

GYŐRI PÉTER – MÓZER PÉTER:

AZ ÖNKORMÁNYZATI SZOCIÁLIS ELLÁTÓ RENDSZER ÚJRAÉPÍTÉSÉNEK STRATÉGIÁJA

PROGRAM-TERVEZET 01. VÁLTOZAT

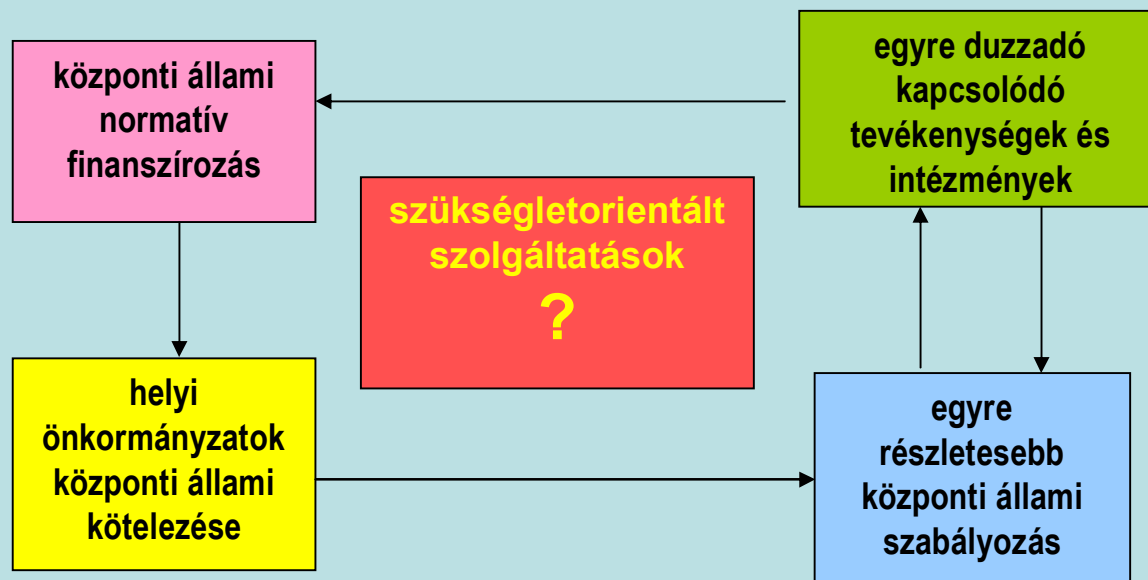
**Nyilvános megbeszélés
2006. május**

Amire a program megoldást nyújthat - az átalakítás céljai

- ❖ **Hogyan lehet az arra rászorultak szükségleteit - ugyanannyiból - a jelenleginél jobban kielégíteni?**
- ❖ **A központi állam és a helyi önkormányzatok feladatainak-felelősségének jelenleginél egyértelműbb tisztázása – ennek megfelelő mechanizmusok kialakítása**
- ❖ **Az új (EU) források perspektívikus, eddigieknél jobb felhasználása**
- ❖ **A véges források („kapacitásszabályozás”) szükségletorientált működtetése**
- ❖ **Az ellátási „fehér foltok” tudatos csökkentése, a legrászorultabbak támogatása**
- ❖ **A finanszírozók és a szolgáltatók szerepének kiegyensúlyozása**

Kiinduló tézisek – súlyponti problémák (Az átalakítás szükségessége)

- ❖ helyi önkormányzatok **dirigens kötelezésének elburjánzása**
- ❖ **direkt utasításos rendszer újraépülése** a jogszabályi kötelezéseken keresztül
- ❖ **pénzbeli támogatások helyett** néhány **szolgáltatással** történő (látszat)orvosolás
- ❖ a **nyitott, decentralizált és átlátható** központi állam kialakításának elmaradása



A szociális szolgáltatások központi állami normatív finanszírozásának a problémái

- **nyílt végű támogatási kasszát feltételez**
- **nem ösztönöz eredményességre, hatékonyságra, szükségletorientált szolgáltatásokra**
- **fennmaradásra, a normatív finanszírozás előírásainak való megfelelésre ösztönöz**
- **nem differenciál semmi szerint („buta, de biztonságos”)**
- **nem differenciál szükségletek szerint**
- **folyamatosan túlszabályozást indukál**
- **nem érte el és nem is érheti el az "országos lefedettséget"**
- **igazságtalan és növeli az egyenlőtlenséget**
- **a legrászorultabbak által lakott településeken nem lehet hozzájutni a normatívával támogatott szolgáltatásokhoz**
- **nem kompatibilis (sőt ellentmond) az EU-pályázatokkal**

A helyi önkormányzatok elburjánzó központi állami kötelezésének a problémái

- a **konkrét szolgáltatási forma** létrehozatalára és működtetésére kötelezés **alkotmányossági szempontból aggályos**, nem számonkérhető
- a kötelező szabályozás ellenére kialakultak ún. **ellátási fehér foltok**
- (de facto és de jure) **növeli a települések közötti egyenlőtlenséget**
- **elvonja a forrásokat** a helyi szükségletek kielégítésére irányuló szolgáltatásoktól
- **visszafejlesztésre, vagy megszűnésre ítéli** a központi szabályozástól eltérő szolgáltatásokat
- **eltorzítja** az egész helyi szolgáltatási struktúrát
- **drága**, fokozatosan kiszorítja az egyéb potenciális szereplők részvállalását

Az egyre részletesebb központi állami szabályozás problémái

- **öngerjesztő folyamattá válik** (korrekciók korrekciója, nő a szabályozási ellentmondások előfordulási gyakorisága, átláthatatlan és ellentmondásos szabályozási-jogi környezet kialakulásához vezet)
- **rontja mind a szolgáltatók, mind a rászorulóknak jogbiztonságát, a hozzáférés kalkulálhatóságát**
- egyre jobban **elburokratizálja** a szociális szolgáltatók működését
- elterjeszti a **megkerülés, kijátszás, „kiskapu keresés”** mechanizmusait
- **egyre részletesebb sémákba szorítja** a szolgáltatási formákat
- **kiszorítja** az újabb és újabb előírásokhoz alkalmazkodni nem tudó, nem akaró szolgáltatókat
- **infantilizálja a szükségletek köré szerveződő érdekérvényesítési mechanizmusokat**
- a kapcsolódó tevékenységek és intézmények **egyre jelentősebb kapacitásokat, forrásokat vonnak el a szolgáltatásoktól és a rászorulóktól**

Az átalakítás főbb irányai

- ❖ A szolgáltatások **központi normatív finanszírozásának** és szabályozásának jelentős visszaszorítása
- ❖ **Új pénzbeli támogatási formák** kialakítása – az állami normatívák kiváltására
- ❖ **A pénzbeli ellátások körének és normativitásának megerősítése**, szélesítése, szükség esetén mértékének emelése
- ❖ A központi állami támogatások felosztásának, elosztásának, a szolgáltatás-finanszírozás nagy részének **regionális szintre delegálása**
- ❖ Probléma- és szükségletorientált **központi állami programtámogatások** kialakítása (figyelemmel az EU-támogatások keretében létrejövő, illetve létre nem jövő szolgáltatásokra is)
- ❖ A **szolgáltatásokra vonatkozó központi jogszabályok** maximális deregulálása
- ❖ A szolgáltatások körében - ahol lehetséges - jövedelemfüggő térítési díj bevezetése

Az átalakítás eredményeképpen (az egyes alapelveknek megfelelően):

- (**önkormányzatiság**) a helyi önkormányzatok szerepe "kötelezett"-ből támogatott szolgáltatás-szervezővé válna (miközben a döntéseket is a jelenleginél sokkal hatékonyabban tudnák befolyásolni)
- (**szereplők aktív részvétele**) a jelenleginél határozottan nagyobb szerephez jutnának az egyes ellátásnyújtók, ellátásfenntartók a döntéshozatalban
- (**ellenőrizhetőség**) egyértelműbbé válhat az egyes feladatok végrehajtásának számonkérhetősége
- (**ésszerűség a szükségletkielégítésben**) megszüntethető a konkrét szolgáltatásnyújtás országosan egységes finanszírozása-szabályozása
- (**szubszidiaritás**) a döntéshozatal közelebb kerülne a valós szükségletek, információk helyéhez (így lehetőség nyílna a problémaorientált, szükségletorientált sajátos szolgáltatások finanszírozására, kialakulására)
- (**alapszükségletek biztosítása**) a központi kormányzat speciális programtámogatási (illetve regionális elosztási) formákkal, a jelenleginél sokkal célzottabban tudná kezelni az ún. fehér foltokat, a legelmaradottabb kistérségeket

Melyek azok a szolgáltatási körök, amelyeket az állam a polgárok olyan alapszükségletének tart, hogy azokat az ország egész területén, egyenlő hozzáférést biztosítva garanciálisan működtetni kíván?

Mindenképpen szükséges:

- a) Állami gyermekvédelem és gyámügy
- b) Állami munkaügyi, foglalkoztatási szolgáltatások

A mára kialakult helyzetet is figyelembe véve, ilyen **lehetséges** szolgáltatások:

- a) étkeztetés (gyerek, idős, hajléktalan)
- b) házi gondozás
- c) tanya- és falugondnoki hálózat
- d) védőnői hálózat
- e) bentlakásos intézmények, vagy speciális támogatott lakhatási formák (idős, fogyatékos, szenvedélybetegek, hajléktalan)

Annyi és olyan szolgáltatás, amennyi szükséges és lehetséges.

Ez új koncepciót igényel, melyhez újra kell gondolni a következőket:

- a) minimálisan szükséges szolgáltatások köre
- b) központi kormányzat szerepe
- c) szabályozási kérdések
- d) finanszírozás – kapacitásszabályozás
- e) szükségletszabályozás

Egyes főbb irányok lehetséges megvalósítási vázlata



Otthoni ápolás - házi szociális gondozás - bentlakásos intézmények finanszírozása

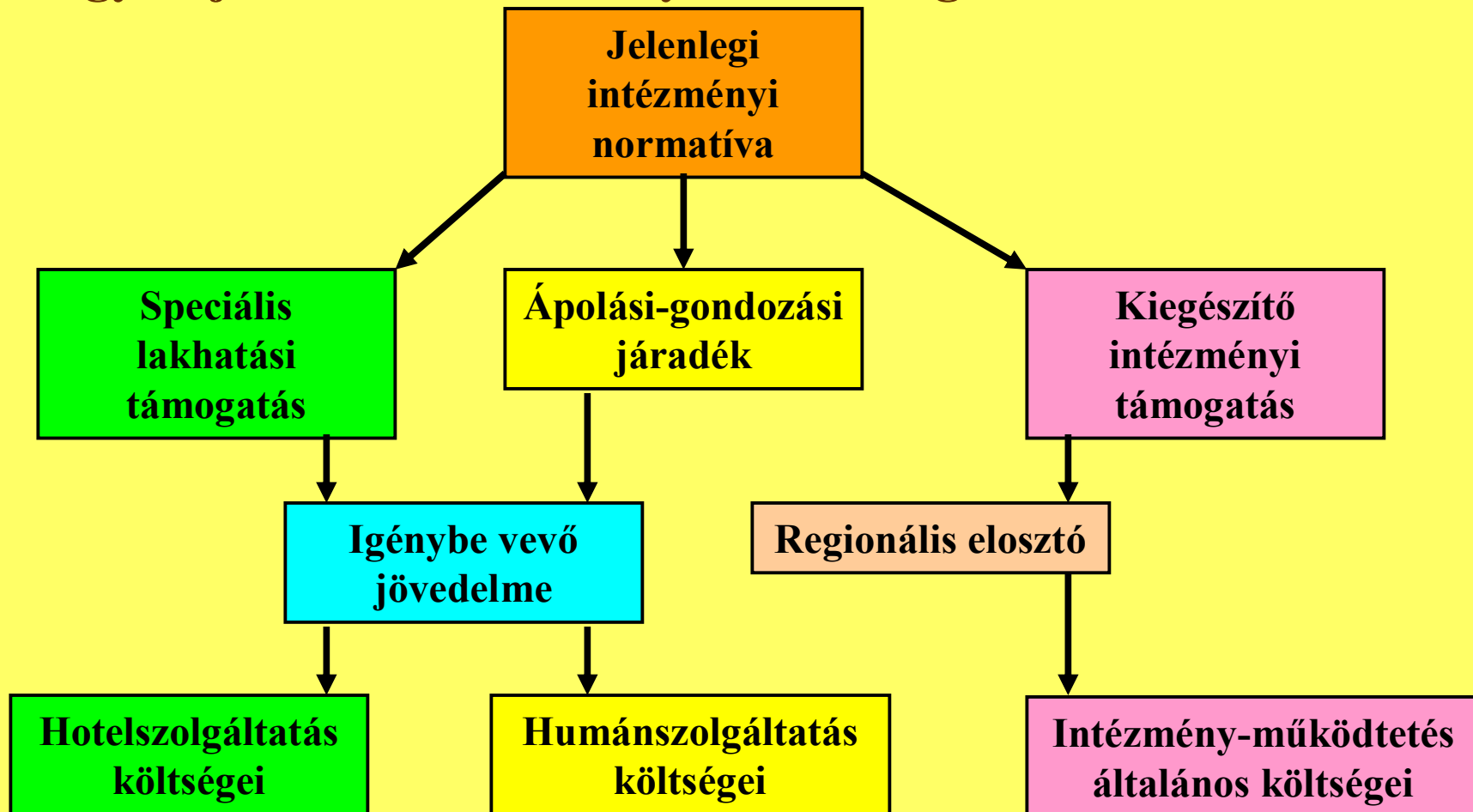
A szolgáltatás-szervezés egyes kérdései

- ❖ finanszírozás – kapacitásszabályozás – felelősségi körök összehangolása
- ❖ átjárhatóság
- ❖ közös elveken nyugvó szabályozás
- ❖ összehangolt szervezeti-eljárási-szabályozási rendszer

Forrás	Központi kormányzat	Régió	Ellátott
Költség típus			
Hotelszolgáltatás	Speciális lakhatási támogatás		Személyes térítési díj
Humánszolgáltatás	Ápolási-gondozási járadék		
Intézmény-működtetés általános költségei	Kiegészítő intézmény-támogatás	Kiegészítő intézmény-támogatás	

Akkor mi is lesz a jelenlegi normatívával?

Hogyan jutnak az intézmények a költségek fedezetéhez?



Várható előnyök:

- **A (speciális) lakhatási támogatás összehangolható** a jelenlegi lakhatást elősegítő pénzbeli támogatásokkal
- **A „gondozási járadék” megállapítása összehangolható** a jelenlegi házi szociális gondozás és a jelenlegi ápolási díj megállapítására irányuló eljárással
- A támogatást nyújtók számára **reális alternatívaként működhet az intézményi versus otthoni, szolgáltatói versus magán ápolás-gondozás** lehetősége/szükségessége
- Mindkét támogatás jövedelemfüggő jellege **a jelenleginél igazságosabban osztaná meg a terheket** az ellátásra szorulóknak és a támogatást nyújtók között
- **Javíthatja a szolgáltatók szükségletorientált** (igénybe vevő orientált) működésre ösztönzését,
- **Növelheti az igénybe vevők autonóm választásának lehetőségét** (reális keretek között)
- Erősítené a szolgáltatások **szektorsemleges** (önkormányzati, civil, piaci) jellegét
- Megkönnyítené a – jövőbeli - **ápolásbiztosítási** rendszerre történő (részleges, vagy szélesebb körű) áttérést.
- Az így kialakított támogatási rendszerrel közelebb kerülnénk az Európai Unió jóléti államaiban kialakult gyakorlathoz

Ha nem egy törvény és jogszabályok utasítják az önálló önkormányzatokat arra, hogy mit és hogyan csináljanak, nem kapja meg minden engedélyezett szolgáltató automatikusan az egységes összegű normatív támogatást, akkor kik, hol és mi alapján döntsenek a támogatásokról?

Elméletileg lehetséges szolgáltatás-vásárlók (egyes esetekben párhuzamosan, szolgáltatásonként nem egységesen):

- ☐ Szolgáltatásra jogosult magánszemély (és/vagy családja)
- ☐ Központi állam (minisztérium)
- ☐ Szociális szolgáltatások országos ügynöksége
- ☐ Helyi önkormányzat testülete
- ☐ Helyi „szociális kerekasztal”
- ☐ Közép szintű önkormányzat testülete

- ☐ Központi állam dekoncentrált hivatala
- ☐ Közép szintű (regionális) szociálpolitikai tanács

Néhány alapelv a döntési és ellenőrzési folyamatok kialakításakor:

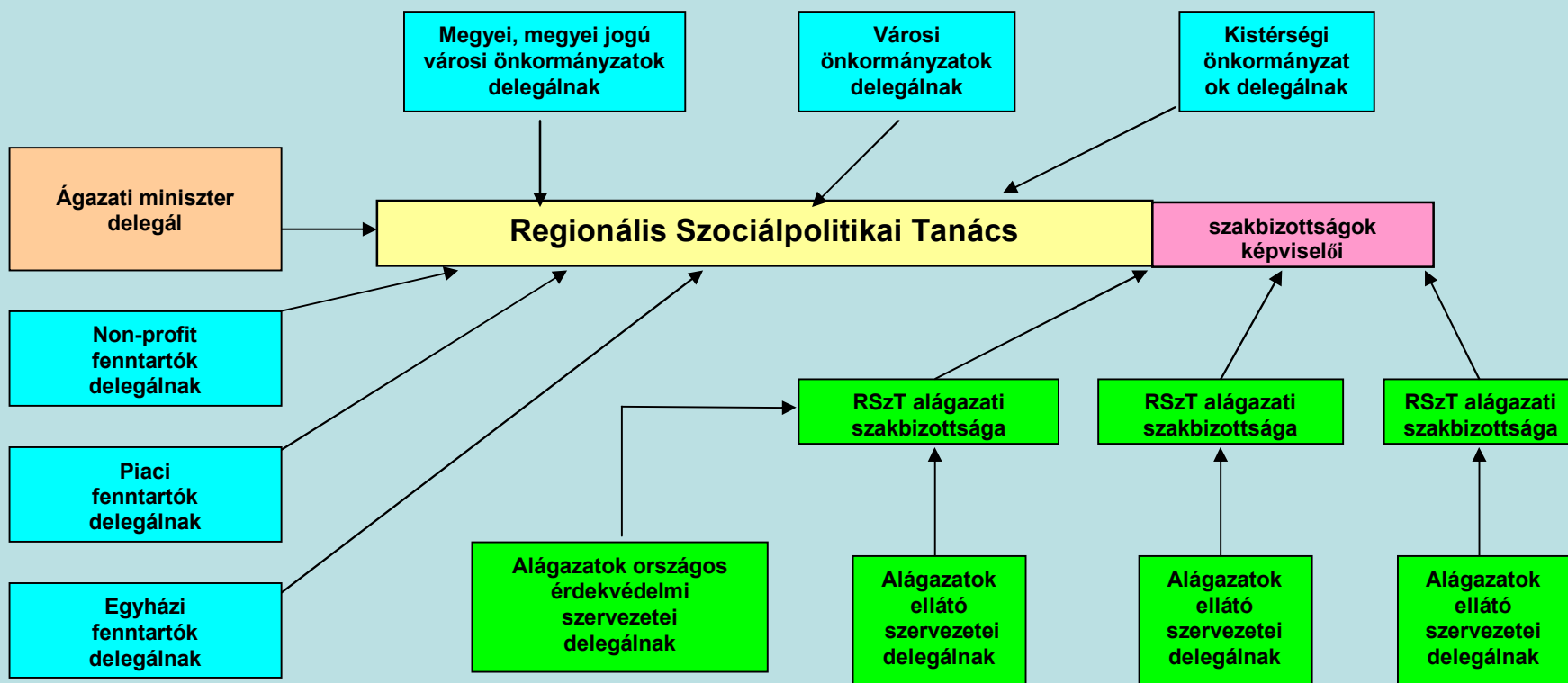
- ☐ A döntések előkészítésében azoknak legyen meghatározó szerepük, akik leginkább meg tudják ítélni egy-egy szolgáltatás szükségességét, minőségét
- ☐ A döntések meghozatalában azoknak legyen meghatározó szerepük, akik felelősek az általuk kezelt források mire fordításáért
- ☐ A döntési és ellenőrzési folyamatok bürokratikus költségei a lehető legminimálisabb szinten maradjanak

Regionális Szociálpolitikai Tanácsok

	Központi kormányzat	
erős működés-szabályozás	←————→	gyenge működés-szabályozás
erős eljárási szabályok	←————→	gyenge eljárási szabályok
erős személyi reprezentáció	←————→	gyenge személyi reprezentáció
erős prioritás-, célmeghatározás	←————→	gyenge prioritás-, célmeghatározás
erős forrásfelosztási kompetenciák	←————→	gyenge forrásfelosztási kompetenciák
erős döntési kompetenciák	←————→	gyenge döntési kompetenciák
kompetenciák		kompetenciák
...		...
	Regionális szervező	

A javaslat előnyei:

- Nem szükséges gyökeresen átalakítani a közigazgatást.
- Nagyon sok központi szabályozás megszűnne, így javítva az átláthatóságot. A transzparencia mellett a rendszer ésszerűen és hatásosabban működne.
- A döntések közelebb kerülnek az igénybevevőkhöz, ami a szükségletek kielégítésének hatékonyabb eszköze.



Regionális Szociálpolitikai Tanács Funkciója:

- a) a szükségletek meghatározása
- b) a döntés meghozatala, szerződéskötés
- c) ellenőrzés

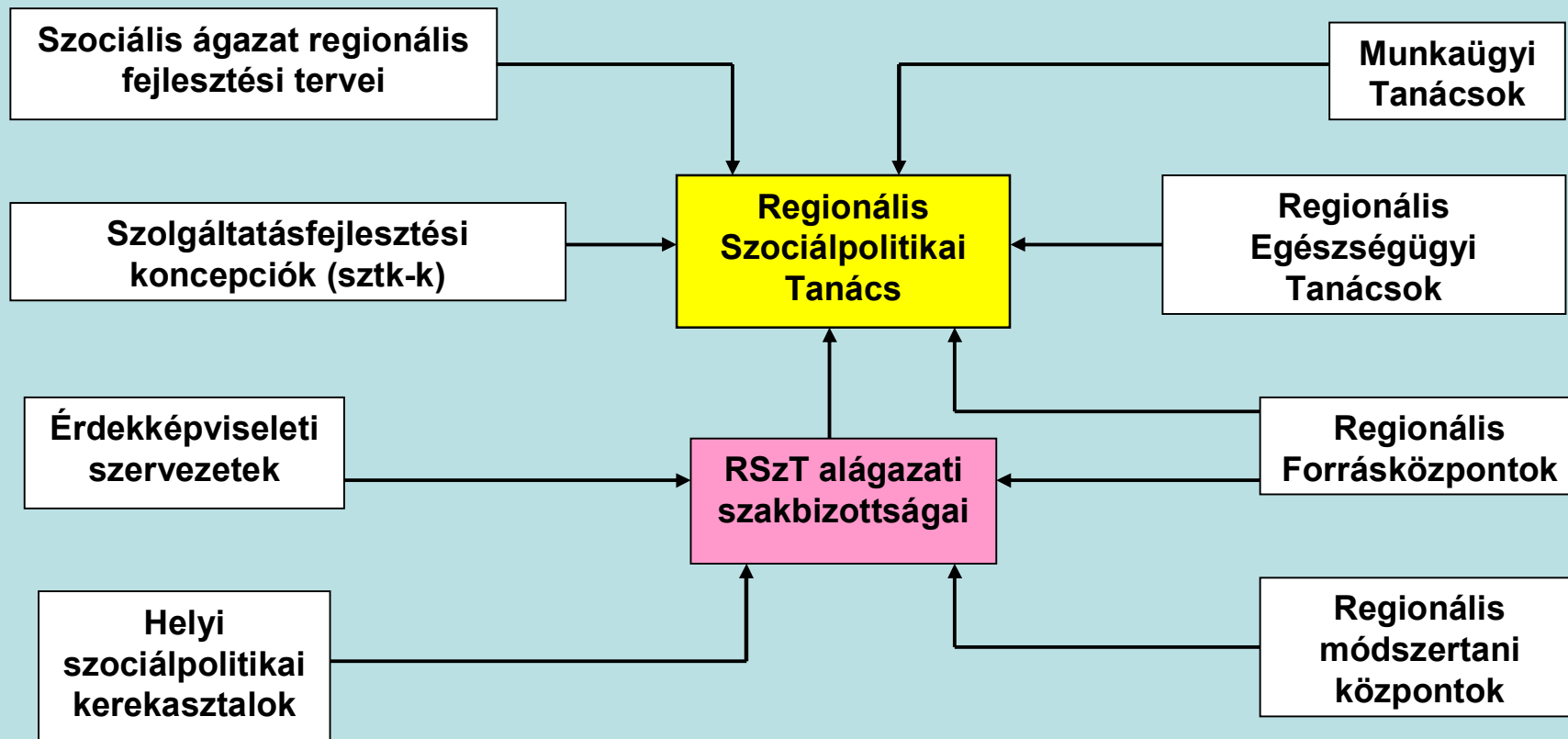
Regionális Szociálpolitikai Tanács Bizottságai

A bizottságok alágazati szinten szerveződnek.

Funkciója:

- a) információ szolgáltatás
- b) **javaslattétel a szükséges szolgáltatói kapacitásokra (a pályázati, tender kiírásokra) vonatkozóan**
- c) **döntéselőkészítés (lehetséges pályázati nyertesek kiválasztása, a Tanács csak ezen belül dönthet a nyertesekről)**
- d) **a Tanács „kontrollja” az üléseken való részvételen keresztül (összeférhetetlenség, tisztességtelen lobbizás megakadályozása stb.)**

Döntéstámogató formák: (Jelenleg meglévő formákból, átalakítva)



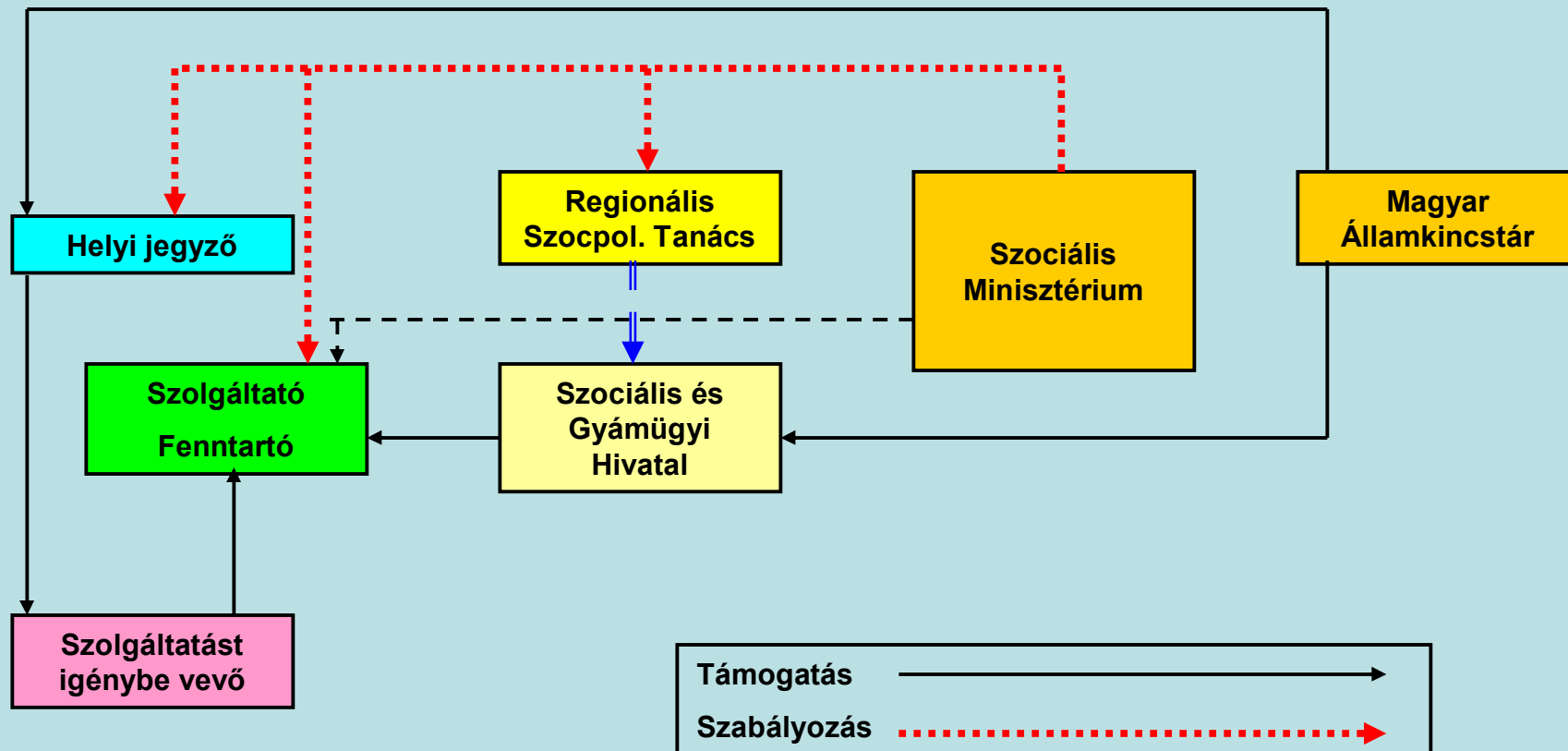
A „Regionális Szociálpolitikai Tanács” javaslat fontos elemei:

- ☐ A tanács összetétele vegyes mind szektorok, mind település-típusok szerint
- ☐ A bizottságok összetétele (nagyjából) homogén szolgáltatási főcsoportonként
- ☐ A tanácsba a szektorok és települések delegálják képviselőjüket
- ☐ A bizottságokba a szolgáltatók delegálják képviselőjüket
- ☐ A tanács döntéseiben részt vesz a központi állam képviselője
- ☐ A bizottságok döntéseiben részt vesz az érdekképviselői szervezet képviselője
- ☐ A tanács konkrét szervezet támogatásáról csak a bizottságok javaslata alapján dönthet

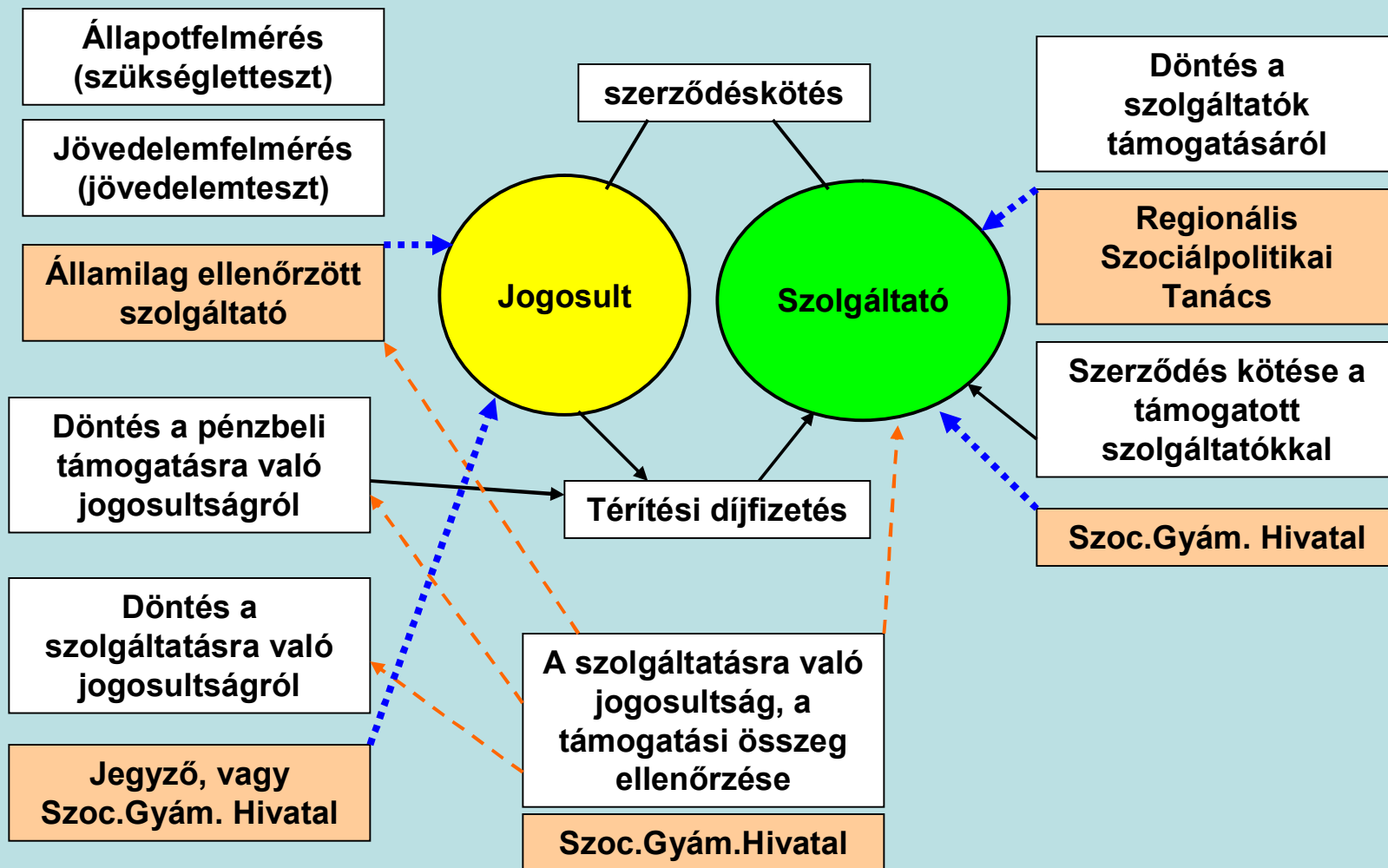
A „Regionális Szociálpolitikai Tanács” javaslat változtatható elemei:

- ☐ A tanács döntési kompetenciájának terjedelme (keretek, fajlagos összegek)
- ☐ A tanács döntését önálló (szerződött) iroda, vagy központi iroda hajtja végre
- ☐ A tanács döntései alapján a központi állam képviselője hozza meg a végső döntést
- ☐

A támogatások eljuttatásának és a szabályozási irányoknak a sémája



A szolgáltatáshoz jutás egy lehetséges eljárása



Kérdések, kételyek, dilemmák:

✚ Mennyi időre lehet szerződést kötni a régióban egy-egy szolgáltatóval: egy költségvetési évre, vagy több évre vonatkozóan is (a jelenlegi ellátási szerződésekhez hasonlóan)?

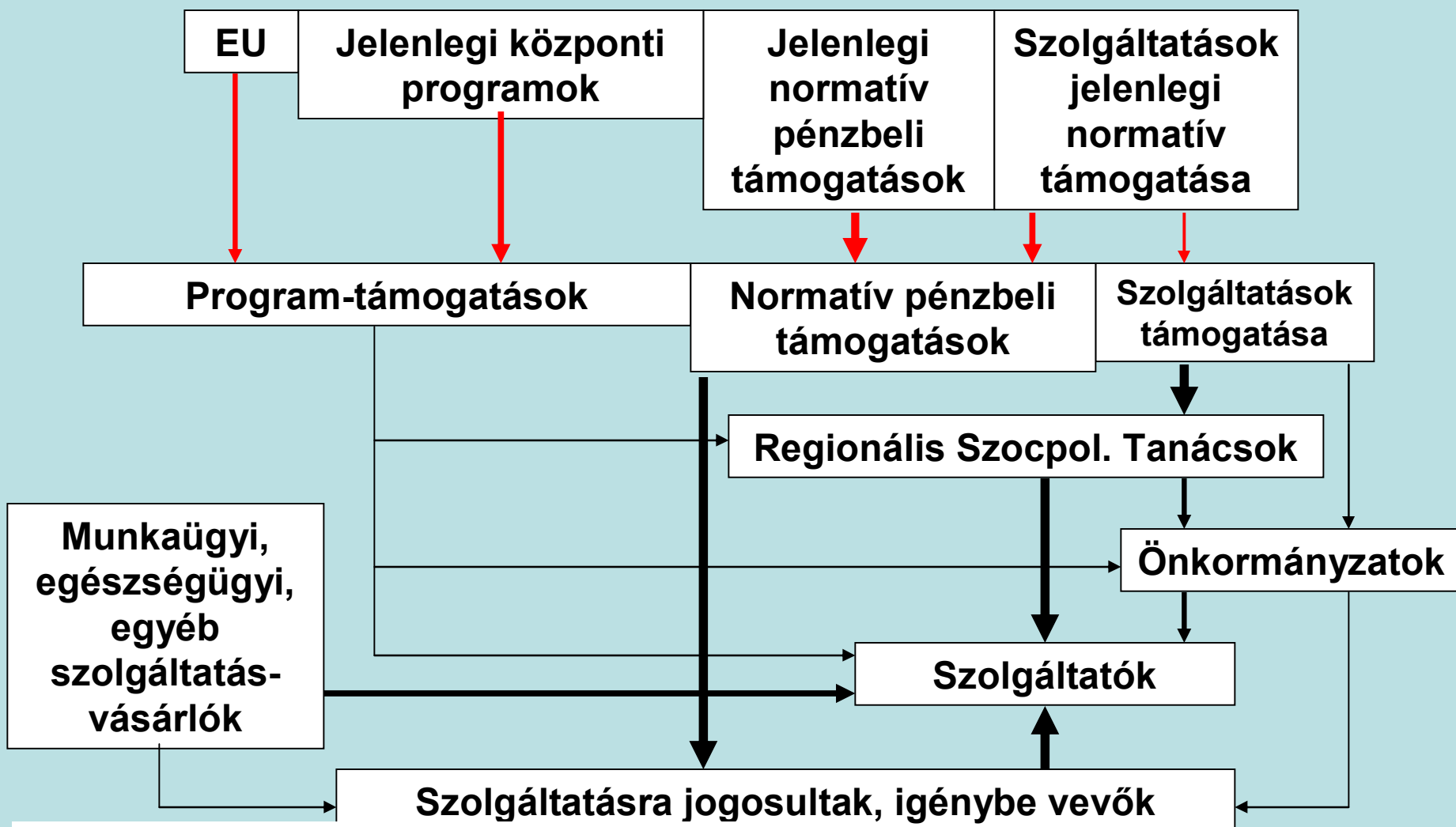
✚ A pályáztatott támogatások kiterjedjenek-e a működési költségek finanszírozásán túl a fejlesztésekre, beruházásokra is?

✚ Milyen eszközökkel, eljárásokkal teremthető meg a kívánatos egyensúly a szolgáltatási rendszer stabilitása és rugalmassága között, lehetőség biztosítása az új belépők részére?

✚ Milyen eszközökkel, eljárásokkal lehet kiszűrni a nem kívánatos összefonódásokat, miközben jelentősen növelni kell a részvételi formák súlyát?

✚ Hogyan kezelhetők azok a szükségletek, melyre a régió „vak”? (Eddigi javaslatunk: központi állami programpénzek, illetve az ágazati miniszter, vagy a tanács meghatározhatja azt az összeget, arányt, melyet olyan (új) szolgáltatásokra kell fordítani, melyek eddig nem működtek, vagy olyan területekre kell fordítani, ahol eddig nem volt szolgáltatás...)

A források átrendezésének sematikus modellje



Lehetséges-e a szükséges?

„Természetesen a kormányzati szervezeti reform jelentős ellenállásra is számíthat...ugyanis a kormányzati szervezettrendszer növekedéséhez-túltagolásához, a vezető állások szaporításához, a hatásköri rendezetlenséghez, az állandóan változó közigazgatási, illetve háttérintézményi szervezetzdsungel fennmaradásához jelentős egyéni és rétegérdekek fűződnek. (...) A legnagyobb visszafogó erő azonban a társadalmi közhangulat, az állami paternalizmus, a változatlanság iránti – szocialista társadalomból származó – igény, megszokás, tradíció. Ezt a hangulatot tudják a jelenlegi kaotikus és túlméretezett intézményrendszer haszonélvezői meglovagolni, azt a látszatot keltve, hogy a kormányzati modernizáció egyoldalú megszorítást, leépítést jelent, a „megint kisebbek lettünk” tiborci panaszt hangoztatva. (...) Fel kell hívni a figyelmet egy jóval burkoltabb ellenállási módszerre. Bár nyilván nem helyes kidolgozatlan-megalapozatlan javaslatokat tenni, ám még a legalapozottabb javaslatots is meg lehet fűrni, látszólag pozitív kifogásokkal: „alapvetően egyetértek, de még vannak nem vizsgált összefüggések is”, „még részletesebben ki kell dolgozni bizonyos elemeket”, „ne most, később, mert zavarja a folyamatos munkát”. ”[\[1\]](#)

[\[1\]](#) Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciálzavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására, HVGORAC, 2006, Budapest., 35-36. old.

Az átalakítás megvalósításának lehetséges lépései

Alapelvek:

- Előkészítés során ésszerű kompromisszumok kialakítása, alternatívák mérlegelése
- Bevezetés során - a fokozatosság elvének szem előtt tartása
- Határozott megvalósítás - az alapvetően kitűzött célok. megőrzése
- Pánikszerű kapkodás elkerülése
- Folyamatos munkálatok
- Döntések időben történő meghozatala

Az átalakítás megvalósításának lehetséges lépései

- **Megtervezett, ütemezett, folyamatában is áttekinthető és transzparens, alapos és körültekintő előkészítés.**
- **A párbeszéd** fontossága mind a változtatás szükségességére, mind a változtatás lehetséges módozataira, mind a megvalósítás lépéseire vonatkozóan.
- Ki-ki lehetőleg tisztán és **világosan lássa a maga és munkaszervezete jövőbeli helyét** a bevezetést követően. A program-tervezet további munkálatai során erre különösen törekedni kell.
- Szükséges a **változás-menedzselés megfelelő szervezeti kereteinek kialakítása**, mely mind az előkészítés, mind a bevezetés-átalakítás során összehangolja és felügyeli a munkálatokat.
- A változtatásra vonatkozó döntések meghozatalának határideje legkésőbb
2006. szeptembere
- Az átalakítás első, fontosabb előkészítő lépéseinek bevezetésére
2007. januárjában kerülhet sor
- **Az átalakítás tervezett ideje: 2008. január 1.**

A program előkészítését folytatjuk.

**A dokumentum és következő változatai megtalálhatóak a
www.gyoripeter.fw.hu honlapon.**

