

A helyi szociális ellátórendszer – LOSS¹

A **helyi szociális ellátórendszer** elemeit képezik azok a társadalmi jólétet szolgáló, többségében közjavak és szolgáltatások, amelyeket az igénybevevők lakóhelyükön, saját közösségükben, helyi szinten tudnak elérni.

A különböző **szociális szolgáltatásokat és közjavakat** csoportosíthatjuk aszerint, hogy milyen szektorhoz tartozik az intézményrendszerük és a finanszírozottságuk alapján megkülönböztetünk közösségi, s ezen belül állami (bürokratikus) vagy önkormányzati (demokratikus) regionális, megyei, települési szintű, illetve harmadik szektorhoz tartozó önszolgáltató -nonprofit, civil, és egyházi fenntartású intézményeket, szervezeteket.

Működési profiljuk alapján három jelentős **ágazatot** különítenek el egymástól, így beszélhetünk **oktatási, egészségügyi és szociális** támogatási rendszerekről.

A szociális ellátás **kinálati oldalát** feloszthatjuk a szociális szervezetek formai megjelenése alapján, így külön kiemelhetjük a **formalizált szervezeteket**, amelyek többnyire közpénzből és a legkülönbözőbb jogszabályokban rögzített törvények alapján működnek, belső szervezeti renddel bírnak, valamint szervezeti és működési szabályzatuk alapján tevékenykednek.

Egy adott lokalitáson (településen) belül a szociális ellátás szervezésében érintettek négy csoportba sorolhatjuk: 1. kormányzat dekoncentrált szervezetei (GO; government organization) 2. adott település (vagy települések) választott képviselőtestületei és a hozzájuk tartozó közhivatalok (SGO; selfgovernment organization), 3. a nem közhivatali társadalmi és szakmai szervezetek, (NGO; non-government organization), 4. a civil társadalom szervezetei (CBO; community based organization). Az utóbbi két csoport az NGO és CBO Magyarországon nem igazán különböztethető meg, mivel igazi CBO szervezetek még nem igazán jellemzik a hazai társadalomszerveződések, ugyanis azok kizárólag csak a társadalom spontán mozgalmából alakulhatnak ki.

Ugyanakkor elemi szociális ellátást biztosít több olyan informális intézmény is, amelynek a léte csak akkor érezhető igazán, amikor annak hiánya jelentkezik. A legalapvetőbb szociális informális intézmény a család és annak lazább vérségi leágazásából kiformalódó rokonsági hálózat. Az állampolgár szociális biztonsága szempontjából további fontos köteleket jelent a szomszédság, a baráti és munkahelyi kapcsolatok rendszere. Az utóbbi elemi informális rendszerek kielégítő működése esetén is szükség van egy összetett társadalomban oktatásra, egészségügyi alapellátásra (védőoltásokra, szűrésekre, orvosi kezelésre),

¹ Az alábbi fejezet szerkezete követi a LOSS nemzetközi összehasonlító kutatás (Local Organization of Social Service Project) módszertani ajánlásait, amelyet Rainer Greca, az Eichstätti Egyetem, Thomas R. Lawson, a Louisville Egyetem a „LOSS” hazai résztvevői dolgoztak ki (Bódi Ferenc MTA PTI, AVKF RATI, Fábíán Gergely, Debreceni Egyetem Egészségügyi Főiskolai Kar).

időleges vagy folyamatos szociális támogatásra. Az elemi informális szociális ellátó rendszer hiányában, vagy annak elégtelen működése esetén pedig fokozottan előtérbe kerülnek a formális szociális rendszerek.

A helyi szociális ellátórendszer működését alapvetően határozza meg a **keresleti oldal** szerkezete, amely olyan sajátos mintázatot formál minden egyes helyi társadalomban, mint az élőorganizmusok géntérképe. Minden helyi társadalomnak más és más a keresleti oldalának mintázata, amely több endogéntényezőtől függ;

- a helyben élők társadalmi összetételétől,
- a települések fejlettségétől és környezet gazdagságától,
- a helyi gazdaság struktúrájától,
- a helyi kultúra és hagyományok átéltségétől,
- a helyi politika (önkormányzatiság) a nagypolitikához, a nemzeti szintű hatalmi rendszerekhez fűződő viszonyától.

A helyi társadalom szociális keresletét megközelíthetjük az **élethelyzetek** vonatkozásában. Kérdezhetjük milyen a népességreprodukció és életminőség a szóban forgó helyi társadalomban; a fiatalság (pályakezdők, tanulni vágyók, családalapítók), a női szerep, a gyermeknevelés, a lakhatás, a betegségek kezelésének milyen feltételei találhatóak helyben. A társadalmi újratermelődési folyamat milyen feltételeit, eszközeit vehetik igénybe helyben? A helyi szociális ellátórendszer (LOSS) helyben léte azt jelenti, az élethelyzetből fakadó szükségleteket, társadalmi keresletet a kliens kielégítheti anélkül, hogy az egyénnek és családjának el kellene költözni, vagy tartósan elhagyni a lakhelyét, települését, azt a szűkebb tájat, amelyet lakhelyének nevez, amelyben otthon érezheti magát. A helyi szociális ellátás alapvetően élethelyzetek kezelésének igényéből fakad, a helyi társadalmak azonban – épp úgy, mint a társadalom egésze – működési zavarokból eredően számos nem természetes egyenlőtlenséget teremt, amely mint szociális probléma jelenik meg. Az egyenlőtlenségek okainak kizárása vagy hatásuk enyhítése alapvetően nem a helyi szociális ellátórendszer feladata, mivel azt a sokkal összetettebb társadalompolitika kezeli. De **vitathatatlan tény a hatékony és adekvát szociálpolitikai beavatkozás a helyi társadalmak szintjén szervezhető meg legjobban**. A társadalom egészét átfogó komplex rendszerek révén, amelyek helyben jól adaptáltak, vagy helyben iniciáltak, ugyanakkor mindenképpen legitimek a helyi társadalom számára, de legalábbis elfogadottak a helyi döntéshozók, a véleményformálók, és érdekhordozók előtt.

Azok a szociálpolitikai törekvések, amelyek nem találnak termékeny talajt a lokalitásban, s azok a helyi akciók, amelyek nem kapnak időben támogatást a nagypolitikától, azok többnyire terméketlen és megértetlen illúziók maradnak, még akkor is, ha azokat adekvát s a lehető legnagyobb jó szándék indította el. A szociálpolitika előfeltétele a legitimitáció. A társadalmi cselekvés induljon fentről vagy lentől, csak akkor lesz hatékony és várhatóan eredményes, ha az helyben is elfogadott, s a helyi cselekvések sem lesznek töredezetek, elhalók akkor ha azok átfogó rendszerré tudnak formálódni s a nagypolitika engedő, ösztönző támogatását megkapják.

A hatékony és adekvát helyi szociális ellátórendszer úgy épül fel (történelmi távlatban), ha az adott ország szociálpolitikája kooperatív és nyitott a helyi politika irányába. Amennyiben a szociálpolitika nem érzékeny, nem együttműködő és nem nyitott a lokali-

tások irányában, akkor nagyvalószínűséggel, (legjobb szándékú gondoskodás mellett is) csak költséges lehet. Nem a valós élethelyzetek kezelésére szolgáló helyi rendszereket ösztönöz, épít s tart fenn, aminek következtében a szociális ellátó rendszer már nem a társadalom normális reprodukciós igényeit szolgálja, hanem inkább az egyre sűrűsödő szociális problémák kötik le erőforrásait. A helyi társadalom igényeire érzéketlen, diktáló; helyi érdeket kikerülő vagy azt felülíró, zárt döntéseket hozó szociálpolitika önnön legitimitációját a szélesedő szegénység táplálja, a saját tehetetlenségéből növekvő helyi szegénység pedig erősíti a központosítást, a helyi tényezők kizárását.

Ördögi körbe zárul az **illegitim szociálpolitika** s a növekvő **szociális probléma**; társadalmi-, területi egyenlőtlenség, a foglalkoztatási gond, hajléktalanság, deviáns és anomikus társadalmi zavarok, marginalizálódás, szegregáció. A szociális problémák a demokratikus rezsimekben is jelen vannak, adott esetben növekedhet is a szegénység, de nem lehet a politikai uralom legitimitációjának meghatározó alapja (populista diktatúra, szocialista államrendszer, fasizmus, nemzetiszocializmus stb.) a szociális problémák kezelése. **A demokratikus rendszerekben a szociálpolitika főszerepét a társadalom új-ratermelését szolgáló élethelyzetek javítására, befolyásolására, segítésére korlátozza, s csak másodlagos szerepet kap a szociális problémák kezelése.**

A helyi szociális ellátó rendszerek struktúrája exogén tényezők függvénye is, mivel az állam és társadalom kapcsolatára visszavezethető politikai szerkezettől függ a helyi rendszerek kiépítettsége, önállósága és hatékonysága.

A demokratikus politikai rendszerekben, valamint a piaczgazdaság keretein belül működő államokat illetően, liberális jóléti, szocialista berendezkedésű és erősen konzervatív szociális jóléti modellekről beszélhetünk. A különböző jóléti államrendszerek alapvetően abban különböznek, hogy

- milyen jóléti szolgáltatásokat hoztak létre és tartanak fenn közpénzezből, s ezekért a javakért és szolgáltatásokért milyen ellenszolgáltatást várnak el az állampolgároktól;
- a közszeaktor a bevételeiből mennyit fordít a társadalmi jóléti kiadásokra,
- a közszeaktor az adózást mennyire használja az újraelosztás eszközeként,
- mennyire befolyásolják a jogi szabályozások a szabadpiaci folyamatokat,
- az állam milyen mértékben támogatja a fogyasztást, pl. az élelmiszertermelést és más profit orientált jóléti szolgáltatást.

Rendszerint ott, **ahol nagyobb az állami szerepvállalás és befolyás a gazdasági társadalmi folyamatokra, a helyi szinteken szerveződött szociális ellátási szféra jobban függ a nagypolitika akaratától**, ugyanakkor az állam nagyobb garanciát is vállal a helyi szintre telepített szociális ellátási rendszer működésért. A konzervatív és szocialista rendszerekben az állam szerepvállalása a helyi szinten működő jóléti szférában domináns, ugyanakkor az állam beavatkozási hajlandósága ezzel együtt erősebb a helyi szinten folyó szociális ügyekre. A szociális rendszerek ennél fogva az állami bürokrácia alá jobban betagozódtak, ezért ügymenetük is egységes és bürokratikus.

A liberális jóléti rendszer berendezkedésben az állam inkább távol tarja magát a helyi szociális ügyek kezelésétől. A lokális szintek kezdeményező készsége viszont erős,

aminek következtében – több százéves folyamat eredményeként – a helyi szociális ügyek kezelését önkormányzati és más önszerveződéses látják el, amelyeknek formai megfelelése rendkívül gazdag, ugyanakkor nem egységes. Az utóbbi helyi jóléti szerveződési modellre gazdagon találunk példákat Svájcban, az Egyesült Királyságban, Kanadában, Új-Zélandon, Ausztráliában és az Egyesült Államokban.

Az európai kontinensen az állami szerepvállalás hagyományosan nagyobb szerepet kapott. Az egyes államok jóléti rendszereit meghatározó történeti gyökerek eltérnek egymástól, ugyanígy a helyi, a regionális és nemzeti szinten létrejött szociális rendszerek felépítettsége és a szintek közötti viszony is eltérő. Vannak államok, ahol a közoktatás erősen regionális szinthez kötődik, mivel történetében a jelenlegi régiók korábban független államok voltak (Németország). Van, ahol a közoktatási rendszer következetesen egységesen, állami keretek között szerveződött meg (Franciaország). Az európai nemzetekre jellemző variábilis történeti folyamatoknak és a gazdag államigazgatás szervezési gyakorlatának köszönhetően a szociális rendszereket meghatározó jogi háttér is változatos formában bomlott ki a legújabb kori modernizáció korszakában.

Ennek megfelelően alakult ki a szocialista alternatívát preferáló „Skandináv jóléti modell”, amelyben magas állami elvonás mellett (magas tőke- és munkabéradó) széleskörű és könnyen hozzáférhető gondoskodást, a lokalitáshoz, a közösségi autonómiákhoz erősen kötődő szociális ellátórendszert épített fel, az elmúlt hetven évben, Svédország, Dánia, Norvégia, Finnország és Hollandia.

A konzervatív jóléti modell a tradíciókhoz, ezáltal az egyházi intézményekhez illeszkedő, sok esetben az egyház gondoskodó szerepét átvevő, átvállaló államokban vált dominánssá, mint Németországban, Franciaországban, Olaszországban, Ausztriában és Belgiumban.

Napjainkban a szociális rendszerek fent említett tiszta formáit sehol sem találni, mivel erősen egymáshoz konvertálódnak, mára mindenütt egységesülő jogrendszerbe tagolódtak. A helyi önkormányzati rendszer ugyanis fogalmilag eltér az államigazgatási rendszertől, ezért differenciált is, vagyis a jogi szabályozásban egységesülő elemek vannak, de a közigazgatási rendszer nem államigazgatási) amelynek finanszírozását vegyes formában oldják meg. A lokalitásban egyre nagyobb teret kapnak a helyi kezdeményezések és önszerveződéses, amelyek forrásért a helyi önkormányzathoz, a köztes és nemzeti szinten működő szervezetekhez fordulhatnak.

* * *

A tanulmánykötetünkben a teljesség igény nélkül arra vállalkozunk, hogy bemutassuk a hazai helyi szociális ellátórendszer néhány, de döntő fontosságú elemét, s egyben kitékintést adjunk a nemzetközi folyamatra is. Igyekszünk felvázolni az Európai Unió tagállamai szociális ellátórendszerének sajátosságait egy-egy ideáltípusos ország bemutatásával, bemutatjuk a világot egyre inkább eluraló globális rend hatását is, fókuszálva az egészségügyre. A szociális rendszer kifejlődésének történelmi háttérét áttekintjük Magyarországon, s vizsgáljuk a LOSS hazai vonatkozásait a kereslet-kínálat módszerével, az egészségügyi alapellátás és a szociális ellátás vonatkozásában. Kiterjedtebben vizsgáljuk

a hazai közoktatás helyzetét, különös tekintettel a falusi társadalmakra, beszámolunk az iskolabezárások társadalmi hátteréről.

Az egyenlőtlenségek bemutatását a közoktatás és a szocializáció kérdéskör tárgyalásával kezdjük, nem elfelejtkezve a két humán tényező gazdaságot és termelést alapvetően meghatározó, megalapozó szerepéről (iskolázottság, fegyelem). Az egyenlőtlenségek tárgyalásánál nem fejtetjük el a cigányság helyzetének bemutatásáról sem. Két olyan kutatási eredményt adunk közre, amelyek itt kerülnek először nyilvánosság elé. A roma integráció lényegében az egész ország integrációját jelenti az európai közösséghez, hiszen ilyen „mélytársadalommal”, amelyet a társadalmon kívüliség zsigereiben átsző, nem lehet az Európai Unióhoz szociálisan csatlakozni. A humán egyenlőtlenségek kérdéskörét a munkanélküliség kérdésével zárjuk, s kitérünk a hátrányos helyzetű települések infrastrukturális fejlődésére, illetve tovább élő elmaradottságára.

Az egyenlőtlenség kezelése kapcsán bemutatjuk az Európai Unió kohéziós politikáját a nemzeti stratégiák tükrében, tárgyaljuk a területfejlesztési források EU csatlakozás előtti allokációjának tapasztalatait (módszertani kísérletet mutatunk be), s áttekintjük a kedvezményezett települések történetét a szocialista kortól az uniós csatlakozásig. Egy átfogó tanulmány bemutatja a hazai szociális földprogramok tapasztalatait, s felvázoljuk a legfontosabb állomások és történelmi sorsfordulók mentén a hazai újkori migráció történetét a XVIII. századelejétől a rendszerváltásig. Ebben a fejezetben talált helyet két történeti és egy elméleti tanulmány; az esszé a helyi közösségek életvilága és az életvilág újratermelési folyamatában keresi az iskola szerepét, a történeti elemzések a két világháború közötti Magyarország népi író-mozgalmának állít emléket, különös tekintettel a második reformnemzedék szociális gondolatának kibomlására.

Irodalom

Gotthart Schwarz (1993): Profil und Professionalität. München.

Thomas R. Lawson: (1997): The Changing World of Social Services. University of Louisville.

Gergely Fábrián (2003): Globalisierung und Lokalisierung der sozialen Konflikte. Die relativ gleiche Differenzierung. Verlag Dr. Kovaè, Hamburg.

Rainer Greca (1990): Die Grenzen rationalen Handelns in sozialen Organisationen. Sozialhistorische und empirische Untersuchungen. München.

Rainer Greca (1989): Können soziale Organisationen sinnvoll handeln? München.

A helyi szociális ellátórendszer vázlata

Keresleti oldal

Kínálati oldal

