

Szombathelyi Szilvia

Szociális ellátások hatékonysági vizsgálatának dilemmái

Mielőtt rátérnék a szociális ellátások és programok (elsősorban családok támogatására létrehozott szolgáltatások) kutatásával kapcsolatos néhány problémára, szeretnék egy rövid kitérőt tenni, és a szociális ellátásokat mint a társadalom befektetését definiálni. Természetesen semmi új nincs ebben a megközelítésben, de úgy érzem, az általam használt kutatói álláspont nem érthető meg ezen bevezető nélkül.

A szociálpolitika bizonyos társadalmi jelenségek megoldására kialakított elvi álláspontokat, szabályozást és ezeknek megfelelő gyakorlati intézkedéseket jelent. Ezek természetesen nem az egyes emberek problémáira vonatkoznak, hanem valamilyen társadalmi jelenségből indulnak ki. A munkanélküliség példáján megvilágítva azt mondhatjuk, hogy számtalan egyéni történetet ismerünk arról, hogyan veszítették el az egyes emberek munkájukat, és ennek milyen következményei lettek. Kormányzati szinten azonban ez csak statisztikailag lesz érdekes, a munkanélküliség kezelésére kialakított programoknál csak a leggyakoribb okokat tudják figyelembe venni. Ráadásul rengeteg probléma nehezíti az ember életét, ezek közül csak néhány esetben avatkozik közbe az állam. A politika sajnos nem feltétlen a humanitárius elvek alapján fog válogatni, gondoljunk csak a családon belüli erőszak kérdésére. Ha azonban eldől, hogy a kormányzat melyik problémát kívánja kezelni, akkor az apparátus feladata a probléma kezelésére vonatkozó döntési alternatívák felállítása, a döntéshozó pedig valamilyen preferencia szerint dönt. A közpolitika elemzésnek és az egyes ellátások hatékonysági vizsgálatának az a feladata, hogy megnézze, az adott problémára sikerült-e adekvát választ találni, és az képes-e megfelelő hatékonysággal működni. A társadalmi problémák kezelésére kialakított megoldásokban a társadalom szolidaritása nyilvánul meg elvi és gyakorlati szempontból is, hiszen a működési feltételeket vagy az állam biztosítja az állampolgárok adójából, vagy az adott közösség különít el erre a saját forrásaiból (ezen az adományokat vagy az önkéntes munkát értjük).

Ennek felismerése váltotta ki azt a (különösen) kormányzati részről érzékelhető törekvést, hogy a különböző szociális szolgáltatások gyakorlatát egybevevessék az általuk elért eredményekkel. Ez ideális esetben egy kétirányú folyamatot indított el, mivel a szolgáltatók számára a folyamatos visszajelzés biztosítását eredményezi. Ezek a vizsgálatok alapvetők a döntéshozatal és a szociális szolgáltatók szempontjából is, mégis elég nagy ellenállás

mutatkozik ezen típusú kutatásokkal szemben. Az okok közé tartozik a fogalmi tisztázatlanság és a kutatómódszertani problémák mellett a szolgáltatók és a döntéshozók közötti párbeszéd hiánya.

Az evaluációs kutatások módszertanának komoly nemzetközi szakirodalma van, a családtámogatásra létrehozott ellátások vizsgálata ezen belül is egy meglehetősen sok szemszögből megvilágított kutatási terület. Az ottani eredmények és alkalmazott módszertani megoldások azonban csak fenntartásokkal vehetőek át, mivel a szociális szolgáltatások ugyanazon megjelölés alatt más tartalommal bírnak. Például az Egyesült Államokban a családtámogatási szolgáltatások elsősorban a szülő-gyermek kapcsolat mindennapos problémáihoz kapcsolódnak, illetve prevenciót jelentenek. Ettől élesen különválasztják a komoly krízisben lévő vagy veszélyeztetett gyermekeket és családjaikat segítő szolgáltatásokat.

Maga az evaluáció kifejezés is igen tág fogalmat jelöl, bár az elméleti kiindulópont minden esetben közös. Az evaluáció fő feladata az ellátás eredményeinek okaira való rávilágítás, az ellátás kialakításakor megfogalmazott célok és elvárások összevetése a tényleges eredményekkel. Klasszikusan három nagy csoportra oszthatjuk az evaluációs kutatásokat:

- Process evaluáció: a szolgáltatás folyamatát elemzi; hogyan épül fel, hogyan valósítja meg a szolgáltatás fő célkitűzéseit.
- Output evaluáció; a szolgáltatás „termékeire” koncentráló kutatás, amely pl. kimutatja a kliensek számát, a rájuk fordított időt, dolgozók képzettségét.
- Outcome evaluáció; a szolgáltatás tényleges eredményeire, hatásaira koncentrál; az igénybevevőkre és tágabb értelemben a társadalomra gyakorolt hatásokat elemzi rövid és hosszútávon.

Az evaluációs kutatás megtervezésénél rögtön szembekerül a kutató az „eredmények” meghatározásának problémájával. Ezzel a dilemmával magyarázható, hogy nincs éles különbség az utóbbi két kategória között. Az eredmények meghatározásának feltételeként ezért nagyon határozottan el kell tudnia dönteni a kutatónak, hogy a szolgáltatásból kiindulva elemzi a problémát, vagy a kliensek oldaláról közelíti meg az ellátást. Ideális esetben lehetőség van a két megközelítés együttes megjelenítésére.

A hatékonyság fogalmát gyakran összekeverik a költséghatékonysággal. A költséghatékonyság elemzése a szociális ellátások vizsgálatának egy rendkívül érdekes dimenziója, és a fenntartót általában leginkább érdeklő aspektusa. Azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy igen nehéz hozzáférni a költségvetésekhez, időnként maguk a szolgáltatások sem teszik lehetővé a költségek meghatározását (az ellátások összetettségére később még visszatérek). Ráadásul a költséghatékonyság számos esetben nem képes megválaszolni az ellátás adekvátságát, nem tudja megjeleníteni az eredményességet. A költség-dimenzióról ennek ellenére nem szabad megfeledkeznünk, hiszen minden szociális ellátás a társadalom befektetésének minősül, és az állam (fenntartó) feladata, hogy helyesen gazdálkodjon a rábízott összeggel, valamint az osztársadalmi érdeket (közjót) nézve azt minél hatékonyabban használja fel.

A hatékonysági vizsgálatok alkalmazott módszerei között gyakorlatilag megtalálható a társadalomtudományi kutatások módszereinek nagy része: randomizált - kontrollált próbák, pretest - protest studies, kontroll csoport alkalmazása, utánkövetéses vizsgálatok, és rengeteg leíró típusú tanulmány. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a módszertan kiválasztása számos akadályba ütközik. A mintavétellel kapcsolatosan három problémát kell megemlítenem:

- Ugyan a megfelelő nagyságú, véletlenszerű mintavétel képes leginkább megválaszolni a szolgáltatás tényleges eredményeit, ezt azonban gyakran lehetetlen kivitelezni, nem áll rendelkezésre elegendő, az ellátást igénybe vevő család.
- Ezzel összefüggésben a kontrollcsoport kérdése etikailag is kérdéses, hiszen nem vonhatjuk meg a rászorulóktól a szolgáltatást a kontrollcsoport kedvéért.
- Általában nem egy tényezőt kell figyelembe venni a klienseknél, viszont nem tudjuk feltétlen meghatározni, hogy milyen attribútumok alapján válasszunk.

Gyakran felmerül az utánkövetéses vizsgálatok alkalmazásának lehetősége, ám itt számolnunk kell azzal, hogy elmosódik a beavatkozás által elért változás, mivel kiegészül számos más, vizsgálat útján nem kontrolálható tényezővel.

Leggyakrabban ún. leíró tanulmányokkal találkozunk, ide tartoznak a közvéleménykutatások, a szolgáltatások elemeit és magát a folyamatot bemutató tanulmányok, az igénybevevőket és a szolgáltatáshoz való hozzáférést feltérképező vizsgálatok. Ezek önmagukban nem elegendőek a szolgáltatás értékeléséhez, de nélkülözhetetlen információt nyújtanak a szolgáltatások fejlesztéséhez.

Az általános módszertani problémákon túl számolnunk kell a szociális szolgáltatások egyéb nehézségeivel is:

1. A családtámogatásra létrejött mindenfajta szolgáltatások rendkívül összetettek. Egyrészt sok különböző elemből állnak, mint „szolgáltatás-csomag”-ot kell vizsgálnunk, amelybe beletartozik a család lelki támogatása, a tanácsadás, a segélyek megszerzése, munkahelykeresés, gyermekfelügyelet, oktatás stb. A kapott eredménynél nagyon nehéz elkülöníteni, hogy a szolgáltatás melyik eleme milyen mértékben járult hozzá a változáshoz (ez az egyik nehézsége a költségek nevesítésének is).
2. Az eredmény mérése sokszor igen nehéz. Ez adódik abból, hogy a szolgáltatás egy adott pillanatban történő beavatkozás. Gyakran a szolgáltatás lehetőségei eleve korlátozottak, mivel az eredmény más, a szociális munkás által nem befolyásolható tényezőtől függ. Ilyen például a jövedelem kérdése. Az eredmény mérésének másik problémája az idő kérdése, hiszen az eredmény általában csak hosszabb távon értékelhető (ennek folyamánya azonban az utánkövetéses vizsgálat kapcsán tett megjegyzésünk.)
3. Az ellátásban számos résztvevővel találkozunk: a fenntartó, a szolgáltatást végző szociális munkások, az igénybe vevő családok egymással időnként szembenálló érdekeket jelenítenek meg, vagy másként látják a szolgáltatás céljait, az eredményeket eltérően ítélik meg. Ez nem feltétlenül jelent problémát önmagában, de a kutatás megtervezésénél pontosan meghatározandó, hogy az egyes szereplők milyen szerepet játszanak a vizsgálatban, és a tanulmány kinek a szemszögéből készül.
4. A családsegítő ellátások vizsgálatánál bevett szokás a gyermekek fejlődésére vonatkozó attitűd és egyéb skálák használata. Ezek valóban képesek a család működésének számos aspektusát megmutatni, de nem tudják érzékelni a család életét befolyásoló komplex hatásokat, és így az összetett képet gyakran leegyszerűsítik. Ehhez kapcsolódik egy másik érdekes jelenség: a vizsgálat alanyai és a szolgáltatás alanyai nem mindig esnek egybe, hiszen a családtámogató programok esősorban a szülőkre vonatkoznak, a vizsgálat során mégis a gyermekek fejlődését állítják a középpontba.

A kutatás módszertani részét illetően nem lehet konkrét recepteket adni, csak az általános tudnivalók szintjén mozoghatunk: az első a kutatás kérdéseinek feltétele, a hipotézis

megfogalmazása, majd ehhez igazítva a kutatás módszertanának megválasztása. Érdeemes továbbá a vizsgálat elkezdése előtt feltérképezni minden begyűjthető információt az ellátásról, programról, a szolgáltatás környezetéről, a szolgáltatást érintő szabályozásról, összegyűjteni az ellátásban részt vevő minden érdekelt céljait, elvárásait stb. Ami azonban lényeges, az a szemléletmód, a megközelítés – hiszen innentől válik a vizsgálat evaluációs elemzéssé. A szociálpolitikai elemzések területén szakmai-módszertani szempontból komoly lemaradásunk van. Míg a nemzetközi szociológiai életben lépten-nyomon találkozunk evaluációs kutatásokkal, addig Magyarországon még mindig csak ízlelgetjük a fogalmakat, időnként mintha a „szolgáltatás / ellátás / programelemzés” mint elképzelés is megkérdőjeleződne. Nehezményezem a téma magyarul elérhető szakirodalmának szegényes voltát is, pedig valószínűleg a politika – és remélhetőleg a társadalom – oldaláról egyre több felkérés fog érkezni evaluációs megközelítést használó kutatások készítésére.

Az általam leírt néhány gyakorlatban felmerülő dilemma talán érzékelteti a kutatás-módszertani nehézségeket és a vizsgálat korlátait. Ezeket a problémákat azért kell tudatosítanunk, mert a hatékonysági vizsgálatokat gyakran övezi valamiféle csodavárás. Az avatatlan döntéshozókat könnyű elkábítani néhány jól hangzó kifejezéssel, különösen akkor, ha hiányzik a témát megillető szakmai figyelem.

Zárszóként le kell szögeznünk, hogy a szociális szolgáltatások hatékonysági vizsgálatának fontosságát a szociális piac minden szereplője elismeri. Ahogy már többször utaltam rá, ettől függetlenül sajnos viszonylag kevés ilyen típusú elemzés készül. A már említett okokon túl ebben közrejátszik az is, hogy a szociális ellátások rendszerében még nem kialakult gyakorlat az „elszámoltatás”, a felelősség meghatározása és ennek megfelelően a felelősségre vonás, szemben például a gazdasági szférával. Következésképpen előfordul, hogy a nem várt vagy negatív eredményeket nem engedik nyilvánosságra hozni. Szeretném kihangsúlyozni, hogy a háttérben nem a szolgáltatók – mondjuk úgy – rossz indulata vagy a felelősség letagadása áll. Sokkal inkább egy általános és kölcsönös bizalmatlanság a fenntartó és az ellátók / szolgáltatók, a döntéshozók és döntések érintettei, még tágabb értelemben az állam és a társadalom között. Megoldásként kínálkozik a közjóról alkotott elképzelésünk átgondolása, de legalább ennyire egy szakmai párbeszéd elindítása, továbbá partneri kapcsolat az állam (kormányzat) képviselői és a szolgáltatók között.

Felhasznált irodalom

Peter J. Haas – J. Fred Springer: Applied Policy Research, Garland Publishing, Inc., London, 1998.

June Statham: Outcomes and effectiveness of family support services (a research review), Insititute of Education, University of Loondon, 2000.