

---

## **A szociális szolgálatok rendszere Németországban – alapelvek, dilemmák**

## Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	3
2. A szociális szolgálatok jogi alapjai.....	6
3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói.....	9
3.1. Közszolgáltatók .....	10
3.1.1. Társadalombiztosítás.....	10
3.1.2. Járáshoz nem tartozó városok, járások és községek.....	11
3.1.2.1. Települési szociális igazgatás.....	12
3.1.2.2. Települési szociális szolgálatok.....	15
3.1.3. Magasabb szintű településszövetségek, tartományok.....	17
3.2. Szabad szolgáltatók.....	18
3.2.1. Szolgáltató-szövetségek és jelentőségük.....	18
3.2.2. A szabad jóléti szolgáltatók csúcsszervezetei.....	21
3.2.3. Közhasznúság és a szubszidiaritás elve.....	22
3.2.4. A szabad jóléti szolgáltatók igazodási kényszere.....	25
4. Koordináció, jólétmix és a szociális tervezés mint települési feladat.....	27
4.1. Szociális szolgálatok koordinációja.....	27
4.1.1. Case-management .....	28
4.1.2. Szolgáltatókon és területeken átívelő koordináció.....	28
4.1.3. Szociális terület-menedzsment (Sozialraummanagement).....	29
4.2. Jólétmix.....	29
4.3. Szociális tervezés.....	30
5. Finanszírozás .....	32
5.1. Szolgáltatók.....	33
5.1.1. Állami szolgáltatók .....	33
5.1.2. Szövetség, tartományok, „helyi szint feletti” szolgáltatók.....	33
5.1.3. Szabad-közhasznú szolgáltatók.....	34
5.1.4. Piaci szolgáltatók .....	36
5.2. Finanszírozási formák és eljárások.....	36
5.2.1. Hozzájárulások .....	36
5.2.2. Költségtérítés.....	37
5.2.3. Szolgáltatási díjak.....	37
5.2.4. Ápolási- és napidíjak.....	38
5.2.5. Szolgáltatási szerződések.....	38
5.2.6. Közbeszerzés.....	39
5.2.7. Területi szociális költség.....	39
5.3. Szolgáltatók finanszírozása a szociális-gazdasági háromszögben.....	39
5.4. Szociális szolgálatok és a "Szociális szféra ökonomizálódása".....	40
5.4.1. Privatizáció.....	41
5.4.2. Új igazgatási modellek (NSM - Neue Steuerungsmodelle).....	42
5.4.3. Váltás az objektumfinanszírozásról a szubjektumfinanszírozásra.....	44
5.4.3.1. Személyes költség.....	44
5.4.3.2. Bonok rendszere.....	45
6. MELLÉKLET.....	47
7. IRODALOM.....	48

---

## 1. Bevezetés

---

### 1. Bevezetés

A történetileg kialakult szociálpolitikai funkció- és feladatmegosztásnak megfelelően Németországban a központi kormányzati szint (szövetségi szint) az alapvető kockázatokkal szembeni védelmet biztosítja, míg a helyi (települési) szint a személyes igények kielégítéséért (individuális segítség-igény) felel. A szociális szolgálatok működtetése, létrehozása, finanszírozása elsősorban a helyi szint, a települések alkotmányban is rögzített feladata. A Németországban a szociális szolgálatok kapcsán hangsúlyosan megjelenő szubszidiaritás elvének megfelelően a települések ezeket a feladatokat továbbdelegálhatják szabad-közhasznú (elismert civil) szolgáltatóknak vagy piaci alapon működő szervezeteknek is.

A német szociálpolitika megkésett a szociális szolgálatok tekintetében, a szociális szolgálatok szakmaivá válása, professzionalizálódása is későn következett be. A második világháborútól fedezhető fel a terület jelentőségének növekedése, azonban számottevő volumen-növekedés csak a hetvenes években következett be. Jelenleg a szociális szolgáltatási szektor illetve a szociális szakmák egyre hangsúlyosabbá válnak a foglalkoztatás szempontjából is, 1970-ben a foglalkoztatottak 5%-a, 1999-ben 11,3%-a, 2004-ben már 12,6%-a a szociális szférában dolgozik. A 2004-es 3,3 millió e területen foglalkoztatottból 1,16 milliót alkalmaztak civilek (Freie Wohlfahrtspflege – a szabad jóléti gondoskodáshoz tartozó szervezetek)<sup>1</sup>, 85%-uk nő, átlagon felüli a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya. A vezetésben férfiak dominálnak.

A szociális szolgálatok körének és volumenének elmúlt évtizedekbeni növekedése illetve a szolgálatok differenciálódása a következő, hosszú távon ható gazdasági és társadalmi trendekkel függ össze:

- A személyes konfliktus- és krízishelyzetek számszerű növekedése és ezek minőségi változásának következménye a lakossági igény növekedése a személyes segítségre és támogatásra.
- A magánszféra segítségnyújtási lehetőségeinek (családi támogatás, önsegítés,

---

<sup>1</sup> Összehasonlításképpen: a legnagyobb civil szolgáltatók (pl. Caritas, Diakónia) több embert foglalkoztatnak az olyan nagyvállalatoknál, mint pl. a Siemens Rt.

## 1. Bevezetés

---

önkéntesség) visszafejlődése.

- Az igények változása összefügg a magasabb jövedelmekkel, több szabadon felhasználható idővel, illetve a különböző állami rendszerek (nagy társadalompolitikai alrendszerek) komplexitásának és átláthatatlanságának növekedésével (gazdasági rendszer, adórendszer, jogrendszer). Ezekkel a változásokkal növekszik az igény a tanácsadásra, támogatásra illetve a kommunikációs problémák megoldásában nyújtott segítségre. A szociális és egészségügyi szektor növekedése következményének tekinthető az életszínvonal növekedése, mely megteremti a szakértői segítségnyújtás számos típusának finanszírozhatóságát, finanszírozásának alapját.
- Maguk a szolgálatok, szolgáltatók hatnak az igények növekedésére (szolgáltató által indukált kereslet), mely azzal a veszéllyel jár, hogy a segítették függővé válnak a segítőktől illetve a segítő rendszerektől.

Prognosztizálható hogy a szociális szolgáltatói szektorban a foglalkoztatottak száma növekedni fog, különösen érvényes ez az egészségügyre és az idősgondozás területére.

A következő trendek ismerhetők fel:

- Az idősek, különösen a nagyon idősek száma növekedni fog, az ezzel járó igények is megnövekednek. Csökkenni fog a családokon belül a potenciális segítő fiatalok száma. A gyermektelenek számának növekedésével nő azoknak az aránya, akik egyáltalán nem számíthatnak családi segítségre.
- A családok térbeli szétszóródásával, a növekvő mobilitással gyengülnek mind a családi, mind a szomszédsági segítő hálók. Gyengül a közvetlen környezet segítő potenciálja.
- A női munkavállalás térnyerésével a nők családon belüli feladatvállalása csökken, mely hiányt a férfiak esetleges szerepvállalása nem kompenzálja.
- Az individualizálódó társadalomban gyengülnek a családi, vallási segítő hálók.
- Változik a betegségspektrum: a krónikus betegek arányának növekedése, a pszichés betegségek, szenvedélybetegségek, drogfüggés terjedése miatt növekszik az ápolásra való igény.
- A gazdasági folyamatok következményeként növekvő tartós munkanélküliség,

## 1. Bevezetés

növekvő szegénységkockázat, szociális kirekesztődés és területi szegregáció, következtében hosszútávon kell magas szociális problématömeggel számolni. Emellett feladat a migráció kezelése.

A fent említett tényezők és trendek a szociális szolgálatok iránti igény várható növekedését jelzik. A szociális szolgálatok közfinanszírozottak, ezért felmerül a finanszírozhatóság kérdése, nyitott kérdés az, hogy a piac mennyire veszi át a szociális szolgálatok szerepét és erőforrásait (például a szabadidő szervezése, wellness, egészségmegőrzés, képzés stb. területén). Kérdés az is, hogy sikerül-e a gyengülő familiáris erőforrásokat pótolni (ápolási díj fizetése, munka és család összeegyeztetése), esetleg kialakul a állampolgári szociális részvétel és felelősségvállalás támogatása.

A szemléltető számára a Németországban nyújtott szociális szolgálatok köre kimondottan heterogén, ezt a sokszínűséget és sokoldalúságot mind a felelősségviselők mind a szolgáltatások nyújtói mind a képviseltetett szakmák tekintetében megfigyelhetjük.

Példák:

<i>Célcsoport</i>	<i>Szolgáltatások, intézmények</i>
Gyermekek, ifjúság	Óvodák, bölcsődék, táborok, nappali ellátás, iskolán kívüli képzés, ifjúsági szabadidős intézmények, ifjúsági szociális munka, gyermekvédelmi centrumok
Családok	Házassági és válási tanácsadás, nevelési tanácsadás, szociálpedagógiai családsegítés, családi képzés, terhestanácsadás
Nők	Támogatás a munkaerő-piaci beilleszkedésben a munkaviszony családi okok miatti megszakítása esetén, tanácsadó-szolgálatok bántalmazott nők számára, nőházak, segítő szervezetek prostituáltak számára.
Idősek	Tanácsadó szolgálatok idősek számára, segítség az önálló életvitel megőrzésében, speciális lakhatási formák – felügyelt lakhatás
Munkavállalók	Vállalati szociális munka, foglalkoztatási

## 1. Bevezetés

Célcsoport	Szolgáltatások, intézmények
	integráció speciális célcsoportok (pl. fogyatékosok) számára, intézkedések a nyugdíjba vonulásra való felkészülésben
Munkanélküliek	Foglalkoztatási projektek, ifjúsági szolgálatok a munkavállalás előkészítésére, támogató programok és tréningek tartós munkanélküliek számára, munkanélküli-centrumok
Betegek, ápolásra szorulóknak	Ambuláns, nappali, éjszakai (e kettő a részben-bentlakásos kategória) és bentlakásos ápolási szolgálatok, otthoni betegápolás, utógondozás
Szenvedélybetegek	Drogtanácsadások, terápiás centrumok és klinikák
Pszichés betegek	Szociálpszichiátriai szolgálatok, felügyelt lakhatás, klubok, telefonos lelki segély
Fogyatékosok	Beilleszkedési támogatás, speciális óvodák, iskolák, foglalkoztató szolgálatok, lakóotthonok, felügyelt lakhatás, támogató segítség a munka világában
Speciális élethelyzetekben lévők	Ifjúsági bírósági szolgálat, elítéltek támogató szolgálatai, hajléktalanellátás
Migránsok, menekültek	Nyelvi kurzusok, tanácsadás, lakhatási segítségnyújtás
Tanácsadást igénylők	Lakásbérlők számára nyújtott tanácsadás, adósságkezelési tanácsadás, fogyasztóvédelmi tanácsadás

## 2. A szociális szolgálatok jogi alapjai

A szociális szolgálatok biztosítása, szintje, minősége, struktúrája és fejlesztése a közfinanszírozási rendszer(ek)en keresztül politikailag vezérelt.

Ha jogosultságok oldaláról vizsgáljuk az ellátásokat, a segítségkereső akkor van a legnagyobb biztonságban, ha perelhető/deklarált jogosultságot szerez egy ellátásra. Összességében elmondható, hogy sokkal konkrétabb jogosultságok állnak fenn a pénzbeni ellátások esetén, mint a személyes szolgáltatások esetén. Különösen igaz ez a

## 2. A szociális szolgálatok jogi alapjai

szövetség által biztosított pénzbeni ellátások (lakhatási támogatás, családi pótlék, képzési hozzájárulás) valamint a társadalombiztosítás pénzbeni ellátásai esetén (nyugdíj, munkanélküli járadék, táppénz).

### **Társadalombiztosítás**

1883-tól a következő biztosítási ágakat építették ki Németországban:

- 1883. betegségbiztosítás
- 1884. balesetbiztosítás
- 1889. nyugdíjbiztosítás
- 1927. munkanélküli-biztosítás
- 1995. ápolásbiztosítás

#### **Az ágak jelenleg:**

- Deutsche Rentenversicherung (RV) - Nyugdíjbiztosítás
- Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) – Kötelező betegségbiztosítás
- Bundesagentur für Arbeit (BA) – Szövetségi Foglalkoztatási Ügynökség
- Gesetzliche Unfallversicherung (UV) – Kötelező balesetbiztosítás
- Alterssicherung der Landwirte (AdL) – Mezőgazdasági dolgozók nyugdíjbiztosítása
- Soziale Pflegeversicherung (PV) – Szociális ápolásbiztosítás

Csak a betegségbiztosítók esetében lehet versenyről beszélni az állami betegségbiztosítók és a betegségbiztosítási intézetek között. Az ápolásbiztosítás a betegségbiztosítást követi, azaz a választott betegségbiztosítónál automatikusan ápolásbiztosított lesz a biztosított. A többi ág esetében monopolhelyetről beszélhetünk, azaz minden biztosított egy illetékes biztosítóhoz tartozik.

#### **Jogi forma:**

A körülbelül 550 szolgáltatót (t.k. betegségbiztosítók, szakmaspecifikus biztosítók, nyugdíjbiztosítók) a munkaadók és biztosítottak által választott önkormányzatok vezetik. Kivételesen alól a Szövetségi Foglalkoztatási Ügynökség (Bundesagentur für Arbeit), melynek az igazgatótanácsa háromoldalú, képviseltetve vannak benne a munkaadók, munkavállalók és a kormányzat. Minden biztosító/szolgáltató állami felügyelet alatt áll, a felügyeletet tartományi és szövetségi minisztériumok gyakorolják.

#### **Finanszírozás:**

Túlnyomórészt a befizetésekből finanszírozzák, egyes esetekben adókból is. A befizetések a bruttó jövedelemhez igazodnak. A befizetéseket paritásos alapon, egy-két kivételtől eltekintve fele-fele arányban fizeti munkaadó és munkavállaló.

Azok a szociális szolgálatok, melyek kívül esnek a társadalombiztosítás körén túlnyomórészt egyéb szövetségi törvényekben szabályozottak (pl. A Szociális Törvénykönyv nyolcadik kötetében szabályozott gyermek- és ifjúsági ellátások,



## 2. A szociális szolgálatok jogi alapjai

szolgálatok).

Tartományi törvények is léteznek, azonban a szolgáltatások nyújtásáért és finanszírozásáért a települések felelnek. A Gyermek- és Ifjúsági törvényben és a „Szociális Segítség” (Sozialhilfe) rendszeréről szóló törvényben<sup>2</sup> kevés kivételtől eltekintve nem találhatók individuális, perelhető jogosultságok, jellemzőbbek a helyzethez köthető igényjogosultságok (itt már nincs szó perelhető jogról), melyek esetében közigazgatási eljárásban kereshető jogorvoslat.

### Szociális törvények – szövetségi szabályozás:

A Szociális Törvénykönyv (SGB – Sozialgesetzbuch), 12 kötetből áll, ebben szerepelnek a szociális jog központi kérdései:

- Az 1. és 10. kötet tartalmazza az általános szabályozást
- A 4. kötet a társadalombiztosítási jogról
- A 9. kötet a rehabilitációról és a fogyatékkal élők részvételéről szól.
- A 2. kötet a munkanélküli ellátásokról, az álláskereső támogatási rendszeréről
- A 3. kötet a munkaerő-piaci támogatási rendszerről
- A 5. kötet a betegbiztosításról
- A 6. kötet a nyugdíjbiztosításról
- A 7. kötet a balesetbiztosításról
- A 8. kötet a gyermekvédelmi rendszerről
- A 9. kötet az ápolásbiztosításról
- A 12. kötet szól a „Szociális Segítség” (Sozialhilfe) rendszeréről szól.
- A szociális törvények közé sorolják még a hadigondozottak és hadiáldozatok ellátásáról szóló törvényt, illetve az általánosabb kártérítési törvényeket (pl. áldozatvédelmi törvény), a szakképzésről szóló törvényt, a nevelési támogatásról (családi pótlék) szóló törvényt és a lakatási támogatásról szóló törvényt.

Egy lehetséges felosztás szerint a szociális ellátás részrendszereiben (társadalombiztosítás, foglalkoztatáspolitikai rendszerek) megkülönböztethetünk kárpótlási jellegű ellátásokat, szociális támogatásokat (ezek aktiváló ellátások, ilyennek tekintik pl. a képzésben való részvételt, az gyermekvédelmet) és szociális segítségnyújtás jellegű ellátásokat (ide tartoznak a „Szociális Segítség” (Sozialhilfe) rendszerébe tartozó ellátások).

Az összes szövetségi és tartományi előírásra jellemző, hogy előírtak az alapvető

<sup>2</sup> Ezek írják elő kötelezően ellátandó települési feladatokat

## 2. A szociális szolgálatok jogi alapjai

---

szolgáltatási kötelezettségek, azoknak nyújtási módja azonban nem. Helyi és területi felelősségviselők a települések és járások, akik a feladatok ellátását gyakran delegálják civil vagy gazdasági szervezetekre. Az egyes polgárnak alapvetően lehet igénye szociális szolgáltatásokra, de nem egy bizonyos ellátási szintre vagy bizonyos ellátási formára. A szolgáltatások szervezeti és személyi jellemzői helyi döntésektől és sajátosságoktól függnének. Ez a segítettnek egyrészt a helyi viszonyokhoz jobban igazodó szolgáltatási kínálatot jelent (ill. ennek az elméleti meglétét), másrészt bizonytalanságot és a fragmentált rendszerben való nehezebb eligazodást. Így gyakran a különböző hivatalok és szolgáltatók kialakult gyakorlatának az a következménye, hogy a különböző városokban, járásokban nem azonos ellátásban, támogatásban részesülnek az azonos problémákkal küzdő érintettek.

A településeknek lehetőségük van a szövetségi és tartományi szinten előírtakhoz képest többletszolgáltatások nyújtására. A helyi sajátosságoktól és leginkább a helyi finanszírozási lehetőségektől függ ezek biztosítása. Gyakori következmény, hogy a valós kínálat az igények és a keresleti szint alatt marad. A települési finanszírozás elégtelensége az elmúlt pár évben azzal járt, hogy a szabadon nyújtható szolgáltatások köre csökkent.

A szociális szolgálatok rendelkezésre bocsátása messze nem azonos azoknak igénybevételével. Az hogy kik és milyen körülmények között vehetik igénybe a szolgáltatásokat, hogy ezt jogosan teszik-e, túlzott-e az igénybevétel vagy túl alacsony nagyban függ a szolgáltatói gyakorlattól. Sokan, különösen a legrászorultabbak közül nem ismerik ki magukat a szolgáltatások útvesztőjében, ez kontraproduktivitáshoz vezethet, melyet sok esetben erősít a komplex problémamegoldás hiánya és a fragmentált szolgáltatórendszer.

## 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

Áttekintés:

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

Állami felelősség és szolgáltatások:

- Társadalombiztosítás
- Tartományok, településszövetségek
- Járások, járáshoz nem tartozó városok, községek

Szabad jóléti szolgáltatók (Wohlfahrtspflege)

- Szervezetek, egyesületek, szövetségek, melyek a jóléti szolgáltatók hat csúcsszövetségébe tartoznak
- Egyházak, egyéb vallási közösségek
- Egyéb, kifejezetten szabad-közhasznúként<sup>3</sup> elismert jóléti szervezetek

Gazdasági szervezetek

- Számlára dolgozó személyek (önálló nevelők, önálló szociális munkások)
- Kisebb cégek (pl. magán gondozási szolgálatok)
- Nagyobb szociális vállalatok/cégek, konszernek gyakran több telephellyel, kft.-k vagy részvénytársaságok

Összességében a szociális szolgáltatók rendszere Németországban nemzetközileg egyedülálló korporativizmussal jellemezhető.

#### 3.1. Közszolgáltatók

##### 3.1.1. Társadalombiztosítás

A társadalombiztosítók vagy saját intézményeikben (így pl. szociális szolgálatok az egyes betegbiztosítóknál, ápolásbiztosítók egészségügyi és tanácsadási szolgálatai, munkavállalási tanácsadás illetve munkaközvetítés a munkaügyi hivatalokban) nyújtanak a tagok illetve biztosítottak számára szociális szolgáltatásokat vagy, ami jóval gyakoribb, a biztosítók csak finanszírozzák az egyéb szolgáltatók (ez lehet állami, civil vagy piaci szolgáltató) által nyújtott szolgáltatásokat.

---

<sup>3</sup> Az Államkincstár helyi szervezete ismerheti el a civil szolgáltatót szabad-közhasznúként.

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

Az igénybevétel és a finanszírozás a "természetbeni juttatások alapelvét" <sup>4</sup> követi. Csupán az ápolásbiztosításban fordul elő (ápolási járadék (Pflegegeld) fizetésével) a természetbeni mellett vagy helyett pénzbeni ellátás.

A természetbeni juttatások elvén a biztosítottak térítésmentesen vehetnek igénybe bizonyos szociális szolgáltatásokat, melyeknek a nyújtói szerződtek a biztosítóval. Jellemző még a csekkek/bonok rendszere, ezek beválthatók az egyes (a biztosítóval szerződött) szolgáltatóknál.

#### 3.1.2. Járáshoz nem tartozó városok, járások és községek

A német Alkotmány előírja, hogy a települések kötelessége a „szociális jelenlét” (Soziale Dasein). Ezt az „Szociális Törvénykönyv” első kötete konkretizálja: kötelesek hatni annak érdekében, hogy kielégítő mértékben álljanak rendelkezésre szociális szolgáltatások, és hogy ezek a szabad-közhasznú szolgáltatók és szervezetek együttműködését eredményezzék.

2003-ban reformálták meg a "Szociális Segítség" (Sozialhilfe) rendszerét, ekkor került be a Szövetségi Szociális Törvénykönyvbe annak 12. köteteként. Kevés kivételtől eltekintve 2005 január elsején lépett életbe.

A modernizáció és továbbfejlesztés - további fejlődés szoros összefüggésben van a munkanélküli járadék és az aktív korúak szociális segélyezésének összevonásával (új, egységes ellátás az aktív korúak számára, az Arbeitslosengeld II.). Ez a pénzbeni ellátás a Harz IV-nek nevezett reformfolyamat eredménye.

#### **A reformok fő iránya**

- az egyéni felelősség erősítése
- az eljárásrend egyszerűsítése
- átláthatóság
- az ambuláns ellátások priorizálása a bentlakásokkal szemben: Ennek eszköze többek között az, hogy a bentlakásos intézménybeli elhelyezésre csak szükségletfelmérés, a lehetséges alternatívák (különös tekintettel az otthoni ellátásra) és költségek vizsgálata után van lehetőség.

Ezek a nagyon általános előírások kiegészülnek a szövetség illetve a tartományok különböző, jóval konkrétabb szabályaival, melyek a járáshoz nem tartozó városokat,

<sup>4</sup> Sachleistungsprinzip: Németországban a pénzbeni juttatások alapelvét és a természetbeni juttatások alapelvét különböztetik meg. A természetbeni juttatások körébe sorolják a személyes szociális szolgáltatásokat.

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

járásokat és községeket a konkrét feladatok megvalósításért felelőssé teszik. Elsősorban a „Szociális Segítségéről” Sozialhilfe) szóló törvény illetve a Gyermek- és Ifjúsági (a gyermekvédelemről szóló) törvény tartalmazza a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok körét.

Hasonlóan szövetségileg előírt és szabályozott, de helyileg megvalósított kötelezően ellátandó feladat a ifjúsági bírósági szolgálat (Jugendgerichtshilfe), az örökbefogadási közvetítés és a terhességi konfliktus-tanácsadás. Tartományilag szabályozott az óvodákkal való ellátás (a mindenkori tartományi óvodai törvényeken keresztül) vagy például Észak-Rajna Vesztfáliában a törvényben szabályozott "ápolási konferencia" intézménye.

A települések azonban nemcsak a klasszikus szociális szolgálatokért felelősek, így a gyermek-ifjúsági -, családi - vagy időellátásért. Kialakult a szociális gondoskodás szélesebb interpretációja, különösen a természetbeni juttatások és szociális szolgáltatások esetében. Sok célcsoport és helyzet számára hoznak létre tanácsadásokat, (fiatal munkanélküliek tanácsadása, nőházak), gyakran településszövetségek nyújtanak és szerveznek ilyen jellegű szolgáltatásokat abban az esetben, ha a településeknek egyenként nincs elégséges finansziális ereje.

Összességében sokkal inkább a helyi finansziális erőt és lehetőségeket tükrözi a kialakult helyzet és struktúra, mint a formális felelősségeket.

#### 3.1.2.1. *Települési szociális igazgatás*

A szociális feladatok megvalósítására a járáshoz nem tartozó városok, járások és községek és saját hivatalokat, intézményeket és szolgálatokat tartanak fent. A szabályozás nagy szabadságot enged meg, így módjuk van igazodni a helyi sajátosságokhoz illetve egyéb regionális jellegzetességekhez. A városok és községek személyes fennhatósága és szervezeti szabadsága fejeződik ki a települési önkormányzásban, a településeknek joguk van céljaik érdekében önálló döntésekre a szolgálatok, hivatalok szervezetről amennyiben betartják a törvényi előírásokat (pl. az ifjúsági hivatal (Jugendamt) és a szociális hivatal (Sozialamt) kapcsán).

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

A szabályozás megengedte nagyfokú szabadság ellenére a települések szövetség szerte közel egységes struktúrákat építettek ki mind a hivatalrendszer felépítésében, az eljárásokban valamint a személyi feltételekben. Az újraegyesítés során gyakorlatilag változtatás nélkül ültették át az új tartományokba a nyugati tartományok szociális igazgatási rendszerét.

A legfontosabbak a felelős hivatalok közül a Szociális-, az Ifjúsági- és az Egészségügyi Hivatal a mindenkori fő- és alosztályaikkal:

- A Szociális Hivatalok leginkább a „Szociális Törvénykönyv” (Sozialgesetzbuch) XII. kötetében szabályozott „Szociális Segítség” (Sozialhilfe) települési feladataiért felelnek. A felelősség kiterjed egyéb szociális ügyekre és ellátásokra, a helyi jellegzetességek szerinti szociális tervezésre, de kiterjedhet az időskori szociális alapbiztosításra, a menekültekkel, hajlékalanokkal kapcsolatos feladatokra. Szociális Hivatal van minden városban és járásban. Ha nagyobb, járásokba tartozó városok önállóan látnak el ilyen jellegű feladatokat, akkor azokban is. Bár nem kötelező minden városban fenntartani Szociális Hivatalt, de országszerte jellemző, hogy minden nagyobb város törekszik önálló intézmények fenntartására.
- Az Ifjúsági Hivatalok felelősek regionális vonzáskörzetükben a „Szociális Törvénykönyv” (Sozialgesetzbuch) VIII. kötete (Gyermekek- és Ifjúsági törvény – gyermekvédelmi törvény) szerinti feladatok ellátására. A törvényben foglalt feladatok rendszerét tükrözi az ifjúsági hivatalok belső felépítése. Az Ifjúsági Hivatalok kettős feladatrendszerrel jellemezhetők, egyrészt nyújtói lehetnek a különböző szolgálatoknak, fenntartói bizonyos intézményeknek, valamint kezekednek a megfelelő szociális szolgálatok (szociális szolgálati infrastruktúra) kiépítéséért. A Szociális Hivatalokkal szemben az Ifjúsági Hivatalok fenntartása kötelező minden városban és járásban és lehetőség minden körhöz tartozó város és község esetében is - a tartományi törvényeknek megfelelően. Ilyen a helyzet pl. Észak-Rajna Vesztfáliában, ahol a 25 000 lakos feletti települések kötelesek Ifjúsági Hivatalt fenntartani. Az Ifjúsági Hivatal speciális strukturális jellemzője kettős tagoltsága: egyrészt áll az igazgatási részből, ez a nyilvánosság előtt mint Ifjúsági Hivatal jelenik meg, és egy bizottságból, melyben részt vehetnek a különböző

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

társadalmi csoportok, és hathatnak a döntésekre.

- Az Egészségügyi Hivatalok felelnek a helyi egészségügyi szolgálatért (öffentliche Gesundheitsdienst). Kötelezően létrehozandók (mint az Ifjúsági Hivatalok) a járásokhoz nem tartozó városokban illetve a járásokban. Kettős feladatuk van: elsősorban a felügyeleti és ellenőrzési feladatok tartoznak ide, az állami egészségügyi felügyelet, például a tisztiorvosi szolgálat, egészségvédelem- és felügyelet. Emellett felelnek a települési egészséggondozásért, ez konkrétan a gyermek- ifjúsági- és anyagondozást vagy az ambuláns pszichiátriai gondozást jelenti, újabban a helyi egészségtervezést, egészségügyi jelentést és az egészségmegőrzés előmozdítását.
- Az aktív korúak szociális segélyének és a munkanélküli járadéknak összevonásával Szociális Hivatalok azon intézkedései, feladatai, melyek a munkanélküliek munkaerőpiaci integrációját szolgálták a szövetség-szerte ARGE-ként jelzett (ARGE – Arbeitsgemeinschaft: munkaközösség a települések és a szövetségi foglalkoztatási hivatal között<sup>5</sup>) új intézményhez kerültek. A Job-Centerekben a települések és a munkaügyi hivatal közösen felelnek a tartós munkanélküliek munkaerőpiaci integrációjáért. A munkamegosztás szerint a munkaügyi hivatal a munkanélküli ellátások kifizetéséért illetve az aktív munkaerőpiaci politikákért (támogatásokért) felel, a települések a kiegészítő ellátásokért és szolgáltatásokért, mint például gyermekfelügyelet megszervezése és biztosítása, adósságkezelési tanácsadás, pszichoszociális gondozás, szenvedélybetegek tanácsadása.
- Lehetőség volt arra is, hogy a települések maguk vállalják az integrált intézmény minden feladatának ellátását (ez az ún. opció-modell (Optionsmodell)) . Azon a 69 (2006.) településen, melyek egyedül viselik a felelősséget az az aktív korú nem foglalkoztatottak ellátásáért, kiépültek a szükséges hivatalok és szervezetek. A névadás sokszínű: Foglalkoztatási Hivatal (Amt für Beschäftigung), Munkaügyi Szolgáltatópont (Service-Punkt für Arbeit), Munkaügyi Centrum (Zentrum für Arbeit).
- További, speciális feladatot ellátó települési hivatal a Lakáshivatal, a Gondozási Hivatal (utóbbi tartományi hivatalként felelős többek között az egészségkárosodásért járó kárpótlásért, a háborúk áldozatainak járó ellenszolgáltatásokért, szolgáltatásokért, gondozásért) vagy a Kórházi Hivatalok.

---

5 Nincs országszerte egységes elnevezése ennek az intézménynek.

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

Helyi sajátosságoknak megfelelően részt vehetnek a lokális szociálpolitikában Iskola- Sport- vagy Kulturális Hivatalok.

A németországi hivatali rendszer a szociális igazgatás törvényhez igazodó felépítésének eredménye, melyet régóta kritizálnak. Kritikák szólnak többek között arról, hogy hiányzik a realitásokhoz illetve az érintettek fennálló élethelyzeteihez való igazodás, így a szétagolt hivatali struktúra nem felel meg komplex problémahelyzeteknek. Szegénységi helyzetekben sokszor együttesen jelentkezik munkaerőpiaci, nevelési, családi, lakás- illetve egészségügyi probléma, hagyományosan azonban ezekért az Ifjúsági- Lakásügyi- vagy Egészségügyi hivatal felel. Ennek következménye lehet a megtöbbszörözött ellátás, párhuzamosságok - sokszor az involválódott hivatalok tudta nélkül.

Az új Job-Centerek deklarált célja az, hogy megszűnjön ez a szétagoltság. Reformkezdeményezések célozzák a teljes szociális igazgatás újraszervezését - komplex szolgáltatások, élethelyzetekhez igazodó szervezetrendszer létrehozásával. Így már vannak olyan települések, melyek integrálták a szociális és ifjúsági ellátást, de például olyanok is, melyek ebbe bekapcsolták a lakás- idős- vagy egészségügyi szolgáltatásokat, támogatásokat is.

#### 3.1.2.2. *Települési szociális szolgálatok*

A települési szociális szolgálatok alapszervezete az "Általános Szociális Szolgálat" (ASD - Allgemeine Soziale Dienst), korábban jellemzően családsegítő szolgálat volt, jelenleg inkább Települési Szociális Szolgálatként (KSD - Kommunale Sozialdienst) határozzák meg. Ez a helyi szociális munka alapszervezete. Jellemzően nagy a szolgálatban az ifjúsági feladatok részaránya, ezért szokásosan az Ifjúsági Hivatalhoz tartozik. Kevésbé jellemző, hogy Szociális Hivatalhoz tartozna. Előfordul - különösen a nagyobb városokban - hogy a szociális szolgálatokat külön hivatal felügyeli. Ritkán kiszervezik az ASD/KSD feladatait, bár ez nem jellemző. Az ASD/KSD az egyik legjelentősebb helyi szociális szolgálat, mely a helyi szociális alapellátásért felel. Legtöbbször területi elven épül fel, ez azt jelenti, hogy körzetekért felel egy szakember, ezért jellemző az ASD/KSD-re a körzeti szociális munka.



### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

Az ASD/KSD feladatai sokrétűek, ez alapvetően a törvényben előírt kötelezően ellátandó és a szabadon nyújtható szolgáltatásokat (szociális munka illetve szociálpedagógia) jelenti, hangsúlyosan telephelyen kívül nyújtva. Működésében irányadóak a Polgári Törvénykönyv, a Ifjúsági Bíróságokról szóló törvény, a gyermekvédelmi törvény és egyéb szociális törvények. Hagyományosan munkájuk súlypontja a gyermekvédelmi feladatok és a családsegítés.

Széles feladatkörük jól tükrözi a demográfiai és szociális változásokat. Így az aktuális KSD/ASD-feladatkatalógus részét képezik a terhes- és nevelési tanácsadás a gyermek- és ifjúsági segítés, párkapcsolati segítségnyújtás, konfliktus-tanácsadás és -kezelés (informálás, tanácsadás, közvetítés a konfliktusokban - párkapcsolati (válás), gyermekek közötti konfliktusok esetén), adósságkezelési tanácsadás, individuális krízisintervenció, megelőző egészségügyi segítségnyújtás, ápolási segítség, idősgondozás, a pénzbeni ellátások közvetítése, integrációs segítség speciális célcsoportok esetében (fogyatékosok, hajléktalanok, külföldiek). Feladatuk a Családi- Gyámsági- és Ifjúsági Bíróságokkal valamint egyéb intézményekkel, iskolákkal, bankokkal, lokális Job-Centerekkel, munkaügyi hivatalokkal való együttműködés is.

Összességében az ADS/KDS olyan intézmény, mely könnyen elérhető, szondázza a környezetét (szükségleteket és magát a rendszert), emellett konkrét szolgáltatásokat nyújt és közvetít. Alapelve a komplexitás és a problémahelyzeteket átfogó teljesség-igény. Előfordul az is, hogy különböző hivatalok (Szociális Hivatal, Migráns Hivatal) ellenőrzési és igazgatási feladatainak egy része az ASD/KSD-hez kerül. Ezt sokat kritizálják Németországban, hiszen abban az esetben, ha az ASD/KSD különböző hivatalok feladatait átveszi, megsérti a hivatalok és szolgálatok elválasztásának elvét.

Az ASD/KSD-beli munka súlypontja az egyéni esetkezelés, de a munka részét képezi a területi szintű beavatkozás is prevenciós tevékenységgel és települési szociális problémák kezelésével. A feladatok ellátásával az ott felgyülemlett körzetszintű adatok és tapasztalatok alapozhatják meg a regionális szociális tervezést, és a szociális szolgálatok igényeknek megfelelő kiépítését. A reformelképzelések érintik az ASD/KSD intézményét is, megjelenik a lokális politika nagyobb súlyú részvételének igénye, elképzelések születtek arról, hogy az aktív szociális állam a kommunális szociális igazgatás szintjére helyeződjön.

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

Az ASD/KSD-ek sokoldalúsága teszi nehezíti az egységes szakmai profil kialakítását.

Bizonyos hangsúlyos szociális területeken - meghatározott problémák, feladatkörök, célcsoportok - gyakran létesítenek vagy finanszíroznak a települések speciális szociális szolgálatokat – BSD (Besondere Soziale Dienste). Ezek vagy jogszabályban előírtak - szövetségi/tartományi - vagy a települési szolgáltatásszervezési szabadság keretein belül szabadon nyújtottak. Az ASD/KSD mellett léteznek, és körzeteken átnyúló a hatáskörük. A speciális szociális szolgálatokat fenntarthatják különböző hivatalok (Ifjúsági; Szociális; Egészségügyi) vagy - és ez az uralkodó tendencia – nyújthatják szabad szolgáltatók (civiliek). Akkor hozható létre BSD, ha speciális támogatási igény miatt speciális szaktudásra, tapasztalatra és/vagy egy harmadik féllel (pl. bíróságokkal) való állandó együttműködésre van szükség. Ilyen speciális szolgálatok léteznek például az idősgondozás területén, hajléktalanság kezelésében vagy külföldieknek, betelepülőknek, menekülteknek nyújtott szolgáltatások esetében. A gyermek- és ifjúsági segítségnyújtás, az Ifjúsági Hivatalok területén ide tartozhat a nevelési tanácsadás, iskolai szociális munka, ifjúsági bírósági segítségnyújtás, nevelőszülők támogatása vagy szociálpedagógiai családsegítés speciális szolgálat keretein belül. Az egészségügyön belül ide tartozhat a szociális munka pszichés betegekkel (szociálpszichiátriai szolgálat) a szenvedélybetegek gondozása, vagy a kórházi szociális munka.

Az ASD/KSD és a BSD mellett léteznek persze helyi szabad szolgáltatók. Sok kritika éri a fent vázolt szerkezetet, mert jelen van benne az általános/speciális megkülönböztetése és az ezek közötti feszültség, mely a rendszer fragmentálódását, többszörös felelőségek kialakulását, hiányzó felelőségeket illetve az érintettek szemszögéből a szolgáltatási rendszer intranszparenciáját okozhatja. Ez a kritika vált azoknak a törekvéseknek alapjává, melyek a több kooperációra illetve a helyi szociálpolitika hálózatosítására törekednek a helyi szociálpolitikában.

#### 3.1.3. Magasabb szintű településszövetségek, tartományok

Bizonyos szociális feladatok ellátásáért nem a városok, járások, községek felelnek, hanem vagy a tartományok vagy településszövetségek, mint helyi szinte(ke)t átfogó

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

felelősségviselők.

Tartományi vagy településszövetségi szintű felelősségviselés különösen jellemző a „Szociális Segítség” (Sozialhilfe) és a gyermekvédelem területén, ilyenek például a területi szövetségek (Rheinland, Westfalen-Lippe; Bajorországban a 7 kormányzási körzet (Regierungsbezirk) vagy Baden-Württembergben Baden és Württemberg-Hohenzollern

#### **A szociális igazgatás újragondolása Sachsen-Anhaltban**

Az újraegyesítés után az új tartományok gyakorlatilag változatlan módon vették át a régi tagállamok közigazgatási rendszerét. A tartományok nagyfokú szabadsággal járhatnak el csaknem a teljes szociális igazgatás valamint a tartomány és települések közötti feladatmegosztás megszervezésében.

Sachsen-Anhaltban a települések feleltek az ambuláns ellátásokért, míg a tartomány a bentlakásosokért. A tartományban a széttöredezett felelősségi körök az ellátórendszer széttöredezettségéhez vezettek, és - eredményeik szerint - a bentlakásos intézmények túlzott igénybevételéhez, mely a kiadások folyamatos emelkedését okozta.

2004-ben döntés született arról, hogy létrehoznak egy tartományi „Szociális Ügynökséget” (Sozialagentur), mely tartományi költségvetési szervként fog működni hallei székhellyel. A tartományi „Szociális Ügynökség” feladata a helyi feletti szintű szociális feladatok és felelőségek képviselése. Ezzel egy időben összevonták városok és a járások bevonásával a ambuláns, a részben bentlakásos és a bentlakásos szolgálatok finanszírozását. A tartományi „Szociális Ügynökség” jelenlegi állapotában még egy relatíve kicsi igazgatási szervezet öt szakterülettel. Azokat a területeket fogja irányítani, melyek esetében előnyös a tartományilag egységes eljárás és igazgatás, így például az ellátási, szolgáltatási szerződések, a díjakról szóló megállapodások vagy a tartományi tervezés, speciális feladatokkal kapcsolatos koncepciók felügyelete. Támogatja továbbá a helyi döntéshozókat, például rehabilitációs szakszolgálat indítása esetén. Rendszeres továbbképzéseket szervez a szociális jog különböző területeiről, valamint írásos anyagokat készít és ad ki különböző témákban. A „Szociális Ügynökség” és a járások, járásokhoz nem tartozó városok közötti feladatmegosztás szerint a települések döntési szabadsága megmarad.

Bevezetik az egységes tartományi informatikai rendszert is (Németországban elsőként), mely lehetővé teszi a kiadások, igénybevételek valamint a rendszer fejlődésének nyomon követését és biztosítja annak átláthatóságát.

tartományi jóléti szövetségek). A feladatok ellátásába bevonhatók egyéb, általában helyi szintű szolgáltatók, de ebben az esetben a költségek egy részét viselniük kell. A kínálatukkal általában egy regionális beavatkozási területet fednek le. Az esetszámok arányában a helyi felelősöknek (településeknek, járásoknak, járásokhoz nem tartozó városoknak) részt kell vállalniuk az összköltségekből.

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

A szakmai tanácsadás és ellenőrzés mellett (különösen bentlakásos intézményekben) a felelősségük olyan szociális feladatok ellátására terjed ki, melyek csak nagyobb területi egységen megoldhatók például azért, mert a megvalósításuk különösen nehéz és/vagy drága és ezért a financiálisan gyenge települések elé túlzott kihívást állítana. Abban az esetben is felelősek, ha az érdekek egységes feladatmegosztást igényelnek. Gyakran olyan szükségletek esetében van szükség helyi szint feletti tervezésre, illetve finanszírozásra, melyek ellátása a csekély igény miatt települési szinten nem megoldható. Így a helyi szint feletti felelősségviselőknek és szolgáltatóknak regionális kiegyenlítő hatásuk is van.

Tartományi szabályozástól függően a területi szolgáltatók felelnek például a látássérülteknek nyújtott ellátásokért, a központi gondozóhivatalokért (Hauptfürsorgestelle), a súlyosan fogyatékosok számára előírt szolgáltatások nyújtásáért valamint a bentlakásos vagy részben bentlakásos (nappali vagy éjszakai) szenvedélybetegeket ellátó intézményekért, de fenntarthatnak például szakintézményeket a drog- és szenvedélybetegeknek. Hozzájuk tartozik továbbá a bentlakásos intézmények (otthonok), iskolák, egyéb intézmények (pl. fogyatékosok foglalkoztató-intézményei) finanszírozása is.

## 3.2. Szabad szolgáltatók

### 3.2.1. Szolgáltató-szövetségek és jelentőségük

A német szolgáltatási rendszer jellemzője a szabad szolgáltatók nagy súlya. A szabad szolgáltatók elkülönülnek az állami szociálpolitikától, s mint köztes helyzetben lévő szervezet célul tűzték ki, hogy nem működnek sem állami sem gazdasági szervezatként.

Főbb jellemzőik a közhasznúság, önkéntesség és az, hogy világnézetileg nem semlegesek. A szabad jóléti szolgáltatók rendszere jogilag nem egységesen definiált, ma a különböző egyesületek, szövetségek, egyéb szervezetek tartoznak ide, melyek a szabad

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

jóléti szolgáltatók csúcsszervezetének egyikéhez csatlakoztak. Ezek a csúcsszervezetek képviselik a közös érdekeket a BAGFW-ben, a „Szabad jóléti szolgáltatók országos szövetségében” (Bundesarbeitgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege)<sup>6</sup>. A szabad szolgáltatók közé tartoznak az egyházi és egyéb vallási közösségek szervezetei is, az ifjúsági szövetségek/közösségek is és az ifjúsági szociális munka civil szervezetei is.

A szervezetrendszerben ezek a szereplők (szabad szolgáltatók) egyfajta köztes helyet foglalnak el: egyrészt nem államiak, ami azt jelenti, hogy magánjogilag szervezettek, önállóan döntenek munkájuk prioritásairól, annak kivitelezéséről, és alapvetően nincsenek kötelezve feladatok ellátására illetve a szolgáltatások nyújtására. Másrészt nem profitorientáltak, mint a gazdasági szervezetek, hanem non-profit szervezetek. A kliensek igényeire illetve társadalmi igényekre képesek reagálni. Ellentétben a profit-orientált vállalkozásokkal nemcsak fizetett alkalmazottakkal dolgoznak, hanem - a klasszikus önkéntesség bázisán - ellenszolgáltatás nélküli részvétel bevonásával.

Önmeghatározásuk szerint jellemző a szabad szolgáltatókra a különös közelség a szociális problémákhoz, a segítő közelsége a segítetthez. Nyilatkozatuk szerint közjóléti ügynökségekként is működnek (Gemeinwohl-Agenturen): magukat a szociálisan hátrányos helyzetű illetve gyenge érdekérvényesítő képességű csoportok érdekeinek és szükségleteinek képviselőiként határozzák meg (lobbifunkció) összhangban a szociális(gazdasági) célokkal.

Közös céljuk - különösen a BAGFW-be tömörült szervezeteknek (erről egy 2002-es emlékeztető szól) "Az olyan emberek élethelyzetének javítása, akik segítségre szorulnak. Ennek érdekében rendelkezésre bocsátják a szükséges segítségeket, szolgáltatásokat, és lehetőségeket nyitnak az önkéntes részvételre. A szervezetek politikailag aktívak az érintett embereknek (szegények, betegek, ápolásra szoruló vagy egyéb szociális szükség- vagy vészhelyzetben lévők) a jobb várható életkörülményeinek érdekében."

Jellemző a szabad szolgáltatókra (az állami szolgáltatókkal ellentétben) a rugalmasság, spontaneitás, kreativitás a problémák felismerésében és megoldásában. Hangsúlyos a célorientáltság, az államtól való függetlenség (azaz nem működnek olyan szigorúan szabályozott szervezeti-jogi keretek között, mint a közintézmények, nincsenek központi utasítások), jellemző továbbá a vallási és felekezeti pluralizmus.

---

6 Pontos fordítás: A Szabad Szolgáltatók Szövetségi Munkaközössége

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

A szabad szolgáltatók speciális helyzetét, céljait kifejezetten elismeri az állam a szociális törvénykönyvekben, ez egyben a szubszidiaritás elvének elismerése is. A vallási és felekezeti orientáció sokszínűsége mellett (a szociális, ifjúsági és gyermekvédelmi segítségnyújtásban) a szolgáltatások igénybevevőinek törvényben deklarált választási szabadsága van.

A Jóléti szövetségek sokoldalú szervezetek:

- Szolgáltatásokat nyújtanak, ezért konkurálniuk kell egymással is és gazdasági (for-profit) szolgáltatókkal is. Többek között ezért is kell gazdaságilag hatékonyan működniük. A szociális szolgáltatások bizonyos területein uralkodó helyet foglalnak el.
- Részt vállalnak az alkotmányban előírt települési kötelezettségek (a már korábban említett szociális jelenlét) megvalósításában.
- Bizonyos (világnézeti) szervezetek kaphatnak meghatározott normatívát illetve pénzügyi segítséget akár felekezetektől, de előfordul, hogy pártoktól, pártszövetségektől.
- „Közjóléti ügynökségekként” működnek
- Tagokból álló szervezetek, ahol a tagok is aktorok.

Ez a multifunkcionalitás megnehezíti annak a stratégiának megalkotását, mely legitimálná a szabad szolgáltatók közösségi forrásokból való támogatását. A szabad szolgáltatók egyre jobban függnék a közösségi forrásoktól, egyre inkább gazdasági jellegűvé válnak, és egy olyan társadalomban működnek, melyben felbomlóban vannak a tradicionális vallási és világnézeti kötelékek.

#### 3.2.2. A szabad jóléti szolgáltatók csúcsszervezetei

A hat csúcsszervezet:

- Német Caritas Szövetség
- Diakónia (Diakonisches Werk)
- Munkásjólét (Arbeiterwohlfahrt)

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

- Német Vöröskereszt
- Paritásos Jóléti Szövetség (Paritätischer Wohlfahrtsverband)
- Központi Zsidó Jóléti Szervezet (Zentralwohlfahrtsstelle der Juden)

2000-ben a csúcsszervezetek több mint 94 000 intézménnyel kb. 3,3 millió férőhellyel rendelkeztek. Ugyanebben az időpontban kb. 1,16 millió főállású alkalmazottjuk volt, ennek körülbelül a 41%-a volt részmunkaidős. Emellett még körülbelül 2,5-3 millió önkéntessel dolgoztak (beleértve az önszorgató csoportok tagjait is). Az utóbbi évek-évtizedek trendjét mind a foglalkoztatottaik számában mind az intézmények, férőhelyek számában jelentős expanzióval jellemezhetjük: a főállásban alkalmazottak száma a 70-es évek óta megháromszorozódott, csak 1990. óta a növekedés elérte az 55%-ot.

Tartalmilag a szabad szolgáltatók munkájának középpontjában az ifjúsági munka, idős- és fogyatékos-gondozás áll. 2000-ben az ifjúsági munka területén a kínálat 48%-át a szabad szolgáltatók nyújtották, a idős-, gondozási- és fogyatékos-otthonok 47%-a hozzájuk tartozott (ez a férőhelyek kb. 60%-át jelentette), az ambuláns gondozási szolgálatok körülbelül 42%-a, a kórházak körülbelül 40%-át szabad szolgáltatók tartották fenn. Összességében a németországi szociális szolgálatok háromnegyedét a jóléti szövetségek nyújtják és szervezik.

Csak a Caritas Szövetségnek 482000 alkalmazottja van Németországban. Az ilyen csúcsszervezetekre gyakran használt "jóléti konszern" kifejezés azonban nem fedti teljesen a valóságot, mert a gazdasági, tőzsdei konszernekhez képest ezekben a szervezetekben nincs szigorú hierarchikus szabályozás. Sokkal inkább jellemző, hogy az egyes tagszervezetek illetve a különböző szinteken működő szervezetek (helyi, kerületi/körzeti vagy tartományi szintű szervezetek) magasfokú autonómiával rendelkeznek. A csúcsszervezetek ernyőszervezetek, melyek nem egy vállalati centrumhoz hasonlíthatók, hanem sokkal inkább munkaadói vagy vállalat-szövetségre emlékeztetnek.

A komoly eszmei és strukturális különbségek ellenére a csúcsszervezetek szövetségi, tartományi és települési szinten is stabilan együttműködnek egymással (korporatív összhang), különösen lokális szinten szorosan összekapcsolódnak az egyházakkal és a pártstruktúrákkal. A jóléti szövetségeknek ilyen magas fokú korporatív bekapcsolása az

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

ellátórendszerbe német sajátosság, mely az egész európai térségben egyedülálló.

#### 3.2.3. Közhasznúság és a szubszidiaritás elve

A Jóléti Szövetségek elsősorban szociális szolgáltatások nyújtásával foglalkoznak, ennek során nem gazdasági érdekek az elsődleges mozgatórugóik, hanem normáik, értékeik, vezérlő elveik, melyeket a mindennapi gyakorlati működés során is kifejezésre juttatnak.

Az önálló szolgáltatók elismerésének fontos alapja az adójog szerinti közhasznúság. Ez akkor adható, ha a tevékenységük - az írott jognak megfelelően - kizárólagosan és közvetlenül a közösség anyagi, szellemi és erkölcsi támogatásáról szól, azaz közérdekű/közhasznú, jótékony vagy egyházi célokat szolgál. Ebben az összefüggésben közhasznú a szociális, ifjúsági, egészségügyi ellátás mellett a tudomány és a kutatás, a képzés és nevelés is. A központi elismerés kritériuma a jótékonyosság, azaz bajban lévő emberek támogatása. Nem végezhetnek profitszerzésre irányuló gazdasági tevékenységet: az erőforrásaikat csak a kiemelt célok megvalósítására használhatják fel. Bár a többletbevétel elszámolható, a források nem folyhatnak be sem a tulajdonosokhoz, a dolgozóknak sem lehet kifizetni, tehát egy tipikus piaci szereplő bevétel- és nyereségmaximalizáló viselkedése esetükben kizárt. A közhasznú szervezetek több szempontból is adókedvezményezettek, mentesülnek a társasági és az az iparűzési adó alól valamint csökkentett forgalmi adókulcs érvényes rájuk. Az elismerésüket a helyi finanszírozási hivatalok végzik (az Államkincstár helyi egységei). Joguk van adományokat fogadni és ezekért cserébe adókedvezményről szóló igazolásokat kiadni.

Az állami és a szabad közhasznú szolgáltatók közötti kapcsolat a szubszidiaritási elvvel szabályozott. Ez előírja, hogy a szabad szolgáltatók, azaz a jóléti szövetségek és az egyházak nem csupán az állami feladatvégzésben vehetnek részt. Állami feladatok átvállalásakor nemcsak közösségi forrásokra tarthatnak igényt, hanem elsőbbséget kell élvezniük a feladatmegosztásban. Ezért az állami szolgáltatók és felelősségviselők (községek, járások, településszövetségek stb.) eltekinthetnek (sőt el kell tekinteniük) saját szolgálatok és intézmények létesítésétől, abban az esetben, ha a szabad szolgáltatók kínálatában megfelelő szolgáltatások szerepelnek vagy megfelelő szolgálatok kiépíthetők. Praktikusan ez azt jelenti, hogy például ha az Ifjúsági Hivatal szeretne egy új nappali



### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

intézményt gyermekek számára, a városnak először a szabad szolgáltatóknál kell érdeklődni, és csak akkor kezdhet bele egy ilyen intézmény alapításába, ha a szabad szolgáltatók nem kívánják azt működtetni.

Az intézményi/szervezeti szubszidiaritás értelmezéséről - alkalmazásáról a múltban komoly konfliktusok alakultak ki. Már a Weimari Köztársaság idején felmerültek kérdések az állami felelőségek és a jóléti szolgáltatások nyújtása kapcsán, illetve azzal kapcsolatban, hogy meddig terjed az állam és az egyház felelőssége és hatásköre a szolgálatok nyújtásában. Különösen a katolikus egyház és a hozzá közel álló politikai erők léptek fel erőteljesen a saját szolgáltatások/hatáskörök megőrzésének érdekében (ez egyébként az egyház megerősítését is szolgálta a szekularizálódó államban).

A szövetségi szociális és az ifjúsági törvény bevezetésével (mindkettő 1961-ben) a szubszidiaritási elvet törvényileg definiálták és megerősítették. Az egyes tartományok és települések ellenvéleményét, melyben az ellen tiltakoztak, hogy sérült az alkotmányban előírt joguk a „szociális jelenlétre” (soziale Dasein) az Alkotmánybíróság 1967-ben elutasította. (A települések indoklásában az szerepelt, hogy a szabad szolgáltatók priorálásával sérül a világnézeti és vallási semlegesség elve az állami feladatok ellátásában.)

Az állam és szabad szolgáltatók közötti elvi vita a szociális szolgálatok expanziójának időszakában jelentőségét veszítette. A politika és szervezetek-szövetségek között kiépültek a kapcsolati hálók, szoros szakmai együttműködés alakult ki. A szabad közhasznú szolgálatok és a települési szociálpolitika összekapcsolódása mára már igen jelentőssé vált, mind személyi mind szervezeti szinten összefonódnak: a szabad szolgáltatók képviselteik magukat a települési bizottságokban, és összességében részt vesznek a helyi szociálpolitikai tervezésben is. Ez az együttműködés a "duális jóléti szolgálatok" (duale Wohlfahrtspflege) rendszerében kifejezésre jut a "A Gondoskodás Privát- és Közszolgáltatóinak Német Szövetsége" (Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge) működésében is. A szervezet szövetségi szinten tevékenykedik, szakmapolitikai javaslatokat tesz, és a nyilvánosság előtt is megjelenik a szociálpolitikával kapcsolatok különböző állásfoglalásaival.

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

A civil-centrikus szubszidiaritási viszonyok bizonyos korlátozását hozta az ápolásbiztosítás. Az ápolásbiztosítás bevezetésével a privát, piaci, for-profit szolgáltatók kerültek előtérbe. A cél az volt, hogy az ár- és minőségi versenyt serkentsék az ápolási piacon. Ezt az elvet 1996-ban kiterjesztették a gyermek- és ifjúsági szolgálatokra is, melynek következményeként a gazdasági társaságok itt is a szolgáltatási piacra léphettek. A civilek számára államilag elrendelt konkurenciaként realizálódott a lépés.

Bár a verseny a szabad szolgáltatók számára - különösen a jövedelmező területeken - mindennapivá vált, még mindig, csakúgy, mint korábban, versenyelőnyben vannak. Az adókedvezmények mellett ennek oka az állami szolgáltatók illetve felelősségviselők támogatási kötelezettsége. A gyermekvédelmi és a „Szociális Segítség” (Sozialhilfe) területén előírt szolgáltatásokra legtöbbször szabad-közhasznú szervezetekkel kötnek megállapodást. A profitorientált szervezetek egyébként sem lehetnek "a szabad ifjúsági szolgálat elismert szolgáltatói" (anerkannte Träger der Freien Jugendhilfe).

Összességében a szabad szolgáltatók jóval több intézményt működtetnek, mint a települések és a piaci szolgáltatók összesen. Az egyetlen kivételt az ambuláns ápolási szolgálatok jelentik, melyekben a piaci szolgáltatók piacvezetők.

A szabad szolgáltatók kiemelt helyzete ellenére a végső felelősséget a szolgáltatások mennyiségéért, minőségéért illetve a szociális szolgálatok konkrét megvalósításáért, az intézményekért továbbra is a települések viselik. A szociális szolgálatok tervezésénél és rendelkezésre bocsátásánál szem előtt kell tartani a lakosság kulturális és világnézeti igényeit, szükségleteit. S mert sem a szabad szolgáltatók sem a piaci szolgáltatók nem kötelezhetők arra, hogy bizonyos szolgáltatásokat kínáljanak, így bizonyos szükségletek, igények jelentkezésénél az állami felelősségviselőknek maguknak kell a feladatot ellátniuk.

#### 3.2.4. A szabad jóléti szolgáltatók igazodási kényszere

Bár a szabad szolgáltatók túlnyomórészt közfinanszírozottak - eltekintve kevés saját erőből szerzett forrástól - azonban a munkájuk tartalmát senki nem vizsgálja. Ez az ellentmondás, mely a közfinanszírozás és a vallási-világnézeti megvalósítás között feszül

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

számos kritikának adott táptalajt. A felekezeti szolgáltatók jó része a mai napig is szelekciós kritériumként szabja meg a vallásosságot az igénybevevők számára, így például iszlám gyerekek csak akkor juthatnak be katolikus óvodákba, ha van fennmaradó hely. Az alkalmazottak felvételénél is szerepet játszhat a vallásosság. A szabad-közhasznú szolgáltatók intézményei – sokat kritizált módon – célintézmények (Tendenzbetrieb – a gazdasági mellett bizonyos meghatározott alkotmányos jogokhoz (szólás- vallás- világnézeti szabadság stb.) kapcsolódó célok érdekében tevékenykednek), mely azt jelenti, hogy a társasági törvény csak korlátozottan vonatkozik rájuk. Kritikával illetik még azt a jelenséget is, hogy a jóléti szövetségeknek lehetőségük van bizonyos feladatok ellátásának megtagadására, így fennáll a veszélye annak, hogy inkább azon tevékenységek felé tolódik el a tevékenységszerkezetük, melyek prosperálóbbak vagy jobban finanszírozottak, és a kevésbé kedvező területeket elhanyagolják. Extrém esetben olyan helyzet is kialakulhat, hogy minden kedvezőbbben finanszírozott területen a szabad szolgáltatók működtetnek intézményeket, a kevésbé jól finanszírozott területeken pedig az állam. Egy aktuális példa erre jelenleg sok egyházi szolgáltató kivonulása a gyermekek nappali ellátásából (bölcsődék, óvodák, napközik). Megemlíteném azonban az is, hogy a szabad szervezetek-szövetségek kevésbé válogatóssá váltak a piaci szervezetekkel való erős konkurenciaharc miatt.

A fent említett a kritikák részét képezhetik annak az átfogó kérdéskörnek, hogy a szabad jóléti szolgáltatóknak mi lehet a szerepük a megváltozott szociális-gazdasági körülmények között. Ehhez kapcsolódik, hogy milyen legitimációja lehet a közhasznúság és a szubszidiaritás elvének az élesedő versenyhelyzetben. Több dolog is utal arra, hogy a szabad szolgáltatók számára egyre nehezebbé válik köztes helyzetüket piac és állam között megtartaniuk:

- A politikával és közigazgatással való korporatiztikus együttműködés nyomán kialakult a szabad szolgáltatók finansziális függése az államtól. Ennek következtében a szabad szolgáltatók függetlensége megkérdőjeleződött-megkérdőjelezhető.
- A teljes szociális szolgáltató szektorban jellemzővé váló gazdasági nyomás régen elérte a szabad szolgáltatókat, melyet a piacnyitás és a piaci szereplők versenygeneráló hatása eredményezett. Az európai versenyjog alkalmazásával a szociális szolgálatok területén még jobban éleződni fog a versenyhelyzet - a szabad

### 3. A felelősségviselők és a szolgáltatások nyújtói

---

szolgáltatók is kísérletet fognak tenni arra, hogy a szolgáltatásokat hatékonyabban és olcsóbban biztosítsák.

- Egyre nehezebb lesz a szolgálatok számára embereket megnyerni a hagyományos önkéntesség keretein belül végzett társadalmi munkára. Ez a tendencia nemcsak a konkrétan vett, szervezetekhez kapcsolódó önkéntességre igaz, összességében gyengülnek a tradicionális segítő hálók.
- Kérdéses az is, hogy lehet-e egyáltalán különbséget tenni az állami és privát szolgáltatások között. A centralizáció és a bürokratizációs folyamatok, a gazdaságibbá válás elérték a jóléti szövetségeket is.

A jóléti szövetségek mostani modernizációs folyamata arról szól, hogyan alkalmazkodjanak a megváltozott társadalmi-gazdasági körülményekhez úgy, hogy a tradícióikat, vezérlő elveiket is megőrizzék. Ez sajátos, köztes helyzetük relativizálódását jelentheti és speciális, közösségorientált szociális szolgáltató jellegük hozzáigazítását a megváltozott gazdasági környezethez. Csaknem minden szövetségnél felfedezhetők a profil újragondolásának jelei. Itt többek között a modern szociálmenedzsment-koncepciók, valamint pl. a Corporate-Identity<sup>7</sup> kezdődő terjedése említhető. Ma a jóléti szövetségek tanuló szervezeteknek tekintik magukat. Egy példa erre a szabad szolgáltatók nyitása a szervezett önsegítés felé, mely eddig (konkurenciaokokból) gyakorlatilag kimaradt szolgáltatásaik köréből.

A gazdaságibbá válás, piacosodás egyik jele a szolgáltatók és a nagyobb ernyőszervezetek viszonyának újragondolása, melynek jele a fúziók illetve a nagyobb szervezeti egységek alapítása. Egyre gyakrabban használnak új szociális-menedzsment koncepciókat, illetve üzemgazdasági eljárásokat és eszközöket, mint pl. controlling vagy profit-centrumok bevezetése.

### 4. Koordináció, jólétmix és a szociális tervezés mint települési feladat

A németországi szociális szolgáltatórendszer legfőbb jellemzője a sokszínűség mind az

---

<sup>7</sup> Vállalati arculat

#### 4. Koordináció, jólétmix és a szociális tervezés mint települési feladat

---

egymás mellett működő szolgálatokban, szolgáltatókban mind az egyes célcsoportoknak nyújtott szolgáltatásokban, mely a 90es évek közepén indult piacnyitás során (ekkor piaci szervezetek előtt is megnyílt az út szociális szolgálatok működtetésére) csak növekedett. A szemlélő helyi szinten ma heterogén kínálati és szolgáltatási struktúrát láthat. Ez a segítségre szorulóknak számára nemcsak a választási lehetőséget és a pluralitást jelentik, hanem egyben az átláthatatlanságot és ennek következtében nehezebb eligazodást a szolgáltatások és szolgáltatók között. Következmény lehet többek között a szolgálatok kihasználatlansága vagy a kielégítetlenül maradó igények. Bár a sokszínűség nagyobb versenyt - és ennek következtében a szolgáltatások színvonalának javulását - is jelentheti, de regionális alul- és túlkínálathoz is vezethet.

##### 4.1. Szociális szolgálatok koordinációja

A szolgáltatók együttműködésére és a kínálat összehangolására nincsen automatizmus. Önkéntes megállapodásokra a hagyományos szakmai szemléletkülönbségek, területi monopóliumok és a verseny miatt kicsi az esély. Ezért a fontos a szakmailag megalapozott és emellett hatékony koordináció a jólétmix-ben. Alapvetően három út különböztethető meg:

###### 4.1.1. Case-management

A szociális munka gyakorlatából fakad, és az USA-val valamint Nagy-Britanniával összehasonlítva kevésbé elterjedt Németországban. Gyakorlatilag az egyes esetekre vonatkozó menedzsmentet jelenti mind a szolgáltatások szervezésében - bevonva a személyes segítői hálózatot, az egyén környezetét - mind az ezekhez tartozó finanszírozást. Feltétel ezért a szisztematikus, rendszerszerű, az együttműködésekre és hálózatokra célzó professzionális cselekvés valamint eljárásrend. Mivel a case-management inkább a környezettel dolgozik ezért többet jelent, mint egyszeri szociális segítségnyújtás. Nyilvánvaló, hogy a case-management mind szakmailag mind emberileg magas szintű követelményeket támaszt és többek között koordinációs képességeket feltételez, valamint a többi szakember és szakterület ismeretét, elismerését, egyenrangú együttműködést a többi szakmával és képviselőikkel. Esetmenedzserek lehetnek az

#### 4. Koordináció, jólétmix és a szociális tervezés mint települési feladat

---

ADS/KDS szociális munkásai, de lehet egyéb intézmény (például bentlakásos intézmény) munkatársa, de akár a háziorvos is.

##### 4.1.2. Szolgáltatókon és területeken átívelő koordináció

A helyi-területi tervezés és koordináció célja egy egységes, regionális, egymásra épülő elemekből álló szociális szolgáltató rendszer kialakítása. Szövetségi szintű törvényi szabályozás csak az ápolás vonatkozásában létezik - ennek kapcsán a Szociális Törvénykönyv 11. kötete előírja a „a lakosság teljesítőképes, regionálisan tagolt, lakóhelyközeli, egymásra épülő ambuláns és bentlakásos szolgáltatásokból álló ellátását”. A szociális ellátás más területein csak önkéntes megállapodások léteznek a helyi szociális tervezésről és annak intézményeiről. A „Szociális Segítség” (Sozialhilfe) kapcsán elterjedtek a munkacsoportok a helyi szolgáltatók, gyakran az önszolgáltató csoportok részvételével bizonyos konkrét szociális témák vonatkozásában. Több helyen modellprojektek keretében kísérik meg a a szolgáltatások és a helyi szolgáltatók működésének összehangolását önkéntes megállapodásokkal, kerekasztalokkal. Emellett léteznek tartományi törvényi előírások a tartományi szociális tervezésről, ilyen például Észak-Rajna-Vesztfália tartományi ápolási törvénye, mely előírja helyi ápolási konferenciák (Pflegekonferenz) szervezését a lakosság ápolási ellátásában résztvevő szolgáltatók bevonásával és a helyi szociális igazgatás vezetésével. A konferenciák feladata a minőségbiztosítás mellett a helyi ápolási igények szerinti szolgáltatásszervezés. Szintén Észak-Rajna-Vesztfáliában előírás a települési egészségügyi konferenciák szervezése.

##### 4.1.3. Szociális terület-menedzsment (Sozialraummanagement)

A szolgáltatókat átfogó koordináció új kísérlete a párhuzamosságok kiküszöbölésére jött létre. A cél az, hogy bizonyos városrészek szolgáltatásait szerződések bázisán, ügyfélorientáltan koordinálják. Fontos szerepet játszik a területi szociális költségvetés, melynek az a célja, hogy a területi erőforrásokat jobban használják fel. Ez például „Szociális Segítség” (Sozialhilfe) és a gyermekvédelem jobban koordinált működéséhez vezethet, egyben lerövidítheti a segélyezési időszakot. A területi szociális költségvetés nem részletesen meghatározott pénzügyi források az adott területen működő szolgáltatókhoz való hozzárendelését jelenti, hanem globális költségvetés.

#### 4. Koordináció, jólétmix és a szociális tervezés mint települési feladat

---

##### 4.2. Jólétmix

A helyi jólétmix elképzelése a három nagy szolgáltató, az állam, a szabad-közhasznú (civil) és a piaci szolgáltatók "jó keverékét" célozza a mindenkori informális segítő hálózatok bevonásával. Figyelembe kell venni az alkotmányos előírásokat, illetve az Alkotmánybíróság állami felelősséget hangsúlyozó döntéseit a szubszidiaritással kapcsolatban. Mert nem létezhetnek a jólétmixre sztenderd, állandó megoldások, a regionális sajátosságok és a különbségek miatt az egyes megállapodások is helyiek.

A három szolgáltatószektor specifikus előnyei és hátrányai miatt a felelősségek megállapításakor szükséges a prioritások deklarálása:

- Az állami szolgáltatók és felelősségviselők funkciója a hozzáférés, a megvalósíthatóság, az ellenőrizhetőség és a minőség biztosítása a szolgáltatásokban, emellett önállóan is biztosíthatnak szolgáltatásokat. Ha szolgáltatók és szolgáltatások sokszínűsége ellenére sem érvényesül a pluralizmus, bizonyos szükségletek kielégítetlenek maradnak, bizonyos igényekre nincsenek megfelelő válaszok, egyes célcsoportok ellátatlanok maradnak, a cselekvési kényszer (megfelelően a végső és teljes felelősségvállalás törvényben rögzített kötelezettségének) a településeket terheli.
- A szabad-közhasznú szolgáltatók tevékenységének súlypontja azon szolgáltatások köre, melyek megfelelnek szervezeti felépítésüknek és a körülményeiknek. Hagyományos felelősségük szerint így a nem piacképes szociális szolgálatok (például a hajléktalanok segítése, szociális tanácsadás, ifjúsági munka) területén vannak jelen, valamint összességében ott, ahol az állampolgári részvétel bevonására, az organikus segítő hálók és az önszervező aktivitás támogatására van szükség, valamint azokon a területeken, ahol a szociális-gazdasági funkciók érvényesülnek. Egy ilyen felelősségi kör feltételezi azt, hogy a szabad-közhasznú szolgáltatók megkülönböztethetők a piaci szervezetektől.
- Piaci szervezetek: a helyi jólétmix azon területein hangsúlyos a jelenlétük, ahol a szolgáltatások teljes mértékben finanszírozottak mint például az ápolás területén. Ezekben az esetekben általában szabad-közhasznú szolgáltatókkal versenyeznek, mely akár pozitív hatást is gyakorolhatna a szolgálatok szakmai színvonalára,

#### 4. Koordináció, jólétmix és a szociális tervezés mint települési feladat

---

negatív esetben teherként nehezedhet a minőségre. Nyitott, hogy mely eszközökkel sikerülhet a piaci szolgáltatók színvonalának biztosítása egy olyan szociális szolgálati rendszerben, mely minden csoport szükségleteire megpróbál választ adni, azaz kérdés, hogy hogyan kapcsolhatók be piaci szolgáltatók a helyi szociálpolitikai felelősségrendszerbe.

#### 4.3. Szociális tervezés

A települési szociális tervezés feladata a jó szolgáltatói mix keverékének kialakítása.

A következő kérdésekre kell választ keresnie:

- Hogyan változnak - változhatnak a szükségletek a jövőben?
- Mely szociális szolgálatokra lesz szükség a jövőben, milyen minőségben és mennyiségben?
- Mennyi és milyen szakemberre lesz szükség?
- A helyi különbségek figyelembe veendők-e?

A döntésekben alapvetően két utat különböztethetünk meg.

A hagyományos szükséglet/igény-tervezés megkísérli bizonyos szociális indikátorok segítségével meghatározni, hogy mekkora lehet a jövőbeni potenciális igény az egyes szolgáltatásokra, és erre építve meghatároz konkrét, regionális tervezési irányelveket, ajánlásokat. Németországban a szakmai tervezés (Fachplanung) dominál, mely vagy meghatározott célcsoportokat (fiatalok, idősek, fogyatékosok) vagy meghatározott ajánlattípusokat (például a gondozóotthoni férőhelyek számának meghatározása) céloz.

A szolgáltatók finanszírozása leggyakrabban az objektumfinanszírozás elvét követi, mely az intézményre vonatkozó finanszírozás a szolgáltató beruházási és működési költségeinek (részben vagy egészben) átvállalásával. A beruházásokat általában a szükséglettervezés bázisán szubvencionálják.

Az objektumfinanszírozás<sup>8</sup> (intézményekhez rendelt finanszírozás) az állami tervezési

---

<sup>8</sup> A finanszírozási formákról részletesen később



#### 4. Koordináció, jólétmix és a szociális tervezés mint települési feladat

---

felelősség miatt akkor nélkülözhetetlen, ha a szubjektumfinanszírozás (ellátotthoz rendelt finanszírozás) nem megvalósítható, vagy ellátási hiányok kialakulásához vezetne. Ez azokra az esetekre is érvényes, melyeknél nagy az eltérés a politikailag megkívánt vagy szakmailag definiált szükségletek és a bizonyos szolgáltatások valós kereslete között vagy információs hiány vagy eltorzult preferenciák miatt. Az objektumfinanszírozás az egyetlen garancia a regionálisan kiegyensúlyozott kínálati struktúrára, különösen a ritkán lakott területeken. Másrészt azonban - mint ahogy ez a gyakorlatban is megmutatkozott - a közösségi források céltól való eltávolodását is okozhatja abban az esetben, ha bizonyos szolgáltatókat vagy bizonyos szolgáltatási/ellátási formákat előnyben részesítenek. Így az új szükségletekhez való rugalmas alkalmazkodás - akár új szolgálatok létrehozásával is - nehézkessé válik. Ennek megakadályozásáért szükség van az innovatív megoldásokra a szükséglettervezésnél.

A szükséglettervezés esetében általában a következő indikátorokat használják: népesség nagysága, struktúrája, változási tendenciák; használati háló és különböző szociális szolgálatok igénybevételi adatai. Az adatokhoz elengedhetetlen az alapos, lehetőleg kistérségi szintű szociális helyzetjelentés. Bár egyes tartományokban létezik a szociális tervezésre vonatkozó előírás, ennek ellenére az nem tartozik a települések kötelességei közé. A városrészi finomhangolás is hangsúlyos annak érdekében, hogy a területi egyenlőtlenségek - a szükségletekbeni különbségek - kellőképpen figyelembe vehetők legyenek akár egy városon belül is.

A szociális tervezés alternatívája a kvázi-piacon keresztüli irányítás a szolgáltatásokat igénybe vevők keresletének megfelelően. Ez a már korábban említett szubjektumfinanszírozás, mely dióhéjban arról szól, hogy rendelkezésre bocsátanak egy személyes büdzsét, és az igénybevevői viselkedés szerint finanszírozzák a szolgáltatásokat.

#### 5. Finanszírozás

A nyújtott szociális szolgáltatások minősége és mennyisége nagyban függ a finanszírozási rendszertől, a finanszírozás volumenétől illetve a mindenkori finanszírozás struktúráktól. A jelenlegi finanszírozási rendszer - megfelelően a szolgáltatói és a kínálati

## 5. Finanszírozás

---

sokszínűségnek - a finanszírozási utak keverékével jellemezhető. Ezzel a már korábban említett átláthatatlanság mértéke tovább nő.

- A finanszírozási rendszer tárgyalásakor - bár felfedezhetők általánosságok - érdemes elemzési okokból különbséget tenni a különböző szolgáltatócsoportok között.
- Második lehetőség a finanszírozás forrása szerinti felosztás: a közfinanszírozás forrásai az adók, járulékok. Finanszírozási forrás ezen kívül: magán- és szolgáltatói megtakarítások; igénybevevők befizetései; szolgáltatók saját forrásai: adományok, tagdíjak, szponzoráció, „jóléti bélyegek”.
- Harmadik felosztási lehetőség a finanszírozás formája szerinti felosztás: az objektumfinanszírozás, azaz a szolgáltatók finanszírozása dominál Németországban, de kezd teret nyerni (különösen a fogyatékosok ellátása esetén) a szubjektumfinanszírozás, azaz a jogosultak felruházása vásárlóerővel (a gyakorlatban ez pénzeszközök nyújtása).

### 5.1. Szolgáltatók

#### 5.1.1. Állami szolgáltatók

##### Társadalombiztosítás

A szociális biztosítás öt ága által finanszírozott szolgáltatások forrásai a munkaadói és munkavállalói járulékok. Mivel a nyugdíjbiztosítás és a munkanélküli-biztosítás kiegészítő hozzájárulást kap a költségvetésből, ezért ott szerepet játszanak az adók is.

A társadalombiztosítás természetbeni juttatási és szolgáltatásai rászorultsági (helyesebben szükségleti) kritériumok alapján vehetők igénybe. Ez azt jelenti, hogy nem játszik szerepet az ekvivalencia elve a befizetések és az ellenszolgáltatások között. Így egy, a törvényben előírt, a betegbiztosítás által fizetett kórházi kezelés, annak időtartama és intenzitása az egészségügyi szükséglettől függ, és nem az individuális befizetés volumenétől. Ugyanígy van az ápolási szolgálatok igénybevételénél vagy rehabilitációs ellátás igénybevételénél esetleg egy, a munkaügyi szervezetrendszer által biztosított képzésben való részvételnél.

## 5. Finanszírozás

---

### 5.1.2. Szövetség, tartományok, „helyi szint feletti” szolgáltatók

Amennyiben a szövetség vagy a tartományok biztosítanak szociális szolgáltatásokat - ez a szövetség esetében gyakorlatilag nem, a tartományok esetében is nagyon ritkán fordul elő, inkább csak a jogi szociális szolgáltatások esetében - arra a forrásokat a szövetségi vagy tartományi költségvetésből biztosítják. A magasabb szintű településszövetségek (mint helyi szint feletti szolgáltatók) szolgáltatásaikat a települési adókból és tartományi hozzájárulásokból finanszírozzák. Sok község átállt - költségtakarékossági okokból - az egyéni hozzájárulások megkövetelésére a szolgáltatások igénybevételekor. Amennyiben a járássok a szolgáltatók, a járáshoz tartozó városok és községek felelősek a finanszírozásért.

Bizonyos meghatározott feladatok ellátására a szövetség, tartomány vagy az EU célhoz kötött támogatásai is rendelkezésre állnak.

A települési feladatellátás tényleges finanszírozási bázisát adók, illetékek, befizetések és hozzájárulások képezik. Ez nemcsak a konkrétan a települések által nyújtott szolgáltatásokra vonatkozik, hanem az ellátási szerződésekkel kiszervezettekre is.

### 5.1.3. Szabad-közhasznú szolgáltatók

Összehasonlítva az állami szolgáltatókkal szélesebb forrásspektrum áll rendelkezésükre, mely általában díjakból, hozzájárulásokból és saját forrásokból álló keverék. Az arányok szolgáltatótól és a szolgáltatás illetve intézmény típusától függően jelentősen eltérhetnek. A bentlakásos intézményeket túlnyomórészt szolgáltatási díjakból (Leistungsentgelt) finanszírozzák. A tanácsadó szolgáltatások esetében jelentős a hozzájárulások aránya. Összességében a szabad-közhasznú szolgáltatók

- hozzájárulásokból (a települések és helyi szint feletti felelősségviselők (pl. településszövetségek) részéről a szubszidiaritás elve mentén működtetett szolgáltatások társfinanszírozására szolgáló forrás)
- szolgáltatási díjakból (az igénybe vett szolgáltatásokért fizetett díj, melyet különböző finanszírozók leggyakrabban finanszírozási szerződés szerint fizetnek. A finanszírozók nagyrészt a társadalombiztosítás köréből kerülnek ki, elsősorban betegbiztosítók illetve ápolásbiztosítók vagy települések (a gyermekvédelem és a

## 5. Finanszírozás

---

„Szociális Segítség” (Sozialhilfe) rendszeréhez tartozó szolgáltatók esetében). Magánszemélyektől is származhatnak, ha ezeket a szolgáltatásokat magánúton veszik igénybe.

- tagok hozzájárulásaiból - tagdíj
- egyházi adóból ( a Caritas és a Diakónia esetében)
- adományokból, gyűjtésekből, szponzorációból, lottó és jóléti bélyegek eladásából
- vagyonból származó bevételekből, kamatbevételekből, alapítványi bevételekből
- bérletbe adásból

működtetik intézményeiket.

A bevételi források heterogenitása - összehasonlítva az állami szolgálatokkal - a szabad szolgáltatók esetében megnehezíti a finanszírozás transzparenciájának biztosítását. Egy további ok speciális, köztes állapotukban kereshető, mely lehetővé teszi, hogy a nyilvános, demokratikus finanszírozási kontroll alól mentesüljenek.

A jóléti szövetségek is ki vannak téve a 90-es évek közepe óta erősödő gazdasági nyomásnak, emellett szűkül privilegizált szolgáltatói helyzetük is. Ennek okai sokrétűek: beszűkültek az egyházadóból származó források, de összességében minden szolgáltató számára csökkentek az adományozási források. A célhoz nem kötött települési hozzájárulások, támogatások csökkennek. A közfinanszírozás többnyire szolgáltatási szerződések szerinti (Entgeltvereinbarung, Leistungsvertrag), mely területen profitorientált konkurenciával (ezek gyakran olcsóbban kínálják a szolgáltatást és nincsenek nagy saját erőt megkövetelő, nem rentábilis szolgáltatásokkal megterhelve) is számolniuk kell

A szabad-közhasznú szolgáltatók nyomás alatt állnak, hogy költségeket takarítsanak meg, vagy eszközöket, forrásokat mobilizáljanak, vagy egyszerűen gazdaságosabban működjenek. Különböző utakat járhatnak be: ritka, hogy kivonulnak a nem rentábilis szolgáltatások köréből vagy beszűkítik szolgáltatási spektrumukat. Ez most leginkább az egyházi szolgáltatók esetében, különösen a gyermekek nappali ellátása (óvodák, bölcsődék, napközik) területén jellemző a megcsappanó egyházadó-forrás miatt. Ha olyan feladatok ellátásáról mond le a civil szolgáltató, melyek kötelezően előírtak, akkor a szolgáltatást ezután az állami szolgáltatóknak, leggyakrabban a településeknek kell nyújtaniuk. Ez azzal a következménnyel járhat, hogy a települések finanszírozási ereje tovább csökken. Másrészt sok esetben a jóléti szövetségek finanszírozási részvétele az

## 5. Finanszírozás

---

egyetlen biztosítéka annak, hogy egy területen kielégítő és megfelelő szociális szolgálati rendszer működik.

Egyre gyakoribb, hogy a jóléti szövetségek beszállnak a piaci-kereskedelmi szférába például üdülések-utazások szervezésével, temetkezési vállalkozások alapításával. Az ezekből származó bevételek biztosíthatnak forrásokat az olyan szociális szolgálatok finanszírozására, melyek finanszírozása nem fedi a költségeket. Gyakori a gazdasági finanszírozáspolitikai eszközök és rendszerek átvétele (szigorú költségvetés-tervezés, controlling) annak érdekében, hogy költségtakarékosabban és költséghatékonyabban működjenek. Összességében fennáll annak a veszély, hogy az egyre erősödő piaci jelleg és kommercializálódás még jobban elmélyíti a szabad jóléti gondoskodás már most meglévő legitimációs válságát.

### 5.1.4. Piaci szolgáltatók

Ellentétben az állami és a szabad-közhasznú szolgáltatókkal a piaci szolgáltatók csak két finanszírozási forrással rendelkeznek. Egyrészt piacon kínálják szolgáltatásaikat a fizetőképes vásárlóknak azokban a szegmensekben ahol van vásárlóerő. Ilyenek az ápolás, egészségügy, tanácsadás és terápia területén lehetnek. Másrészt részesülnek közforrásokból (csakúgy mint a szabad-közhasznúak) térítési díjak formájában. Ennek az a feltétele, hogy megfelelő szerződéses megállapodásuk legyen a településekkel vagy a társadalombiztosítással (különböző biztosítókkal).

## 5.2. Finanszírozási formák és eljárások

A következők fő formák különböztethetők meg: hozzájárulások, díjak és ellátási szerződések.

### 5.2.1. Hozzájárulások

A szabad-közhasznú szolgáltatók finanszírozhatók hozzájárulásokon keresztül. A hozzájárulások (kvázi-szubvenciók) olyan támogatások, melyek esetében a támogatás nyújtójának kiemelt érdekeltsége van a támogatott intézményekben vagy projektekben. A hozzájárulásokat igényelni kell, a megítélt támogatás mértéke a közfinanszírozó döntésétől függ. Hozzájárulások lehetnek – bár nem feltétlenül - bizonyos célokhoz

## 5. Finanszírozás

---

kötöttek is. Különbséget tehetünk az intézményfinanszírozás (globális dotáció) és a projektfinanszírozás között

A hozzájárulások az esetek többségében csak a szolgáltató tényleges költségeinek egy részét fedezik, ez azt jelenti, hogy a költségek bizonyos hányadát a szolgáltatóknak kell állni. Lehetséges részfinanszírozás is: téríthetik a költségek meghatározott százalékát (Anteilfinanzierung – részarány-finanszírozás), fizethet a finanszírozó fix összegű hozzájárulást (Festbetragsfinanzierung) vagy kipótolhatja az egyéb források felhasználása után fennmaradó rést (Fehlbedarfsfinanzierung).

A hozzájárulásokról szóló megállapodások csak egy költségvetési évre szólnak, megkövetelik a takarékos forrásfelhasználást, melyet a hozzájárulás nyújtója ellenőriz is.

### 5.2.2. Költségtérítés

A költségtérítés alapja költségátvállalásról szóló megegyezés az intézmény, szolgáltató és a közfinanszírozó között. A közfinanszírozói oldalt leggyakrabban a „Szociális Segítség” (Sozialhilfe) és a gyermekvédelem (Jugendhilfe) helyi felelőse, a Szociális és az Ifjúsági Hivatal képviseli. Ebben az esetben is figyelembe kell venni gazdaságossági, költségtakarékossági és teljesítőképességi szempontokat. A problémák rendszerint abból adódnak, hogy kérdéses, megfelelő mértékűek illetve elismertek-e a költségek. A szociális szolgálatok területén sokáig érvényesült az „összes költség megtérítésének elve” (Selbstkostendeckungsprinzip), azaz a keletkező költségek utólagos átvállalása a költségviselő által elismert/igazolt költségstruktúra szerint. A közfinanszírozók számára (akik az elismert/igazolt költségeket viselik) korlátozott annak lehetősége, hogy költségcsökkentő hatást gyakoroljanak, általában elfogadják az eléjük letett számlákat. Így válhatott a „összes költség megtérítésének elve” (Selbstkostendeckungsprinzip) a manipuláció melegágyává, melyhez hozzájárul az is, hogy ez a finanszírozási struktúra nem kényszerít hatékony, gazdaságos és takarékos gazdálkodásra, valamint bürokratikus is. A költségtérítés a szociális szolgálatok területén gyakorlatilag a múlthoz tartozik, felváltotta a szolgáltatási díjak rendszere.

### 5.2.3. Szolgáltatási díjak

A közfinanszírozók által részben vagy teljes mértékben átvállalt költségek, melyek

## 5. Finanszírozás

---

mértékéről a finanszírozó és a szolgáltató előzetes megállapodást köt. Nem függ attól, hogy a szolgáltató közhasznú-e vagy sem (mint a hozzájárulások esetében – azok csak szabad-közhasznú szervezeteknek nyújthatók). Nyújtható átalány-formában, tartalmazhatja az egyes szolgáltatások térítési díját vagy a ledolgozott munkaórák ellenszolgáltatását. Például az Ifjúsági Hivatal köthet megállapodást egy szabad (vagy akár piaci) szolgáltatóval, arról, hogy minden, a nevelési tanácsadóban nyújtott szakszolgáltatási órát egy meghatározott mértékű ellenszolgáltatással finanszíroz. A kliensek számára a szolgáltatás ingyenes. A szolgáltatás időtartamáról és intenzitásától a helyi szociális tervezés keretében döntenek.

A költségviselők rákényszerülnek arra, hogy a szerződéseknél/megállapodásoknál előnyben részesítsék azokat a szolgáltatókat, melyek azonos szolgáltatási volument kedvezőbb költségekkel nyújtanak. A díjak mértéke a korábbi megállapodások szerinti szolgáltatási kategóriáktól függ, és nem elsősorban az intézmények mindenkori gazdasági helyzetétől. A tartalmi szolgáltatási kritériumokon kívül (mód, terjedelem, minőség) a maximumárak és a költségvetési korlátok határozzák meg a közfinanszírozási (település általi közfinanszírozási) és támogatási gyakorlatot a szociális szolgálatok esetében. Jellemzőbb a prospektív finanszírozás, azaz az utólagos díjszámítás kizárt, a finanszírozók egy elkövetkező időszakra kötnek megállapodásokat.

### 5.2.4. Ápolási- és napidíjak

A szolgáltatáshoz igazodó finanszírozás egyedi formái a ápolási- és napidíjak melyeket ápolási díjakról kötött megállapodásokban rögzítenek. Különösen a gyermekvédelem és a fogyatékosok különböző bentlakásos vagy részben bentlakásos (nappali vagy éjszakai ellátást nyújtó) gondozási intézményeinél jellemző.

### 5.2.5. Szolgáltatási szerződések

Szolgáltatási szerződések rögzítik, hogy mekkora díjat kell fizetnie adott településnek, ha a szerződött szolgáltatót igénybe veszik. A felelősségviselőnek (település, járás, tartomány) azonban az is érdeke lehet, hogy egy bizonyos, célcsoport, tartalom, méret vagy minőség szerint meghatározott szolgáltatás folyamatosan rendelkezésre álljon. Ennek is eszköze a szolgáltatási szerződés megkötése, mely szokásosan a szolgáltató

## 5. Finanszírozás

---

(legtöbbször szabad vagy piaci szolgáltató) és a megrendelő / szolgáltatás finanszírozója (legtöbbször település) közötti kapcsolatokat szabályozza. Általában részét képezik a szociális szolgálathoz kapcsolódó célok, megállapodások a szolgáltatási profilról, a kimenetekről és arról, hogy a hibákért ki és milyen mértékben visel (akár anyagi) felelősséget. A szolgáltatási szerződések használat közben váltak az új igazgatási rendszer illetve a szerződésmenedzsment keretében a szociális szolgálatok finanszírozásának strukturális elemévé.

Az ármegállapodások és a direkt elszámolás lehetősége szolgáltatást igénybe vevő pozícióját erősítik, aki számára nagyobb önállóság és választási autonómia remélhető akkor, ha a finanszírozó több intézménnyel kötött szolgáltatási szerződést. Ez egyelőre ritkán fordul elő. A szolgáltatási szerződéseket (ellentétben a hozzájárulásokkal, melyeket költségvetési évenként kell meghatározni) rendszerint többéves időtartamra kötik.

### 5.2.6. Közbeszerzés

Az ellátási szerződéseket előkészíthetők közbeszerzés kiírásával is. Az ilyen jellegű kiírási eljárások számát a Szövetségi Foglalkoztatási Ügynökség (Bundesagentur für Arbeit) gyarapítja, különösen a szakmára felkészítő képzési szolgáltatások esetében. Az alapkoncepció szerint itt az a pályázó jut megbízáshoz, aki a legjobb költség-szolgáltatás arányt prezentálja. Fennáll a veszélye annak, hogy a gyakorlatban nem a legjobb, hanem a legolcsóbb és legnagyobb pályázó nyer. Ez azzal a következménnyel járhat, hogy a kisebb helyi szolgáltatók, amelyek nem bírják az árversenyt, teljesen kiszorulnak a piacról, csak nagyobb szolgáltatók maradnak, melyek feloszthatják maguk között a piacot. Így az árverseny következtében nem szélesedik a piac, hanem beszűkül.

### 5.2.7. Területi szociális büdzsék

Akkor beszélhetünk területi szociális büdzséről, ha egy település megbíz egy szabad szolgáltatót vagy szolgáltató-szövetséget azzal, hogy egy meghatározott területen (szokásosan egy városrészben) szolgáltatásokat nyújtson. A feladatok ellátására a finanszírozó globális büdzsét bocsát a szolgáltató(k) rendelkezésére. A költségvetés mértéke része a település és a szolgáltató által kötött ellátási szerződésnek.



### 5.3. Szolgáltatók finanszírozása a szociális-gazdasági háromszögben

A szociális szolgálatok finanszírozása nem keverendő a szolgáltatások nyújtásával, Németországban a szociális szolgálatoknak kis részét nyújtják állami intézmények, települések vagy biztosítók. A szolgáltatások nagy részét az új irányítási rendszer keretein belül szerződésmenedzsmenttel szabad szolgáltatókhoz delegálják (főleg a nagy szövetségek tagszervezeteihez).

Háromszög-rendszer:

- fogyasztó
- szolgáltató
- finanszírozó

Nincs csereügylet a fogyasztó és a szolgáltató között, a szolgáltatásokért anyagi felelősséget a finanszírozó vállal - kivéve, ha saját erő fizetése is szabályozott. Ennek előnye, hogy a szolgáltatások igénybevétele nem függ az igénybevevő vásárlóerejétől, hátrány viszont, hogy a fogyasztói magatartás nem gyakorol közvetlen hatást a szolgáltatások módjára, minőségére. Mivel a vásárló (finanszírozó) érdeke a minél alacsonyabb ár, a szolgáltatóé a minél magasabb, ez ahhoz vezethet, hogy megállapodásokban inkább az árról, mint a minőségről van szó. A jelenlegi trendek azt mutatják, hogy a települések, mint finanszírozók azon fáradoznak, hogy minőségi versenyt generáljanak a szolgáltatók között. A szolgáltatók versenye a szűkös közösségi erőforrásokért kvázi-piaci térben történik. Az igénybevevő pozíciója ebben a térben viszonylag gyenge, bár a jogszabályok szerint a szolgáltatások igénybevevője rendelkezik választási szabadsággal. Az igénybevevői pozíciók erősítésének több útja van, például kliensszervezetek vagy megbízottaik részt vehetnek a megállapodások - szerződések tárgyalási folyamatában. Jelek erre az egészségügyben fedezhetők fel. A politikai térben érdekszövetségek és jóléti szövetségek gyakorolhatnak hatást a döntéshozatali folyamatokra. A fő cél az, hogy megállapodások szülessenek a minőségi standardokról és azok ellenőrzéséről, valamint az, hogy a segítségre szorulóknak konkrét választási lehetősége legyen a szolgáltatók között.

#### **5.4. Szociális szolgálatok és a "Szociális szféra ökonomizálódása"**

A német szociális szolgálatokról folyó diskurzus központi témája, hogy hogyan lehet a szűkös közösségi erőforrásokból egy szükségletek és igények szerinti, magas minőségű szolgáltatási rendszert létrehozni. Egyik oldalon a szociális kiadások emelkedésének trendje, a másik oldalon a települések (mint fő felelősök) finansziális erőforrásainak szűkülése áll. A települések különböző intézkedésekkel próbálják a kiadások növekedését megfékezni és a szociális szolgálatokat gazdaságosabb működésre kényszeríteni, mindezek érdekében a szociális szférában a versenyt erősíteni.

A finanszírozási eljárás megválasztása-megváltoztatása központi szerepet játszik, bár a "szociális ökonomizálódásában" ez csupán egy részelem.

A következő eljárásokról folyik a diskurzus:

- állami szolgálatok privatizálása
- új irányítási igazgatási modellek bevezetése
- az objektumfinanszírozásról váltás a szubjektumfinanszírozásra

##### **5.4.1. Privatizáció**

A köznyelvben a privatizáció azt jelenti, hogy állami feladatokat nem állami szolgáltatókhoz delegálnak.

A privatizációnak több típusa különböztethető meg:

- Formális privatizáció: azt jelenti, hogy a szolgálatok megmaradnak az állami kereteken belül, de átvezetik őket magánjogi formákba. Példa erre, ha települési idősgondozó intézményeket vagy foglalkoztatási szervezeteket Kft.-vé alakítják, de azokban az egyedüli üzletrész-tulajdonos a település marad. Ennek a formális, azaz jogi privatizációnak az eredménye a feladatellátás nagyobb rugalmassága és hatékonysága lehet.
- Materiális privatizáció: az eddig települési vagy közhasznú szervezetként működő intézményeket vagy szolgálatokat eladják egy privát fenntartóknak (lehet szabad szolgáltató is), esetenként csak szimbolikus árért.
- Funkcionális privatizáció: bizonyos feladatok átadása magán-jogi szervezeteknek,

## 5. Finanszírozás

---

leggyakrabban szabad szolgáltatóknak vagy piaci szolgáltatóknak. A feladat és a finanszírozás felelőssége állami kézben marad. Példa erre egy szabad szolgáltató megbízása a családsegítés feladatának ellátásával szolgáltatási szerződés keretein belül.

A jóléti szövetségek is egyre többször nyúlnak a formális és funkcionális privatizáció eszközéhez.

A privatizáció különböző formáitól a verseny kiszélesedését és költségtakarékosabb feladatellátást várnak, mely abból a feltevésből indul ki, hogy magángazdasági szervezetek/vállalatok gazdaságosabban és hatékonyabban képesek ellátni a feladatokat. Ez persze semmiképp sem automatizmus: a szereplők hajlanak arra, hogy vagy csak a profitábilis területeken kínáljanak szociális szolgáltatásokat, vagy csak olyan feladatokat lássanak el, melyeknek biztos a finanszírozási bázisa. Ezzel olyan társadalmi szükségletek maradnak kielégítetlenek, melyek kielégítése esetén nem realizálható nyereség. Ezzel szemben az állami szolgáltatók felelősséget viselnek a szociális területért, minden helyi szociális problémáért. A települések számára a fent vázolt kimazsolázás az összköltségek növekedéséhez vezethet, mivel azok a rentábilis szolgáltatási területek kiesnek szolgáltatási körükből, melyekkel finanszírozhatók lennének a veszteségesek.

### 5.4.2. Új igazgatási modellek (NSM - Neue Steuerungsmodelle)

A finanszírozási problémák miatt egyre hangsúlyosabb a szociális szolgálatok területén is a hatékonyság (költséghatékonyság) és a hatásosság kérdése, valamint az, hogy a hagyományos közigazgatás kliensorientáltabbá, ügyfélorientáltabbá, a modern tervezés és szolgáltatásnyújtás ötvözetévé váljon - többek között az állami szociális szolgáltatások terén is. A kilencvenes évek eleje óta van napirendes az NSM, azóta több nagyobb településen bevezették, de a kisebb és közepes települések esetében is kezd a települési igazgatás részévé válni. Bár korábban a szociális feladatokat ellátó hivatalokat nem vonták be a rendszerbe, ma már kiterjed a Szociális, Ifjúsági és Egészségügyi Hivatalokra is.

Nagy általánosságban kísérletről van szó, mely üzemgazdasági hatékonysági kritériumok és menedzsmentgondolkodás valamint versenyelemek bevezetését szorgalmazza a közigazgatásban. Olyan igazgatási eljárásokról és eszközökről lehet szó, melyeket a

## 5. Finanszírozás

---

gazdasági, piaci szervezetek esetében már régen ismertek és használatosak. A kezdetekben az NSM-et a növekvő panaszokkal, a hatékonyság és az ügyfélorientáltság hiányával magyarázták, ma már a közigazgatási eljárás reformjaként interpretálják. Nemcsak a gazdaság-szerű hanem gazdaságosabb működést várnak a modelltől, ez lehet az oka a gyors terjedésnek is. A koncepciót a materiális privatizáció alternatívájának is tekintik, mert e szerint települési intézmények piaci vállalatokként, üzemgazdasági elvek alapján működhetnek.

Az NSM-koncepció szerint a települési önkormányzatok szolgáltató önkormányzatok, melyek a polgárok érdekében dolgoznak. Ezért definiálni kell szolgáltatásokat ("termékeket"), az ehhez a szükséges utakat ("input") és meg kell határozni az elérni kívánt célt ("output"). A települést konszernként fogják fel: az igazgatás csúcsa dönt stratégiai kérdésekben, például a települési szolgáltatási- és finanszírozási célokról. A politika mint megbízó van jelen, a „mit” kérdésében dönt, az igazgatás megbízottként, és a „hogyan” kérdésében. Döntése a megvalósításról konkrét megállapodásokban realizálódik. Megállapodásokat vagy a szak-hivatalokkal vagy civilekkel kötnek.

A polgárok szerepe kettős: szolgáltatások igénybevevői, de megbízók is (bizonyos esetekben szolgáltatók is lehetnek - önszolgálat, önkéntesség, polgári részvétel).

A települési gyakorlatban nem létezik egységes NSM-modell, hanem különböző eljárási és strukturális elemek keverednek, melyekben van azonban közös:

- Az igazgatás a polgárokat ügyfeleknek tekinti. Előtérben az igénybevevők és nem a szolgáltatók érdekei állnak.
- A szociális szolgáltatások termékek, melyeket kínálnak és melyekre kereslet van, melyek között a kliensek (ügyfelek) választani tudnak és melyeknek ára van.
- A politika és az igazgatás közötti viszony szerződészerű: a politika dönt a célokról a nyújtandó szolgáltatásokról és a szükséges eszközökről. Az eszközöket globális költségvetésben határozzák meg, azaz nem részleteibe menő költségvetésben, hanem az egyes szolgáltatási egységek számára biztosított keretben.
- Az igazgatás dönt a költségvetés keretein belül a célhoz rendelhető utakról. Az inputból output azaz a költségvetési forrásokból nyújtott szolgáltatások lesznek. A szakmai és gazdasági felelősségeket decentralizáltan szervezik.
- Az ellátási szerződések alapja a a ténylegesen nyújtott szolgáltatások volumene,

## 5. Finanszírozás

---

minősége és a várható költségei.

- A szolgáltatás nyújtását kontrollálják, mind az elérendő célok mind a pénzügyi körülmények tekintetében (Controlling)
- Állami szolgáltatások versenyeznek a magán-szolgáltatókkal. Az igazgatáson belül is verseny van az egyes igazgatási ágak között.

### **Az NSM megítélése:**

A támogatók szerint:

- A verseny következménye költségmegtakarítást és minőség.
- A szociális igazgatás hatékonyabb és hatásosabbá válik.
- A szakemberek szerepe erősödik.

A kritikusok szerint:

- Egy település, mely az alkotmány szerint felelősséget visel a polgárokért nem vehető össze egy gazdasági vállalattal.
- A termék- és output-orientáltság elüt a szociális szolgálatok jellegétől. A szociális cselekvést beszűkíti csak mérhető tartományba, mely szakmailag megkérdőjelezhető. Nem a mennyiségi output-tól függ a szociális szolgálatok minősége, hanem az outcome-tól.
- Az ügyfél kifejezés szociális szolgálatok esetében félreérthető annak ellenére, hogy szerepe lehet a rendszer ügyfélközpontúbbá válásában. A szociális szolgálatok nem privát konzumjavak, kizárják a „homo economicus” szerinti racionális fogyasztói viselkedés lehetőségét.
- Globális költségvetés és a költségvetési korlátok a gyakorlatban gyakran a tartalmi irányítási elvek és a spórolás megbízhatatlan keverékét jelentik.

### 5.4.3. Váltás az objektumfinanszírozásról a szubjektumfinanszírozásra

Az objektumfinanszírozás rendszerében a szolgáltatók - finanszírozási eljárástól függően - támogatást kapnak a közösségi forrásokból, a kliensek ekkor vehetik igénybe a szolgáltatásokat térítésmentesen. Ennek alternatívája a szubjektumfinanszírozás: ebben az rendszerben a klienseket finanszírozzák, azaz vásárlóerővel látják el, olyan helyzetbe

## 5. Finanszírozás

---

hozzák őket, hogy kiválaszthassák és megvásárolhassák az igényeiknek megfelelő szolgáltatást. Ettől a koncepciótól azt várják, hogy a klienseket felelősséggel felruházzák annak érdekében, hogy a vásárlói szuverenitás elve érvényesüljön a szociális szolgálatok terén is. Emellett a szubjektumfinanszírozás azt a célt is szolgálná, hogy egy új, az érintett érdekeit szolgáló eszközzel fejlesszék a szociális tervezést. A szociális szolgálatok terén a megvitatott és kipróbált eszközök a "személyes büdzsé" és a bonok rendszere.

### 5.4.3.1. Személyes büdzsé

Ezt az eszközt a „Szociális Segítség” (Sozialhilfe) rendszerén belül szabályozott fogyatékosoknak nyújtott támogatás (Hilfe für Menschen mit Behinderung). Egy összefogott pénzügyi hozzájárulásról van szó, melyet a természetbeni juttatások helyett kapnak a jogosultak. Vásárlóerővel felruházva maguk bízhatnak meg szolgáltatókat. Ha az ellátott jogosult több szolgáltató szolgáltatására, akkor a pénzeszközöket szolgáltatókat átfogó /szolgáltatók feletti személyes büdzsében foglalják össze. Az érintettek maguk dönthetnek, milyen segítséget, mikor, milyen gyakran és kitől vesznek igénybe. Dönthetnek arról is, hogy képzett szakemberektől, segítőtől vagy családtagoktól, barátoktól vásárolnak szolgáltatást. Az is lehetséges, hogy kombinálják a természetbeni és pénzbeni ellátásokat. A személyes büdzsé nagysága a céloktól függ, és a szükséges segítség típusától, de nem lépheti túl a hagyományosan nyújtott szolgáltatások költségeinek nagyságát. A személyes büdzsé 2007-ig próbafázison esik át. Kiderül, hogy ki veszi igénybe, és melyek azok az esetek, amikor a személyes döntéseken nyugvó igénybevétel, a piaci modell hatékony és kliensorientált szociális szolgáltatási kínálatához vezet. Nyilvánvaló, hogy akadnak problémák, különösen a fogyatékosok esetében, melyek akadályozhatják az önálló és felelős keresletet a szolgáltatások piacán. Ezekben az esetekben támogatható a büdzsé-asszisztencia, mely azonban praktikusán ismét a természetbeni juttatásokhoz vezet. (Például Hollandiában a személyes büdzséhez case-management-et kapcsolnak.)

Az általános kérdés az, hogy a jogosult abban a helyzetben van-e, hogy a szükségelteinek megfelelő szolgáltatásokat meg tudja határozni, és mint informált, kritikus vásárló fel tud lépni a piacon. Ez azért ütközik nehézségekbe, mert a szociális szolgálatok olyan „bizalmi javak”, melyeknek minőségét nehéz előre megítélni. Figyelembe kell venni azt is, hogy a piacorientáltan viselkedni sürgős szükséghelyzetben vagy krízishelyzetben nehéz, hacsak

## 5. Finanszírozás

---

nem lehetetlen.

A rehabilitációban, gondozásban részesülő és a szolgáltató között nem jön létre jogviszony, nincs lehetőség vizsgálatra vagy a szolgáltató elismer(tet)ésére. Ennek következménye lehet, hogy elsődlegessé válik az olcsóság szempontja. Vizsgálandó az is, hogy a büdzsét azokra a célokra használják-e fel, melyek a megállapodásban szerepelnek, és hogy létezik-e olyan kontrollmechanizmus, mely felderíti a helytelen felhasználást. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy számítani kell visszaélésekre.

### 5.4.3.2. *Bonok rendszere*

A bonok rendszerében a felesleges igénybevétel megakadályozható, mert csak a kijelölt szolgáltatóknál válthatók be. A szolgáltatók az összegyűjtött szelvényeket a finanszírozóval - előzetes finanszírozási megállapodás alapján – refinanszíroztatják. Példát találunk a bobok rendszerére a továbbképzések és munkaerő-piaci közvetítés területén, de vannak példák a gyermekek napközbeni ellátása esetében is (Kita-Card, Hamburg).

A bonok is a szolgáltatók közötti versenyt erősítik, azt, hogy az igénybevevők elvárásaihoz igazítsák szolgáltatásaikat, hiszen a szolgáltató effektív veszteséggel számolhat, ha nem veszik igénybe a szolgáltatását. Ennek előfeltétele, hogy a finanszírozó több szolgáltatóval kössön finanszírozási szerződést, hogy fennálljon a választás lehetősége.

Mind a bonok rendszerénél mind a személyes büdzsénél biztosítani kell, hogy a bonok illetve a pénzeszközök valóban lefedjék a költségeket és a változásokhoz is igazodjanak. Ha nem követik ezek az eszközök az árváltozásokat, fennáll annak a veszélye, hogy a szubjektumfinanszírozás költségtakarékossági intézkedéssé válik, hosszútávon egy minimális ellátási szintet biztosít, és a jobb minőséget meg kell fizetni. Ezt nehezíti, hogy a kínálat csak az igények szerinti alakulása megnehezíti a hosszútávú szükséglet- és kínálattervezést mind regionális mind lokális szinten.

Ezért a szubjektumfinanszírozást feltételekhez kell kötni ha nem akarjuk a szociálpolitika célokat megsérteni.

- Olyan piaci szegmensekben alkalmazható, melyek szabályozottak.
- Meg kell teremteni és biztosítani kell a piaci átláthatóságot.
- Támogatandó a case-management azokban az esetekben, melyekben a kliens

## 5. Finanszírozás

---

helyzete ezt megkívánja.

## 6. Összefoglalva

A németországi szociális szolgáltató rendszer nemzetközileg is egyedülálló korporativizmussal jellemezhető, a szabad szolgáltatók privilegizált helyzetét törvény deklarálja. Az állami szolgáltatók és felelősségviselők és a szabad szolgáltatók közötti viszonyt a szubszidiaritási elv szabályozza, mely nemcsak a partneri együttműködés kötelezettségéről, hanem a szabad szolgáltatók előnyben részesítéséről is szól.

A jelenleg a szociális szolgálatok rendszeréről szóló diskurzus középpontjában az a kérdés áll, hogy hogy lehet az egyre szűkülő forrásokból a szociális szolgálatok elérhetőségét és minőségét biztosítani. Erre próbálnak választ adni az új igazgatási modellek valamint a finanszírozási rendszer újragondolása.

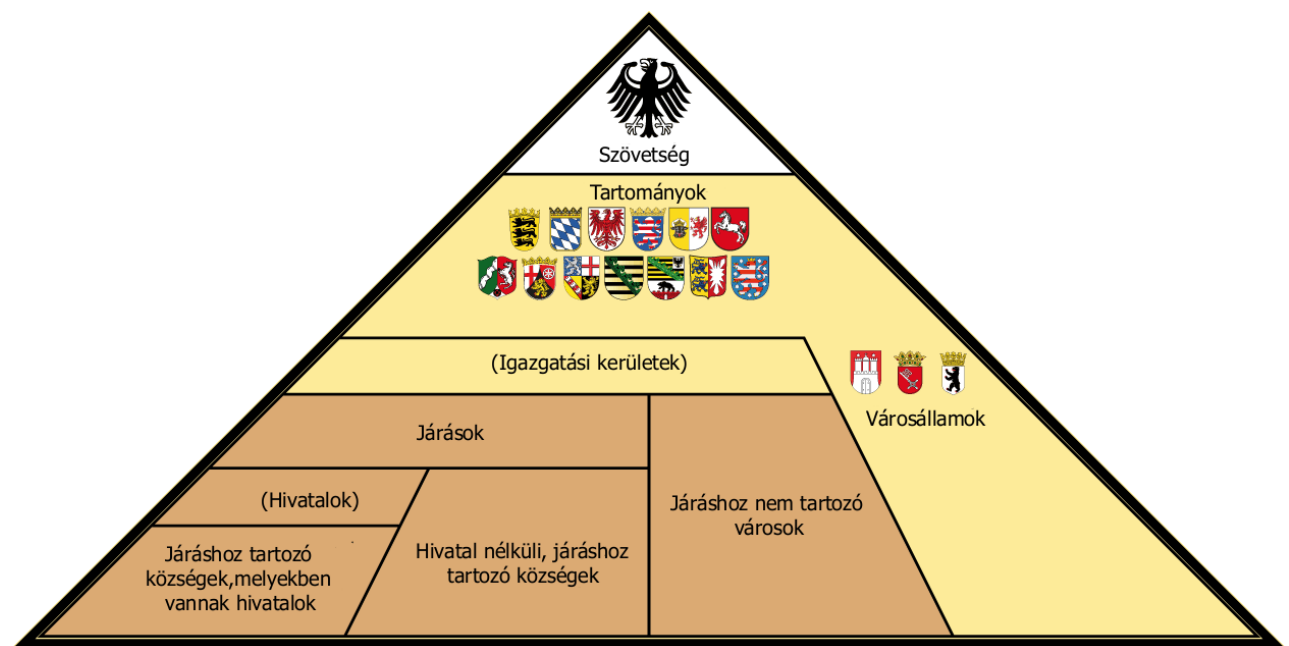


## 6. Összefoglalva

---

## 7. MELLÉKLET

A német közigazgatási rendszer vázlata<sup>9</sup>



<sup>9</sup> Forrás: Wikipedia, [http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Administrative\\_Gliederung\\_Deutschlands.png](http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Administrative_Gliederung_Deutschlands.png)

## 7. MELLÉKLET

---

## 8. IRODALOM

Az összefoglaló a **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland** című könyv második kötetének IX. fejezete, illetve annak aktualizált változata alapján készült.

- Gerhard Bäcker, Reinhard Bispinck, Klaus Hofemann, Gerhard Naegele: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 2 Bände, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2000.
- Prof. Dr. Gerhard Bäcker: IX. Kapitel Soziale Dienste (kézirat)

Honlapok:

Szövetségi, tartományi honlapok:

<http://bund.de/>

<http://www.bmas.bund.de/>

<http://www.bmfsfj.de/>

<http://www.sachsen-anhalt.de/>

Kutatóintézetek, egyetemek, szakmai honlapok:

<http://www.wz-berlin.de/>

<http://www.iso-institut.de/>

<http://www.boeckler.de/>

<http://www.iab.de>

<http://www.iaw.edu/>

<http://www.sfs-dortmund.de/home.html>

<http://www.sozialpolitik-aktuell.de/>

<http://iat-info.iatge.de/>

<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/>

<http://www.isf-muenchen.de/>

<http://www.ifs.uni-frankfurt.de/>

## 8. IRODALOM

---

<http://www.sofi-goettingen.de/>

<http://www.wz-berlin.de/>

[www.bertelsmann-stiftung.de/](http://www.bertelsmann-stiftung.de/)

<http://www.soziale-dienste-in-europa.de/>

### Szociális témákkal foglalkozó honlapok

<http://www.sozialhilfe24.de/sozialhilfe.html>

<http://www.sozialhilfe-online.de/>

### Szabad szolgáltatók

<http://www.bagfw.de/index.php?id=338>

<http://www.awo.org/>

<http://www.caritas.de/>

<http://www.paritaet.org/>

<http://www.drk.de/>

<http://www.diakonie.de/>

<http://www.zwst.org/>