

# Családsegítés Lengyelországban

Készítette: Kravalik Zsuzsa

Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet

TÁMOP 5.4.1.



## Családsegítés Lengyelországban

### Közigazgatás

Lengyelország a legnagyobb területű és népességű újonnan csatlakozott kelet-európai országa az EU-nak. Területe 322 négyzetkilométer, lakossága több, mint 38 millió fő, népsűrűsége kicsit magasabb (122 fő/km<sup>2</sup>), mint Magyarorszáké (107 fő/km<sup>2</sup>).

A demokratikus változások után meghozott új alkotmány a területi közigazgatást a közhatalom decentralizációjára építi. Az erősen központosított kommunista államhatalmat két lépésben decentralizálták. Először, 1990-ben a helyi önkormányzatokat (gmina), majd néhány évre rá a megyei és regionális közigazgatásokat hozták létre, illetve alakították ki új feladataikat. Ennek megfelelően az 1999-es reform óta Lengyelország közigazgatása 3 szintre oszlik: a legmagasabb egység a voivodok (régió) szintje, alatta a powiat-ok (megye) majd a legkisebb területi egységek, a gmina-k (település, helyi önkormányzat) következnek. A nagyobb városok egyszerre birtokolják a gmina és a powiat rangját is. A jelenlegi rendszer szerint Lengyelországban 16 régió (voivod), 379 powiat (ezek között 65 powiat rangú város) és 2489 gmina található.

A régiók, voivodok a XIV. század óta egységei a közigazgatásnak, bár 1975-ben a kommunista kormányzat átszabta a hagyományos közigazgatási egységeket és 49 voivodot hozott létre, megszüntetve az alacsonyabb szintű közigazgatási egységeket. A mai voivodok visszatértek a hagyományos történeti régiófelosztáshoz. A voivodok mérete 10 és 35 ezer négyzetkilométer, míg lakosságuk 1 és 5 millió között változik.

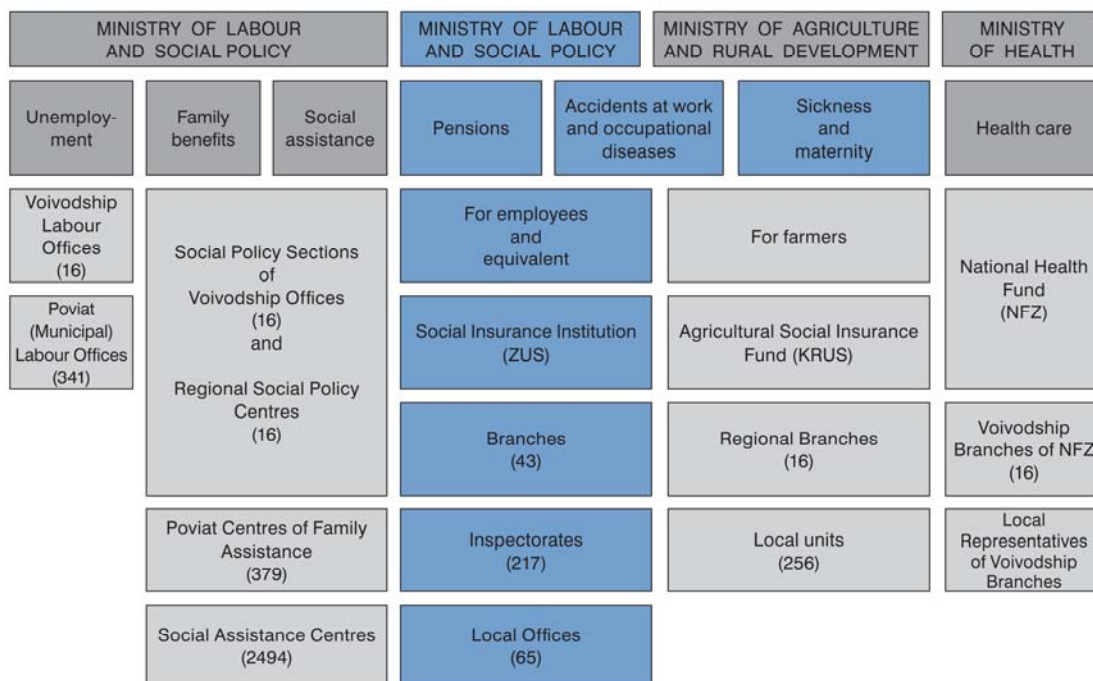
A voivodok irányítása félig véghezvitt decentralizációt és félig önálló önkormányzatiságot mutat, ugyanis a regionális közigazgatási hatalom megoszlik a kormány által kijelölt kormányzó, a voivod (voivode/wojewoda) és a választott közgyűlés, a sejmik és a sejmik által közvetve választott irányító, a marsal (marszałek województwa) között. A miniszterelnök által kinevezett voivode a központi kormányzat regionális képviselője és a kormány által megszabott feladatokat teljesíti. A voivode feladatai a következők: (1) a voivode a központi kormányzati intézmények regionális ágainak a vezetője, (2) menedzseli a központi kormányzat tulajdonában álló területeket és (3) felügyeli a helyi önkormányzatok működését, ezen kívül (4) katasztrófa-helyzet esetén speciális jogokkal is bír. Ezzel szemben a négy évente újraválasztott sejmik többet között a regionális költségvetéért és regionális fejlesztésért felel, jogalkotó tevékenységet folytat és kezeli az EU strukturális alapjait.

A voivodok powiat-okra bomlanak, számuk régióként 12-42 között mozog. A legalsó szintű közigazgatási szint a gmina. Egy powiat általában 3-19 gminára oszlik fel. Azok a funkciók, amelyek a helyi közösség igényeinek kielégítésére szolgálnak a gmina-k feladatai. Ezen feladatokat az 1990-es Önkormányzati törvény szabályozza, ami kétfajta

feladatot határoz meg: egyrészt az önkormányzatok által a területükön ellátandó kötelező feladatokat, amelyeket parlamenti törvények határoznak meg, másrészt a központi közigazgatástól delegált feladatokat, vagyis amelyeket a központ „helyett” végeznek. A második típusú feladatok ellátására az önkormányzatok részére a központi közigazgatás forrást biztosít és ezen feladatok végrehajtását számon is kéri.

### A szociális közigazgatás feladatmegosztása

A közigazgatás jó néhány területén, többek között a szociális szférában is a különböző közigazgatási szintek közötti feladatmegosztás nem teljesen egyértelmű. Több esetben nem a feladatkörök, hanem a feladatokon belüli speciális funkciók vannak különböző kormányzati szintre delegálva.



A mindennapi gyakorlatban a gmina látja el a legtöbb önkormányzati feladatot. Az embereknek sokkal több közük, ügyük van a helyi önkormányzattal, mint a magasabb szintű közigazgatási egységekkel. Ez azt is jelenti, hogy a legtöbb ügyintézészt helyben el lehet végezni. A helyi önkormányzatokról szóló 1990-es törvény 20 alapfeladatot sorol fel a gminák részére, közöttük:

- szociális támogatás (social assistance)(helyi segítő központok és bentlakásos intézmények fenntartásával együtt) kiutalása
- egészségügy területén az alapellátás biztosítása – közösségi egészségközpontok működtetése
- kulturális szolgáltatások (könyvtár, kultúrház, stb)
- sport és turizmusfejlesztés
- kapcsolattartás a civil szervezetekkel

A powiatok feladatai a specializáltabb, központosítottabb ellátásokra, szolgáltatásokra vonatkozik. A powiatok leginkább a központi kormányzattól delegált szolgáltatást végeznek, amelyekhez a forrást a központi közigazgatástól kapják. Ebből fakad az, hogy a powiat-ok költségvetésének jelentős részét az államtól átadott pénzeszközök teszik ki. A mindennapi élethez kapcsolódó feladatok közül a powiatok látják el többek között:

- egészségügy területén a kórházak és egészségházak fenntartása
- a legtöbb középfokú oktatási intézmény fenntartása
- szociális szolgáltatások (szegényházak, hajléktalanok, idősek, fogyatékosok támogatása)
- kultúra területén pl a műemlékek védelme
- a munkanélküliség elleni küzdelem (powiat szintű munkaügyi központok, munkaközvetítők)

Az egészségügy, a közoktatás és a szociális terület fedi le a powiatok saját humán és pénzügyi forrásainak nagy részét. Ezek a feladatok ugyanis helyi feladatok, ezekhez a központi költségvetés nem járul hozzá.

A különböző közigazgatási szintek közötti részletes feladatmegosztást a 2004-es szociális törvény szabályozza. Lengyelországban a három szintű önkormányzatiság átfedéseket, párhuzamos szolgáltatásokat és egymással versengő, de nem összehangolt segítségnyújtást jelent. A szociális szolgáltatások finanszírozása mind a helyi, mind a megyei szinten jelen van. E mellett kormányzati források és kisebb mértékben ugyan, de regionális források is megjelennek a szociális ellátások területén. A szolgáltatások szervezése és biztosítása viszont már egyértelműen decentralizált, a gminák és powiatok szintjén történik.

### **Közfeladatok finanszírozása**

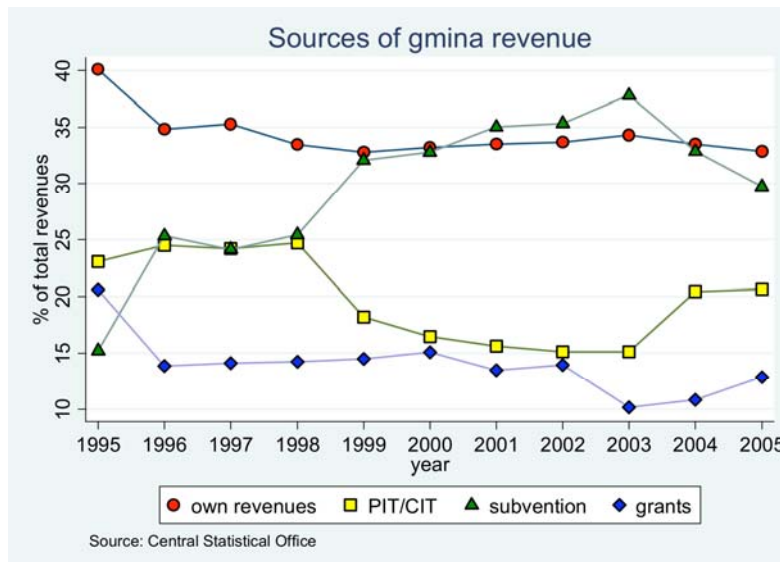
A lengyel alkotmány szerint az önkormányzatok részére közfadataik ellátásához az államnak kell forrásokat biztosítani. Ennek értelmében, ha a feladatok körében változás történik, akkor ennek megfelelően kell a forrásoknak is változniuk. Ez azonban nem mindig sikerül és így Lengyelországban sem ritka a közfeladatok alulfinanszírozottsága.

Az önkormányzatok bevételeiket több forrásból merítik. Saját bevételként az SZJA és társasági adók egy része is az önkormányzatokhoz kerül. Az önkormányzatok ezen kívül adót vethetnek ki. E mellett általános és célzott támogatásokat is kapnak az állami költségvetésből. Az általános forrásokat – ugyanúgy mint Magyarországon – a rendeltetésétől különböző feladatra is fel lehet használni, míg a célzott források felhasználása szigorúbb.

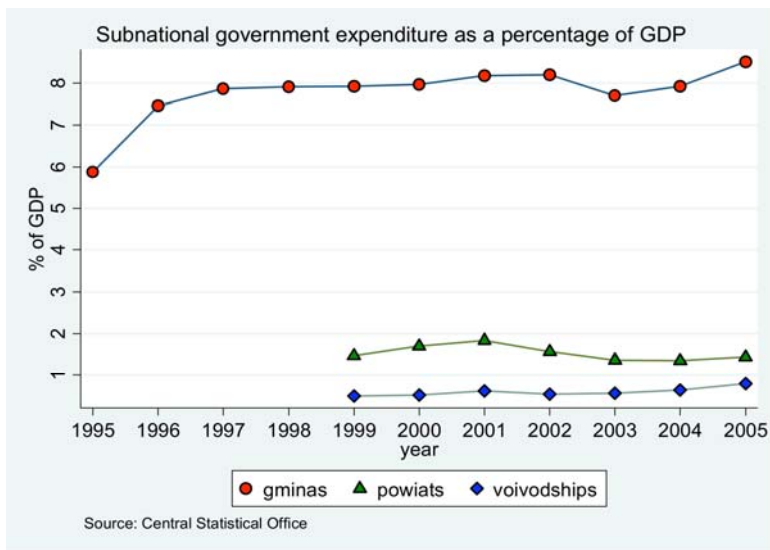
Azonban az önrendelkezés szempontjából fontos különbség Magyarországhoz képest, hogy az önkormányzatok bevételeinek jelentős hányadát alkotják a helyi adók. Az önállóságnak csak az szab határt, hogy a helyi adók és illetékek maximális mértékét és a helyi adókedvezmények korlátját is jogszabályok, vagyis a központi közigazgatás

határozza meg, tehát a helyi önkormányzatok bizonyos keretek között tudnak csak mozogni.

A következő ábra a gminák különböző bevételeinek alakulását mutatja. A saját bevételek aránya folyamatos, lassú csökkenést mutat. Az ábráról az is leolvasható, hogy a személyi jövedelemadó (PIT) és a társasági adó (CIT) bevételek a kormányzati ciklusok és politikai akaratok változásainak jelentősen ki vannak téve. Az állami támogatások címzett és szabadon felhasználható részei pedig egymást kiegyensúlyozva változtak.



A közszolgáltatások szempontjából a legfontosabb önkormányzati szint a gminák szintje. A következő grafikon a különböző közigazgatási egységek kiadásainak egymáshoz való viszonyát mutatja. Ezen azt láthatjuk, hogy a közszolgáltatások nagy része a gminák, helyi önkormányzatok költségvetéséből kerül ki. Gminák a GDP 8%-ának megfelelően, powiatok 2%, míg a voivodok a GDP 1%-ának megfelelő összeggel gazdálkodnak. A központ-regionális allokáció is folyamatosan változik. A központi költségvetés jelentősége a közszolgáltatások finanszírozásában – ami még így is nagyobb, mint három helyi önkormányzati szint teljes költségvetése – arányaiban csökkent az elmúlt 5-10 év folyamán.



A következő ábra a helyi önkormányzatok (gmina) bevételi struktúráját mutatja. Ebből látható, hogy a saját bevételek legnagyobb része, a teljes költségvetés 12% a helyi ingatlanadókból származik. A központi kormányzattól származik a bevételeik 16,5 %-a, amelynek legnagyobb része a személy jövedelemadóból tevődik ki. 2000-ben a gminák teljes költségvetésének 32,78 %-a származott állami támogatásból. Az állami támogatás legnagyobb részét, majdnem 80%-ot oktatási feladatokra kapja az önkormányzat. Míg a teljes költségvetés 3,2 %-a származik területi kiegyenlítési támogatásból (vagyis szociálpolitikára is felhasználható támogatásból), ami az állami támogatás 10%-át teszi ki.

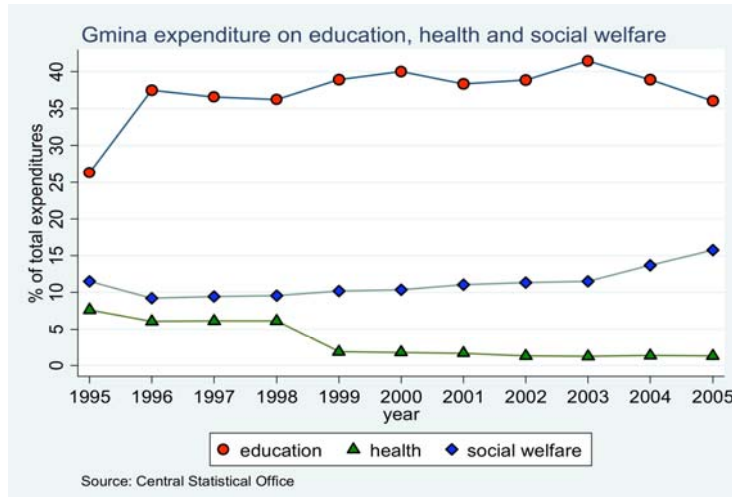
Table 2. Pct structure of *gmina* (municipal) revenues - historical evolution

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Own revenues	45,52	47,31	46,49	40,32	40,07	34,80	35,27	33,46	32,80	33,20
-property tax	15,30	16,36	14,80	13,43	14,14	11,40	11,20	11,35	11,49	11,79
-agriculture tax	3,92	2,70	3,85	2,82	2,60	2,17	1,97	1,76	1,48	1,28
-stamp duty	4,61	5,27	5,04	4,02	3,74	3,39	3,28	3,35	3,99	3,54
Shares in central taxes	28,95	22,17	25,38	23,10	23,09	24,49	24,20	24,71	18,20	16,46
-PIT	na	19,59	21,76	20,63	20,74	22,67	22,42	23,02	16,68	14,88
-CIT	na	2,59	3,62	2,47	2,35	1,82	1,78	1,68	1,52	1,59
General subsidy	13,53	11,74	11,43	14,93	15,22	25,33	24,15	25,44	32,09	32,78
Specific grants	12,00	18,78	16,71	21,65	20,58	13,86	14,13	14,25	14,51	15,10
Other revenues	0,00	0,00	0,00	0,00	1,04	1,52	2,26	2,14	2,40	2,46

Note: for 1999 and 2000 including cities of *powiat* (county) status

A következő grafikon ugyanezt az oktatási dominanciát mutatja a helyi önkormányzatok kiadási rendszerében. A grafikon a gminák jóléti kiadásainak időbeli alakulását mutatja, ami a rájuk szabott feladatok értelmében változik. Azt láthatjuk, hogy a szociális

kiadások egyenletesen emelkednek, míg az oktatási feladatok csökkennek, az egészségügyi feladatok pedig szinte elenyészőek. Vagyis a szociális kiadások aránya egyre jelentősebbé válik a közfeladatok között.



## Szociálpolitikai szereposztás

A szociális szolgáltatások területén lévő feladatok megoszlanak a különböző adminisztrációs szintek között. Az állam leginkább a szociális szolgáltatások finanszírozásában vesz részt illetve a törvényalkotási feladatain keresztül a szolgáltatások szabályozását végzi. A jogszabályok közül a legfontosabb a 2004 március 12-i törvény a szociális szolgáltatásokról.

### Voivod      Regionális szociálpolitikai központ (ROPS)

A voivodok a szociális ellátásban leginkább koordináló és programalkotó szerepet töltenek be. A voivod többek között felelős

- a szociális szolgáltatások és pénzügyi támogatások minőségének és hatékonyságának felügyeletéért
- a powiatok és gminák által nyújtott szolgáltatások minőségbiztosításáért és a standardok betartatásáért

**Powiat – Powiat Family Assistance Centre** (Powiat szintű Családsegítő központok) fenntartása (PCPR)

1999-es önkormányzati decentralizáció keretében kerültek a feladatok megyei szintre és kezdték kialakítani a Powiat szintű **Családsegítő Központokat**

- 350 powiatban/megyében 380 ilyen központ működik (összesen 378 powiat van)

- átlagosan 12-20 fő/intézmény
- hagyományos nyitvatartás 8-16 között
- Szociális Jóléti törvény 10/a paragrafusa alapján a következő szolgáltatásokat kell nyújtania:
  - pénzübeli támogatásnyújtás speciális szociális csoportoknak (fogyatékkal élők, hajléktalanok)
  - információnyújtás a családok és személyek jogairól, segítségnyújtás jogi ügyekben – de ez a szolgáltatás nem alacsonyküszöbű, csak bizonyos meghatározott körben (3 paragrafus) érvényes
  - fogyatékkal élők és családjaik részére tanácsadás illetve az intézményi ellátás megszervezése
  - fogyatékosná nyilvánításhoz szükséges adminisztrációs feladatok intézése
  - nevelőszülői hálózat működtetése
  - gyermekjóléti hatósági feladatok
  - pszichológiai segítségnyújtás
  - helyi szintű szociálpolitikai tervezés és stratégiaalkotás
  - **gyermeket és családokat segítő programok működtetése**
- A családsegítő központok kliensei a következők: állami gondozottak, szegények, hajléktalanok, fogyatékosok, börtönviseltek, gyermeküket egyedül nevelők, többgyermekesek, alkohol és drogfüggők, és természeti katasztrófák sújtottai
- 2000-ben pszichológiai vagy jogi tanácsadást 134 000 család számára nyújtottak családsegítő központok; hivatali ügyekben történő segítségnyújtás 280 000 család részére történt (0,4 illetve 0,9%-a a lakosságnak).

Az oktatási és a szociális segítő intézetek Lengyelországban egymástól elszigetelt struktúrában működnek. A nevelési tanácsadónak megfelelő **pszichológiai és pedagógiai segítő intézetek** 590 helyszínen működnek az országban. Ezek az intézetek végzik a fogyatékos gyerekek hiányosságainak a felmérését illetve a megfelelő tanintézetbe való irányítását. Ezek az intézetek maguk is nyújtanak különböző oktatással kapcsolatos csoportos foglalkozásokat, mint például logopédiai, felzárkóztató, szociál-terápiás és egyéb foglalkozásokat. A nevelési tanácsadók szűrővizsgálatai körülbelül a megfelelő népesség 6-8 %-át fedik le.

#### **Gmina – Social Welfare Centres fenntartása (OPS) (városokban a rövidítés MOPS)**

- 1990-ben az önkormányzati decentralizáció első lépésében kerültek a szociális feladatok a gminák/helyi önkormányzatokhoz
- a gminák szociális jóléti irodái egyszerre végzik a tanácsadást, pszichológiai és életvezetési tanácsadást és egyszerre a kormányzati segélyek folyósítói
- 1990-et követően a szociális jóléti központokat minden gminában létre kellett hozni, ezek a központok a lengyel jóléti rendszer kulcsfontosságú intézményei, hiszen
- a pénzübeli támogatások legnagyobb része a gminákon keresztül valósul meg
- családi pótlék (gyermekenként 12-17 EUR) folyósítása, amit az önkormányzat a saját lehetőségei szerint megemelhet, növelhet
- a tanácsadás formái: jogi, oktatási, pszichológiai, családi és addikciós



- A gdanski családsegítő 2008-as adatai szerint a központ 6000 klienséhez viszonyítva, akik szociális transzfertámogatásban részesültek 1700 vett részt családi tanácsadáson, 690 kapott jogi tanácsadást, 1280-an oktatási és 1080-an pszichológiai segítségnyújtást.

A három szinten működő szolgáltatási rendszerek önállóan valósítják meg és koordinálják a szociális támogatások rendszerét az országban. Az intézmények mindhárom adminisztrációs szinten a megfelelő választott testületnek tartoznak felelősséggel és a szociális szükségletekre adott válaszokat ezeknek a testületeknek terjesztik elő. A különböző szintek közötti együttműködés nincs a rendszerbe ágyazva, személyektől, személyes szimpátiákon és kapcsolatokon keresztül valósul csak meg. A szektorok közötti együttműködés szintén nagyon esetleges, ami leginkább a szociális és a munkaügyi területek összehangolatlanságában jelenik meg.

### **Együttműködés civil szervezetekkel**

Lengyelországban a civil szervezetek részvétele a szociális szolgáltatásokban még eléggé kezdetleges. A civil szervezeteknek csak kb harmada kap bármiféle támogatást a helyi önkormányzatoktól. (A szolgáltatásnyújtásra rendelkezésre álló összegeket viszont az állam a helyi önkormányzatoknak osztja le.) De az önkormányzatok és a civil szervezetek közötti együttműködés – a nemzetközi programoknak köszönhetően is – egyre erősödik. Az első komplex program 1995-ben jött létre. Állami, központi támogatások is léteznek civil szervezetek feladatellátására, de ezek a feladatok specializált, egyedi, időszakos problémákra koncentrálnak.

A civil szervezetek működési körei is visszatükrözik a finanszírozási eltéréseket Magyarországhoz képest. A lengyel civil szervezetek 40%-a a sport, rekreáció, turizmus területén működik. Nem csoda, hogy a civil szervezetek legnagyobb arányban a tagsági díjat említették, mint bevételi forrást (ezt követte 43 %-kal a helyi önkormányzatok, 19%-kal az állam és 36%-kal a privát személyektől származó adományok). Szociálpolitikai tevékenységet csak a civil szervezetek 10 %-a végez.

A civil szervezetekkel történő együttműködés nem problémamentes Lengyelországban. A helyi politikusok sokszor a saját intézményeikkel szembeni konkurenciát látják a civil szervezetek térnyerésében, megkérdőjelezzik az NGO hozzáértését és a civil szervezetek nehézkes, bizonytalan pénzügyi helyzete miatt sem szeretnek együttműködni. Ezzel szemben a civil szervezetek munkatársai a helyi önkormányzatok munkatársait bürokratikusnak, ellenérdekeltnak és a civil szervezetek speciális problémáival szemben indifferensnek látják.

## Családpolitika

A társadalmi segítséghez való jogot a lengyel állam az 1997-es alkotmányban fogadta el. Ennek értelmében az állam társadalom és gazdaságpolitikai intézkedéseinél köteles a család jólétét figyelembe venni (71. paragrafus).

Lengyelországban nagyon magas a gyermekek szegénységi kockázata, 24%, ami nem csak a gyermeküket egyedül nevelők vagy nagycsaládosok körében, hanem a két szülő-két gyerek családstruktúrában is jelentős. A gyermekek szegénységi kockázata az átlagpopulációéhoz képest 40%-kal magasabb.

A gyermekek szegénységi kockázata csak a kétkeresős családok esetében csökken 10% körülire, ami nemzetközi összehasonlításban még mindig magas. A családpolitikának tehát első számú feladata, hogy a gyermekszegénységet csökkentse. Ennek hatékonyabb eszközei a foglalkoztatás növelése, a munka és a család összeegyeztetése, a munkából származó jövedelmek növelése és a támogatások mértékének és hatékonyságának növelése.

A gyermekszegénység nagyságából fakadóan a lengyel családpolitika elsősorban a családoknak juttatott pénzbeli ellátásokra illetve a foglalkoztatottság növelésére koncentrál és a családok lelki egészségével, a családokon belül felmerülő problémákkal csak parciálisan foglalkozik. Az atipikus, pl. gyermektelen párok problémái kevésbé jelennek meg a szociális agendán. Inkább a társadalom egészét átjáró problémákkal, mint például az alkohol és drogfüggőség foglalkoznak, ami tipikusan az „egész”családokat érinti inkább, mint a bármily okból kifolyólag „már szétesett” családokat.

A családi támogatások rendszere különös figyelmet fordít a gyermekszegénység felszámolására, amelynek két veszélyeztetett csoportja a sokgyermekes családok és a gyermeküket egyedül nevelő családok anyagi támogatása. 2006-ban ezekben a kategóriákban nőtt a családi támogatások mértéke, míg a szociális segélyek mértéke duplájára növekedett 2004 és 2008 között. Azonban családtámogatásra és a dolgozó szegényekre fordított összeg még így is nagyon alacsony, a GDP 0,6%-a. 2007-től vezették be a családi adójóváírás rendszerét, ami további 1,1 %-kal csökkentette a gyermekszegénységet. Az elmúlt években tapasztalható nagyvonalúság ellenére a családok részére nyújtott társadalmi transzferek szintje még mindig nagyon alacsony és a szegénységi kockázat a családok körében még mindig nagyon magas.

2009-től kötelező a gyermekeknek 5 éves kortól iskolaelőkészítő foglalkozásra járni, azonban az óvodák-bölcsődék továbbra is kevésbé elérhetőek. A családpolitika fontosságát mutatja, hogy – akárcsak Csehországban – a kormány családpolitikai intézkedéscsomagot alkotott 2009-ben.

A gyermekszegénység, a kisgyermekesek nappali ellátása hiányos területi lefedettsége és a hirtelen lecsökkent születési arányok megoldása áll a lengyel családpolitika középpontjában. A lengyel családpolitikai törvény, a Családpolitikai Csomagban ezeknek a kihívásoknak megfelelő az alábbi területekre koncentrál:

- a gyermekek ellátása intézményhálózatának bővítése (2007-ben a 3 év alatti gyermekek 2%-a, 3-6 év közötti gyerekek 31%-a vett részt formális napközbeni ellátásban)
- az anyasági társadalombiztosítási ellátások bővítése (gyermek születésekor egyszeri 250 EUR 2006-ban vezették be, adókedvezmény 9-szeresére növekedett 30-ról 278 EURra 2006-ról 2009-re)
- 1 hetes apai szülési szabadság bevezetése
- 20 hét szülési szabadság (2009-es intézkedés)

### Családi mediáció-családsegítés

Kelet-Európában Lengyelországban a legnagyobb a gyermekekkel rendelkező házasság társadalmi elfogadottsága. Az erős katolikus tradíció és az erőteljes egyház is szerepet játszik abban, hogy a házasság intézménye ilyen erőteljes legyen. (A lengyelek 80%-a vallja magát hívó katolikusnak.)

	Ir	Fi	Fr	Pl	Cz	Sl	Hu
Házasság /1000 fő	5,1	5,6	4,6	5	5	3,3	4,3
Válás /1000 fő	0,7	2,5	2,2	1,5	3,2	1,2	2,4

Eurostat, 2005

A lengyel társadalom elismeri, de nem fogadja el a válást. A bírósági válás bonyolult és több hónapig, akár évekig is eltartó procedúra. A legtöbb esetben először kötelező mediációra küldik a feleket, majd akár tanúk részvételével folyik 2-3-4 fordulóban a válási eljárás. A válóperek leggyakoribb indítókai az alkoholizmus, a házasságon kívüli kapcsolat, erőszak.

A lengyel polgári jogba erőteljesen beépült a mediáció intézménye. A bíróságoknak szabad kezük van arra, hogy bizonyos ügyeket mediációra utaljanak. A bíróság fiatalokkal kapcsolatos ügyekben, a gyermekek nevelésével kapcsolatos jogviták, illetve családi jogviták alkalmával intézkedhet úgy, hogy mediációra küldi a feleket. Amennyiben a felek nem választanak maguknak mediátort, úgy a feltételek igénybe vehetők a bíróságon működő tanácsadó szolgálatokat. A mediáció nagy hatékonyságot mutat a bírósági perek esetében. A válóperek kb 30 %-ában a mediáció sikeres volt, a párok békében váltak el, míg az esetek 6%-ában visszavonták a válóper keresetét. A lengyel családpolitikának még mindig az az elismert célja, hogy összetartsa, egyben tartsa a szétesőfélben lévő családokat.

Azonban a társadalom erőteljesen változik Lengyelországban is, akár a nyugat-európából visszatérő munkások új tapasztalatain keresztül, akár a média hatására, az országban rapid és jelentős társadalmi változások történnek. Pl 1998-ról 10 év alatt 10%-kal nőtt a válások száma. (25%-ról 35%-ra) Ugyanígy a házasságon kívül születettek száma is 1980-ról 2010-re megduplázódott, jelenleg 25%-on áll.

Ezt a gyors és a társadalom egészét átható szociológiai változást azonban az ellátórendszer nem követte még le. Egyrészt az emberek sem érzik úgy, hogy családon belüli problémáikat a családon kívül kellene/lehetne megoldaniuk, másrészt az ellátórendszer sem készült még fel szakmailag, módszertanilag, pénzügyileg arra, hogy a családokon belüli problémákban segítséget nyújtsonak.

### **Alkoholizmus és családon belüli erőszak**

Az alkoholizmus problémája egyre inkább a szociálpolitika látószögébe kerül, mivel az alkoholizmusból fakadó családon belüli erőszak igen elterjedt Lengyelországban. E mellett az alkoholizmus a válások egyik legjellemzőbb oka is, és ilyen módon is befolyásolja a lengyel családpolitikát. Az alkoholizmus elleni küzdelem jelentős családpolitikai eszköz is.

Lengyelországban kb 3-4 millió ember él olyan családban, amelyben az alkoholizmus problémaként lép fel. Kutatások szerint az alkoholista férfiak 80%-a bántalmazta feleségét vagy élettársát. Leginkább a gyermekek veszélyeztetésén keresztül jelenik meg, legrosszabb esetben a családok szétesésével és a gyermekek állami gondozásba vételével végződik egy-egy eset. Az alkoholizmus kifejezetten a vidéki szociális intézményekben jelenik meg. (Egy 2003-as WHO felmérés alapján a lengyel férfiak 38%-ának a célja az ivással, hogy berugjon, Magyarország a második legrosszabb adattal rendelkező ország 30%-kal)

Lengyelországban 1993-ban az alkohollal összefüggő problémák megelőzésére állami intézményt hoztak létre (State Agency for the Prevention of Alcohol-Related Problems (PARPA)), ami az Egészségügyi Minisztérium alá tartozik. Míg az alkoholproblémák kezelése leginkább az egészségügy területe alá tartozik, az alkoholizmus sokszor családi problémák, feszültségek előidézői is, és mint ilyen a családpolitika részeként is értelmeződik.

A lengyel alkoholprevenció részeként az intézmény együttműködik a helyi önkormányzatokkal – tanácsadás, képzés, új módszerek kidolgozása és kipróbálása – az alkoholizmus megelőzésének elősegítése érdekében, illetve különböző programok finanszírozásában is részt vállal.

Safety in the Family Program néven országos programot hirdettek kifejezetten az alkoholos befolyásoltság alatt történt családon belüli erőszakos cselekedetek visszaszorítása érdekében. A program erősen épít a helyi önkormányzatokra és a központilag kialakított programok mellett civil szervezetek és önkormányzatok munkájának finanszírozása által kívánja befolyásolni a családon belüli erőszakról alkotott társadalmi képet, az elérhető képzések és korrekciós programok táráát bővíteni és a családon belüli erőszak áldozatainak nyújtott segítség elérhetőségét és hatékonyságát növelni.

Lengyelország 1995 óta úgynevezett kék-számot működtet – az alkoholizmus ellen küzdő intézet keretein belül – a családon belüli erőszak megfékezésére. Az ingyenes telefonszám mellett internet oldal és email kapcsolat is rendelkezésre áll. 2007-ben több, mint 11 000 telefonhívás, 81 000 rendőrségi beavatkozás és 2700 központ nyújtott segítséget a családon belüli erőszak áldozatainak. A felmerült problémák nem kizárólag a családon belüli erőszak témáját érintették, hanem sok esetben az alkohol-függőség, gyereknevelés és egyéb családi problémákkal kapcsolatban kerestek segítséget.

The Institute of Public Affairs [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)  
Ministry of Labour and Social Policy [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)  
Database for Business and Public Administration [www.balticdata.info](http://www.balticdata.info)  
State Agency for Prevention of Alcohol Related Problems [www.parpa.pl](http://www.parpa.pl)

## Tanulságok

1. **Szektoriális szétválasztás** A lengyelországi szociális szolgáltatások rendszere ugyanolyan szektorálisan szerveződik, mint a magyarországi rendszer és ennek megfelelően ugyanazokkal a nehézségekkel küszködik. Nincs koordináció az oktatás és az egészségügygel, ami kifejezetten helyi szinten mutatja meg negatív hatását.
2. **Fókusz a munkanélküliség csökkentése és a családi pénzbeli támogatások növelése** áll. A lengyel jóléti állam „szegényes”, alacsony szintű a társadalmi transzferek mértéke. A társadalom kohéziója – a pénzbeli támogatások a gyermekes családoknak, munkanélkülieknek nyújtott támogatások – sokkal fontosabb helyen szerepelnek a társadalmi agendán, mint a szociális szolgáltatások kiépítése. Sőt a bölcsődék működtetése is fontosabb, mint a családsegítés. Ez egyébként hazánkban sincs sokkal másképp.
3. **Szétaprózódott szolgáltatási struktúra.** A lengyel családsegítés abban is hasonlít a magyar rendszerre, hogy ugyanúgy szétaprózódott és a településszerkezethez kötött, mint a magyar rendszer. Azzal a különbséggel, hogy Lengyelországban majd’ négyszer akkora lakossága oszlik kicsit kevesebb közigazgatási egységre, mint Magyarország lakossága. azon belül viszont már minden gmina felelős a szolgáltatás nyújtásáért. Ezáltal tehát mégis valamennyire erősebb, ütősebb szolgáltatások tudnak létrejönni.
4. **Közigazgatási reform és szolgáltatási reform.** Ameddig a szociális szolgáltatások nyújtásának feladata a települési önkormányzatok feladata lesz, addig a szociális szolgáltatási reform teljes mértékben a közigazgatási reformfolyamatokhoz van csatolva. Közigazgatási reform nélkül lehetetlen a szolgáltatási reformok megkezdése, hacsak nem a szolgáltatások biztosításának felelősségét el nem vesszük a települési önkormányzatoktól. Ami szintén nem jellemző gyakorlat Európában.
5. **Szolgáltatás és transzfer egy helyen.** A helyi önkormányzatok – a legkisebb közigazgatási egységek – a legerősebb, legfontosabb résztvevői a lengyel szociális szférának. Talán az alapvető szociális szolgáltatásokat nem is lehet magasabb szintre helyezni, mert annyira helyhez, emberhez kötöttek. Az már más kérdés, hogy a családsegítő által nyújtott szolgáltatásokat ilyen alapfeladatoknak tekintjük-e. Az is igaz, hogy a lengyel gminá-nak megfelelő egység az kb. a magyar kistérségnek felelhet meg méretben és területi kialakításában is.

Ezzel szemben érdemes végiggondolni azt a lehetőséget is, hogy Lengyelországban az alap szociális egységek, nem csak szolgáltatás nyújtását-menedzselését végzik, hanem egyszerre a szociális transzferek kifizetőhelyei is. Vagyis az önkormányzatok teljes mértékben megbíznak a szociális szakemberekben, és az önkormányzattól szervezetileg külön álló szociális szolgáltató-helyeken folyik a pénzbeli transzferek osztása is. Ennek egyébként a

magyar rendszer – ha nem is teljes mértékben, de bizonyos részeiben megfeleltethető. Érdemes lenne végigtekinteni, hogy a családsegítő szolgálatoknál hol és milyen mértékben folyik tárgyi segítségnyújtás, adományosztás, a különböző segélyek – természetbeni és pénzügyi – nyújtása kapcsán milyen kapcsolat alakul ki az önkormányzat és a családsegítő között, illetve, hogy az önkormányzati ügyintéző milyen mértékig kénytelen családsegítői szerepet vállalni. Vagy például lehetne-e úgy átalakítani a rendszert, hogy kevesebb energiával, több információ maradjon meg benne. (Mennyivel jobban kontrollálható, és a valóságban kontrollálja-e vagy erősebben kontrollálja-e az önkormányzat a szociális ügyintéző munkáját, mint a családsegítőjét)

Nagymértékű autonomia azonban sajnos Lengyelországban sem kapcsolódik a pénzügyi autonómiához illetve a pénzügyi stabilitása a szociális ellátórendszereknek nagyon gyenge.

6. **Alkoholizmus elleni küzdelem** – Amennyire kevés a lehetősége, tere a társadalmi segítségnyújtásra egy országnak, úgy lesz egyre fontosabb, hogy a meglévő erőforrásaival a lehető legjobban gazdálkodjon. Illetve a speciális témákra, legfontosabb problémákra fókuszálás egyben az esélyegyenlőség javítását is jelenti, mert nem az történik, hogy a gazdagabb településeken ingyen lehet pszichológushoz, baba-mama klubba, nyári táborba járni, míg a legszegényebbekben még szolgáltatás sincsen. Az ilyen központosított programok természetesen ellene mondanak az önkormányzatok önrendelkezésének, bár egy, az alkoholizmushoz fogható indikátor segítségével a családsegítésre fordított általános fejkvóta rögtön súlyozottá, súlyozhatóvá válik.