánvalóan keményen ellenőrzi.

Széman: És mennyi a szociális ellátásra fordított teljes éves költségvetés?

Sumner: Mintegy 42 milliárd font.

Széman: És mennyi az „új pénz”?

Sumner: Az új pénz hatmillió font körül lehet. Ám most az a feladatunk, hogy mindenkiről készítsünk környezettanulmányt, aki csak gondozásra szorul, és ez az, amit a törvény különösen hangsúlyoz. A szükségletek felmérését két szinten végezzük, egy kezdeti fokon, amikor voltaképpen azt a problémát

tekintjük át, hogy vajon van-e gyors és egyszerű megoldás, ám az esetek többségében igen alapos és részletes környezettanulmányra van szükség. Mi még mindig rendelkezünk a házi segítségnyújtó szolgáltatásainkkal, de megszervezhetjük a magánszolgáltatók vagy a voluntáris szektor köréből, mert egyelőre még nem tilos igénybe vennünk a saját szolgáltatásunkat.

Széman: De azt mondta, hogy az újonnan juttatott pénz 85 százalékát már az önkormányzattól független szolgáltatóknál kell elkölteniük...

Sumner: Pontosan. Végére is kényszer ugyan nincs, csak ha a pénzügyi év végéig nem költöttük el a szóban forgó pénz 85 százalékát a független szektorban, akkor alapvetően veszíthetünk, hiszen esetleg a következő évben már nem kapunk ugyanannyit, és ez a kényszernek igencsak kifinomult módja.

Gáthy: És mi történik a saját szolgáltató hálózatokkal? Felszámolják, vagy átadják a független szektornak, amelynek szolgáltatásait azután igénybe veszik? És mi történik az alkalmazottaikkal, a saját hálózatuk munkatársaival?

Sumner: A közelmúltban átadott, két idősök otthona esetében a munkatársak egy részét is átvették, egy másik rész meg velünk maradt. Egyébként ami az otthoni gondozást illeti, nem hinném, hogy minden munkatársunktól meg akarnánk szabadulni. Szerintem Greenwich azzal próbálkozik, és más önkormányzatok is ezt teszik, hogy a szolgáltatásoknak egy bizonyos körét fenntartja, és ezzel biztosítja, hogy a független szektor szolgáltatóit képes legyen kielégíteni. Felmerül ugyanis a kérdés, hogy vajon mennyire stabilak az apró magánszervezetek? Az üzleti életben mindig bizonytalan, hogy vajon ugyanazok mindig jelen vannak-e. És mi módon építünk ki egy ellátó rendszert, amely teljes egészében egy sor apró vállalkozáson nyugszik? Greenwichnek tehát az elkövetkezendő években azt kell eldöntenie – és ez nyilvánvalóan politikai kérdés –, hogy a saját erőforrásaiból mekkora szolgáltatást kíván nyújtani. A konzervatív politikát folytató önkormányzatok nyilván másképpen fognak dönteni... Westminster (kerület) versenytárgyalások útján minden szolgáltatását átadja, és nyilvánvaló, hogy nem kíván szolgáltató lenni. Greenwich azonban nem ezt az utat járja, és minden önkormányzat maga dönti el, hogy mit is akar.

Széman: Ez majd regionális különbségeket eredményez.

Sumner: Bizony, ez így van.

Széman: És nem tartanak attól, hogy míg a múltban volt egy jól működő önkormányzati rendszerük, most sokkal több egységgel kell számolni?

Sumner: Greenwichben igen kevés a független szektorbeli szolgáltató a házigondozásban vagy a bentlakásos intézmények területén. De vannak az országnak olyan részei, ahol százával működnek apró bentlakásos otthonok, és bizony attól tartunk, hogy ez valóságos aknamező – mert kérdéses, hogy milyen színvonalat lehet bennük fenntartani. Ez azt is jelenti, hogy nagy bürokráciára van szükség. A nagy szervezetekben pedig igen nehéz változást elérni. A független szektor azt is jelenti, hogy a dolgok rugalmasabbak lesznek, gyorsabb lehet a változás, ám szükségessé válik az ellenőrök valóságos hadserege. Holott egyelőre talán fél tucat ellenőrünk van.

Széman: Szóval a bürokrácia fog növekedni?

Sumner: Ezt nehéz megmondani. Változni fog. Megváltozik a funkció. Korábban mi szerveztük meg, irányítottuk, nyújtottuk, ellenőriztük és felügyeltük is az egészet. Most mások fogják elvégezni a szolgáltatásokat, mi meg felügyelünk és ellenőrünk. Ez az emberek számára előnyt jelent, hiszen nagyobb lesz a választék, lehetőség nyílik a jobb minőségű szolgáltatások biztosítására.

Széman: Csak éppen nem lesz többé semmi közvetlen kapcsolatuk az ügyfelekkel.

Riley: De lesz. Pillanatnyilag háromféle funkciónk van: a felmérés funkciója, amikor segítünk azonosítani az ügyfél szükségleteit, a második, hogy segítünk megvásárolni a szolgáltatásokat vagy tőlünk, vagy a független szektortól. Végül következik az ellenőrzés funkciója. Ha érvényesül a kormány akarata, akkor a szolgáltatási funkció el fog tűnni, és megmarad a másik kettő, illetve az ellenőrzés növekedni fog. A felmérés funkciója pedig megtartja az ügyfelek iránti empátiát. Gondozást kezelő munkacsoportokat állítottunk fel. Ezek a csoportok végzik a felmérést, majd biztosítják a szükséges szolgáltatásokat. Ennek kapcsán növekszik a vásárlói, megbízói szerepünk.

Széman: És milyennek látja ezt az új politikát az önkormányzat szempontjából?

Sumner: Igazi képet csak mintegy öt év múlva kaphatunk. Az azonban valószínű, hogy a voluntáris szektor új dolgokat valósíthat meg, a független szektor rugalmasabban képes új pénzforrásokra szert tenni. Nekünk kevés tőkének maradt. A kormány igen szigorúan ellenőrzi, hogy a tőkét mire fordítjuk.

Riley: Kölcsönt közösségi létesítmények építéséhez vehetünk csak igénybe, és a kölcsönfelvételt a központi kormány ellenőrzi. Nyilvánvalóan nem fogja megengedni, hogy új központok építésére vegyünk föl kölcsönöket. A független szervezetek viszont új létesítmények építéséhez felvehetnek bankkölcsönt...

Sumner: Hozzájuthatunk az Európai Közösség pénzéhez is.

Széman: Ezt hogy érti?

Riley: Bonyolult. A nem kormányzati szervezetek folyamodhatnak ezért a pénzért, de gyakran csak akkor, ha egy önkormányzattal állnak együttműködésben. Fordítva is igaz: valamely önkormányzat csak akkor kaphat ebből a pénzből, ha valamely nem állami szervezet a partnere. Ilyen esetekben új projektekhez kérhetünk pénzt az Európa Bizottságtól.

Sumner: A voluntáris szervezetek bevonásának a pénzen túl van más értelme is. A nagy bürokratikus szervezetekben, mint amilyenek az önkormányzatok is, a legtöbben úgy gondolkodunk, hogy mi profik vagyunk és mindent tudunk, mégpedig helyesen. A voluntáris szektor ebben az országban nagy múltra tekint vissza, és nagyon is igazodott a felhasználó követelményeihez. Ők azok, akik valójában pontosan tudják, mire is van szükség. És képesek a rendszert tájékoztatni arról, hogy a gondozott szempontjából hogy néz ki az ellátás. Ők sokkal rugalmasabbak, új és igen pozitív gondolatokat hordoznak. Szerintem tehát nem csak pénzről van szó. Új dimenziókra és jobb minőségű, rugalmasabb szolgáltatásra van szükség.

Gáthy: Ami azonban nem szükségképpen olcsóbb.

Sumner: Nem. Pedig a kormány nyilvánvalóan úgy tartja, hogy a független szektor olcsóbb ellátást képes biztosítani. Bizony, az önkormányzatoknak meg kell tanulniuk pontosan kiszámolni a költségeket, és mindezt egy ilyen összetett bürokráciában, mint a miénk, oly sokféle osztállyal, elvégre Greenwich önkormányzata nyilvánvalóan a kerület legnagyobb szervezete és a legnagyobb egyedi munkáltató, hiszen egyedül a szociális ellátás területén két és fél ezer embert alkalmaz. Márpedig az elmúlt tíz évben rászorítottak minket, mint minden önkormányzatot, hogy nagyon is figyeljünk a takarékos gazdálkodásra, és ennek érdekében bizonyos alapvető változtatásokat kellett végrehajtanunk. Ez pedig már régen esedékes volt. Nálunk az önkormányzatok rendkívül nagyhatalmú szervezetek voltak, és mintha már némileg slendriánná is váltak volna.

Széman: És a kormány ugyanannyi pénzt ad, mint korábban? Nem? Akkor végül is az innováció szép jelszava mögött arról van szó, hogy csökkentti a forrásokat?

Sumner: Ez a mechanizmus alapja. A dolgokat felöltöztetjük olyan fogalmakkal, mint hatékonyság, eredményesség, gazdaságosság, értéket a pénzért, és igen, végtére is mindez annyit tesz, hogy kevesebb pénzért többet kell kapnunk... és ezt a jobb minőség fogalmával igyekszünk alátámasztani.

Széman: Végül is mi történik a pénzzel, az ügyfelekkel?

Sumner: Greenwichben az önkormányzat élén már igen hosszú ideje munkaspárti vezetés áll, amely önmagát a legjelentősebb szolgáltatónak tekinti, és valójában azt tartja, hogy pontosan ez a szerepe. Ezért azután Greenwichben a szolgáltatások igencsak jó szintet értek el.

Széman: Miféle szolgáltatások ezek?

Sumner: Bentlakásos, napközi, a voluntáris szektor jó színvonalú támogatása, az önkéntesek széles köre, a felhasználók nagyarányú részvétele. Ebéd-házhozszállítás, különleges napközök felnőttek számára, a gyermekellátás széles köre... ám mi vagyunk az egyik első önkormányzat, amelyet a kormány csapása sújtott még nyolc-tíz évvel ezelőtt. Kikötötték, hogy csak meghatározott összeget költhetünk. Greenwich mégis nagy bölcsen úgy döntött, hogy annyit költ, amennyit akar. Ezzel azután el is adósodtunk. És Greenwich egyre mélyebbre süllyedt az adósság tengerében, mert többet költött, mint amennyije volt.

Széman: Politikai okokból?

Sumner: Igen. Mellesleg az önkormányzat pontosan ez: a helyi politikusok legyenek képesek arra, hogy önálló döntéseket hozzanak. Ám az utóbbi néhány évben rákényszerültek, hogy a költségvetést jelentősen csökkentsék, és ezért szolgáltatásokat szüntettünk be, bentlakásos otthonokat, napköziket zártunk be, hogy megfeleljünk a kormány korlátozó intézkedéseinek. Így azután az elmúlt öt esztendőben egyre csak csökkentjük a szolgáltatásokat. Pedig valamennyien tudjuk, hogy a szükségletek nem csökkennek, hanem növekednek, hiszen az emberek tovább élnek. Régen a szellemileg fogyatékosok nem éltek soká, ma megélik a nyolcvanas éveiket is. Olyan időszakban keletkeznek hatalmas, rendkívüli igények, amikor nincsenek rendkívüli szolgáltatások, és nincs ezekhez pénz. Ezért ki kell alakítanunk a segítségre legjobban rászorulóknak elsőbbségét. Korlátoznunk kell a szolgáltatásokat, ezért

igen világosan meg kell fogalmaznunk, hogy mit értünk a legnagyobb rá-szorultságon. Szerencsére nekünk jó munkakapcsolatunk van a voluntáris szektorral. Ám ha elfogadnánk egy olyan helyzetet, amelyben a szolgáltatókat csakis a független és a magánszektor nyújtja, mi meg csak felügyelünk, ellenőrziünk, akkor lennének fenntartásaim. Aggódnék, ha visszatérnénk oda, ahonnan a tizennyolcadik század végén elindultunk – tudja, amikor a magánkézből lévő tébolydák viszonyai keltettek országos felháborodást.

A Liget februári számából

Nagy Boldizsár: Lehet-e morális a migrációs politika?

*Kertész Péter: Egy vendégpolgár zsidó beszélget
egy hungarista indiánnal*

Lányi András: Szenvedéstörténet

Kelényi Béla, Géher István, Lackfi János versei

Poszler György: Találkozások

Balassa Péter: Kapreál

*Gyáni Gábor, Beliczay Erzsébet, Bujtor László,
Nagy Attila Kristóf írásai*

Levendel Júlia jegyzete