

Tapasztalatok és jó gyakorlatok a szociális szolgáltatások integrációjában: áttekintés

2016.02.07.

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány az integrált szociális szolgáltatások szakirodalmát és gyakorlatát tekinti át: megvizsgálja az integráció megvalósításában alkalmazott megközelítéseket, és azonosítja a tanulságos európai jó gyakorlatokat.

A téma jelentőségét az Európai Bizottság Szociális Beruházási Csomagja (SIP) is kiemelte, amikor arra hívta fel a tagállamokat, hogy jóléti modelljeik kiigazításával segítsék elő az intelligens, fenntartható, és inkluzív növekedés elérését. Ehhez a gazdaság stabilizálása és a szociális beruházások megerősítése mellett a szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférést is javítani kell, legfőképpen a hátrányos helyzetű csoportok esetében. A szociális szolgáltatások integrációja a lehetséges válaszok egyike erre a kihívásra: javíthatja a hozzáférést és lehetőséget teremthet az új típusú társadalmi kockázatok hatékonyabb kezelésére. Az integráció elősegítheti az egyre keresettebb preventív szolgáltatások bővülését és az összetett problémákat kezelő szolgáltatások hatékonyabb összehangolását is.

A jóléti reformokat meghatározó folyamatok

A jelenlegi globális krízis és munkapiaci következményei többféle kihívás elé állítják a jóléti államokat, különösen a foglalkoztatási szolgáltatások és a szociális biztonság terén. Ezek a kihívások nem új keletűek, hiszen a posztindusztriális munkapiacokon egymást követik a szerkezeti változások, melyeket a technológiai fejlesztések, a demográfiai trendek és a globalizáció idéznek elő.

A munkapiaci kockázatok természete gyökeresen megváltozott a posztindusztriális gazdaságban: sokkal gyakrabban váltunk munkahelyet, sőt, foglalkozást, és jóval nagyobb a nők és más, hátrányos helyzetű csoportok munkapiaci részvétele, mint korábban. Ezzel együtt jár a részmunkaidős állások és a határozott idejű szerződések elterjedése is.

A strukturális változások mellett a világgazdasági válság tovább növelte a munkapiacok változékonyságát és az EU tagállamokra nehezedő költségvetési és politikai nyomást is, és mindez a közszolgáltatások hatékonyságának javítására kényszeríti a tagországokat. A válság nyomán a munkanélküliség mellett a mélyszegénység és a társadalmi kirekesztés is jelentősen nőtt, ami hosszú távú károkat okozhat az oktatási beruházásokban és a társadalmi kohézióban.



Szakpolitikai kontextus

Ezekre az összetett problémákra csak a szolgáltatások és az intézmények széles körére kiterjedő beavatkozások adhatnak megfelelő szakpolitikai választ. Ez a tanulmány a nem dolgozó (munkanélküli vagy inaktív) népesség aktiválására fókuszál, és különösen az alacsony jövedelmű háztartásokat célzó foglalkoztatási és szociális programokra. Ez ugyanis az egyik olyan terület, ahol az integrált szolgáltatások tartós és fenntartható megoldást nyújthatnak.

A foglalkoztatási és szociális szolgáltatások alapvető céljait általában a tagállamok kormányainak tágabb értelemben vett szakpolitikai törekvései határozzák meg. Bár ezek a szakpolitikai célok számos tekintetben különbözhetnek egymástól, az ellátások legfőbb jellemzőit két tényező határozza meg: 1) az, hogy mennyire bőkezű a jóléti állam és 2) hogy mennyire tartja fontosnak az aktív álláskeresés számonkérését, azaz mennyire elkötelezett a flexicurity (rugalmas biztonság) elve mellett.

A munkapiaci kockázatok megváltozása nyomán újra kell gondolni a munkanélküli ellátások rendszerét is. Ez a rendszer eredetileg arra volt hivatott, hogy pénzbeli ellátást nyújtson az átmenetileg nem foglalkoztatott családfenntartó (férfi) számára és szociális segílyt adjon a munkaképtelen szegényeknek. A munkapiaci kockázatok átalakulása a munkanélküli ellátások és a szociális segílyek összehangolását, sőt összevonását teszi szükségessé. Ez új feladatokat jelent a munkaügyi kirendeltségek számára: az álláskeresők szélesebb körének kell szolgáltatásokat kínálniuk, illetve szorosabban kell együttműködniük a segílyezett aktiválásáért felelős többi állami intézménnyel.

A szakpolitikai alkalmazkodást segítő és gátló tényezők

Bár a külső kihívások hasonlóak, az uniós jóléti államok gyakran eltérő szakpolitikai megoldásokat alkalmaznak. Ezt egyfelől a problémák természetének és méretének országonkénti eltérései, másfelől a szakpolitika-alkotás folyamatának különbözősége magyarázhatja.

A globalizáció sokkja és a munkapiaci folyamatok megváltozása nagyobb kihívást jelent a kontinentális jóléti rezsimek számára, mint a liberális és szociáldemokrata rezsimek esetében. Ennek egyik oka, hogy míg az utóbbiak jellemzően adókból, a kontinentális rendszerek biztosítási alapon finanszírozzák a jóléti ellátásokat. A kontinentális jóléti államokban inkább a bérkülönbségek csökkentésére és a költségvetés kiegyensúlyozására törekednek, és kevésbé fontos a teljes foglalkoztatás elérése, így ezekben az országokban hagyományosan alacsonyabb a foglalkoztatás szintje, mint az északi liberális államokban. Mivel pedig a szociális biztonság a biztosítási rendszeren alapul, az alacsony foglalkoztatás veszélyezteti a kontinentális jóléti rezsimek stabilitását.



A szereplők és az intézmények különböző csatornákon keresztül gyakorolhatnak befolyást a szakpolitika alakítására. A szakpolitika eredményességének országonkénti eltérései az állampolgárok preferenciáinak és érdekeinek különbözőségéből, a szervezett elit, a politikai pártok, külső szereplők (pl. az Európai Bizottság), illetve az érdekeket alakító intézményekben rejlő különbségekből is adódhatnak.

A jóléti reformok várható eredményeivel kapcsolatos bizonytalanság erős ellenállást válthat ki a változásokkal szemben. A politikai intézményekbe vetett bizalom alacsony szintje is akadály lehet. Ezek a tényezők nem csak a szabályozási folyamaton keresztül érvényesíthetik hatásukat, hanem az új szabályok bevezetésének sikerességét is alááshatják.

A szakpolitika válaszképességét az érdekközvetítés intézményei is erősen meghatározzák: a választási rendszer, a koalíciós kormányzás hagyományai illetve a koalícióra lépést segítő vagy kikényszerítő intézmények, az ellenzék ereje, a kormányzati feladatok decentralizáltsága, a vétpontok a politikai döntéshozatalban, illetve a béralku intézményei és a szakszervezetek jogosítványai. A reformok megvalósításának sikerességét az is erősen befolyásolja, hogy szükséges-e a különböző szereplők egyhangú konszenzusa a reformok elfogadásához.

A szakpolitika alakulását a közigazgatás minősége – azaz abbéli képessége, hogy célokat fogalmazzon meg és kidolgozza az ezek eléréséhez szükséges szakpolitikai lépéseket – is erősen befolyásolja, különösen összetett intézményi reformok esetében.

Végül, a pályafüggés (path dependence) elméletek szerint a jóléti államok történelmi gyökerei meghatározott pályákra kényszeríthetik a társadalmakat, amelyekről nehéz letérni vagy visszafordulni. Az összevonás előtt álló intézmények eltérő bürokratikus hagyományai is akadályozhatják a sikeres integrációt. A meglévő jogi és kormányzási keretek valamint a menedzsment struktúrák ugyancsak hátráltathatják az összevonás folyamatát. Ezek a korlátok egy adott kontextusban sikeres szolgáltatás-integrációs megoldások átültethetőségét is meghatározzák.

A szolgáltatás-összevonás lehetséges előnyei

Az összevont szociális szolgáltatások növekvő szakirodalma az integráció számos előnyét dokumentálja. Ilyenek például a személyre szabott és rugalmas szakpolitikai megoldások, a tudás, a szakértelem, és az erőforrások megosztásának köszönhetően javuló költség-hatékonyság, a kapacitásbővülés és az innováció-készség. Ezek az előnyök azonban nem érvényesülnek automatikusan. A munkaerő-piaci szolgáltatásokkal kapcsolatos egyik legnagyobb kihívás a jövedelempótlás és az aktiválás (pl. az álláskereső ösztönzése) koordinálása, illetve a kettő közötti megfelelő egyensúly megtalálása.



A korábbi - főként leíró jellegű tanulmányok - a sikeres integrációs reformok számos feltételét azonosítják. Ilyen feltétel például, hogy az együttműködő intézmények céljai egyértelműek és egymással összhangban legyenek, és világos legyen a felelősség megosztása a szereplők között. További előfeltétel az együttműködésre ösztönző pénzügyi és adminisztratív szabályok, illetve a közösen elért eredményeket is honoráló teljesítmény-indikátorok körültekintő kidolgozása. Ez utóbbi képes kiküszöbölni az újonnan létrehozott szolgáltatási egységek közötti diszfunkcionális versengést. Végül, mivel az összevonás helyi szinten általában új típusú feladatok megjelenését és nagyobb önállóságot eredményez, ehhez mérten meg kell erősíteni a helyi szintű tervezési, értékelési és szervezési kapacitásokat is.

Tanulságok és ajánlások

A szolgáltatás-integráció megvalósulhat (1) vertikálisan, a kormányzat különböző szintjeinek rendszerezettebb, szorosabb együttműködése által, illetve (2) horizontálisan, olyan szolgáltatások összekapcsolása által, melyeket korábban független intézmények nyújtottak. Ez a tanulmány kilenc (három vertikális és hat horizontális) reformkezdeményezés folyamatát és eredményességét vizsgálja. Ezek alapján azonosítottunk a reformokat segítő, illetve hátráltató tényezőket a szakpolitika-alkotás négy szakaszában.

A szakpolitika alkotás folyamatának *első szakaszában* a fő tanulság a politikai intézmények hatására vonatkozik. A szolgáltatások összevonása összetett folyamat, melynek számos érintettje van. A már létező, sikeres kezdeményezések tapasztalatai azt mutatják, hogy kétféle politikai konstellációban lehet sikerre vinni a reformokat. Az első esetben a kormányzás centralizált és kevés szereplő rendelkezik erős vétójoggal: erre példa az Egyesült Királyság. A második esetben – ha kevésbé központosított (például föderális) a rendszer, vagy vannak erős vétójoggal rendelkező szereplők – a reform csak akkor valósulhat meg, ha a célokat és a megoldás irányát tekintve is széles, pártokon átívelő konszenzus jön létre.

Bizonyos esetekben a súlyos gazdasági vagy társadalmi feszültségek segíthetnek a konszenzus kialakításában. Ez volt megfigyelhető például Németországban, ahol a kedvezőtlen foglalkoztatási és jövedelem-eloszlási trendek elvezettek a szerkezeti problémák felismeréséhez és lehetővé tették a széles körű politikai támogatás megszerzését.

A szakpolitika második, *tervezési szakaszának* fő tanulsága, hogy csak a kezelhető méretű és komplexitású reformokat lehet sikerre vinni. A fokozatos bevezetés is segít, és az is, ha a reform kevés, jól kiválasztott területet vesz célba, különösen akkor, ha a közigazgatás tervezési és a menedzsment kapacitásai korlátozottak. Az ésszerű integrációs reform jó példa a közigazgatás minőségéhez és teljesítőképességéhez igazított, aránylag szerény cél sikeres elérésére.



Az integrációs reformok sikere a helyi szereplők teljesítményétől és az együttműködésre való hajlandóságától is függ. Ezért van szükség körültekintően megtervezett adminisztratív és pénzügyi ösztönzőkre, amelyekre jó példát adnak a dán, a finn és az angol integrációs reformok. Azok az országok, ahol erős a helyi önkormányzat, a politikai számonkérhetőségre is építhetnek: ez történt például Ausztriában. Noha az osztrák kormány országos szinten nem tudta elérni a szolgáltatás-integrációt, számos tartományban felismerték, hogy így lehet megállítani a munkanélküliek növekvő szegénységét és elindították a helyi igényekhez igazított integrációs folyamatot.

A reformok hatékonysága különböző teljesítménymenedzsment eszközökkel is javítható: ilyen például a dán munkaügyi kirendeltség mindenki által hozzáférhető indikátor rendszere. Ha az új rendszer jelentős önállóságot ad a helyi szint számára a szolgáltatások és folyamatok tervezésében (ilyen az osztrák és a dán eset), szorosabb monitorozásra van szükség annak érdekében, hogy a szolgáltatások minősége és hozzáférése az egész országban egyenletes legyen.

A szolgáltatások összevonása az érintett szereplők szoros együttműködését igényli. A feladatok összetettségét figyelembe véve, ez csak akkor tud zökkenőmentesen működni, ha a feladatköröket egyértelműen meghatározzuk, a megfelelő kormányzati szintekre delegáljuk és olyan intézményekre bízunk, amelyek képesek ezen feladatok ellátására. A finn reform egy sokat hivatkozott jó példa a feladatkörök megfelelő leosztására.

A fentiekből következik, hogy a tervezés szakaszában kiemelkedően fontos a jó minőségű, felkészült közigazgatás. Ez különösen kritikus a horizontális reformok esetében, ahol biztosítani kell a helyi szereplők megfelelő ösztönzését.

A kivitelezés (a harmadik szakasz) sikerének előfeltétele a jó tervezés, és különösen az érintett szereplők ösztönzését célzó szabályok megfelelő kialakítása. A reform sikeressége szempontjából a folyamat időbeli ütemezése is kulcsfontosságú. A gondosan megtervezett reformok eredményessége tovább javítható, ha az országos bevezetést kisléptékű kísérletek előzik meg, a kiterjesztés fokozatos és kellő időt ad a problémák azonosítására és kijavítására, így például a kapacitások bővítésére vagy a munkatársak képzésére.

A szolgáltatások összevonása több közigazgatási szinten illetve munkakörben is módosíthatja a munkatársak szakértelmével szemben támasztott követelményeket. Ha a megfelelő szakértelem hiányzik vagy nem kielégítő, ezt a kivitelezés első lépéseként orvosolni kell. A továbbképzésre akkor is szükség lehet, ha a munkatársak egyébként magasan képzettek.

Fontos, hogy a reformban, illetve következményeiben érintett összes szereplőt bevonják és tájékoztassák. Az ügyfelek informálása különösen akkor kulcsfontosságú, ha a szolgáltatók területi elhelyezkedése, vagy az ellátások hozzáféréseinek szabályai is megváltoznak a reform során.



Mivel a szolgáltatás-integráció komplex folyamat, különösen fontos a szakpolitika-alkotás *utolsó, negyedik szakasza*. A sikeres reformokban a végrehajtás és az eredmények nyomon követése már a kísérleti (pilot) szakaszban elkezdődik és a teljes körű bevezetés után is folytatódik. Ez lehetővé teszi, hogy a problémákat még az országos szintű bevezetés előtt azonosítsák és korigálják, illetve fokozatosan javítsák és szükség esetén a változó körülményekhez igazítsák a szolgáltatások működését.

Összefoglalva, a szolgáltatásintegráció céljainak és fókuszának tervezése során figyelembe kell venni a meglévő intézményi környezetet, különösen a politikai intézményrendszert és a közigazgatás minőségét. Az intézményi környezet bizonyos mértékig az új intézmények ösztönzésének adekvát módszereit is meghatározza.

Az esettanulmányok tanulságaira alapozva azt javasoljuk az uniós tagállamok számára, hogy elsődlegesen a hasonló intézményi kontextussal rendelkező országok reformjait tekintsék kiindulópontként saját reformjaik tervezésekor. Az intézményi környezet két meghatározó dimenzióját azonosítottuk: a közigazgatás minőségét és a centralizáció mértékét. Ez utóbbi esetében figyelembe kell venni mind az általános politikai felépítményt, mind a foglalkoztatás- és szociálpolitikáért felelős intézményrendszert.

