



## „PÁRBESZÉD A ROMOK KÖZÖTT”

Gondolatok, ötletek a személyes gondoskodást  
nyújtó szociális és gyermekjóléti ellátások,  
szolgáltatások és intézmények működéséről,  
időszerű problémáiról és lehetséges megoldásokról...

Meleg Sándor  
2021

2021

## Tartalom

Előszó jelleggel .....	3
Válságban van-e a szociális ellátórendszer? .....	5
<b>1. Forrásrendezés .....</b>	<b>7</b>
1.1. Bérrendezés .....	7
1.2. Állami finanszírozási rendszer átalakítása .....	10
1.3. Fejlesztési források kiszámítható biztosítása .....	12
1.4. Transzparens működés és gazdálkodás .....	13
1.5. Valódi szektorsemlegesség.....	14
<b>2. Önálló szakmai irányítás .....</b>	<b>16</b>
2.1. Önálló szakmai minisztérium .....	16
2.2. Háttérintézményi rendszer helyreállítása.....	16
2.3. Valódi szociálpolitika .....	17
<b>3. Humán erőforrás válság kezelése.....</b>	<b>19</b>
3.1. Személyi létszám-igények felmérése .....	19
3.2. Végzettségek, képesítések .....	20
3.4. Szupervízió, coaching és egyéb tanácsadás .....	21
3.5. Egyéb, munkaerő-megtartó intézkedések .....	22
<b>4. Célok, akcióterületek, eszközrendszer átgondolása .....</b>	<b>22</b>
4.1. Praxiselméleti rendrakás .....	22
4.2. Célcsoporti szükségletek mérése, szolgáltatások adaptálása .....	23
4.3. Profiltisztítás .....	24
4.4. Szakmai eszközök biztosítása .....	25
<b>5. Szabályozás megújítása .....</b>	<b>26</b>
5.1. Jogalkotási kiszámíthatóság, stabilitás .....	26
5.2. Ágazati jogszabályok rendezése .....	26
<b>6. Szolgáltatási szerkezet, intézményi hálózat.....</b>	<b>28</b>
6.1. Horizontális és vertikális lefedettség megteremtése .....	28
6.2. Méretgazdaságossági szempontok érvényesítése.....	29
6.3. Strukturált modellkísérleti programok .....	29
<b>7. Dokumentáció és adminisztráció .....</b>	<b>30</b>
7.1. Egységes elveken működő adminisztrációs rendszerek.....	30
7.1. Adatvédelem beépítése az ellátórendszerbe .....	30
<b>8. Szakmai kommunikáció .....</b>	<b>31</b>
8.1. Pozitív szakmai kommunikáció erősítése .....	31
<b>9. Szakmai érdek-érvényesítés .....</b>	<b>31</b>



## Előszó jelleggel

Maga a szociális terület, a szociálpolitika által befolyásolt rész hatalmas, a családpolitika, a foglalkoztatáspolitikai, részben még az egészségügy és még számos más szektor kapcsolódik össze ebben a rendszerben. Ennek csak egy szelete az, amit a szociális<sup>1</sup> és a gyermekvédelmi törvény<sup>2</sup> szabályoz. Még ezen belül is, amikor a szociális-jóléti rendszerek szóba kerülnek, általában a pénzügyi ellátásokra, támogatásokra, kedvezményekre, a „forintosítható” tételekre, leginkább a pénzügyi ellátásokra, segélyekre fókuszálnak.

A személyes gondoskodást nyújtó ellátások, szolgáltatások háttérbe szorúlnak annak ellenére, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szektor igencsak méretes: nagyságrendileg 100 ezer szakember dolgozik a területen és közel egymillió személy veszi igénybe a szociális szolgáltatásokat. Potenciálisan pedig szinte mindenki kapcsolatba kerül élete során a személyes gondoskodás valamelyik formájával, ha nem is önmaga, de hozzátartozói révén.

A terület problémáival kapcsolatban 2018. szeptemberében tettem közzé a *Párbeszéd a romok között* című anyagot, ami iránt szakmai közegben is viszonylag alacsony volt az érdeklődés. Szűk körből érkeztek visszajelzések (bár azok jellemzően pozitívak voltak) és egyes gondolatok tovább éltek valamilyen érdekvédelmi megmozdulásban, így nem gondolom haszontalannak. Ennek ellenére úgy érzem, az átlagos szociális szakmai közeget nem készítette közös gondolkodásra, nemhogy cselekvésre - de ahogy az elmúlt évek történéseit nézem, ez általánosan jellemzi a szakma életét.

Az eltelt időben sok minden történt, így kicsit újra gondoltam, átdolgoztam, kibővítettem az anyagot. Az első változathoz képest az egyes pontok részletesebb bemutatására is kísérletet teszek, de tovább is megállja a helyét, hogy a teljes kibontás egy komolyabb munka keretein belül lehetséges.



<sup>1</sup> 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

<sup>2</sup> 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

Nagy illúzióim nincsenek, maradjunk annyiban, hogy ez továbbra is egyfajta belső monológ az írás a szociális szolgáltatási terület helyzetéről, kifejezetten a szakmai válságtüneteire és azok potenciális megoldásaira fókuszálva.

*Sylvia Plath: Párbeszéd a romok között*

*Te ráengeded a vad fúriákat*

*Házam portikuszára: gyümölcsfüzéreket,*

*Pávákat, lantokat tépsz, elszaggatod*

*A forgósél ellen állított díszletet.*

*A falak most romokban: varjú károg*

*A roncs fényben, a pusztítás felett.*

*A varázs menekül örvényes szemed*

*Viharától, mint naptól a boszorkányok.*

*Tört oszlopok és sziklasivatag.*

*Állsz nyakkendősen, diadalmasan:*

*Ülök fekete nézésed alatt,*

*Görög hősnő egy sorstragédiában.*

*A pusztításon van-e hatalom?*

*Győzni a vészen tudnak-e szavak?*

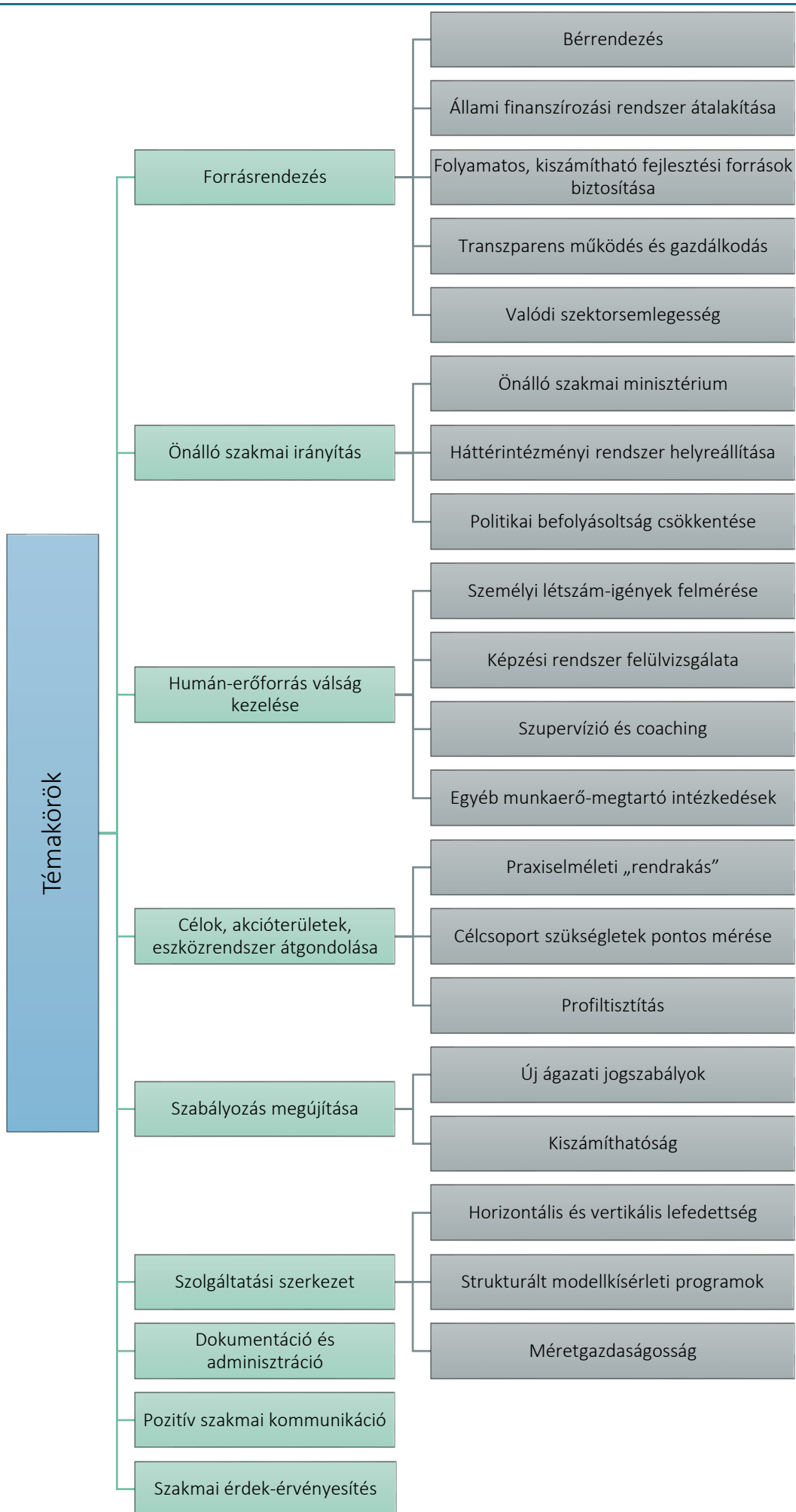
## Válságban van-e a szociális ellátórendszer?

A szociális ellátórendszer (ide értve a gyermekjóléti, gyermekvédelmi szektort is) működése egyértelműen összefügg a magyar társadalom állapotával, bár önálló életet is él egyben. Időről időre megfogalmazódnak a szakma válságáról írások, de a válságtünetek legtöbb esetben a média irányából bukkannak fel egy-egy személyes-családi tragédia formájában. Ezekre általában intenzív felzúdulás következik, a lakosság és a szakma is megfogalmazza a maga álláspontját (ami általában eltérő), majd a végrehajtó hatalom intézkedik. Az eddigi válságok esetében a legritkább esetben születtek valódi szakmai ellenintézkedések, legtöbbször a szigorúbb szankciók adták a fő csapásvonalat, miközben a valódi okokat érintő intézkedések elmaradtak.

Összességében megérne egy kiterjedt szakmai vitát, hogy, milyen értelemben tekinthetjük az aktuális helyzetet válságnak – ennek definiálása rendre elmarad. A központi kormányzat értelem szerűen nem partner egy ilyen vitában, hiszen az ő álláspontjuk szerint minden rendben és számtalan jele van a fejlődésnek. Maga a szakma sem képes egységesen fellépni és képviselni a problémáit, de valamilyen szinten a belső diskurzusok sem képesek kilépni a magánbeszélgetések köréből – a problémák „hivatalos” felvállalása általában a felelősségi kérdések felvetése miatt nem ildomos.

A szociális ágazat aktuális (válság)helyzetét úgy lehetne leírni, hogy olyan (1) **összekapcsolódó problémarendszerek alakultak ki**, melyek (2) **többé-kevésbé függetlenül léteznek az alrendszerek specifikus problémáitól**, (3) **a rendszer egészének működését negatívan befolyásolják**, (4) **az ellátórendszer céljainak megvalósítását alapvetően veszélyeztetik**, ezen túl a problémák megoldásához, a szükséges adaptációhoz (5) **nem adottak a szükséges külső és belső feltételek (szabályozás, erőforrások, stb.)**. További kritérium lehet még a (6) **tartósság** – egy-egy rövid időszak adaptációs nehézségei ritkán tekinthetők válságnak, de ha ezek hosszabb időn át fennállnak, akkor alapvetően zavarhatják a rendszer működését. A szociális ellátórendszer problémái gyakorlatilag folyamatosan fennállnak, még ha a hangsúlyok időről időre változnak is vagy fellépnek új válságjelenégek, pl. a koronavírus járvány kitermelt új problémákat, de alapvetően súlyosbította a már fennálló problémákat.

Egy biztos, a kialakult (válság)helyzethez kapcsolódó szakmai párbeszéd az ágazat jövője szempontjából szükséges, illetve ez alapján a tényleges cselekvés is elkerülhetetlen, ennek hiányában az ágazat rövid távon jelentősen veszít a feladatellátási képességeiből.



# 1. Forrásrendezés

A szociális ellátórendszer esetében egyszerre van szükség a forrásbővítésre és a források biztosításának 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 lépcsőben feldarabolta és újraszabályozta önálló jogállási törvényekkel a közszférát. Jelenleg 9 munkajogot szabályozó jogállási törvény létezik, ebből 7 már 2010 után született és folyamatban van több állami alszektor önállósítása a munkajog területén. Ezekben az a szegmensekben a kormányzat sajátos bér és illetményrendszereket alakított ki.

A közalkalmazotti törvény alapján működő szektorokban is erősen specializált, rendkívül nehezen áttekinthető és összevethető pótlékrendszerek születtek, melyek az egyes ágazatok dolgozóit további alcsoportokra bontják, ezen felül a korrekciójuk is egymástól eltérő időpontokban (akár év közben, visszamenőleg) történik, teljesen követhetlenné és áttekinthetlenné téve a rendszereket. Emellett 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, mely folyamat eredményeként a dolgozók a munka törvénykönyvének hatálya alá kerülnek.

*1. A közalkalmazotti törvény „értékelése” a T/10098. törvényjavaslat indoklásában, 2020.*

Az elmúlt közel 30 év alatt bekövetkezett, a munka világát érintő változások, az egyes hivatásrendek differenciálódása, az azokra vonatkozó speciális szabályozás, jelentős mértékben kiüresítette a Kjt.-t, amely sok szempontból nem tudta követni a munkaerő-piaci és munkajogi változásokat, életszerűtlenné vált, széttöredezett szabályozást eredményezve. Ennek következtében indokolt a kulturális ágazat dolgozóinak közalkalmazotti jogviszonyának



A szociális ágazat illetményrendszerének alapját a közalkalmazotti jogálláshoz kapcsolódó illetménytábla adja. Ennek alapszámait és szorzóit a költségvetési törvény tartalmazza, de ezeket 2008 óta nem módosították. Az utolsó, táblát érintő módosítás során 2017-től 3 sorral egészült ki a tábla, de a táblázat alapszámait akkor sem változtak. A bértábla befagyasztása jelentős összegeket vont el a szociális ágazat dolgozóitól (is), az összevont ágazati pótlékkal számolt bérek is 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, a 2008-as utolsó frissítés után már a következő évben megindult a tábla értékvesztése, a minimálbér és bérminimum 2021-re a bértábla 85%-át - 170 cellából 144-et - lefedti.

## 2. Bértábla lefedettsége a bérminimum és a minimálbér által, 2011-2021.

Év	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cella	38	65	73	77	79	85	110	121	129	139	144
Arány	22,35%	38,24%	42,94%	45,29%	46,47%	50,00%	64,71%	71,18%	75,89%	81,76%	84,70%

A bértábla átfogó rendezése HELYETT lépett be a képbe a *szociális ágazati pótlékok* rendszere: a 2013/2014-től alkalmazott szociális ágazati bérpótlék és a 2015-ben bevezetett kiegészítő pótlék 2016 decemberétől összevonásra kerül és egységes elv szerint kerül meghatározásra. Az életpályamodell bevezetéséig ideiglenes megoldásként alkalmazott pótlékrendszer rögzült, immáron 7. éve alapvető eleme a szociális ágazatban dolgozók bér- és illetményrendszerének. A szektor bérrendszerének egységességét tovább bontotta, hogy 2017. január 1-jétől belépett a *bölcsődei pótlék*, ez pedig 2020-tól további belső felosztást kapott. 2018. január 1-től a Kjtvrh. kiegészítésével megjelent *az egészségügyi kiegészítő pótlék* is. Ezzel sikerült a szociális szféra addig egységes illetményrendszerét csaknem áttekinthetetlen mértékben feldarabolni.

További komoly probléma, hogy a jelenleg alkalmazott illetményrendszer a közalkalmazotti bértáblához képest jelentős mértékben veszített 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 javadalmazásában komoly értékvesztés lépett fel. Gyakorlatilag a magas szolgálati idejű, magasabb végzettségű személyek körében évekig nem történt bérfeljesztés. A 2020. januártól érvényes egységes, bérminimum emeléssel együtt (!) 14%-os bérfeljesztés alapvetően megkésett, elégtelen szintű beavatkozás volt.

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 elöli. Ugyanakkor a bérfeszültség ma már nem csak a közszféra és a versenyszféra között áll fenn, hanem a közszféra más ágazatai (pedagógus, egészségügyi) között is, sőt, ezen túl a szociális szféra egyes területei között is jelentős bérfeszültségek alakultak ki.

A kormányzat által bejelentett életpálya-modell és az ennek keretében tervezett ágazati illetményrendszer 6 év alatt sem valósult meg. Gyakorlatilag biztosra vehetjük, hogy belátható időn belül nincs kormányzati koncepció és szándék az életpálya kialakítására, az egyetlen látható törekvés a közalkalmazotti jogviszony megszüntetése és munka törvénykönyv szerinti jogviszonyba vinni az ágazat legnagyobb részét, ezzel felszámolva a szociális ágazatban dolgozók munkavállalói tömbjét.

A helyzet megoldása érdekében egy kétlépcsős bérfeljesztésre lenne szükség, első lépésben egy általános, szakma anyagi megbecsültségét jelentősen javító intézkedésre lenne szükség (nagyjából min. 25-30%-os egyszeri bérfeljesztéssel), ezt követheti 1-2 éves távlatban a tényleges életpálya-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 összehasonlíthatatlan 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, el kell felejtetni a bonyolult, szolgáltatásonként teljesen más elvekre épülő számítási rendszereket. A finanszírozási elvek egyszerűsítése kívánatos a transzparencia, a működés tervezhetőségének javítása szempontjából is, járulékos haszonként jelentkezne, hogy az ellenőrzésre fordítandó erőforrások is redukálhatók, illetve hatékonyabban használhatók fel.

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 költségszámítás alapján, éves indexálással kell átadni a fenntartóknak.

Jelenleg a szolgáltatások állami finanszírozása évről évre változó konstrukcióban további forrásrendszerekkel egészül ki, a szociális összevont kiegészítő pótlék mellett kormányzati döntések alapján több évben érkeztek random kiegészítő költségvetési támogatások. Ez összességében teljesen követhetlenné tette a szolgáltatások finanszírozási szerkezetét. Ezek felszámolása, alapfinanszírozásba beolvasztása szükséges, a transzparencia mellett ez jelentős adminisztratív tehermentesítést is jelent a finanszírozó rendszernek és a szolgáltatóknak, intézményeknek is.

A finanszírozási összegek mögötti háttérszámítások nem ismertek, nem lehet tudni, mi határozza meg a finanszírozási összegeket. 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.

A finanszírozás fajlagos összegei évekig változatlan volt, az emelések kiszámíthatatlanok. A támogatások összege évek óta nem fedezi feladatellátás valós költségeit, jelentős külső forrásbevonásra van szükség, a forráshiány a szolgáltatás minőségét az elfogadható minim zónájában tartja (vagy nem hivatalosan az alatt). Gyakorlatilag kérdéses, hogy a szolgáltatások működtetési költségeiről van-e bármilyen használható adat, felmérés, ami alapján a finanszírozás megítélhető.

Az ágazatban folyamatosan jelennek meg új szakmai (lásd a család- és gyermekjóléti központok speciális szolgáltatásai) és nem szakmai jellegű többletfeladatok (adatvédelmi feladatok), kötelezettségek 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 dologi, infrastrukturális költségekről nem is beszélve). A jövőben az új, többlet (szakmai vagy technikai) feladathoz azok erőforrás-igényéhez mérten finanszírozást kell rendelni.

Megoldást jelenthetnek a rendszer finanszírozásának teljes áttekintése, alapvetően a korábban szociálpolitikai célként megfogalmazott, tevékenység fókuszú megközelítés alkalmazása. A rendszer átfogó reformja jó esetben is 1-2 év alatt lenne megvalósítható, amennyiben a szakértői előkészítés és a megfelelő mélységű társadalmi vita időigényét figyelembe vesszük.

### 1.3. Fejlesztési források kiszámítható biztosítása

Az állagmegőrző és fejlesztő célú infrastrukturális beruházások területén évek óta gyakorlatilag csak EU pályázatok jelentenek jelentősebb forrást, ez a fenntartók/szolgáltatók részére korlátozottan hozzáférhető és nem feltétlen az aktuális problémákra reagál, megvalósításuk lassú és körülményes. Összességében célzott és kiegyensúlyozott infrastruktúra-fejlesztés és kapacitásbővítés szükséges, aminek alapja az eszköz- és fejlesztési igények szisztematikus felmérése.

Az EU források jelentős része egyszerűen a kormányzati-ágazatirányítási feladatok, szociálpolitikai deficitek fedezetére szolgál, amiket fejlesztési programban 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 lehetne (lesz). A 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 beruházásoknál.

Hazai pályázati forrás néhány szolgáltatás típus esetén létezik, ezek volumene 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 forrású fejlesztési forrásokra. A két forrásrendszert össze kell hangolni, ne maradjon lefedetlen szolgáltatási terület.

Összességében a fenntartók jelentős része saját forrásból kénytelen fejlesztéseket kigazdálkodni, de ha a fenntartói forrásokat a működési költségvetés hiánya leköti, sok esetben 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.).

## 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 hozzáférhetősége;
- működési szabályok, eljárásrendek átfogó megismerése;
- döntésekhez alapot szolgáltató adatok hozzáférhetősége és döntési mechanizmusok megismerhetősége.

A transzparencia alapvetően a szolgáltatói oldal (beleértve a fenntartótól a szolgáltatóig terjedő szinteket) 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 finoman szólva is alacsony, a szolgáltató – kliens dimenzióban talán a legjobb a helyzet a terület erőteljes szabályozottsága és a kapcsolódó számonkérés miatt, de e téren is lehetne javítani. A szolgáltatói oldal transzparenciájának emelése a Szociális Ágazati Portál fejlesztésének (intézménykereső) egyik kiemelt szempontja volt, ami nem valósult meg.

Hozzáférhető (online), áttekinthető adatok szükségesek az ellátórendszer minden területéről és minden szintjén (helyi szinttől az országosig), ezen adatok rendszeres és szisztematikus elemzése, adatvédelmi szabályok figyelembe vételével kutatási céllal hozzáférések biztosítása (pl. kutatási adattárház létrehozása, működtetése). Alapvetően az ellátotti körnek is joga van hozzáférni a működés adataihoz, meg kell valósítani az ágazati portálra tervezett kibővített intézménykeresőt.

Szisztematikus és átfogó kutatási programok, elemzések szükségesek az ellátórendszer működésének megismerésére. Eredmények és problémák együttes értékelése szükséges. A már elkészült kutatások, elemzéseket publikussá kell tenni, ne csak egy szűk politikai kör tudjon róluk.

Az állami transzparencia a szociális ágazatban (is) viszont rendkívül alacsony:

- a működési és gazdálkodási adatok hozzáférhetősége 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 válaszidő).
- 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 nem megismerhetők.

A fentiekből fakadóan a szakmai érdekérvényesítésben érdekelt felek nem képesek objektív módon tájékozódni a szakma működésével kapcsolatban, de a helyi és átfogó tervezés sem lehetséges. Ez a szakmával kapcsolatos tervezést, az elvárások megfogalmazását, a kommunikációt, a szakma megítélését is rontja.

### 1.5. Valódi szektorsemlegesség

A finanszírozási rendszer az alapszinten ugyan nem tesz különbséget a fenntartó típusok között, de a végső egyenlegben erős különbség tapasztalható: az állami és egyházi fenntartók kedvezőbb körülmények között látják el ugyanazt a feladatot, mint a nem állami szektor civil, non-profit szervezetei.

A probléma gyökere a feleadatellátáshoz 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 működési kiadásait.

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 viszont az ő esetükben ténylegesen a központi költségvetés finanszíroz. A legrosszabb helyzetben a „nem állami, nem egyházi” szervezetek állnak, az ő működési deficitjüket semmilyen állami forrás nem fedezi, a hiányt önerőből kell pótolni. Ez a fenntartónként eltérő finanszírozási konstrukció jelentős ágazaton belüli feszültségeket generál.

A kiegészítő normatívák rendszeréből ma már nem sok maradt, a társulási formák esetében fordul elő még jelentős mértékben, de kétséges, hogy szerepét betölti (azon kívül, hogy az anyagi többletforrás a megmaradt társulások fennmaradását némileg támogatja). De ez a kiegészítő normatíva rendszer az ellátást leíró, költségeket befolyásoló tényezőkhöz (pl. ellátási terület mérete, jellege), nem a fenntartó típusához kellene igazítani.

A kiegészítő normatívák rendszere egyébként teljesen feleslegessé válna, ha a valós költségekhez igazodóan lenne megállapítva a finanszírozás összege, így első sorban a valós költség alapú finanszírozásra kell törekedni!

A koronavírus járvány kapcsán meg kell említeni, hogy a központi kormányzat a települési önkormányzatoktól pont azokat a forrásokat vonta el nagy arányban, melyek a szociális alapfeladatok ellátásában az elsődleges forrásai a települések által biztosított önerőnek.





## 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 csaknem állandóan 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 csúcsmisztériumon 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.

### 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 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 más szervezetekhez széttagolt feladatokat (pl. vezetőképzés). A folyamatos átszervezések mellett párhuzamos rendszerként kialakult az egyházi fenntartók saját módszertani intézményrendszere, melyeket értelem szerűen ezek a jelentős átszervezések nem érintettek.

A szakmai irányítás, szakmatámogatás elképzelhetetlen stabilan működő, együttműködő, központi és területi háttérintézmények nélkül. Ez a rendszer jelen pillanatban zavaros kialakítású rendszerrel szemben egy stabilan működő, erős jogszabályokkal rendelkező, önálló szakmai háttérintézményrendszer kialakítása közvetlen területi elérhetőségek biztosítása mellett. A stabil 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 jogbiztonságot 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 világnézetiileg 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 (pl. a gyöngyöspatai kártérítés kapcsán felépített uszító kampány majd az ehhez kapcsolódó jogszabály módosítás, ami teljesen szembefordul a Kúria állásfoglalásával – és még sok más példa idézhető lenne). Egy re több esetben silányul le a szociális ellátórendszer politikai végrehajtóvá és kampányeszközzé. Ezek a jelenségek a szociális munka alapvető értékeit kezdik ki és megkérdőjelezzik az ellátórendszer működési céljait.

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 szisztematikus szociálpolitikai koncepcióval rendelkezzenek, azt akár több cikluson keresztül is következetesen képviseljék.

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 értékkonfliktusokat 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.



*A Képzelt Lények Könyve szerint a politikamentes szociális ágazat legalább olyan gyakori,  
mint a szivárványszínű unikornis.*

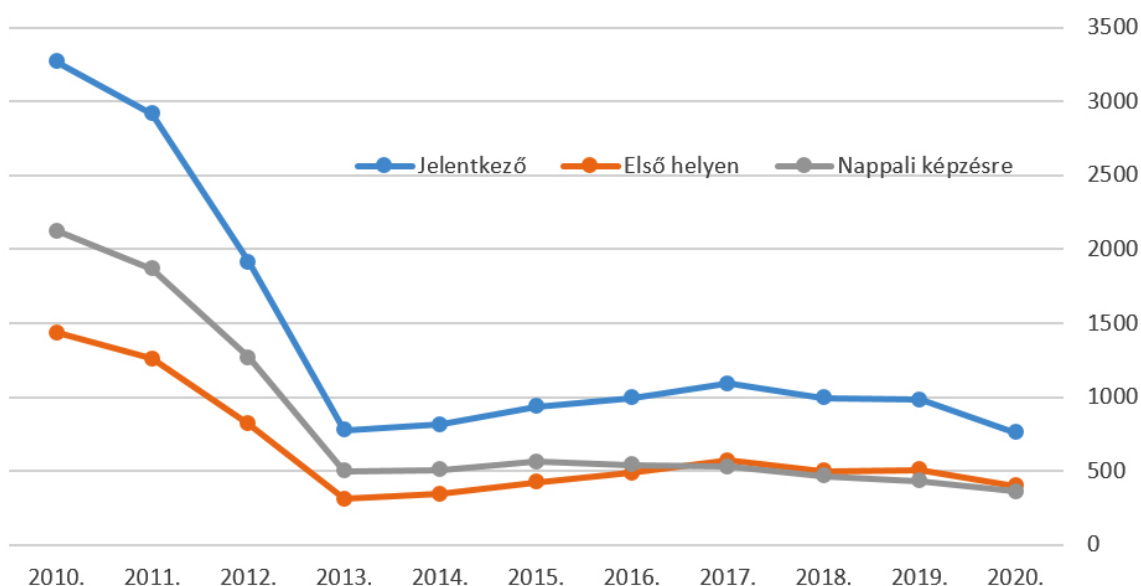
### 3. Humán erőforrás válság kezelése

#### 3.1. Személyi létszám-igények felmérése

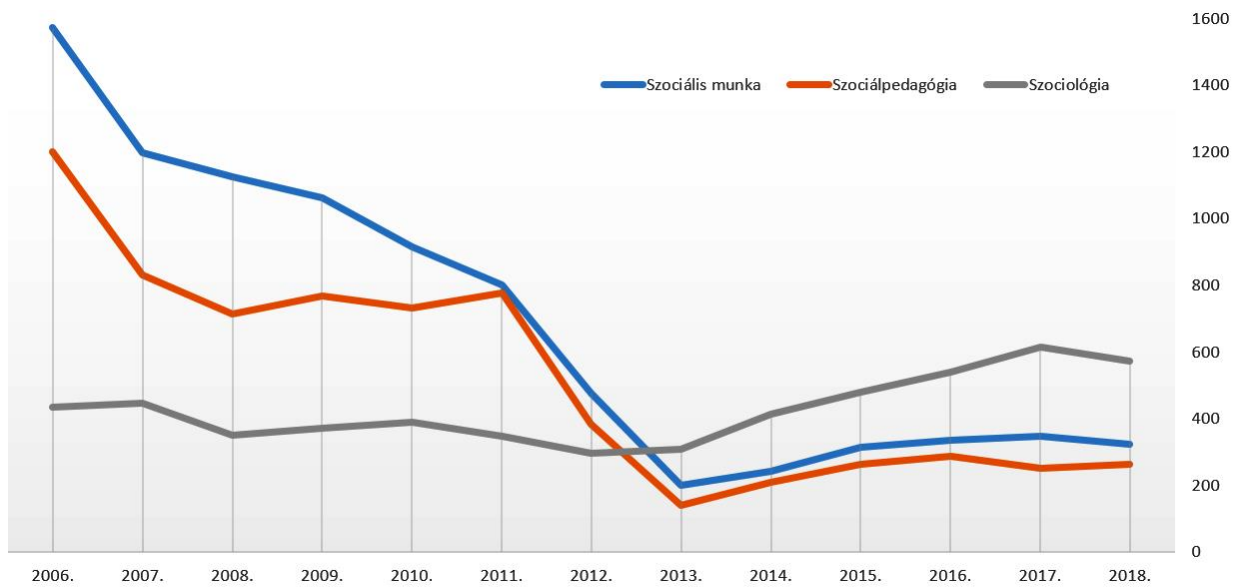
A szociális területről jelentős ütemű erőforrás elvándorlás tapasztalható, s miközben folyamatosan jellenek meg a jelentős személyi létszámokat igénylő feladatok (óvodai-iskolai szociális segítő tevékenység, szociális diagnózis, felzárkózási célú projektek). Lassan eléri az ágazat azt a szintet, hogy az alapfeladatok ellátásra sincs személyi létszámban fedezet. 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 alacsony presztízs szakmai minőség is megkérdőjelezhető. Az adatok értelmezésekor pedig figyelembe kell venni, hogy a jelentkezők számánál jóval kevesebb, akik meg is kezdik a képzést, s akik befejezik, azok sem feltétlen az ágazatban helyezkednek el, vagy nem sokáig maradnak a területen. A szakma megbecsültségének erőteljes javítására, versenyképes bérekre és komoly szakmai fejlesztésekre lenne szükség ahhoz, hogy a továbbtanulók számára vonzóvá váljon a szociális pályát.

*Szociális munka (BA) képzésre jelentkezők száma 2010-2020.*



Adott szakra felvételt nyertek száma 2006-2018 között.



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.

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, ami egy hasonló helyzetben érdemi segítséget tud nyújtani a szociális intézményeknek, szolgáltatóknak.

### 3.2. Végzettségek, képezések

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. A szakmai képzések tartalmának felülvizsgálata indokolt ezek alapján.

A szakmai rendeletek a területre jelentős számban engednek nem szociális szakirányú végzettséggel rendelkezőket, de ezekben az esetekben hiányoznak a szociális szakmai professzionális ismeretei. Az alternatív végzettségként elfogadott képzések esetén gondoskodni kell arról, hogy a területre lépéshez szükséges ismeretekkel rendelkezzen a képzést elvégző személy. a munkaköröket és a szakmai végzettségek terén szét kell választani a gerincet adó munkaköröket és végzettségeket, ezekben meg kell követelni a professzionális szociális szakmai ismereteket. Ezekhez egyik oldalról kapcsolódhatnak a kiegészítő (asszisztens) munkakörök és végzettségek, illetve a speciális ismereteket hordozó kiegészítő professziók (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 törvény (2019. évi LXXX. törvény) a középfokú oktatás területére korlátozza a szociális alapszakmák tanulását, ez várhatóan a gondozói szakmákban is visszaesést fog hozni, középfokú végzettségek szintjén is jobb karrierlehetőségek vannak az egészségügyi ellátórendszerben.

A szociális munka területén a képzésekben legyen magas óraszámú szakmai készségfejlesztés, önismeret és terepgyakorlat. A szakmai tudás és az alkalmasság együttes kialakítása szükséges.

A szociális szakterülettel kapcsolatos minden képzési szinten és formában meg kell erősíteni a szakmai etika oktatását és megértését. Egyre nagyobb arányban vannak jelen olyan munkatársak a területen, akik a szociális szakma alapvető elveivel ellentmondó néztek szerint gondolkodnak, nyilatkoznak és tevékenykednek.

### **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 érhetők el.

Szupervízió általános biztosítása minden szolgáltatási formában (források biztosítása mellett, illetve központi programokon keresztül), szükség szerint coaching, szervezeti szintű tanácsadás.

### 3.5. Egyéb, munkaerő-megtartó intézkedések

A munkaerő megtartás alapvető stratégiai intézkedéseke mellett is igényel gyors, munkavállalói elégedettséget javító intézkedéseket.

Dolgozói felmérések alapján olyan intézkedési csomag összeállítása, mely segíti a munkaerő megtartását, ilyen pl. a dolgozói biztonságot erősítő intézkedések végrehajtása helyi és ágazati szinten.

Azt be kell látni, hogy a jelenlegi folyamatokat tekintve akár egy kormányzati ciklus időtávlátában nézve is nagyon komoly válsághelyzet alakulhat ki az ágazatban akkor is, ha nem jelentkezik a járványhelyzethez hasonló túlterhelés. Azt is tudatosítani kell, hogy egy egyszeri bérrendezés már nem elégséges eszköz a helyzet stabilizálására és a folyamat megfordítására, ehhez több évre tervező, komplex intézkedéscsomag kell, aminek egy eleme ugyan a bérrendezés, de ezen túl számos más eszközt is be kell vetni a szakma presztízsének, munkaerő-piaci vonzerejének helyreállításához.

## 4. Célok, akcióterületek, eszközrendszer átgondolása

### 4.1. Praxiselméleti rendrakás

A szociális ellátórendszernek itthon nincs globális koncepciója, hogy végső soron mit is akar elérni az általa gondozott személyekkel. Keverednek egymással a különböző megközelítési modellek, szemléletek (medikális, jogi, gazdasági, szolgáltatási, stb.), de nincs felépítve az az elméleti koncepció, ami megfelelő szakmai keretet adna az ellátórendszernek. Ráadásul szolgáltatásonként is eltérő modellek működhetnek. A szolgáltatási rendszer újragondolásához szükséges lenne a szolgáltatási paletta szisztematikus elemzése az elérhető praxismodellek és szemléletek alapján, de egyben erre a folyamatra kellő időt is kell biztosítani – a sietség itt hosszú távon megbosszulja magát. 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 kérdése, stb.) 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. Célcsoporti 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), 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 készülnek. Meg kell jegyezni, hogy ezek az adatgyűjtések eleve csak a tényleges igénybevevők mintáján vehetők fel, arra vonatkozóan nincs adat, hogy a szolgáltatási körön kívüli 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-effektus<sup>3</sup>, 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. Emiatt a szakmai koncepciók hipotetikus elképzelések, közvetett információk alapján készülnek, előzetes hatásvizsgálatok szinte minden esetben hiányoznak.

Maga az ellátórendszer kialakítása rendkívüli mértékben torzítja az igény és szükségletrendszert, hiszen a kínálat befolyásolja, hogy ki milyen szolgáltatáshoz fér hozzá és ott mit kap, aki pedig nem jut hozzá a szolgáltatáshoz, annak igényei ismeretlenek maradnak. Több célcsoportról tudható, hogy 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. Bármilyen átalakítás vagy reform előtt megkerülhetetlen egy tényleges és potenciális igénybevevők körében elvégzett, tudományos igényű szisztematikus igényfelmérés.

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

---

<sup>3</sup> Henry Ford állítólagos mondása: „A vevő olyan színű autót kap, amelyet akar, feltéve, hogy feketét akar”



### 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, ez egyfajta „outsourcing” a hatósági oldal részéről.
- **Szociális munka** – kliens problémák és erőforrások rendszerének kezelése a szociális munka eszköztárával (ami jellemzően igen szűk spektrumban elérhető).

A funkciók keveredését, kompetícióját 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 háttérben 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. teljesen felesleges az ápoló-gondozó tevékenység intézményi-szolgáltatási szintű szétválasztása egy fogyatékkal élő személy és egy idős esetén). Ez rugalmasabb működést tenne lehetővé. Ehhez illeszkedne a személyi feltételeknél jelzett hármas 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 szociális mozgástere folyamatosan szűkült, a szociális ellátásokhoz vagy egyéb erőforrás jellegű segítséghez jutás a területi közigazgatásban koncentrált. 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 alapúeszközrendszer 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 koncentráltak, a perifériákon élőknek nem 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).

Alapvetően 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). A szakmai tanácsadó testületek feladatkörét rendezni kell, a látszat-egyeztetéseket fel kell számolni.

### 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 kivéreztetését, 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 fenntartóól 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 (lásd 4.3. pont (1) alpontja). Szükséges a személyes gondoskodási formák (Szoctv. – Gyvt.) 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.

#### Szociális és gyermekvédelmi pénzbeli és természetbeni ellátásokról szóló törvény

- Végrehajtási rendeletek

#### Szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokról szóló törvény

- Végrehajtási rendeletek
- Szakmai protokollok rendszere

#### Szociális és gyermekvédelmi hatósági intézkedésekről szóló törvény

- Végrehajtási rendeletek

#### Szociális és gyermekjóléti ágazatban dolgozók jogállásáról szóló törvény

- Végrehajtási rendeletek

## 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. Az ellátási rendszer szerkezetét 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):

- működő OJR rendszer, „beragadt kapacitások” szisztematikus felmérése, újraosztása;
- transzparens kapacitás-menedzsment;
- rugalmasság (kapacitás puffer létrehozása a költségvetésben).

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. Minden célcsoportra legyen egy progresszív szolgáltatási spektrum elérhető, de ez nem feltétlen célcsoport-specifikus, párhuzamosan működő szolgáltatási rendszert - funkcionális alapon kialakított, rugalmas szolgáltatási kínálattal rendelkező alaphálózatra van szükség.

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

A jövőben a szociális szolgáltatások hangsúlyos megvalósítási színtere a gondozott/ápolat 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 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 levezényelt, 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 feladat ellátása érdekében, ennek az adatkezelésnek számos problématerülete van. 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 megvalósításét.

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. Szakmai kommunikáció

### 8.1. Pozitív szakmai kommunikáció erősítése

A szociális szakma kommunikációja gyenge, általában (sajnos) a negatív eseményeknek van hírértéke, a sikerek, pozitív dolgok nem jutnak el a lakossághoz. A szociális szakmai működésével, eredményeivel kapcsolatban az objektív, problémákat és eredményeket együttesen kezelni és bemutatni képes kommunikáció. Olyan kommunikációs stratégia kell, amiben a helyi szinttől az országosig összefüggően kommunikálja a szakma tevékenységét, sikereit és nehézségeit. Kellene szakmai „húzónevek” és „arcok”, akik ezt a folyamatot vezetik. Kerülni kell a propaganda jellegű erőltetett sikerkommunikációt.

A negatív hírek esetén az ágazati vezetés kríziskommunikációja nem megfelelő, jellemzően felelősség-hárításra, illetve problémákat tagadó vagy elfedő erőltetett sikerkommunikációra épül.

Az ágazattal kapcsolatos politikai kommunikáció polarizált, egyik oldalról a vélt vagy valós sikereket, a másik (ellenérdekelt) oldalról a pedig a (szintén vélt vagy valós) kudarcokat hangsúlyozó kommunikáció jellemző.

## 9. Szakmai érdek-érvényesítés

A jelenlegi ágazati problémáknak fontos oka, hogy a szakmai érdekeke 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 érdek-érvényesítésnek, ez kihat a kliens érdekeke képviselőire is.

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

