

Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei

**A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSÉNEK SZABÁLYOZÁSA A
KÖZSEKTOR SZEREPLŐINEK FELADATAI SZEMSZÖGÉBŐL**

dr. Krizsai Anita

Témavezető: Dr. Horváth M. Tamás, DSc, egyetemi tanár



DEBRECENI EGYETEM
Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2015.

I. A kutatás háttere, aktualitása és célja

A rendszerváltást követően kiépült a szociális igazgatás rendszere, a jogi szabályozás folyamatosan fejlődött. Új szociális szolgáltatások jelentek meg, egyes szolgáltatások esetén a normatív finanszírozást felváltotta a pályázat útján, feladatmutatók alapján szerződéskötéssel történő finanszírozás, valamint a bentlakásos intézmények esetén 2013-tól bevezetésre került a feladatfinanszírozás. Ugyanakkor az elmúlt 20 évben kettős irányú változás ment végbe. Egyszerre volt jelen a privatizálás, a piac szerepének erősítése, a feladatok kiszervezése, valamint ezzel ellentmondásosan a visszaállamosítás, központosítás. Mindeközben alapvető problémaként jelentkezett, hogy az állam a szociális ellátórendszer működtetése és szabályozása során nem jogot, hanem jogosultságot határozott meg, melynek elsődleges célja a kapacitásokhoz igazodó szabályrendszer kialakítása volt, mely magában hordozta az egyenlő esélyű hozzáférés, a jogegyenlőség elveinek sérülését.

Az értekezés azt mutatja be és arra keresi a választ, hogyan változott az állam és az önkormányzat szerepe a rendszerváltozástól 2013-ig, kiemelten az utolsó 3 év történéseire figyelemmel, a közszolgáltatások körébe tartozó szociális szolgáltatások szervezésében és biztosításában. E folyamatok milyen hatással bírnak a közszolgáltatások szereplőire, elsősorban a szolgáltatások nyújtásában közreműködő egyházakra és civil szervezetekre. Hazánkban a szociális jog által nyújtott és szabályozott ellátásokat rendszerint négy nagy rendszerbe sorolják: a kötelező társadalombiztosítás rendszere (egészség-és nyugdíjbiztosítás, balesetbiztosítás); a családtámogatások és a gyermekes családok egyéb ellátásai; a munkanélküliség kezelését szolgáló rendszer (foglalkoztatáspolitikai eszközök, ellátások); és a szociális ellátórendszer (pénzbeli, természetbeni támogatások, és személyes gondoskodást nyújtó ellátások). A szociális szolgáltatások alatt a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben szabályozott személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat értem és a szociális igazgatáson belül csak ezt a területet vizsgáltam, azzal, hogy bizonyos esetekben a folyamatok megértéséhez szükséges a pénzbeli és természetbeni támogatások szűk körű vizsgálata is.

A kutatásom újszerűségét egyrészt az adja, hogy a vizsgált területeket, mint a közigazgatási jog, alkotmányjog, szociális jog és az Európai Unió Joga területeit kifejezetten a szociális szolgáltatások szemszögéből vizsgálva a területek közötti összefüggéseket és kapcsolódási pontokat igyekszik feltárni. Másrészt hasonló vizsgálat nem készült a jelzett időszakban és a

vizsgált területen. Mind a közigazgatási jog, mind a szociális igazgatás jellemzője a folyamatos változás, változtatási szándékok, ezért a téma folyamatosan aktuális.

II. A kutatás alapkérdései

A dolgozatomban 3 fő kérdéskörben folytattam vizsgálódásaimat, melyek a következők.

1. Az elmúlt húsz évben, kiemelten a 2010 óta zajló folyamatok mutatnak-e hasonlóságot a nemzetközi gyakorlatokhoz, a megjelent irányzatok és reformok, milyen hatást gyakorolnak a magyar szociális ellátórendszerben végbemenő változásokra? Mi indokolhatta a 2008-tól a szociális igazgatás területén megjelenő, markánsan 2010-től végrehajtott változtatásokat, mellyel az önkormányzatoknak az intézményfenntartásban, és az államigazgatási feladatok ellátásában (pénzbeli és természetbeni ellátások megállapítása) korábban betöltött szerepe és felelőssége jelentősen csökkent? Milyen szerepet töltek be az önkormányzat mellett az egyházak és civil szervezetek a szociális szolgáltatások biztosításában és hogyan változott helyzetük 2010 óta?

2. A jelenlegi szociális szolgáltatási rendszer működése számos diszfunkciót tartalmaz. Ezek az igazgatási és szabályozási problémák visszavezethetők arra, hogy az államnak a megváltozott társadalmi viszonyok között egyrészt biztosítani kell az állampolgárok számára az egyenlő hozzáférés esélyét, másrészt eleget kell tennie annak az elvárásnak, hogy egyenlő feltételeket biztosítson valamennyi szolgáltató számára. Az elmúlt 20 év szabályozási anyaga azonban nem határozta meg pontosan az állam, és az önkormányzatok feladatát és felelősségét, és arra sem kapunk választ, hogy a személyes szolgáltatások szervezésében mennyire lehet jelen a piaci szektor, milyen lehetőségei vannak az egyházaknak és a civil szervezeteknek. Új célként jelent meg ugyanakkor a közszolgáltatások hatékonyságának, eredményességének és minőségének javítása. A kérdés az, hogy milyen alapelvek mentén szerveződött/szerveződik a szociális ellátórendszer? Mennyiben segíti elő a szabályozás az egyenlő esélyű hozzáférés elvének, a szektorsemleges finanszírozás elvének megvalósulását? A jelenlegi szabályozó környezet lehetővé tesz-e egy többszereplős rendszer kialakulását vagy ellenkező folyamatnak vagyunk-e tanúi?

3. A szociális ágazatot, ezen belül a szociális ellátórendszert szabályozó hatályos normaanyag, a végrehajtási rendeletek és az ágazaton kívüli, kapcsolódó jogszabályok számának növekedése miatt, szinte átláthatatlanná vált. Az általános jogelvek közül a

jogszabályok szerkesztésénél, alkotásánál kiemelkedően fontos az átláthatóság, a jogbiztonság, előreláthatóság elvének betartása. Abban az esetben, ha az előírások nem világosan, következetesen vannak megfogalmazva a megfelelő jogalkalmazás sem alakulhat ki sem a végrehajtók sem a szolgáltatók részéről. A szolgáltatások működését engedélyező és ellenőrző szabályozással kapcsolatos elvárás és kívánalom, mind az eljáró hatóságok, mind a fenntartók azon igénye, hogy a jogszabályi változások esetén egységesebb, gyorsabb, kiszámíthatóbb legyen az eljárás, megfelelően ezzel, a fenntartók, szolgáltatók, illetőleg a szolgáltatást igénybevevők szempontjából is rendkívül fontos jogbiztonság elvének. Arra keresek választ, hogy a jelenlegi jogszabályi környezet ennek a követelménynek megfelel-e?

III. Az alkalmazott tudományos módszerek

A téma feldolgozása interdiszciplináris megközelítést igényelt, ezért a jogtudomány egyes területei (alkotmányjog, közigazgatási jog, pénzügyi jog, szociális jog) mellett a szociológia és szociálpolitika területén megjelent, a témához kapcsolódó nemzetközi és hazai szakirodalom áttekintését és feldolgozását végeztem el, mely hozzájárult az elméleti összefüggések mélyebb megismeréséhez.

A szociális szolgáltatások szervezése során jelentkező szabályozási, ellenőrzési és finanszírozási problémák feltárásához szükséges a jelenlegi és történeti joganyag elemzése, melyet a jogbiztonság, a közérthetőség, valamint az állandóság szempontjából kíséreltem meg bemutatni. A jogszabályok változásai elemzésén keresztül képet kaphatunk a szolgáltatásszervezési politikák és ideológiák folyamatiról és jellemzőiről. A jogi környezet folyamatos változása a rendszerváltástól kezdve jellemezte a szociális igazgatást, ugyanakkor a 2010-től megjelenő jogszabályi módosítások mélyre hatóbb változásokat indukáltak, melynek hatásai jelenleg még nem mérhetők. Dolgozatomban egyes területeken a statisztikai adatok bemutatása és elemzése is hozzájárul a folyamatok megismeréséhez.

Az államnak a szabályozás és ellenőrzés területén betöltött szerepét is szükségesnek tartottam a dolgozatban vizsgálni. Az ellenőrzés, az engedélyezés eljárásának változása, az elektronikus közigazgatás fejlesztése mind kihívás elé állíthatja az eljáró hatóságokat, nem különben a szociális szolgáltatások működtetőit, akiknek e feltételek szerint kell együttműködniük az állammal. A közigazgatásban, illetve a közszolgáltatásokban bevezetésre kerülő reformok határfokát és eredményességét számos tényező befolyásolja. Az engedélyezést és ellenőrzést végző hatóságok változásokhoz való alkalmazkodása reális képet tud festeni a jogalkalmazás

hatékonyságáról a megváltozó jogi környezetben. A kutatást survey módszerrel végeztük, melyet az első felmérés módszerbeli kötöttsége determinált. A vizsgálat során két adatfelvételre került sor 2008-ban és 2012-ben. Sajátos módon – a jogi környezet folyamatos változásai eredményeképpen minden esetben csak az adott időszakban érvényes feladatokkal kapcsolatban tudunk adatokat gyűjteni és azokat kérdeztük meg, akik a megkérdezés idejében engedélyező és ellenőrző hatóságként járhattak el. A kutatás során a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (annak jogelődje) engedélyét és támogatását élveztük, mely mint később kiderült segítette a kutatás eredményességét, de bizonyos esetekben korlátokat is szabott az adatgyűjtésnek.

IV. A dolgozat felépítése

A dolgozatot tíz nagy fejezetre tagoltam. A szociális jóléti ellátások kialakulása, szabályozása és annak változásai szorosan kötődnek a jóléti állam kialakulásához. Ahhoz azonban, hogy az államnak ezen ellátások nyújtásában jelenleg betöltött szerepét és jövőbeni lehetőségeit feltárjuk, szükségesnek tartom nemcsak a jóléti állam kialakulásának a bemutatását, hanem a jóléti államról megfogalmazott kritikák, a neokonzervatív állam korszakának az elemzését, valamint a jóléti állammal kapcsolatosan napjainkban megfogalmazott álláspontok ismertetését is, melyet az 1. fejezet tartalmaz. A szakirodalmak feldolgozása során az állam által a jóléti szolgáltatások nyújtásában vállalt szerepét emeltem ki.

Napjaink egyik legvitatottabb kérdése, hogy az államnak milyen funkciókat kell betöltenie, meddig terjedjen az állami szerepvállalás. A közszolgáltatások és ezen belül a szociális ellátásokat érintő közigazgatási reformok bemutatása előtt szükségesnek tartom az állam, a közszolgáltatások és a közigazgatás fogalmának meghatározásain keresztül kapcsolódásukat ismertetni, melyre a 2. fejezetben kerül sor. A közigazgatási reformok elindítója az angol elnevezéssel New Public Management (NPM), a közösségi választások elméletére épített irányzatként jelent meg. A fejezetben röviden és általánosságban összefoglalom nemcsak az NPM jelenséget, kialakulásának okait és lényegesebb jellemzőit, hanem az elmélet kritikájaként megjelent irányzatok legfőbb sajátosságait, az önkormányzatok működését érintő irányzatokat és végül az NPM sikerességét akadályozó tényezőket, a közigazgatási reformok fejlett (OECD) országokban végbement folyamatainak tükrében.

A 3. fejezetben az egyes irányzatok magyar közigazgatásra gyakorolt hatását a megvalósítani kívánt reformokat és annak következményeként végbement változásokat és azzal szemben megfogalmazott kritikákat mutatom be. A 4. fejezetben a szociális ellátórendszer és azon belül kiemelten a szociális szolgáltatások kialakulásának rövid felvázolását követően fontosnak tartom azokat az összefüggéseket is feltárni, ami a jóléti államot összekapcsolja a szociális joggal, állampolgári jogokkal. A magyar közigazgatás és szociális igazgatás területére is jellemzők a folyamatos változtatási szándékok, melyekre a külső tényezők közül a legjelentősebb hatást az Európai Unióhoz történt csatlakozás okozta. Az Európai Unió alapelve, hogy minden tagállam maga döntheti el, hogy kik tartoznak a szociális biztonsági rendszerébe, és a szolgáltatásokat ki és milyen feltétel mellett kaphatja meg és mennyit kell érte fizetnie. Azonban jelentős hatást gyakorolnak a közösségi rendelkezések, melyek olyan közös elveket határoznak meg, melyet minden tagállamnak be kell tartania. Az Európai Unió joggyakorlatának jellemzőit az 5. fejezet tartalmazza.

Az államnak a közszolgáltatások nyújtásában betöltött szerepe felveti a közjavak, magánjavak problémakörét, melynek elemzésén, a fogalmak meghatározásán túl a szociális szolgáltatások esetében a privatizáció, a kiszervezés lehetőségeit, annak előnyeit és hátrányait mutatom be a 6. fejezetben.

A rendszerváltás során az állam és az önkormányzatok szociálpolitikai feladatának meghatározása mellett a nem állami szervek (egyházak, egyesületek, alapítványok) szociális szerepvállalásának növekedése is szükségessé tette a szociális törvény megalkotását. A kezdetektől fogva a jogszabályok is lehetőséget biztosítottak az egyházi, karitatív, önszervező szervezetek, alapítványok, gazdasági szervezetek részvételére a szolgáltatási területen, az ellátás, a szolgáltatásnyújtás területén. Az elmúlt időszak folyamatos változásai ezen szereplők helyzetét is érintették, melynek leglényegesebb mozzanatait és a szektor legnagyobb szereplőjének az önkormányzatnak helyzetét és egymáshoz való viszonyukat igyekszem a 7. fejezetben feltárni.

1993-tól kezdve szociális területen a törvényi szabályozás mellett megjelent a rendeleti úton történő szabályozás is. Folyamatosan növekedett a területet érintő joganyag, mely egyúttal egyre részletesebb szabályozást is jelentett. Az empirikus kutatást megelőzően (9. fejezet) szükségesnek tartom azokat a jogszabályi változásokat bemutatni, melyek meghatározták a

szolgáltatásnyújtás fenntartóinak és az engedélyező hatóságoknak a helyzetét. Erre a 8. fejezetben került sor. A dolgozatot a következtetések összegzésével zárom.

V. Kutatási eredmények

A disszertáció fontos kérdése volt, hogy hogyan hatottak a nemzetközi közigazgatási reformok a szociális igazgatás folyamataira. A kutatás során bemutatott reform folyamatok nemzetközi viszonylatban sokkal láthatóbb irányzatokban, ideológiákban testesültek meg, hozzájárulva explicit módon megjelenő diskurzusokhoz, melyek erősítették a reformok letisztulását, s így segítették azok végrehajtását is. Hazánkban az 1990-ben felálló önkormányzati rendszernek nem volt ideje a rá rótt feladatait hatékonyan és fenntarthatóan kialakítani. A rendszerváltás eredményeként az önkormányzatokra háruló szociális problémák az első években egy olyan önkormányzati rendszert hoztak lépkényszerbe, mely nem rendelkezett alapvető szervezeti kultúrával, tudással és forrásokkal a feladatok ellátására. Ha csak három komolyabb feladatot emelünk ki - szociális ellátások és szolgáltatások megszervezése, munkanélküliség helyi kezelése, valamint lakásügyi intézkedések – mind igen magas szaktudást és koordinációt igénylő kérdések voltak, melyek megszervezésében a kezdetben elégtelen kormányzati támogatás mellett számolni kellett az állampolgári részvétel alacsony szintjével is. A szociális és gyermekvédelmi ágazat szabályozásával kapcsolatos joganyagok, valamint a szabályozás viszonylagos megkésettisége tovább növelte az önkormányzati szektor önállóságát és felelősségét a szolgáltatásszervezésben. Az önkormányzati feladatellátással kapcsolatos stratégiai gondolkodás alapelve hosszú időn keresztül az előírt feladatok minimumkövetelményeinek való megfelelés volt, s csak a 2000-es évek közepén jelent meg a tervezési folyamatok tudatosabb kialakításának jogszabályi követelménye. Ez idő alatt nem sikerült rendezni a szolgáltatások finanszírozásának kérdéseit, mely a szereplőket arra ösztönözte, hogy saját forrásokat (önkormányzat), vagy az államtól átvett egyéb forrásokat fordítson a szolgáltatások működtetésére (egyházi fenntartó). Az önkormányzat tehát, mint legnagyobb szereplő a szociális szolgáltatások biztosításában a lábra állását követően gyakorlatilag a kiépült rendszer folyamatos csiszolásának permanens reformfolyamatában találta magát. A nemzetközihez hasonló közigazgatási folyamatok tehát kissé összezsúszva, egy nem kellőképpen kiérlelt szolgáltatási rendszert érintettek. Nem történt meg a reformok ideológiai szintű elemzése, vagy adaptálása, inkább egyes elveik, részleteik épültek be aktuálpolitikai és szabályozási folyamatokba.

1990-től lehetőség nyílt egy pluralisztikus szolgáltatási rendszer kialakítására, mely az alacsony finanszírozás mellett szintén egyfajta kényszerpályát rajzolt a szereplők felé. Az egyházak kedvezőbb állami finanszírozása minden szándékuk ellenére, vagy éppen ezek érdekében inkább központi szereplővé váltak, míg a piaci és non-profit szolgáltatók inkább az önkormányzatokkal kötött ellátási és finanszírozási kondíciók mentén tudtak szerepet vállalni a szociális feladatok ellátásában. Ez utóbbiak esetében nemcsak a megjelenő és kielégítetlen szükségletek ellátásában játszanak szerepet, hanem elsősorban a kevésbé finanszírozott területen lehetővé teszik külső források megszerzését is. Ugyanakkor mindkét szereplőre igaz, hogy a szolgáltatások biztosításának legjelentősebb költségeit az államtól és önkormányzatoktól kapják, és ez a tényező meghatározza a jelenleg ható folyamatokban betöltött szerepüket, mely szerint inkább elszenvedői, mint alakítói a folyamatoknak. Az elmúlt 3 évben végbemenő változások az addig sem jelentős mértékű civil szerepvállalás ellen hatottak, még inkább kiszolgáltatva az állam és önkormányzatok szándékainak.

Az elmúlt húsz esztendő szociálpolitikájában két említésre méltó reformkísérletről lehet beszámolni. A fejlesztés folyamataira a közigazgatáshoz hasonlóan hatást gyakoroltak a nemzetközi irányzatokban megfigyelhető stratégiák és azok hazai értelmezései. A „Szociális törvény lehetséges megújítása és a szociális igazgatás demokratikus távlatos fejlesztése” (SZOLID)¹ 2002–2004 között az alapszolgáltatások fejlesztését és az önkormányzati feladatvállalás erősítését tűzte ki célul. A SZOLID program továbbgondolásaként, elsősorban a szabályozási és finanszírozási problémák megoldásának szándékával jelentették meg Győri Péter és Mózer Péter független szakértőként tanulmányukat.² Véleményük szerint a szociális szolgáltatások normatív típusú finanszírozása „buta és biztonságos” és ezzel túlszabályozásra készíti az államot, ellenősztonzólag hat az innovációra, a szolgáltatások problémacentrikus megszervezésére, valamint az önkormányzati szolgáltatások helyi specifikumainak fejlesztésére. A 2011-ben megjelent Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió (NSZK), mely 2011 – 2020 között vázolta fel a szociális igazgatás, ellátási és szolgáltatási rendszer fejlesztésének mozzanatait. Az NSZK - annak ellenére, hogy 11 verziója készült és társadalmi vitára is bocsátották, végül nem került elfogadásra. E reform elképzelés sajátosan ötvözte a közigazgatás koncentrálásának mozzanatait,³ mely felfogható a weberi elvek erősítéseként, de

¹ <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=872> (Letöltés ideje: 2014. március 12.)

² GYŐRI Péter-MÓZER Péter, „Tékozló koldus ruháját szaggatja”- A szociális szolgáltatások és támogatások újraépítésének reformja, 2006.

³ http://www.efoesz.hu/download/nemzeti_szocialpolitikai_koncepcio_munkaanyaga.pdf (Letöltés ideje: 2014. március 12.)

megjelent a tervezetben a szektorsemleges finanszírozás elve is, mely lehetőséget kínált volna a sokszereplős szolgáltatási rendszer erősítésére. Az NSZK-ban megjelent elképzelések szerint a kormány teljesen átalakította volna a szociálpolitikai rendszert. A szociális ágazat erőteljes központosítása mellett a feladatok jelentős részét elvonta volna az önkormányzatoktól. Mindezen reformok alacsony határfokon a teljes szociális ellátási rendszert és annak szabályozását csak részlegesen érintő intézkedések voltak.⁴

A szociális ágazatban 2008-tól jelentek meg azok a törekvések, amelyek az állam szerepét voltak hivatottak erősíteni. Az állami intézmények létrehozásával elsősorban a hatósági és az ellenőrzési jogkör centralizálására került sor. Gyekiczky e folyamat kezdetét jóval korábban, az 1990-es évek végére helyezi az ágazati jogalkotást alapul véve.⁵ Megítélésem szerint a hivatkozott ágazati szabályok megjelenésére pontosan a sokszereplős szolgáltatási szektor egységes és garanciális működési jellegének kialakítását szolgálta. Természetesen államosításként értelmezhető minden olyan intervenció, mely a korábbinál erősebb centrális befolyást kíván a szolgáltatási területre gyakorolni, de ezen intézkedések korántsem hasonlíthatóak össze a 2010-et követő szabályozási gyakorlattal.

Az elmúlt három év (2010-2013) kormányzati törekvései az állam szabályozó, ellenőrző és fenntartói funkciójának a megerősítése irányába hatottak. Ez látszólag kedvezően érinti a szociális szektor legnagyobb szereplőit az önkormányzatokat, hiszen csökkenek a feladataik és ezzel kiadásaik. A közszolgáltatások reformjánál azonban szem előtt kell tartani, hogy bármilyen irányban is szervezik át a jóléti szolgáltatásokat, azok biztosításának költségeivel mindenképp számolni kell.

Továbbra is kérdés, hogy a centralizációs törekvések mellett az állam a szociális szolgáltatások nyújtásában mennyire támaszkodik majd az egyenlő esélyű hozzáférés és a szubszidiaritás elvére figyelemmel az önkormányzatokra és a szektor nem állami szereplőire. Megfelelő szabályozás és állami kontroll kellő garancia lenne ahhoz, hogy e szereplők az állam helyett megfelelő minőségű szolgáltatást nyújtsanak az állampolgárok számára.

⁴ GYÖRI Péter, *Elszabotált reformok. Miért vallanak kudarcot a hazai szociálpolitikai kezdeményezések?* Esély 2012/3. 27–62.

⁵ GYEKICZKY Tamás, *Újraállamosítás Idősothonok Magyarországon 1993-2008*, Gondolat, Budapest, 2009. 212-213.

A cél továbbra is az, hogy a szociális ellátórendszer területén az adott feladatokat a legjobb minőséget a leghatékonyabban nyújtó szervezet láthassa el. Ennek eszköze az állam részéről a finanszírozás (normatív támogatás, feladatfinanszírozás).

A statisztikai adatok, a jogszabályok és vonatkozó szakirodalom elemzése alapján is megállapítható, hogy a szociális szolgáltatások finanszírozása alapvetően a rendelkezésre álló erőforrások oldaláról meghatározottak. A szociális szakma képviselői által évek óta megfogalmazott kívánalom a szektorsemleges finanszírozás megteremtése. Több esetben akár a politikusok részéről is fogalmazódott meg kritika erre vonatkozóan, azonban ebben előrelépés nem történt az elmúlt időszakban. Jelenleg továbbra sem biztosított a szektorsemlegesség, egyik évről a másikra az egyes szolgáltatásoknál a normatív finanszírozás helyett szerződéses finanszírozás, míg a bentlakásos intézmények esetén feladatfinanszírozás alakult ki.

Jelenleg több szempontból sem beszélhetünk szektorsemlegességről: a szolgáltatók között a finanszírozásban (a költségvetési eredetű forrásokhoz történő hozzájárulás) jelentős különbség van az állami és nem állami fenntartók között; a nem állami fenntartók, az egyházi és civil szervezetek között, szintén differenciált a finanszírozás; az egyházi fenntartók közötti megkülönböztetésre 2011-től került sor, mellyel számos vallási szervezet hátrányba került. A szociális ellátórendszer működtetésében nemcsak mint finanszírozó, hanem mint szabályozó is jelentős szerep hárul továbbra is az államra. Azonban finanszírozóként nem az egyes fenntartókat kellene, hogy finanszírozza, hanem az egyes feladatokat, mint közszolgáltatásokat. Megoldásként létrehozható olyan rendszer, amely az intézmények finanszírozása helyett a szolgáltatást finanszírozza, vagy amely magát a megjelent szükségleteket (fejkvóta). Mindkettő hatékonyabban tud reagálni a keresletre.

A jogszabályok alapján a központi költségvetésből normatív támogatások rendszere alapján a nem állami, egyházi fenntartók is nyújthatják azokat az ellátásokat, amelyeket az állam, illetve mint az önkormányzatok. A feladatellátásuk objektív alapja csak a közfeladatok ellátása szektorsemlegességének megvalósítása lehet, amely a megfelelő, akár a magasabb színvonalú szolgáltatás nyújtásához vezetne.

Elsősorban az alapszolgáltatások terén bevezetett feladatfinanszírozás kezelte ugyan a szektorsemlegesség problémáját, azonban számos más problémát vetett fel. Az állam közfeladatainak megfelelő színvonalon történő ellátását nem segítik elő az egyoldalú szerződéses feltételek kialakítása, a jogorvoslati lehetőségek kizárása, az állami szervek előnyös helyzetének biztosítása, mely a jelenlegi feladatfinanszírozási rendszert jellemzik.

A szociálpolitikának nem állami szereplői is különböző támogatásokhoz jutnak; az állam ezért egyre erőteljesebben szabályozza, korlátozza, illetve ellenőrzi a nem állami szektor működését. Ebbe a körbe tartozik a működési engedélyezési eljárás, a szolgáltatások tárgyi és személyi feltételeinek a meghatározása, az ellátottak érdekeinek védelme. Továbbra is kérdés hogyan lehet kialakítani olyan szabályozási rendszert, melyben érvényesül a szolgáltatók esélyegyenlősége az állami szolgáltatási standardok fenntartása mellett.

A közigazgatásra ható centralizációs törekvések egyre inkább kettős elvárásnak vetették alá magukat az engedélyező és ellenőrző hatóságokat is. A felmérés eredményei alapján valóban indokoltnak tűnik a feladatok centralizációja, hiszen a kormányhivatalok részeként működő szociális és gyámhivatalok jobb személyi és tárgyi feltételekkel rendelkeznek. A hatékony feladat ellátás mellett fontos szempont az egységes joggyakorlat. Annak ellenére, hogy még mindig sok esetben különböző eljárásokat követnek a hatóságok a jogszabályok eltérő értelmezése miatt, számuk csökkenésével mégis kiszámíthatóbb az engedélyezési és ellenőrzési eljárás. A kérdőívekre adott válaszok azonban rámutatnak arra is, hogy önmagában az engedélyező és ellenőrző hatóságok tárgyi feltételeinek javítása nem vezet a hatékonyabb jogkövető magatartás elvének követéséhez. A közigazgatás elektronizálásával kapcsolatos elképzelések és fejlesztések sikerét alapjában határozza meg, hogy az ügyfelek – jelen esetben a szolgáltatások fenntartói – képesek e reformok megvalósítására, követésére, tudnak – e élni a számukra adott lehetőségekkel. A 2009-ben, majd 2012-ben készített kutatás eredményei szerint maguk a hatóságok sem látják ennek reális lehetőségét, így e reformok bevezetése alaposabb előkészítést és a felhasználók szélesebb körének alkalmassá tételét igényli. A hektikus jogszabályi környezetben dolgozó hatóságok jobban képesek követni az újabb elvárásokat, így végső soron a reformok kárvallottjai a végfelhasználók lehetnek. Hasonló problémákat vet fel a párhuzamosan dolgozó hatóságok együttműködésének kérdése, mely a kutatás eredményei szerint helyi gyakorlatokon nyugszik. Az egy feladaton dolgozó hatóságok kooperációjának elősegítése a közszolgáltatások szervezésének fontos módszertani kérdése. A közfeladatot ellátó engedélyező és szakmai módszertani feladatot ellátó szereplők folytonos változása nehezen mérhetővé teszi eredményességüket, hatékonyságukat.

A kutatás tapasztalatai szerint az eljáró hatóságok szervezeti, ügyviteli és ügyfelekkel kapcsolatos kultúrája nem változott a vizsgált időszakban, sok esetben lehet azt tapasztalni, hogy a közszolgák igyekeznek a jogi háttér bizonytalanságait a feladat ellátás során mutatott ügyfél – és szolgáltatásközpontú hozzáállással kompenzálni. A jelenlegi szabályozás nem ad választ arra, hogy az előző években egyre inkább kiterjesztett kontrollt az állam hogyan fogja alkalmazni saját intézményeivel szemben.

A közösségi feladatok, a lakosság csökkenése és elöregedése az állam erősítését kívánja meg. A jóléti államoknak akár a nemzetközi, akár a hazai történetét tekintjük át, megállapítható, hogy szükség van az aktív állam felelősségét fenntartani a közfeladatok ellátásában. Napjaink vitái arról folynak egyrészt, hogy az állam milyen mértékű felelősséget vállaljon a funkciók ellátásában, másrészt arról, hogy a feladatait hogyan lássa el: a közigazgatási szervei által, vagy az általa létesített és fenntartott intézményekben, vagy az ún. kvázi piacok alkalmazásával.

Akár nemzetközi összehasonlítást végzünk, akár a magyar történelmet tekintjük át, azt látjuk, hogy a gazdasági jólét, a külső és belső biztonság korszaka az erős, a társadalom szigorú ellenőrzése alatt és aktív részvételével működő állam időszakával esik egybe. Feladatunk tehát olyan állam, közigazgatás, közszolgálat kiépítése és fenntartása, amely képes a magyar társadalom életkörülményeinek javításához szükséges feladatok vezérlésére.

A fő kérdés azonban az, hogy szükséges-e az állam felelősségét fenntartani az eddig klasszikusnak nevezett közfeladatok ellátásában. Úgy vélem – s véleményem a nemzetközileg domináns állásponthoz igazodik –, feltétlenül. Az állam igazgatási, rendvédelmi, honvédelmi, környezetvédelmi, oktatási, szociális, kulturális, egészségügyi, gazdasági funkcióinak teljesítése biztosíthatja az ország harmonikus fejlődését, versenyképességét, az állampolgárok életkörülményeinek javulását. Az államot nem gyengíteni, hanem erősíteni szükséges, a gyenge állam az időnként jelentkező különböző természetű válságoktól összeroppan. Azon természetesen lehet vitatkozni, hogy az állam milyen mértékű felelősséget vállal a fentebb említett funkciók ellátásában, s azon is, hogy feladatait miként látja el: közvetlenül kormányzati, közigazgatási szervei által, általa létesített és fenntartott intézményeken keresztül, vagy – harmadik megoldásként – magánvállalkozások által, velük kötött megbízás alapján. A mértéket illetően, az anyagi jellegű szolgáltatások tekintetében nem a kívánsághoz, az óhajhoz, hanem a gazdasági, pénzügyi lehetőségekhez igazítva.

Az értekezésben megpróbáltam bemutatni az állam és az önkormányzatok feladat és szerepvállalását a szociális ellátások és szolgáltatások biztosításában. A történeti folyamatok felvillantása egy alapvető tapasztalattal járhat. Az állam és állampolgár (állampolgárok szövődése, a társadalom) változó viszonyrendszerében kell értelmezni a megjelenő szakmai és tudományos ideológiákat, melyek akkor állják meg a helyüket, ha a társadalom szélesebb rétegei által legitimálhatók. Hazánkban a szabályozási, finanszírozási és szervezeti ideológiák mentén nem alakult ki egy jól szervezett, az állampolgárok szükségleteit megfelelő szinten kielégítő rendszer. A szolgáltató szektor alapulhat piaci, kvázi piaci, vagy állami mechanizmusokon, a rendszer lényege az állam védő, szabályozó garanciális funkcióinak megtartásában található meg.

Ferge szerint az államnak van egy civilizációs funkciója is. Ha ettől a funkciójától az állam visszavonul az egyenlőtlenségek növekedésével növekszik a rászorulóknak száma, a kialakult integratív szolgáltató-jóléti rendszerek gyengülnek vagy lebomlanak. A szegények száma növekszik, de kevésbé lesznek veszélyesek, mert nem tudnak szerveződni, a társadalomtól jobban elszigetelhetők. A társadalmi folyamatok egyre többeket szorítanak ki a piacról munkavállalóként és vásárlóként is. Ezzel egyidejűleg az állam szabályozó szerepe (rendőrállam) felerősödhet.⁶

Miközben az Európai Unió újabb erőfeszítéseket tesz a szociális kohézió erősítésére, Magyarországon inkább ezzel ellentétes folyamatnak vagyunk tanúi.

Az Alaptörvény elfogadásával az állam nemcsak csökkenteni igyekszik szociális felelősségét, hanem a szociális jogok alapjoként elismerésében is visszalépett, hiszen újra a már meghaladott „érdemesség” vizsgálatát a legmagasabb szintű jogszabályban rögzítette. Ezzel egyidejűleg a szociális igazgatás területén egyre hangsúlyosabbá válik az egyén és a család felelősségének, valamint a történelmi egyházak szerepének tovább erősítése, a jogosultságok csökkentésével párhuzamosan a paternalisztikus szemlélet erősödése, azzal együtt, hogy egyes szolgáltatásoknál (hajléktalan ellátás) rendészeti eszközök is megjelennek.

⁶ FERGE Zsuzsanna, *Elszabaduló egyenlőtlenségek*, Budapest, 2000. 47.



Nyilvántartási szám: DEENK/28/2015.PL
Tárgy: PhD Publikációs Lista

Jelölt: Krizsai Anita Kinga
Neptun kód: MUTZIX
Doktori Iskola: Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
MTMT azonosító: 10048090

A PhD értekezés alapjául szolgáló közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (4)

1. **Krizsai, A.:** The process of changes in social administration in Hungary: The establishment of the system of municipality.
In: Access to Services in Rural Areas - A comparison of Finland and Hungary. by Ferenc Bódi, Europäischer Hochschulverlag GmbH, Bremen, 69-78, 2014. ISBN: 9783867418980
2. **Krizsai A.:** Az állam és mások: A személyes szociális ellátások engedélyezési rendszere.
In: Jelenségek a városi kormányzás köréből. Szerk.: Horváth M. Tamás ; írták Varga Judit, Gyirán Zoltán, Lévai Antal, Veres Enikő, Horváth M. Tamás, Szemesi Sándor, Pump Judit, Szerdi András, Bocskai Erzsébet, Ajtai Ferenc, Szilágyi Bernadett, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 63-97, 2013. ISBN: 9786155376085
3. Horváth L., **Krizsai A.:** Fogyatékos emberek helyzete Nyíregyházán és térségében.
Acta Med. Sociol. Különsz. Különszám, 177-195, 2012. ISSN: 2063-3572.
4. **Krizsai A.:** Az önkormányzatok szerepének változása a szociális szektorkban.
Acta Med. Sociol. 2, 95-110, 2011. ISSN: 2062-0284.





További Közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (1)

5. **Krizsai A.:** A hatóságok joggyakorlatának változásai a személyes gondoskodást nyújtó ellátások engedélyezése és ellenőrzése során.

Új magy. közg. Megjelenés alatt, 2015. ISSN: 2060-4599.

A DEENK a Jelölt által az IDEa Tudóstérbe feltöltött adatok bibliográfiai és tudományometriai ellenőrzését a tudományos adatbázisok és a Journal Citation Reports Impact Factor lista alapján elvégezte.

Debrecen, 2015.02.13.

