

Országtanulmányok Családsegítés Finnországban

Készítette: Kravalik Zsuzsa

Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet

TÁMOP 5.4.1.



Családsegítés Finnországban

baedeker a finn családsegítő intézmény-rendszer világába

Kravalik Zsuzsa

2010. augusztus 4.

A skandináv jóléti állam modellje

A Skandináv jóléti állam egyik megkülönböztető jegye, hogy az államok elkötelezettek az univerzális alapú szociális szolgáltatások nyújtása mellett. Vagyis ezek az államok inkább szociális szolgáltató, mint szociális biztonsági (social benefit) államnak tekinthetjük. Ez a valóságban azt jelenti, hogy az állam, az önkormányzatok nem csak finanszírozzák, hanem maguk is nyújtják a szolgáltatásokat. A helyi önkormányzatok tehát fontos szerepet játszanak a szolgáltatások finanszírozásában, tervezésében és nyújtásában is. A privát szereplők, a család és a különböző civil szervezetek csak kiegészítik az állami/önkormányzati szolgáltatási rendszert.

Közigazgatás

A 338 000 km² területű és 5,36 millió lakosú Finnország az egyik leginkább decentralizált ország az EU-ban. A központi kormányzat alatt 19 régió és 342 helyi önkormányzat működik. (A régiók területüket tekintve kölcsönösen kizárják egymást.) A helyi önkormányzatok lehetnek városok vagy vidéki, több települést összefogó területek, így a 342 önkormányzatból 108 város (városi rangú település). A helyi önkormányzatok száma – leginkább a vidéki önkormányzatok egyesülése miatt – folyamatosan csökken, 2006-ban még 410 fölött volt az önkormányzatok száma. Az önkormányzatok mérete változó, mert az önkormányzatokat a lakosságszám alapján állapítják meg. A legnagyobb önkormányzat területe több, mint 17 000 km² (kb az észak-alföldi régiónak felel meg). Városi rangú önkormányzatok nagyjából 20 000 fő felett léteznek, kivételt csak a hagyományosan városi rangot élvező – de az idők folyamán összezsugorodott – települések képeznek.

Finanszírozás

Az önkormányzatok adószedési jogosultsággal rendelkeznek. Az egykulcsos személyi jövedelemadó mértéke területenként változik és 16 és 20 % között mozog. (Ezzel szemben az állami adók progresszívek.) A helyi adókat is az állam szedi be és a pénzeszközöket átadja az önkormányzatoknak. Az önkormányzatok a beszedett adókon kívül az államtól is kapnak forrásokat. Ahogy a fent látható ábra jobb szélső oszlopából kiderül az önkormányzatok költségvetésének 46%-a saját adóbevételeiből származik, ehhez jön hozzá a 17%-nyi állami támogatás. A költségek feladatok szerinti megoszlását mutatja a középső oszlop. Ebből azt láthatjuk, hogy a források 51%-a fordítódik szociális és egészségügyi ellátásokra. A szolgáltatások kiadási struktúrájából – bal oldali oszlop – pedig az látszik, hogy a költségek legnagyobb részét a munkabérekre fordítják.

A különböző önkormányzatok szociális szolgáltatásait nem egyenlően támogatja a központi költségvetés. A támogatás mértéke függ a lakosság koreloszlásától, halandóságától, a népsűrűségtől és a pénzügyi lehetőségeitől. 2006-ban a központi közigazgatási hozzájárulás fedezte a szociális és egészségügyi szolgáltatások folyó költségeinek 33%-át. Ez azt jelenti, hogy az átlagos 17%-os állami támogatás nagyobbik része a szociális és egészségügyi szolgáltatások biztosítására fordítódik.

1. ábra Önkormányzatok költségvetése

Expenses	Functions	Revenues
Salaries and wages 41 %	Social welfare and health care 51 % (Current Expenditure and investments)	Tax revenues 46 %
Social security funds and pensions 13 %		
Purchase of goods 10 %	Education and culture 26 % (Current Expenditure and investments)	State grants 17 %
Purchase of services 16 %		
Subsidies 6 %	Other 19 % (Current Expenditure and investments)	Sales of goods and services 28 %
Loan costs 3 %		
Investments 9 %	Financing and other expenditure 4 %	Borrowing 5 %
Other expenditure 2 %		Other revenues 4 %

forrás: www.kunnat.net (Local and Regional Government Finland)

Az önkormányzati és a központi közigazgatási források mellett a szolgáltatásokért – az igénybevevők jövedelmi és vagyoni helyzete alapján – díjat is kell fizetni. Bizonyos szolgáltatások – és ezek közé tartozik a családsegítés is – díjmentesen vehetők igénybe.

Az önkormányzatok nemcsak nagy autonómiát élveznek a pénzügyi forrásaik felett – és ahogy majd később látjuk a nyújtott szolgáltatások tekintetében – de az általuk nyújtott szolgáltatások is lefedik a gazdaság nagy részét. Az önkormányzatok szolgáltatják a közszolgáltatások kétharmadát, köztük az egészségügyi, szociális, oktatási szolgáltatásokat. Ennek megfelelően az önkormányzatok által foglalkoztatottak létszáma eléri a 430 000 főt, míg összehasonlításképpen az állam 120 000 főt, a privát szektor pedig 1 500 000 főt foglalkoztat. Azaz a teljes foglalkoztatottak több, mint 20 %-a az önkormányzati szférában dolgozik.

A szociálpolitika irányítása

A szociálpolitika legfőbb irányító szerve a Szociális és Egészségügyi Minisztérium (Ministry of Social Affairs and Health), ez felel a társadalombiztosítás és a szociális és egészségügyi szolgáltatások politikáinak fejlesztéséért. A parlamenttel és a kormánnyal közösen meghatározza a szociális és egészségügyi politika nemzeti irányvonalait és a főbb törvényeknek és reformoknak az előkészítését végzi.

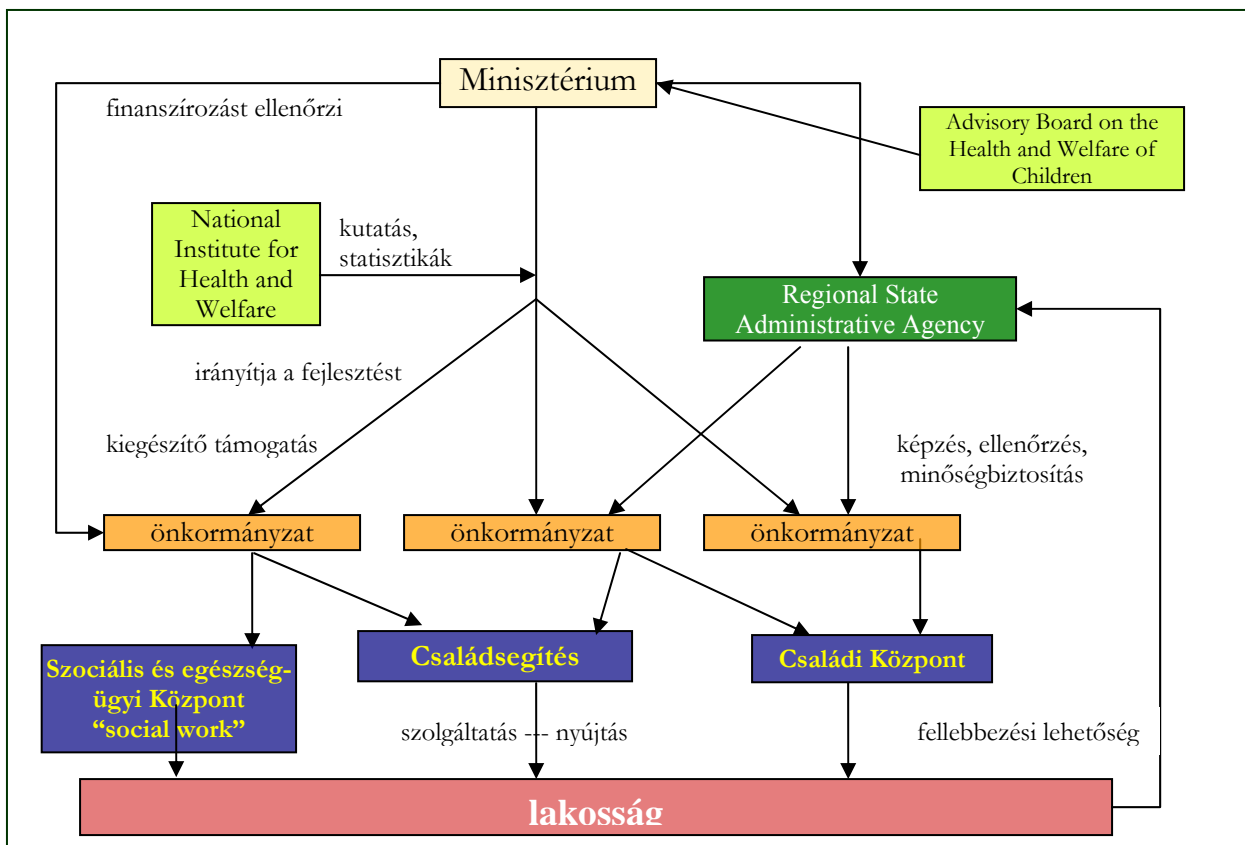
A szociálpolitika helyi irányítása és a szolgáltatások nyújtása, finanszírozása az önkormányzatok feladata. A 342 önkormányzat 70 szubrégióba és 20 régióba van sorolva. A régiók inkább konzultatív funkciót hordoznak, a régiókat a tag-önkormányzatok vezetik és csak nagyon korlátozott szerepük van a közigazgatásban.

Erőteljesebb és a közelmúltban megerősített funkciója van a hat adminisztratív régióknak. (afféle Közigazgatási Hivatalok) Az adminisztratív régió szerve a State Provincial Office, ami 2010 január 1-től két részre bomlott és a szociálpolitikával kapcsolatos feladatokat a Regional State Administrative Agency vette át. A regionális iroda feladata, hogy felügyelje és irányítsa („direct and supervise”) a helyi önkormányzatok és egyéb szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokat. A lakosok – amennyiben elégedetlenek a szolgáltatások kínálatával vagy mennyiségével – egyenesen ehhez a regionális irodához fordulhatnak jogorvoslatért, kivizsgálás megindításáért.

Példa 1. A nyugati-finnországi regionális állami adminisztratív intézet feladatai a szociálpolitika területén:

- irányítja és felügyeli a szociális szolgáltatásokat
- szociális szolgáltatásokat nyújt az önkormányzatok részére (vagyis részt vesz a szolgáltatások nyújtásában is)
- a privát szolgáltatás-nyújtók részére működési engedélyek kiadása és ezeknek a szolgáltatásoknak a monitorozása
- a szolgáltatások használói által benyújtott panaszok kivizsgálása és jogi védelem biztosítása
- projektek megalapítására és fejlesztésére szánt állami támogatások kezelése
- felügyeli és értékeli a szociális szolgáltatásokat
- szükséghelyzet tervezés a szociális szolgáltatási egységek részére

2. ábra Szociális szolgáltatások irányításának rendszere Finnországban



Jogszabályi háttér

Az alkotmány alapján a kormánynak garantálnia kell az állampolgárok elegendő szociális és egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzáférését. A nyújtandó szolgáltatások körét a szociális törvény határozza meg, az egyes szolgáltatások tartalma azonban nincs konkrétan meghatározva.

Az egyénnek kétféle joga van a szolgáltatásokhoz, alanyi és szolgáltatáshoz kötött joga. Bizonyos szolgáltatások biztosítását olyannyira fontosnak tekint az állam, hogy a szolgáltatás elérését alanyi joggá tette a törvény. Ilyen szolgáltatások a gyerekek napközbeni ellátására, a fogyatékosok különböző szolgáltatásaira való jog. Az önkormányzatok kötelesek a szükséges forrásokat megjelölni, előírni a szolgáltatások fenntartására minden körülmény között. A szociális szolgáltatások legnagyobb része azonban ellátás-függő. Vagyis az egyénnek joga van a szolgáltatás igénybevételére az önkormányzat költségvetési határai között. Így például a szolgáltatások azokhoz jutnak el, akiknek a legnagyobb szükségük van rá. Egy bizonyos szolgáltatáshoz való igény mindenképpen a kliens szükségletei alapján kerül elbírálásra.

A Szociális és Egészségügyi Szolgáltatások tervezése és kormányzati támogatása törvény a támogatások függvényében meghatározza, hogy milyen önkormányzati forrásokat kell az egyes szolgáltatások mellé rendelni. De ez a törvény sem határozza meg egyértelműen a források mértékét.

Míg az önkormányzatok törvényben foglalt – Social Welfare Act (Szociális Jóléti Törvény) 2001 – felelőssége, hogy szociális szolgáltatásokat nyújtsanak a lakóik számára, addig a szolgáltatások tartalma, kiterjedtsége és a szolgáltatásnyújtás formája nincs meghatározva. Ennek megfelelően az egyes önkormányzatoknál elérhető szolgáltatások típusa és mértéke is eltérő lehet. A szolgáltatások nyújtásával kapcsolatban a lakosok az önkormányzatok felett álló intézményhez, a Regional State Administrative Agency-hez fordulhatnak jogorvoslatért.

Családsegítés

A szociális törvény meghatározza azon szolgáltatások körét, amelyeket kötelező az önkormányzatoknak biztosítaniuk. Ezek a következők: (1) social work (2) child guidance and family counselling (3) home services (4) housing services (5) institutional care (6) family care (7) informal care support (8) child and youth care (9) child day care (10) care of substance abusers (11) special care for mentally disabled persons (12) services and supportive measures organised on the basis of disability (13) rehabilitative work. Ezek közül az első kettő, a social work (szociális munka) és a child guidance and family counselling (családtámogatás és gyerekvezetés) feleltethető meg a magyar családsegítő feladatainak.

Social work/ Információs szolgálat és szociális munka

Tájékoztatás, tanácsadás, szociális problémák megoldása és szociális segítők egyéb támogató intézkedéseit nyújtja. Célja, hogy megtartsa és elősegítse az egyének és családok biztonságát és képességüket hogy a társadalomban fennmaradjanak és egészségesen működjenek.

A szociális munka, szociális munkás az első kapcsolódási pont az állampolgárok és a szolgáltató önkormányzat között. Valójában az önkormányzatok információs és támogatói szolgálatát látja el a szociális munkás, és a szociális munkás fogja továbbküldeni a klienseket a számukra legmegfelelőbb szolgáltatás irányába. A szociális munkás által lefedett problématerületek tágran értelmezettek, bármilyen szociális problémával fel lehet őket keresni. A szociális munka az önkormányzatok **Szociális és Egészségügyi Központ**jain keresztül elérhető és a szolgáltatás igénybevétele ingyenes.

2. példa

Espoo önkormányzata az alábbi problémák esetében javasolja honlapján a szociális munkás felkeresését:

- szülői problémák, vagy kamaszkorú és kisebb gyermekek nevelése esetén
- válás előtt a közös gyermekek nevelésével kapcsolatos megállapodás megteremtéséhez
- droghasználati problémák
- családi pénzügyi nehézségek
- sérült családtag számára szolgáltatás igénybevétele
- bármilyen más krízishelyzet esetén

- a társadalombiztosítás vagy szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos tanácsadás

Child guidance and family counselling/ Családsegítés

A Szociális Jóléti törvény (Social Welfare Act) írja elő a családsegítés működtetését az önkormányzatok számára. (Ez azt is jelenti, hogy minden önkormányzatnak működtetnie kell, biztosítania kell a hozzáférést, de azt már nem írja elő a törvény, hogy a több kisebb önkormányzathoz összeolvasztott önkormányzati társulások esetében fizikailag hogyan valósul meg a szolgáltatáshoz való hozzáférés.) A családsegítés szolgáltatásai is ingyenesen állnak az igénybevevők rendelkezésére. Családsegítést nem csak az önkormányzatok, hanem egyházközségek és egyéb intézmények is nyújtanak. Ezek finanszírozása attól függ, hogy az önkormányzat kötött-e ellátási szerződést ezekkel az intézményekkel, vagy önkéntes alapon – egyéb, nem állami források bevonásával, mint az egyházközségek esetében ez lehetséges – történik.

A családsegítés szakértői segítségnyújtás a gyermekek nevelésében és a családi életben felmerült problémák kezelésére. Egyben szociális, pszichológiai és egészségügyi rutinvizsgálatokat is végez. A szolgáltatás célja, hogy a gyermekek biztonságos növekedési körülményeinek megteremtéséhez teremtsen elő a szükséges előfeltételeket és a családok és a családtagok pszichoszociális jólétét és működőképességét segítse elő. A tanácsadó szolgálat igénybe vehető, amennyiben:

- a gyermek fejlődésével, viselkedésével vagy érzelmi életével gondban vannak, problémát érznek
- a gyermeknek problémái vannak a nappali ellátásban (óvoda), iskolában vagy a barátaival
- a szülőknek van szükségük a szülői feladataik ellátásában vagy a közöttük felmerülő viták feloldására
- a családban gyász következett be vagy más miatt kerül nehéz körülmények közé a család
- a szülők válni készülnek vagy a családtagoknak van szükségük arra, hogy a válás után felépüljenek

1997-es adatok alapján Finnországban 127 családsegítő központ működött, összesen 222 szolgáltatási ponttal. Kb 31 000 család vette igénybe a szolgáltatást, összesen több, mint 419 000 látogatással. A szolgáltatás igénybevétele jelentősen nőtt az ezt megelőző évekhez képest. A szolgáltatás felkeresésének indokai csökkenő sorrendben:

- gyerek problémája (59%)
- családi problémák (15%)
- házastársi kapcsolati problémák (11%)
- családi békéltetés (5%)
- tanácskérés (5%)

Családi mediáció

A gyermekek kapcsán felmerülő problémák mellett a párok a családi kapcsolatokban felmerült problémákban is segítséget kaphatnak. Az erre hivatott személy a családi mediátor és a családi mediátor működését nem a szociális törvény, hanem a házassági törvény (Marriage Act) írja elő. A mediáció minden típusú családi probléma esetén igénybe vehető. A mediáció szolgáltatása önkéntességen alapul és a család minden tagja részére nyitva áll.

A mellékletben megtalálhatók a házassági törvény mediációra vonatkozó fejezetei. Ebből a részletből is jól látható, hogy a finn szabályozás mennyire „felszínes” a magyar jogszabályok ismerete és használata után. A jogszabály első sorban a célt definiálja, hogy a családi konfliktusok lehetőség szerint mediáción keresztül oldódjanak meg, a mediáció definiálása – általános szabályainak ismertetése (Section 21) –előtt. Ezt a mediáció kormányzati struktúrába helyezése (Section 22), felelősségi körök meghatározása követi. Amelyhez még a részletes szabályozásra jogosult szerv megállapítása tartozik. A következő fejezet a további szolgáltatást nyújtók befogadásáról szól: minden engedélyezés a központi regionális hatóság döntési jogkörébe tartozik, és maximum 5 évre szól. A törvény mediációról szóló része itt véget is ér. Ami bizonyos, hogy a regionális közigazgatási hivatalok, irodák felelősek helyi szinten a szolgáltatások minőségbiztosításáért, a működések engedélyezéséért. Talán még érdekessége az is a törvénynek, hogy a működés jóváhagyása nem jár automatikusan az állami finanszírozás megteremtésével és mégis szükség van az engedély megszerzésére. A szolgáltatás engedélyezése és finanszírozásának elválása egyben azt is jelenti, hogy az állami ellenőrző tevékenység nem csak az államilag finanszírozott szolgáltatásokra terjed ki.

Family Centres – Családi központok

A szociális minisztériumnak (MASH) családpolitikával kapcsolatosan három fő törekvése van: (1) a problémák megelőzése a korai beavatkozásokon és segítségnyújtáson keresztül (2) a gyereknevelés költségeinek csökkentése gyermekek után járó támogatásokon keresztül (3) egyesített családi központok kialakítása. A családi központok rendszere most van kialakítás alatt. Ez a szolgáltatási forma az ágazatok közötti és a különböző szolgáltatások közötti átjárhatóságot hivatott ellátni. Ebben a szolgáltatási intézményi struktúrában áll rendelkezésre olyan szolgáltatások, amelyek a gyerekek fejlődésével, a problémák megelőzésével és megoldásával kapcsolatosak. Ebben a szolgáltatási formában lenne elérhető többek között a szociális törvényben is felsorolt két szolgáltatástípus, a szociális munka és a családsegítés.

a családi szolgáltatásokat próbálják egy intézmény keretein belül, egy fedél alá hozni. Az alábbi szolgáltatások tartozhatnak ide: kismama és gyermek egészségügyi klinika, korai fejlesztő központok, bölcsőde, óvoda, helyi családi segítő szolgálatok. A fizikailag egy térbe összegyűjtött szolgáltatásoknak az a célja, hogy a családi szolgáltatások minél hamarabb észleljék és azonosítsák a gyermekeket és családokat érintő problémákat és a szükséges segítséget megadhassák nekik. A Családi Központok tehát a szociális és az egészségügyi és oktatási intézményeket egyesítik.

Tanulságok

1) Decentralizált szolgáltatási struktúra

A finn közigazgatási rendszer – hasonlóan a magyar rendszerhez – decentralizált, és ugyanúgy mint a magyar önkormányzati törvény az önkormányzatok felelősségi körébe utalja a szociális szolgáltatások működtetését. A finn szociális törvény azonban annyiban különbözik a magyartól, hogy ezt az önkormányzatokra ruházott szolgáltatás-biztosítási kötelezettséget fejt ki tovább. Az, hogy a szociális szolgáltatásokért felelős helyi önkormányzatok valóban felelősek legyenek a területükön nyújtott szolgáltatásokért, hogy azokat esetenként koordinálni, a nyújtott szolgáltatást területileg áthelyezni lehessen, valóban arra van szükség, hogy állami támogatást csak a helyi önkormányzaton keresztül kaphassanak a civil szervezetek és egyéb privát szereplők is. Vagyis arra van szükség, hogy a helyi önkormányzatok „vásárolják” meg az önkormányzatok által szükségesnek ítélt szolgáltatást. Nem nagy újdonság, mégis jó látni, hogy így is működik.

2) Alanyi jog

Azokhoz a szolgáltatásokhoz való hozzáférésre, amelyek igazán fontosak a társadalom számára – és ilyen a bölcsődei és óvodai hozzáférés biztosítása – alanyi joga van minden egyes állampolgárnak. Vagyis nincs kérdés, nincs kifogás, olyan, mint az általános iskola: jár és kész. Lehet, hogy ha az alapszolgáltatásokhoz való hozzáférést alanyi jogúvá tennénk akkor nagyobb lenne az igénybevétel és ezzel automatikusan kisebb lenne a szakosított ellátások iránti igény? (Természetesen ez azzal is járna, hogy megnövekedne a felhasználók köre is) Innentől fogva nem kellene külön címkézett összegeket juttatni az önkormányzatoknak ezen szolgáltatások biztosítására, hanem az általános szociális normatívába kellene beledolgozni az árát. Az önkormányzatok egész biztosan a lehető leghatékonyabb és legolcsóbb megoldásokat választanák a szolgáltatásnyújtáshoz. (Lásd étkeztetés kérdése)

3) Liberális_konzervatív szolgáltatás-előírás

A finn szociális szolgáltatási rendszer abból indul ki, hogy az önkormányzatoknak érdekükben áll a lehető legjobb minőségű és leghatékonyabb szolgáltatásokat nyújtani. Ennek megfelelően előzetes kontroll csak a különböző szolgáltatásokra költött forrásokra van, amennyiben ez az összeg egy átlag-költséget elér, a szolgáltatást jónak lehet tekinteni és csak állampolgári panasz, bejelentés alapján kell a szolgáltatást kivizsgálni.

A szolgáltatás konzervativizmusát az mutatja, hogy az önkormányzati szolgáltatók és a privát szolgáltatók másfajta elbírálás alatt vannak. A privát (civilek, egyházak, for-profit) szolgáltatókkal szemben erőteljesebb és sűrűbb az ellenőrzés rendszere.

4) szolgáltatás vs. intézmény

A jogszabályok, törvények sohasem az intézmény típusát szabályozzák, hanem a szolgáltatást. Vagyis a szolgáltatás szempontjából mindegy, hogy az adott szolgáltatást milyen intézményi keretek között, milyen szolgáltatás típusa és nem az intézményrendszer típusa van definiálva a törvényben. Ez – egyesítve más ágazatok szolgáltatási felelősségével – sokkal szélesebb szabadságot ad az önkormányzatoknak a

szolgáltatások megtervezésében, megszervezésében, például a szolgáltató-központok létrehozásában.

5) Szolgáltató-központok

Mind a Családi Központok, mind a Családsegítés intézményrendszere összekapcsolja a különböző oktatás, egészségügyi és szociális szolgáltatásokat. A magyar családsegítő intézmények hálózata is talán hatékonyabban működne, ha a nevelési tanácsadók az egészségügyi gyermek-háziorvosi rendelők, a közösségi házak és egyéb segítő szolgáltatások helyileg és idővel funkciójukban is összekapcsolódhatnának, nagyobb lenne az átjárás, az együttműködés az intézmények között.

Hasznos honlapok:

www.localfinland.fi

www.suomi.fi general information for families and on social services in Finland

www.stakes.fi merged into THL since 2009

www.thl.fi National Institute for Health and Welfare

www.stm.fi

ANNEX 1

Marriage Act – Chapter 5 Family mediation

Chapter 5 — **Family mediation** (411/1987)

Section 20 (411/1987)

- (1) Disputes and legal matters arising in a family should primarily be settled in negotiations between the family members and decided by agreement.
- (2) There are family mediators who render assistance and support, upon request, when disputes arise in a family.
- (3) Mediators may render assistance and support upon request also in the event that disputes arise as to compliance with a court order or an agreement on child custody and right of access. (622/1996)

Section 21 (411/1987)

- (1) A mediator shall aim for a confidential and open discussion between the family members. He or she shall aim for a consensus as to how to solve the disputes in the family in the best possible way for all the persons concerned.
- (2) The mediator shall pay special attention to securing the position of the minor children in the family.
- (3) The mediator shall assist the persons concerned in concluding agreements and in other measures necessary for the settlement of disputes.

Section 22 (411/1987)

- (1) The general planning, monitoring and control of family mediation shall be a task of the State Provincial Offices, under the supervision of the Ministry of Social Affairs and Health. (101/1991)
- (2) The Municipal Board of Social Welfare shall be in charge of arranging family mediation in a municipality. Mediation may be rendered also by societies, associations and foundations, as well as individuals, authorised thereto by the State Provincial Office.
- (3) The Ministry of Social Affairs and Health shall issue more detailed instructions and guidelines on family mediation. (101/1991)

Section 23 (411/1987)

- (1) An authorisation to render family mediation may be granted, upon application, to a society, association or foundation considered capable of rendering it competently. An authorisation may be granted, upon application, also to an individual who is familiar with child welfare or family guidance work or with family law and who, by virtue of his or her previous experience and personal characteristics, is adequately competent to work as a mediator.
- (2) The authorisation shall be granted for a fixed period, not exceeding five years at a time. The authorisation may be revoked, if there is a reason for the same.
- (3) When granting the authorisation, the State Provincial Office may also issue more detailed instructions concerning the district and tasks, as well as the obligation to supply the Office with information necessary for monitoring the mediation.

Section 23a (411/1987)

The duty of secrecy of the mediator shall be governed by the provisions of sections 57(1), 58(1) and 58(3) of the Social Welfare Act (710/1982). The provisions in section 56 of the Social Welfare Act on the obligation to supply and to receive information do not apply to the mediator.