

A gyermekvédelmi alapellátás intézménytörténete Magyarországon – 2. rész

A családsegítők kora (1985-1997)

A 80-as években, még az állampárti berendezkedés idején, korszerűsödött Magyarországon a szociálpolitika. Már a rendszerváltás előtt is új meg új feladatait és ágazatait ismerték el. A gyermekvédelem egészét is befolyásolta ez, hiszen új folyamatok indultak el, új típusú intézmények kialakulása kezdődött. Mielőtt azonban ezekre a folyamatokra rátérnék, utalni szeretnék a háttérben végbement változásokra.

Gazdasági-társadalmi háttér

A fennmaradását és kiterjedését a II. világháború után oly sokszor katonai beavatkozással megalapozó szovjet hatalom, persze nem nyomtalanul, de békésen tűnt el a történelem színpadáról. Ezzel párhuzamosan és ennek hatására válhattak nálunk is a rendszerváltás előkészítésének és megvalósításának az időszakává a XX század utolsó évei.

Politikai oldalról tekintve Magyarországon a rendszerváltás nem forradalomszerű áttöréssel, egyik napról a másikra ment végbe, hanem előkészítetten, törvényes keretek között. A polgári demokráciára és jogállamiságra való áttérés alkotmányos keretei még a régi államstruktúrában alakultak ki az illegalitásból kilépett ellenzéki erők és a reformerők irányítása alá került hegemon párt közötti tárgyalások és megállapodások eredményeként. Az ennek megfelelő alkotmányos rend szerint megtartott választásokat aztán 1990 tavaszán a polgári pártok nyerték meg és egy magát konzervatív jobbközép erőnek deklaráló koalíció vette át a hatalmat, látott neki az átalakulás feladatainak a végrehajtásához.

A rendszerváltást emellett gazdasági oldalról is segítették korábbiakra is támaszkodó reformlépések, amelyek még a választások előtt emelték be a magyar gazdaság működésébe a modern piacgazdaság fontos jogi-intézményi elemeit. Ezek között szokták említeni (egyebek mellett) a bankrendszer decentralizálását és a kereskedelmi bankok üzleti önállóságának megteremtését, a nyugat-európai országokban kialakult adórendszer adaptálását, a társasági

törvényt, mely már lehetővé tette nagyobb magáncégek alapítását és törvényesítette külföldiek magyarországi befektetéseit, továbbá állami vállalatok vagyontárgyainak az eladását.

A posztszocialista átalakulás mindenekelőtt a gazdaság magánosodását (széles értelemben vett privatizálását) jelentette, azaz a magántulajdon uralomra jutását a gazdaságban. Ez magánvállalkozások létrejöttével-bővülésével, állami vállalatok (nagyszövetkezetek) szétbomlásával, egyesek felszámolásával, mások magántulajdonba kerülésével (a szűken értelmezett privatizáció) ment végbe. A szakirodalom szerint a kelet-európai országok közül a magántulajdon uralomra jutása Magyarországon volt a legteljesebb. A magyar gazdaságban működött tőkének 1989-ben 75-80%-át tehetette ki az állami és nagyszövetkezeti tulajdon. Manapság pedig a nyilvántartások az állami vállalkozói vagyont az összes jegyzett vállalkozói tőkeérték mintegy ötödeként mutatják ki. Ez az arány nagyjában egészében megfelel a nyugat-európai átlagnak.

A magyar gazdaság átalakulásában rendkívüli szerepet játszott a külföldi tőke, nagyobb, mint más országok posztszocialista átalakulásában. Az elmúlt években Kelet-Európába áramlott importtőkének ugyanis aránytalanul nagy része Magyarországon találta meg a helyét; a magyarországi vállalkozói tőkeállománynak mintegy fele külföldi érdekeltséggel rendelkező társaságokban van lekötve; a teljes vállalkozói tőkeállománynak több mint 1/3-a külföldi eredetű. A betelepült tőkét mozgó társaság-óriások részben régi termelő és szolgáltató kapacitások privatizációjában és megújításában vettek részt, részben új, úgynevezett zöldmezős egységeket hoztak létre és a világpiacon versenyképes új technikát, korszerű üzemszervezési, kereskedelmi és irányítási módszereket honosítottak meg. A magyar gazdaságban az importtőke nyomán kiépült új kapacitások nagy része a legmodernebb technikával előállított gépi berendezések, járművek, informatikai és elektronikus eszközök (alkatrészeik) gyártását és Európai Unióba irányuló exportját szolgálják.

Mindeközben a magyar gazdaság és társadalom súlyos válságon (szakkifejezéssel élve: transzformációs recesszió) esett át. A gazdaság teljesítménye 1989 és 1993 között mintegy 20%-kal csökkent, és csupán az ezredfordulón érte el, haladta meg valamelyest az 1989 évet. A foglalkoztatottság az 1989. évi 5,2 millió főről 1997-ig közel egyharmaddal, 1,5 millió fővel vált kisebbé. A kevésbé képzett rétegeknél kiterjedt (a romáknál szinte általánossá) vált a tartós munkanélküliség. A lakosság fogyasztása a korábbihoz képest visszaesett, ugyanakkor a jövedelmi és (természetesen) a vagyoni különbségek ollója szétnyílt, ami azt is jelenti, hogy az alacsonyabb jövedelmű családok a korábbinál sokkal-sokkal rosszabbul élnek. A már az 1980-as

években megjelent társadalmi sérülések (szegénység, munkanélküliség, hajléktalanság) elérték a népesség számottevő részét.

A gyereknyomor kiterjedése

A gazdaságnak és a hatalmi-intézményi szférának az átrendeződése a gyermekvédelem területén is alapvető változásokkal, újszerű problémák megjelenésével járt együtt. Fontos erről részletesebben is beszélni, mert a szociális munkások számára ekkor lett igazán látható a társadalom „mélyvize”, ekkor jelent meg az igazi nyomor. Ezeket a rendszerváltással, a piacgazdaságra történő áttéréssel kapcsolatos problémákat az alábbiak szerint tekintette át és foglalta össze a gyermekjólét területén Sipos Sándor (1992, 43–50).

„1. A szegény családokban élő gyerekek számának rohamos növekedése

[...] A lakásbérekhez és a közszolgáltatásokhoz nyújtott állami támogatások megszüntetése vagy csökkentése után sok család fizetési nehézségekkel küzd, ami számos még megoldatlan gondot okoz. A foglalkoztatás nehézségei sok gyerekes családot érintenek. A szociális segélyek és juttatások reálértéke csökkent. A társadalmi juttatások kivételesen magas aránya a magyarországi alacsony jövedelmi csoportba tartozó gyerekes családok személyes jövedelmében jelzi és előrevetíti annak a kockázatát, hogy még több gyerek kerül a szegénységi küszöb alá (a szegények 41%-a már 1990-ben is gyermek volt), amennyiben a juttatások reálértéke lemorzsolódik, vagy a szülők elveszítik a munkájukat. (A társadalmi juttatások a legalsó 5%-os jövedelmi csoportban, a három vagy annál több gyerekes családok körében a személyes jövedelmek több mint 82%-át teszik ki.) [...]

2. A táplálkozási színvonal zuhanása

A táplálkozási színvonal esését nehéz pontosan felmérni. Ami nyilvánvaló, az az, hogy a marginális csoportok táplálkozása mennyiségi, a társadalom meghatározó csoportjainak táplálkozása pedig minőségi szempontból romlott a válság és az áremelkedés következtében. [...]

3. Az óvodai látogatottság visszaesése és a térítési díjak

[...] válság van készülöben, annak következtében, hogy az oktatás és az óvodák finanszírozása átkerült a megfelelő forrásokkal nem rendelkező önkormányzatokhoz. Ha a központi költségvetési szigorításokat minden engedmény nélkül érvényesítik, vagy ha az önkormányzatok

helyi adók kivetésével nem teremtik meg a szükséges pótlólagos forrásokat, akkor sok önkormányzat kényszerülhet az óvodák bezárására. {...}

7. Munkanélküliség és a fiatalok

A gyermekeket és fiatalokat kétféleképpen sújthatja a munkanélküliség. Egyrészt, ha a szülők veszítik el az állásukat és azzal a család ellátásának az eszközét; másrészt amikor az első munkahelyet kereső fiatalok maradnak foglalkoztatás nélkül. A munkanélküliség tűnik a gyermekek jólétét fenyegető legnagyobb veszélynek Közép- és Kelet-Európában, mivel az eddigi ún. rejtett, vagy kapun belüli munkanélküliséget az ipari szerkezetátalakítás gyorsan nagyarányú, nyílt munkanélkülséggé alakítja. Másrészt a szocialista bérszabályozás szigorúan kétkeresős családmódelben gondolkozott és ennek következtében az egyik, vagy az egyetlen kereset elvesztése nagyon sok család jövedelmét – az 1989-91-ben bevezetett munkanélküli-segélyek ellenére is – a szegénységi küszöb alá rántja. [...] A 70-es évek közepén minden szocialista országban volt egy átmeneti, 2-5 éves baby-boom. Az akkor született gyerekek most, a kilencvenes évek elején akarnak munkába állni. Magyarországon például 1990–93 között az iskolákat befejezők száma 128 000-ről 160 000-re emelkedik, miközben a nyugdíjba vonulók száma változatlan marad még akkor is, ha a nyugdíjkorhatár ötéves, tervezett felemelését elhalasztják. A piacgazdaságra történő átmenet csökkenti a reálbéreket, ami viszont olyankor hat a munkaerő-kínálat növekedése irányába, amikor az elhúzódó szerkezetváltás miatt a munkaerő iránti kereslet valószínűleg mérséklődik. [...]

8. A lakáshelyzet romlása és a növekvő hajléktalanság

[...] A helyzet romlása a következő főbb, a válsággal kapcsolatos tényezőkkel függ össze:

a) az állam gyorsuló ütemű kivonulása az építőiparból b) a lakásépítések számának drasztikus csökkenése [1990-ben 15%-kal] c) az építési kölcsönök feltételeinek keményedése és terheinek növekedése [0–3%-ról 1991-ben a kamatkondíció egyik napról a másikra piaci szintre emelkedett] d) a köztulajdonban levő lakásállomány privatizációja, valamint a lakbér és közszolgáltatási díjnövekedés. [...]

9. És a kétségbeesés...”

Az újonnan megjelenő szociális problémák, s közöttük a gyerekes családok létfeltételeinek romlása természetesen felkeltette a társadalomkutatók figyelmét: „...a jövedelemelosztásért folyó küzdelemben a gyermekecs családok politikai súlyukat tekintve legtöbbször gyenge csoportot

alkotnak. Mindezen jelenségek háttérében pedig a gyermeknevelés költségei folyamatosan nőnek, a gyermekek viszont – felnőttkoruk elérése után – egyre kisebb anyagi «hasznát» hoznak a szülőknek. Ha a szülőket csak anyagi megfontolások vezélnék, akkor egyáltalán nem vállalkoznának gyermekek szülésére és felnevelésére. Ez azonban nyilvánvalóan abszurd gondolat, mert a gyermekek vállalásában és szeretetében ... az ... érzelmi, lelki tényezők, örömek sokkal nagyobb szerepet játszanak, mint az anyagiak” (Andorka 1997, 23).

Az elkülönült családsegítő munka helyet kér magának

E rövid és többoldalú korszakrajz után térjünk vissza a most tárgyalt időszak új alapintézményére, a családsegítő szolgálatra, s megalakulásának szakmai előzményére.

A TBZ-kutatás sok problémáról, megoldatlan gondról beszélt, de sok mindenről nem. Főként arról nem, mennyire növekedtek Magyarországon a társadalmi egyenlőtlenségek. Már említettem: a „kiválasztottak” életszínvonala, fogyasztási cikkekkel való ellátottsága többszörösen jobb volt az átlagnál; a teljes foglalkoztatottság tarthatatlanná kezdett válni; az államszocialista rendszer válsága már a 80-as évek második felében rejtett munkanélküliséghez vezetett; a termelővállalatok gazdaságossági törekvései eredményeként a munkahelyi jóléti szolgáltatások is jelentősen szűkültek; a munkásszállókat kezdték – ráfizetés miatt – bezárni; a lakhatási gondok tényleges hajléktalanságba torkolltak.

A korábbi évektől eltérően a nyolcvanas években enyhült a hatalom ideológiai szorítása. Az emberek már kevésbé féltek beszélni. A szegénység olyan méreteket öltött, hogy nem lehetett azt állítani: a szegénység egyéni probléma, „önhibás jelenség”. A feszültségek a helyi hatalmi szervezeteknél, a települési tanácsoknál jelentek meg a legközvetlenebbül. Igazuk tudatában a biztonság nélkül maradt emberek (néha egész családok) ostromolni kezdték a tanácsokat gondjuk rendezéséért: munkáért, segélyért, lakásért.

A tanácsok alkalmazottai tehetetlenek voltak, de nem is igen lett volna taktikus segíteniük, hiszen ezzel precedenst teremtettek volna. A gondok megoldásához pedig nemigen lehetett hozzákezdeni: egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy azok kezeléséhez alapvető, földcsuszamlásszerű változások szükségesek. A feszültségek enyhítésére irányuló törekvés kis helyi katalizátorok beállításához vezetett, ami a felszínen eredményes „lengéscsillapítónak” is bizonyult.

A TBZ-kutatásban javasolt intézmény, a Családgondozó Állomás olyan feladatokat volt hivatva ellátni, amelyeknek az akkori szolgáltatási rendszerben nem volt helye. A kutatás összefoglalójában leírt javaslat szerint az új intézmény egyrészt az integrálás, ellenőrzés és információkezelés helyi központjaként működne, másrészt gyakorlati családgondozással foglalkozna.

Felmerül a kérdés, miért képzeltek el a javaslatban egy teljesen új, önálló intézményhálózatot ahelyett, hogy a meglévőkre telepítettek volna új szolgáltatásokat.

A védőnői hálózat az egész országban kiépült. A védőnők eljutottak az összes újszülöttet nevelő családhoz. A gyermekorvosok mellett dolgozva addig foglalkoztak az otthon lévő kisgyerekekkel, amíg az bölcsődébe vagy óvodába nem került. A nevelési tanácsadók a 3–18 éves gyerekek és családjuk számára nyújtottak segítséget (ha a család gondjával megkereste az intézményt). Ez a hálózat a nyolcvanas években már kiterjedt az egész országra: minden településnek megvolt a „körzeti” nevelési tanácsadója, szükség esetén minden gyerek eljuthatott nevelési tanácsadójába. Rendszeres foglalkozást azonban a családok egy része nem tudott igénybe venni, ahhoz a nevelési tanácsadó gyakran túl messze volt. Az idősök ellátására szerveződő területi gondozó szolgálatok az egész ország minden településére kiterjedően működtek. Ezek a szolgálatok helyben is voltak, tehát minden település megszervezte a saját hálózatát. Az idős embereknek ebédet hordtak, szükség esetén bevásároltak, gyógyszert váltottak ki, idősök napközi otthonát tartottak fenn a rászorulóknak számára.

A védőnői hálózatok, a nevelési tanácsadók és az idősgondozást ellátó területi gondozó szolgálatok összességükben felölelték, elérték az összes – életkorából adódóan külön figyelmet igénylő – korosztályt. Elképzelhető-e, hogy az előbb felsorolt hálózatok fejlesztésével, együttműködésük kibontakoztatásával elérhető lett volna az óhajtott cél: a családok komplex segítése annak érdekében, hogy gondjaik megoldásához szakszerű támogatást kapjanak?

A magyar családpolitikát a 80-as évek közepén értékelő Gyulai Gabriella szerint „a már működő, feladataiban részlegesen családgondozást is végző hálózatok feladatbővítésére, fejlesztésére tett javaslatokat kedvezőtlenül fogadták; az egészségügyi tárca kompetenciájába tartozó gondozó szolgálat – vagy szolgálatok – összekapcsolása a művelődési tárca által irányított gyermekvédelmi intézményekkel vagy szolgálatokkal szintén elutasítást nyert; ennek szinte szükségszerű következménye lett egy olyan új önálló intézmény felvázolása, mely feladataiban nem tudja megkerülni a családvédelmi-családgondozási feladatok komplexitását, de szervezetiileg és kapcsolatrendszerében rendkívül bizonytalan, időnként struktúraidegennek bizonyult a

központi és a helyi irányításban egyaránt” (Gyulai 1986, 50–51). Ez tehát, saját véleményemmel egyezően, azt jelenti, hogy az akkor már létező ellátórendszerben dolgozó és az intézményirányító szakemberek ellenállása is arra készítette a kutatókat, hogy új intézményhálózat kiépítésén gondolkodjanak.

Ha feltételezzük, hogy nincs ellenállás, s a meglévő intézmények feladatbővítésével „oldódik meg” a családcentrikus ellátás, az valószínűleg sokkal élesebben vetette volna fel a szaktudás hiányából fakadó gondokat. A már meglévő intézmények, szervezetek egy-egy jól körülhatárolt feladatot láttak el, illetve meghatározott korosztály (többnyire családtagként élő) tagjainak speciális ellátására jöttek létre. Munkájuk során gyakran léptek túl szűken vett munkaterületükön. Az idősgondozók, bár az idős emberekkel foglalkoztak, kapcsolatba kerültek a családtagokkal (vagy éppen gondozottjaik magányával), az idős emberrel jó kapcsolatot tartó gondozónők sűrűn segítettek tanácsaikkal gondozottjukat, s az egész családot, nem rájuk tartozó gondjaikban is. A védőnők a kisbaba egészségügyi gondozásán, az anya felvilágosításán kívül gyakran az egész család problémáiról hallottak (néha többet is, mint szerettek volna). A nevelési tanácsadókban megjelenő gyerekek pszichés gondozása természetesen nem családjuk nélkül zajlott. Sőt, gyakran végeztek a tanácsadókban a szülők számára pár-, illetve családterápiát is. Ezek a tevékenységek azonban az intézmény alapfeladatába semmiképp nem tartoztak, az intézmény oldaláról nézve diszfunkcionálisak voltak. A gondozónők szerelőért talpaltak, a védőnők munkát kerestek az apa számára, az iskolai gyermekvédelmi felelősök a család rossz lakáskörülményein igyekeztek segíteni, a nevelési tanácsadók ruhacsere-akciókat szerveztek, sokszor alapmunkájuk rovására.

A működő szociális szolgáltatók éppen legodaadóbban dolgozó munkatársaikra egyre nyomasztóbban hatottak a nehézségek (később közülük kerültek ki az első családsegítők „úttörő” szakemberei). Olyan gondokkal találkoznak, melyeket az adott munkahelyükről nincs mód orvosolni, illetve olyan alapvető problémákkal terheltek a családok, melyek miatt a maguk (szűkebb) munkaterületén kudarcra vannak kárhoztatva.

A kutatók, a javaslattevők számára maga a gyakorlat rajzolta ki tehát a létező segítő szolgáltatások „védőhálójából” strukturálisan hiányzó intézménytípus körvonalait, miután megállapították, hogy az államigazgatás nincs berendezkedve az elsősorban a családot sújtó szociális (és kapcsolódó különféle „környezeti”) problémák kezelésére. Szerintem is eléggé egyértelműen kitapogatható volt, hogy a meglévő intézmények hatókörének szóba hozható bővítése a meglévő intézményeknél hátráltatta volna a feladatok ellátását a bemutatott „strukturális hiány” pótlásának biztosítása nélkül. Úgy gondolom, ez a – sokszor persze

egyértelműen fel sem ismert – összefüggés rejlett a meglévő intézmények jól érzékelhető ellenállásának mélyén.

Az időzítéssel kapcsolatos alapvető dilemma az volt, hogy mit kell először elkezdni: a gyakorlati szociális munkát, vagy a szakképzést? Ez az alapvetően szakmai kérdés hűsbavágó gyakorlati kérdéssé vált: lehet-e 4-5 évet várni a gyakorlati munka megkezdéséig? A válasz megszületett: nem szabad több évig késlekedni, a családgondozás alapintézményeinek működniük kell. Annál is inkább ez a válasz született, mert hiszen kérdéses volt, vajon az új szolgáltatás beválik-e. Bár a külföldi minták alapján kidolgozták a családsegítők részletes tervét, a szakemberek nem lehettek biztosak abban, hogy a különböző településtípusokon azonos mintára létrehozott új intézmények Magyarországon sikeresek lesznek.

A szakképzés nélküli munkatársak munkába állásáról szóló döntésnek – bár érthető és logikus volt – a szociálismunkás-szakmában különböző negatív következményei voltak. Az egyik, hogy a családsegítőkben dolgozók a kezdetektől annyi és olyan mélységű nyomorral találkoztak, oly sok kudarcot kellett munkájuk nyomán feldolgozni, hogy megfelelő felkészültség, szaktudás és szupervíziós segítség nélkül sokaknál ez a feldolgozás lehetetlen feladatnak bizonyult. A másik következmény: a családsegítők az első néhány évben vívták a legnagyobb harcot fenntartójukkal (mi a dolguk és mi nem), s ezen első néhány évben lett volna a legfontosabb, hogy a szociális munkások pontosan át tudják látni és meg tudják védeni szakmai ellenállásuk miatt „kenyéradó gazdájukkal” szemben. A vita sok helyen nem megfelelően zajlott, illetve zárult le, amihez az is hozzájárult, hogy a családsegítők érvelésének gyakran nem volt kellő szakmai megalapozottsága.

Ez utóbbi gondolat mindenképpen magyarázatra szorul.

Az első családsegítők létrehozása a tanácsok önkéntes vállalása alapján történt. A státuszokhoz ugyan kaptak központi segítséget, de az intézmények elhelyezése és folyamatos fenntartása helyi erőforrásokból történt. A helyi tanácsok általában azért és ott döntöttek a családsegítők létrehozása mellett, ahol a szociális feszültségek nagyok voltak, ahol a gondokkal küszködő emberek folyamatosan ostromolták a tanácsok dolgozóit problémáikkal. A létrehozókban általában az a remény élt, hogy a családsegítők beállításával enyhülnek a tanácsok irodáiban halmozódó feszültségek. Ehelyett a tanácsi előadók azt tapasztalták, hogy csupán vitapartnerük változott, az „igénylő”, a kliens helyett a szociális munkással kerültek szembe, aki – ha lehet ilyet mondani – még nehezebb vitapartnernek bizonyult. A szociális munkásként dolgozók pedig gyakran vették át klienseik elkeseredettségét, sértettségét, teljes erőbedobással vitatkoztak, veszekedtek klienseik nevében. A szociális munkások képzésében fontos helyet foglal el a

társadalmi folyamatok megértése, s annak megtanulása, hogyan lehet kezelni a kliens „helyett” vállalt ütközéseket. E tanulás és megértés nélkül sokkal élesebbé váltak e harcok. A helyi tanácsok pedig méltánytalannak érezték e küzdelmeket. Az a „lehetetlen állapot” állt elő, hogy minél jelentékenyebben működött egy családsegítő, annál feszültebb volt a kapcsolat hivatal és családsegítő között.

Kísérleti évek, elrendeződés

1985-ben kezdte meg működését 11 családsegítő szolgálat. A 11 intézmény beindítása kísérletnek indult. A hároméves kísérlet célja az volt, hogy a helyi viszonyoknak megfelelő módszerek, a meglévő intézményrendszerbe való beilleszkedés formái kialakuljanak, illetve végeredményben kiderüljön, beválnak-e az ilyen típusú intézmények Magyarországon.

Az önálló intézményhálózat létrehozása azt eredményezte, hogy az újonnan létesülő intézmények (a családsegítő szolgálatok) munkáját nagyon sokféle végzettségű ember indította el, eredeti szaktudását állítva új szakmája szolgálatába.

De honnan jöttek, kik voltak az első családsegítők, azok az első szociális munkások, akik sosem tanulták, mi is a szociális munka, de csinálták?

Végzettségüket illetően túlnyomórészt felsőfokú végzettséggel rendelkeztek. Egyik részük végzettsége ma is elfogadható (pl. jogász, pedagógus, pszichológus, pszichopedagógus, szociológus), másik részük eredeti végzettsége viszont messze volt a szociális segítő szakmától (pl. mérnök, könyvelő).

Vajon mi hajtotta a valódi, szociális munkás szaktudással nem, de lelkesedéssel, akarással annál inkább rendelkezőket a családsegítő szolgálatokba? Az „ős családsegítők” közös jellemzője az volt, hogy akarták csinálni a szociális segítő munkát. Általában elégedetlenek voltak korábbi munkájukkal. Többet, mást akartak. Végül (talán nem tévedek sokat) zömükben az adott rendszer hibás működésének tekintették az orvosolandó bajokat, s ez is táplálta szakmai igényességüket.

Amiben az “ős családsegítők” nagyon is különböztek egymástól, az a háttértudás. Valószínűleg ez is oka volt annak, hogy a családsegítőkben nagyon intenzív volt a teammunka. A munkatársak egymásra voltak utalva, mert tudásuk egymagában hiányos volt. De a teammunka kialakulása azért is szükségszerű volt, mert nem csupán a szociális munka elméleti alapjai hiányoztak, hanem a jártasság is a szociálpolitikai ellátásokban, a különféle, a szociális munkához szükséges

háttérszolgáltatásokban, a tényleges jóléti ellátásokban. Az első családsegítőkből a kliensek egyéni gondjaira próbálták az ott dolgozók közösen „kitalált” egyéni megoldásokat lelteni.

A kísérletet háromévesre tervezték. Már a kísérlet második évében, 1987-ben újabb 25 családsegítő szolgálatot hoztak létre a tanácsok. A sok új intézmény megalapítása azt mutatja, hogy a családsegítőkre szükség volt, érdemes volt azokat fenntartani. De az az elképzelés, hogy a hároméves kísérlet végén a következtetéseket levonva általánossá teszik, jogszabályban is rögzítik az új intézményt, nem valósult meg. 1988-ban, a három év lejártakor a felszínen is megjelenő társadalmi problémák, feszültségek már olyan méreteket öltöttek, hogy nemigen lehetett volna épp a családsegítő szolgálatok szabályozásának végiggondolását elvárni a jogalkotóktól.

Hogy vissza lehessen idézni azt a történelmi helyzetet, amelyben a hatalom „elmulasztotta” megvizsgálni, beváltak-e a családsegítők, s azok jogszabályi háttérét megteremteni, lássunk néhány példát, mi is történt akkoriban (1988. január–április) Magyarországon:

- 1988. január 30. A Magyar Demokrata Fórum első nyilvános gyűlése a Jurta Színházban.
- 1988. február 1. A budapesti román nagykövetség előtt Ceausescu politikája ellen tüntetnek.
- 1988. február 10. Medgyessy Péter miniszterelnök-helyettes bejelenti, hogy ez évben megkezdődik a veszteségesen működő Mecseki, Nógrádi és Tatai Szénbányák szanálása.
- 1988. február 20. Megalakul a Vállalkozók Országos Szövetsége.
- 1988. március 10. Házkutatást tartanak ellenzékiek lakásán. Röplapokat és egyéb kiadványokat foglalnak le.
- 1988. április 6. Demszky Gábor, Kőszeg Ferenc, Mécs Imre, Solt Ottília és Philipp Tibor kiadják a Független Szolgálat alapító felhívását.

Visszatérve a családsegítők 1985-ös feladat-meghatározására: az előzetesen leírtak szerint a családsegítő szolgálatok feladata többszintű. Maguknak a feladatoknak a meghatározása a Gyulai Gabriella által összeállított „Irányelv és minta a családgondozó központok ideiglenes szervezeti-működési szabályzat elkészítéséhez” című anyagban a családgondozás teljes egészét felöleli.

A családok (egyének) gondjaival való foglalkozást a „Feladatkör” 1. része, az eseti gondozáson kívüli feladatait a 2. rész tartalmazza. Az 1. részt tekintve tizenkét helyzet, problémameghatározás után az irányelv azt mondja: „Fentiekén túlmenően is foglalkozik

mindazokkal az egyéni gondokkal, amelyekkel felkeresik” (Gyulai 1986, 1. sz. melléklet, 3–4. o.).

A családsegítő ezen túlmenően a minta szabályzat szerint

- felderítő munkát,
- tanácsadást végez,
- szervezi, irányítja és ellenőrzi
 - a védőnői szolgálatnak a területi gondozásra irányuló tevékenységét,
 - a házi szociális gondozó szolgálatot,
 - a nevelőszülői felügyelői szolgálatot,
 - a pártfogó felügyelői szolgálatot,
- döntés-előkészítést végez, és javaslatot tesz a döntésre a felügyeletét ellátó szakigazgatási szerv felkérésére,
- javaslatot tesz a szakhálózatok, szakintézmények igénybevételére,
- dönt a rászoruló személyek, családok eseti segélyezéséről. (Gyulai 1986, 1. sz. melléklet, 3–4. o.)

Az új szervezetre tehát hihetetlenül sokrétű feladat hárult volna. A korábban nem létező (vagy Magyarországon régóta nem gyakorolt) szociális segítő munka, a (nevelési tanácsadók egy részében korábban már végzett) komplex családgondozás gyakorlata és gyakorlatának kidolgozása, a helyi szociális helyzet feltérképezése, a társintézmények összefogása és ellenőrzése, segélyezés, szaktanácsadás stb. Ha végiggondoljuk, a felsorolt feladatok mindegyike nem tejesíthető. Mit csináltak hát az első családsegítőkben dolgozók?

A következőkben megkísérlem felvázolni a családsegítők első néhány évének sajátosságait. Szólok a prevenció-tűzoltás problémaköréről, a fenntartóval, illetve a hatóságokkal való együttműködés sajátosságairól, a hatósági feladatok át nem vállalásáról, az önkéntesség elvének hangsúlyozásáról, valamint a kompetencia-határok felrajzolásának nehézségeiről.

A felderítés, a döntés-előkészítés általában nem valósult meg (erre a legtöbb tanácsai igazgatási szerv nem is tartott igényt).

A régebb óta működő társintézmények (a védőnői hálózat és a nevelési tanácsadók) nem kértek a családsegítők szervező, irányító, ellenőrző szerepéből. De hiába is kértek volna, a legtöbb helyen a családsegítőket ellepték a gondokkal küszködő családok.

Prevenció, vagy tűzoltás

A segítők legelőször felmerülő dilemmája a prevenció vagy tűzoltás kérdéskörében fogalmazódott meg. „Ha azt akarjuk elérni – márpedig ez a kívánatos cél –, hogy a prevenció kerüljön előtérbe, akkor a kedvező szociális helyzetű, de családi funkcióikban zavart mutató családok irányába is nyitni kell. ... Ezt a törekvést azonban objektíve nehéz volt megvalósítani. A központok munkatársai a szociálisan és pszichésen sérült, érzelmileg szétesett családok olyan tömegével találkoztak, amelyeknél az azonnali segítségnyújtás felismerése hátrább sorolta az úgynevezett «enyhébb» ügyeket“ (Gyulai 1986, 59).

A gyakorlatban a következő történt: a családsegítők munkatársai néhány hétig általában nem fogadtak klienseket, hanem azzal foglalkoztak, hogy megismerkedjenek a térséggel, a társintézményekkel és szakmai megbeszéléseket folytattak arról, hogyan képzelik el működésüket. Amikor megnyitották kapuikat, rövid idő után már nem ők, hanem a kliensek határozták meg, mit csináljanak. Az első kliensek, akik a családsegítőkhöz fordultak, nagyrészt nem csupán alapvető, hűsbavágó gondokat „hordoztak”, hanem túlnyomórészt sértett, a hatóságokkal (és más hivatalos intézménnyel) nehezen kommunikáló, sokszor nehezen kezelhető emberek voltak. Ellátatlan, nagyon rossz körülmények között élő emberek keresték meg az új intézményt reménykedve abban, hogy helyzetük jobbra fog fordulni. A szociális munkások pedig megkíséreltek segíteni. Természetesen hamarosan összeütközésbe kerültek a hivatalok munkatársaival. Az összeütközések kétféle vonatkozásban is elkerülhetetlenek voltak. Az egyik (az alapvetőbb) a keretek elosztásának szűkösségéből fakadt. Az elosztható segítség (anyagi támogatás, lakás) objektíve kevés volt. A segítők igyekeztek támogatást kijárni mindenkinek, aki erre rászorult. Annyi azonban nem volt, hogy minden rászorulóknak elég legyen. Ez azután újabb összeütközést generált: miért támogat a segítő olyat, aki nem viselkedik megfelelően (szemtelen, nem kezelhető, önhibájából került nehéz helyzetbe, stb.).

A szociális támogatások rendszere kevés normatív elemet tartalmazott akkoriban. A tanácsoknál úgynevezett rendkívüli segélyeket lehetett kérni (s így adni). A tanácsai segélyezéssel foglalkozó osztályokon jellemzően hagyomány szabályozta, egy alkalommal milyen összeget szokás adni, s ez évente hányszor fordulhat elő. A családok egy része állandó krízishelyzetben élt. Mivel maga

az alapmegélhetés nem volt biztosított, a háztartás bármely részében kimutatható volt a válság. Ha kifizették a rezsit, nem volt mit enni, vagy a gyereket nem tudták a napközibe befizetni, vagy a gyógyszert nem tudták kiváltani. A család stratégiáján múlt, mikor melyik gondjával kopogtatott a tanácsnál, segílyt kérve, miközben sok anyagilag rászoruló szégyellte nyomorát, s „nem kuncsorgott alamizsnáért”. Az is megfigyelhető volt, hogy a családok „kitanulták”, melyik ügyintézőt milyen típusú krízis „hatja meg” leginkább. Végül is a rászorultság és az érdemesség kibogozhatatlan keveréke volt az, ami alapján a segílykérelmeket elbírálták.

Általában a segílyek odaítélése adott okot az első és legalapvetőbb összezőrdülésre az újonnan beállt családsegítők és a hivatali alkalmazottak között. A hivatali dolgozók igyekeztek „spórolni” a rendelkezésükre álló keretből. Akit lehetett, visszautasítottak (nem mintha szívtelen emberek lettek volna, hanem azért, mert az igény sokkal nagyobb volt a lehetőségeknél).

Együttműködés a fenntartóval, a hatóságokkal

A szociális munkások és a hivatal dolgozói között sajátos „munkamegosztás” alakult ki: a hivatali előadók a családsegítőbe küldték az erőszakos ügyfeleket, a szociális munkások pedig a hivatal alkalmazottait ostromolták segílyért klienseik részére. Ezért is vált nagyon hamar általánossá az a gyakorlat, hogy a családsegítők saját hatáskörükben elosztható segílykeretet kaptak. Ez a gyakorlat egyrészt azt eredményezte, hogy a szociális munkások könnyebben vették tudomásul klienseik tanácsi segílykérelmének visszautasítását, hisz ha a kliens nem kapott a tanácstól, adhattak maguk. Másrészt furcsa (bár érthető) helyzet állt elő: a tanácsi előadók maguk is kértek ügyfeleik számára „protekciót” a családsegítő szolgálattól, ha főnökük nem támogatta segílyjavaslataikat, vagy nem is terjesztették elő, mert biztosak voltak az elutasításban. E furcsa összefonódás kialakulásának folyamatában nagyon fontos dolog történt: a hivatal emberei, a „bürokrácia” és a szociális munkások szóba álltak egymással. Egymáshoz való viszonyuk megváltozott: a közöttük levő véleménykülönbségeket egyre inkább „fiziológiás”, helyzetükből adódó természetes különbségként definiálták.

Az önkéntesség elve

A külön saját segílykeret birtokában a családsegítők is kénytelenek voltak beosztani az összeget, amivel gazdálkodhattak. Különböző belső szabályokat találtak ki, hogy a lehető leghatékonyabban osszák el azt, ami a rendelkezésükre állt.

Mindeközben egy nagyon alapvető szakmai kérdés vetődött fel: jó-e, hogy egyáltalán segélyeznek? Azt tapasztalták ugyanis, hogy a segélyezés ténye megváltoztatja a szociális munkás – kliens kapcsolatot. Ez a kapcsolat arra szerveződik, hogy sikeresen legyen. Azért dolgoznak, hogy a kliens önállósuljon, ne legyen szüksége a külső segítőre. Ha azonban a kliens anyagi támogatást kap a kapcsolatban, nem lesz motiválva a leválásra.

(A családsegítők ettől a saját kerettől a szociális törvény életbelépése után jórészt könnyedén megváltak, ugyanis a szociális törvényben megjelentek a már nem csupán méltányosság alapján megítélhető, hanem garanciálisan normatív elemeket tartalmazó segélyek, pl. lakásfenntartási támogatás).

Nem csupán a segélyezés volt az a feladat, ami a szociális segítő munkától idegen elemként épült be a segítő szakemberek tevékenységébe, hanem mindenféle hatósági feladat átvétele is szóba került. A családsegítők indulásának első néhány évében azonban a tanácsok (1990-től önkormányzatok) időnkénti nyomása ellenére a családsegítők jelentős részében nem végeztek hatósági jellegű munkát. „Jelentős részében” – írtam –, mert előfordult, hogy bizonyos (leginkább a települési szabályozásban kvázi normatív) ellátások – jellemzően a rendszeres nevelési segély – elbírálását a családsegítőkre bízta. A talán legnagyobb vitát az váltotta ki, hogy a szociális igazgatásban dolgozók közül sokan azt várták, hogy a családsegítők majd átveszik a védő-óvó intézkedésként „kötelezően gondozott” családokat. Azonban ez sem történt meg. A családsegítők fő érve az volt, hogy a szociális munkás – kliens kapcsolat önkéntes együttműködés, nem lehet köze hatósági kötelezéshez.

Kompetenciahatárok megrajzolása

Az első családsegítők beindulása idején a helyi szinteken rögtön megkezdődött a kompetenciahatárok kialakulásának-kialakításának folyamata. Milyen probléma melyik intézményhez tartozik? Bár a TBZ-kutatásban a családsegítőket koordinátorként tervezték, az elképzelés nem tudott a gyakorlatban megvalósulni. Az új intézmény nem koordinátorként, hanem szolgáltatóként kezdett működni. Mivel a szociális ellátás szerepkiosztását törvény nem szabályozta, a családsegítőknek egy esetleges koordinátor szerepet legfeljebb kiharcolniuk lehetett volna. De a több évtizede működő társintézményekkel szemben ez irreális elvárás is lett volna.

Közel két éve működtek a családsegítők, amikor a fenntartókban, s a szakmában is komolyan felmerült a kérdés, a nevelési tanácsadó tevékenységét nem öleli-e fel a családsegítő munka. A nevelési tanácsadóban „kezelt” család problémahordozója a gyerek. A család gondjait a gyerek gondjaként tudja megfogalmazni. A gyerek a tünethordozó. Például nem tud megfelelően teljesíteni az iskolában. A gyerek gyógyítása egyben a család gyógyítását is jelenti. A család gondjával foglalkozni kell ahhoz, hogy a gyerek „meggyógyuljon”. Ugyanígy kezeli a családsegítő munkatársa az egész családot. A család valamelyik (a szolgálatot felkereső) tagja megfogalmazza a család problémáját (például azt, hogy a közüzemi számlákat nem tudják kifizetni), s a családot megismerve bomlik ki e „hozott probléma” mögül, hogy mi az igazi gond, s hogy „mellékesen” az is igaz, hogy a gyerekek is gond van (például nem tud megfelelően teljesíteni az iskolában).

Külön terhelte a nevelési tanácsadókat, hogy – mivel a művelődés- és oktatásügyhöz tartoztak, és munkatársai pedagógus státuszban voltak – a tanítási szünetekben nem tartottak nyitva. A gyerekek és családok gondjai azonban nem szüntek meg a tanítási szünetekben. Ebben a vonatkozásban alapvető különbség a családsegítők és a nevelési tanácsadók működése között, hogy a családsegítősök – érzékelve a gyerekek nyári programínségét – különböző szünidei programokat kezdtek szervezni a látókörükbe került családok gyerekeinek. Ugyanezt persze érzékelték a nevelési tanácsadóban dolgozók is, de az intézmény hagyománya (s munkajogi szempontból a 40 napos pedagógusszabadság) miatt nem változtattak. A nyári hosszú bezárás „gyerekügyben” más szempontból is a családsegítő létjogosultságát húzta alá. A pótvizsgára bukott gyerekek korrepetálását (akikét szüleik nem tudták kifizetni) gyakran a családsegítő szervezte meg. Általános tapasztalat, hogy a nyári korrepetálás nagy százalékban sikeres (persze csak akkor, ha a gyerek hajlandó azon részt venni). Ez a sikeresség sok család esetén olyan bizalmi kapcsolatot épített a család és a családsegítő között, amely a tanév alatt is megmaradt. Nemegyszer megtörtént, hogy a család „átpártolt” a családsegítőhöz. („Ők legalább csinálnak valami kézzelfoghatót!”)

Ilyen körülmények között zajlott 1987 őszén jónéhány szakmai vita arról, van-e létjogosultsága mindkét intézménynek: a nevelési tanácsadónak és a családsegítő szolgálatnak is. A válasz a szakma részéről az volt, hogy igen. Hiszen a nevelési tanácsadónak önálló profilja van (pl. gyerek-pszichoterápia). S különben is, minél többféle intézmény van, amelyhez a családok gondjaikkal fordulhatnak attól függően, minek kapcsán tudják a problémáikat megfogalmazni, annál könnyebben kaphatnak elfogadható segítséget. A szakma véleményét azonban nem

akceptálta a minisztertanácsi határozat, amely kimondta: „Önálló intézményként indokolt megszüntetni ... a családsegítő központok kiépítésével egyidejűleg a nevelési tanácsadókat.” A határozatban foglaltak azonban nem valósultak meg, bár a következő években néhány helyen intézmény-összevonásra került sor.

A nevelési tanácsadók 87-es krízise után az intézmények nagyrészt megmaradtak. Az önkéntesen jelentkező családok gyerekeinek terápiája mellett a nevelési tanácsadók végzik az iskolaérettségi vizsgálatokat. 1999 szeptemberétől „a nevelési tanácsadás feladata a tanulási zavarokkal, beilleszkedési nehézségekkel, magatartási rendellenességgel küzdő gyermek problémáinak feltárása, ennek alapján szakvélemény készítése...” (az 1999. évi LXVIII. törvény, mely az 1993. évi LXXIX. törvényt módosította). Néhány nevelési tanácsadóból kijárnak a területükön levő óvodákba, iskolákba, máshol a láthatási problémákban segítenek be a gyámhivatalok munkájába: alapvetően szinte ugyanazt a munkát végzik, mint évtizedekkel ezelőtt. Az az alapprobléma azonban, hogy miként lehetne segíteni azoknak a gyerekeknek, akiknél a család nem érzékel gondot, tehát nem vehető rá a segítség önkéntes igénylésére és elfogadására, nem oldódott meg. A nevelési tanácsadók folyamatosan hangsúlyozzák, hogy csak akkor tudnak segíteni, ha a család kéri (vagy legalább elfogadja) a segítséget.

Amikor az államszervezet létrehoz egy újfajta intézményt, vagy hozzájárul egy új szolgáltatás intézményesüléséhez (mint ahogyan ezt a nevelési tanácsadóknál is láttuk), jogosan várja el, hogy a befektetett pénzért megfelelő szolgáltatást kapjon. A nevelési tanácsadók az ötvenes évek végén olyan igényt elégítettek ki, amelyre nem volt célzott segítő intézmény. És bemutattam: mikor az új szolgáltatás intézményesült, a kliensek a legkülönbébb „profilidegen” problémáikra kerestek náluk orvoslást.

Hasonló folyamat zajlott a családsegítő szolgálatok fejlődésének folyamán. A családsegítők feladata volt foglalkozni „mindazokkal az egyéni gondokkal, amelyekkel felkeresik” (Gyulai 1986, 1. sz. melléklet, 4. o.). Kezdetben ezt az alapelvet próbálták megvalósítani. Nem volt jellemző az, hogy a meglévő egyéb szolgáltató intézményekkel konzultálva megosztották volna a feladatokat. Ezért aztán hamarosan olyan mennyiségű család olyan sokszínű problémahalmazával voltak kénytelenek foglalkozni, amely – túlzás nélkül állítható – lehetetlen feladat elé állította őket.

Mit tettek hát a családsegítők, hogy színvonalas munkát végezzenek? Kétféle dologgal próbálkozhattak.

Egyrészt a komplex családi problémák közül igyekeztek kiemelni azokat (pl. alkoholizmus, gyerekneurózis), amelyek kezelésére elvileg működik más ellátóintézmény. E részproblémákat iparkodtak más ellátóintézménynek átadni, ám a társintézmény gyakorta nem vette jó néven a „problémaátadást”. Speciálisan a nevelési tanácsadókka kapcsolatban külön gondot jelentett az együttműködésben, hogy a tanácsadók meglehetősen hosszú várólistával dolgoztak, valamint hosszú időszakokban egyáltalán nem fogadtak pácienseket (nem csupán az iskolai szünetekben, amikor zárva tartottak, hanem tavasszal, az iskolaérettségi vizsgálatok végzése idején is csökkentett mértékben tudták egyéb munkájukat végezni).

Másrészt szembenéztek azzal a ténnyel, hogy van olyan fajta problémacsoport, amelynek megoldásához egyáltalán nem tudnak segítséget, ellátást nyújtani. Az első családsegítők működésének tapasztalatai hamarosan megmutatták, hogy az „...egyre bővülő segítségi formák sem biztosították ... több olyan szociális feszültség levezetését, amely makroszintű megoldást igényelt, így:

- a *lakáshelyzet és annak családi következményei* (szoba-konyhás lakásban élő nagycsaládok, kényszer-együttélés a nagyszülőkkel, válás után a megosztott lakás közös használata);
- a *munkavállalási lehetőségek további beszűkülése* (az iparból vidékre visszatelepült szakképzetlen férfiak, megváltozott munkaképességűek, fogyatékosok foglalkoztatását csak alkalmi megoldásokkal segítik)” (Gyulai 1986, 61).

A munka nélkül maradók munkába helyezésében a szociális munkások kezdetben saját informális kapcsolataikat használták fel. Ez az eljárás szakszerűnek kevéssé nevezhető, s be kellett látni: meglehetősen véges lehetőséget jelent.

Az idézetben szereplő „lakáshelyzet és annak következményei” a családsegítőkben tényleg megjelentek: ezen belül szívfájdító nyomorúságként a hirtelen, krízisszerűen bekövetkező, vagy tartós hajléktalanság, az otthonról elmenekülő családrészek (általában anyák gyerekkel), a munkásszállóról kiszoruló, az albérltet fizetni nem tudók és a tartósan otthon nélküliek.

A családsegítők kénytelenek voltak deklarálni, hogy a hajléktalansággal nem tudnak mit tenni, s ez nem is az ő dolguk.

Annyira állandósult, sőt erősödött a feszültség a hajléktalanság ügyében (leginkább Budapesten, de a vidéki nagyvárosokban is), hogy valamit kezdeni kellett vele. „Bár a szociális területen tevékenykedők számára egyáltalán nem volt ismeretlen a lakástalanság kérdése, mégis kellett a

politikai rendszerváltozás is ahhoz, hogy ez a kérdés társadalmi problémaként is megfogalmazódhasson” (Szilvási – dr. Radoszav 1997, 12).

A hajléktalanokkal foglalkozó, őket ellátó szervezetekről készült átfogó munkából hosszabban idézek: „Magyarországon a nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején nyíltak meg az első, kifejezetten hajléktalanok befogadására létesült szállások. Az egyik közvetlen kiváltó okként említhetjük azokat a hajléktalandemonstrációkat, melyek Budapesten és az ország nagyobb városaiban zajlottak, s melyek a rendszer összeomlásának utolsó órájában mindenki számára láthatóvá tették a szegénységet, a nyomort. Az addig pincékben, odúkbán, ágybérletekben, ismerősöknél meghúzódó hajléktalan emberek számának látványos emelkedése elkerülhetetlenné tette a menhelyek megnyitását, melyeknek – lévén, hogy a hajléktalanság kialakulásának sem társadalmi, sem pedig az egyén személyiségéből fakadó okai nem voltak láthatóak azok számára, akik döntéshelyzetben voltak – elsődlegesen a «tűzoltás» volt a rendeltetésük” (Kocsis B. 1994, 22). Kocsis B. Mihály idéz egy 1990-es tanulmányt: „A jelenlegi ... helyzetről, nagyon tömören az állapítható meg, hogy miközben a hajléktalanságot bővítetten újratermelő társadalmi jelenségek (alkoholizmus, drogfogyasztás, munkanélküliség, pauperizálódás, lakásínség stb.) dinamikus felerősödése és összekapcsolódása tapasztalható, aközben az ezeket korrigáló másodlagos (elő- és utógondozó) intézmények még egyáltalán nem épültek ki, vagy hagyományos pályákon, sokszor diszfunkcionálisan működnek tovább, s e kényszerű helyzetben ma Magyarországon az effektív hajléktalanság tömegesebb láthatóvá válására adott első válaszreakcióként (jobb-rosszabb) hajléktalan-menhelyek kezdtek létrejönni, amelyek szűkek és eszköztelenek e problémalavina eltorlaszolásához” (Győri 1990, 445).

A hajléktalanproblémára tehát külön, önálló ellátószervezet épült ki, bár a családsegítőktől sok helyen nem függetlenül. Elkezdődött (s azóta is tart) a családsegítők mamut-intézményekké válásának folyamata. A hajléktalanokkal foglalkozó szervezet szakmai mássága elfogadott lett ugyan, de intézményeit sok helyen a családsegítő szolgálatokon belül képzelték el és hozták létre.

A nyolcvanas évek második felében újraéledtek a civil szervezetek, alapítványok. A szegények segítésében vált ismertté az első, még a szocializmusban működött, ellenzéki civil szervezet, a Szeta (Szegényeket Támogató Alap), amely illegálisan számtalan hatósági zaklatás közepette és ellenére, szükségképpen kis hatékonysággal működött, de mégiscsak működött.

A rendszerváltást követően, a mintegy negyven éves kimaradás után, a civil világ éledezni kezdett ugyan, de tevékenységéhez mind a mai napig sok gyanakvás, diszfunkció kötődik. Jó néhány civil szervezetről derült-derül ki, hogy tevékenysége nem közcélú munkát takar, hanem

„fedőszervként” működik a tagok vagy vezetők saját boldogulása, gazdagodása érdekében. Ezért is van az, hogy a valóban nemes cél érdekében tenni akaró civil szervezetek is a gyanakvás falába ütköznek, nincs megfelelő anyagi bázisuk, bármennyire szükséges is az a tevékenységükhöz.

A civil szervezetek gondjainak átlátása, végiggondolása túlmutat tanulmányom lehetőségein. A gyermekjólét, gyermekvédelem szempontjából fontos kiemelni, hogy arányában jelentős tevékenységet a civil szervezetek elsősorban a hajléktalanellátásban végeznek. Az egyházak szerepvállalása pedig elsősorban a halmozottan fogyatékos gyerekek intézményes ellátásában jellemző.

Szakemberképzés

Mint említettem, komoly viták folytak a családsegítők indulásakor: a gyakorlati munka, vagy a képzés legyen-e előbb? Ez természetes, hiszen Magyarországon szociálismunkás-képzés nem létezett, s a szociálpolitika is csak néhány kutató „tudománya” volt. A TBZ-kutatás időszakában nagy tömegű szociális probléma (azok jelentős része) tárult fel, melyek addig a szőnyeg alá voltak söpörve. A fenti dilemmára a választ az élet adta meg. Muszáj volt a gyakorlati munkát beindítani: egyfelől a gondokkal küszködő embereknek segítséget nyújtani, a társadalomban meglévő egyre erősebb feszültségeket csökkenteni, másfelől azokhoz egy katalizátor intézményt működtetni akkor is, ha a munkát szakirányú képzés nélküli emberek végzik.

Különböző végzettségű munkatársak igyekeztek a nehéz helyzetükben segítséget kérő családoknak szakszerű támogatást nyújtani egy kifejlett (differenciált) szociális segítő rendszerrel még nem rendelkező országban, ahol az egyedi (egyénnek, családnak szóló) szociális támogatásokat méltányossági alapon osztogatták, vagy tartották vissza. Ahol ugyan többé-kevésbé már lehetett beszélni a valós gondokról, de a jogi szabályozás, a fennálló ellátórendszer még egyáltalán nem készült fel a létező egyéni, családi gondok orvoslására.

A családsegítőkben dolgozó munkatársak a gyakorlat során sok mindent megtanultak. Elsősorban együttműködni egymással. Kikapukat keresni a jogi szabályozásban. Személyes kapcsolataikat felhasználni a kliensek gondjainak megoldásában (pl. munkahely-, iskola-, albérletkeresés). S néhány évvel a családsegítők beindulása után, 1989-ben megkezdődött a szociális munkások képzése is.

Nem érdemes hosszasan boncolgatni a kérdést, helyes volt-e az a döntés 1984-ben, hogy a gyakorlati szociális munka induljon be előbb, s a képzés később. Nem érdemes, mert a válasz

elégge egyértelmű. Egyrészt utólag úgy tűnik, nem volt igazi választási helyzet, hiszen a megoldandó problémák, a „megsegítendő” emberek nem tudtak volna több évet várni, ameddig az első képzett szociális munkások munkába állnak. Másrészt szinte megoldhatatlan lett volna a feladat: ki tanítson a képzésben és mit, ha nem lett volna gyakorlati tapasztalat. Hol gyakoroltak volna a szociálismunkás-hallgatók, ha kizárólag képzés lett volna, gyakorlati munka pedig nem?

A kérdés tehát eldőlt, megoldódott: 1985-ben működni kezdtek az első családsegítők, 1989-ben pedig megindult a szociálismunkás-képzés is.

Érdekes itt néhány mondatot szentelni a „szociális munkás” kifejezésnek. Ez a kifejezés az angol „social worker”, illetve a német „Sozialarbeiter” fordítása. Magyarországon kezdetben inkább használták a „családgondozó” kifejezést (így hívták a nevelési tanácsadóban szociális segítő munkát végzőket is), de a szakma művelői nemigen fogadták el a „családgondozó” megjelölést, mert hallatán az ember valamiféle ápolásra, gondozásra asszociál, ami a szociális segítő munkától meglehetősen idegen. Ezért vált elterjedtebbé a – szintén „fals” asszociációkat is keltő – szociális munkás kifejezés.

Stratégiaaváltás és az 1993-as szociális törvény

1993-ban jelent meg a szociális törvény, mely a rászorultak támogatása, a szociális segítségnyújtás és a szociális munka társadalmi szervezettsége szempontjából alapvető és egyértelműen pozitív változásokat hozott. A szegények anyagi támogatása, a munkahelyteremtés, a munkanélküliség elleni küzdelem, az időskorúak kiemelt támogatása, a hátrányos helyzetű gyerekek sokirányú segítése immár az egész társadalomra háruló szociálpolitikai feladatként deklaráltatott, melyben a családsegítő a szociális, szolgáltatói tevékenységet folytatni hivatott egyik szervezetté vált. Ekkortól lett volna igazán és alapvetően az a feladata, hogy a közvetlen segítségnyújtáson (halat adni az éhezőknek) túllépve stratégiaaváltáshoz (halászni) segítse a hozzá fordulókat. Ez alapvető változást jelentett a szociális munkában. A karitatív jellegű, gyámolító, támogató szerep helyett aktivizáló, saját erőt mozgósító, a klienseket feladatok elé állító szociális munkát kellett (volna) végeznie. Ezt a változást sok családsegítő nem tudta végrehajtani. A munkatársak csak részben tudtak korábbi szemléletükön változtatni, s a családsegítő a szociálpolitikai változások nyomán a – sok bíráltnivalóval és hiányossággal, de mégiscsak – kialakuló ellátórendszernek egyre marginalizálódóbb szervezetévé vált. Ráadásul (természetes módon) a karitatív jellegű feladatokat (ruhaosztás, ételosztás, hajléktalanellátás) egyre inkább átvették civil, illetve egyházi szervezetek, úgyhogy a családsegítők egy jelentős része kiürült,

igazi tennivaló nélkül maradt, nem találta helyét az új „rendszerben”. Így válik érthetővé, hogy a szakma egy része pozitívan fogadta azt a központi kísérletet, mely arra irányult, hogy a szociális munkában korábban egységes önkéntességi alapelvet egy bizonyos ellátási formában megszüntesse, s a családsegítő által nyújtott szolgáltatás mellőzését támogatásmegvonással „büntesse”.

1996-ben jelent meg az 1993-as szociális törvény azon módosítása, mely a települési önkormányzatok számára lehetővé tette, hogy rendeletükben előírhassák: az ún. aktív korúak jövedelempótló támogatását csak akkor kaphassa meg valaki, ha elfogadja a családsegítő szolgálat által felajánlott segítséget, aktívan részt vesz annak programjában. Ez volt az első olyan szabályozás, mely közvetlenül megváltoztatta a családsegítők létrehozásakor deklarált önkéntességi alapelvet. Hisz egy programban való részvétel semmiképpen nem lehet önkéntes, ha visszautasítása esetén az egyén elesik egyetlen rendszeres „jövedelmétől”, a jövedelempótló támogatástól.

A családsegítő szolgálat mint intézmény, s a szociális munka mint szakma professzionálódásával az úgynevezett eseti gondozás jelentősége csökkent a családsegítőkben, s megjelentek a különböző csoportok, közösségek igényeire válaszoló egyéb, speciális szolgáltatások (klubok a hasonló problémával küszködőknek, gyerekprogramok, korrepetálás, nyári táboroztatások stb.). Az úgynevezett eseti gondozásnak akkor volt a fénykora, amikor a családok problémáit egyéni „hibából” fakadó, ezért egyéni segítséget, egyéni megoldást kívánó helyzetként definiálták. Sok szolgálat tapasztalhatta, hogy az egy-egy családtagnak nyújtott speciális szolgáltatás szinte elvégzi a családot megmozgató, saját erőt mozgósító feladatot, amit korábban maga a szociális munkás próbált életre hívni a családban.

A megváltozott feladatmegoszlás hatására sok családsegítő kezdett komolyabban és tudatosan foglalkozni a gyerekekkel, mint a családok legkiszolgáltatottabb, s egyben legrugalmasabb tagjaival. De ez a rendszeres foglalkozás azt is eredményezte, hogy a gyerekekkel foglalkozó szociális munkások gyakran beleláttak a családon belüli, korábban sokszor rejtve maradt borzalmakba. Nem egy családban a gyerekekkel kapcsolatos brutalitás, nemtörődömség, elhanyagolás volt jellemző. De mit tegyen a családsegítő szociális munkás, ha ilyet tapasztal? Mit tehet? Hisz a család önként kereste fel a szolgálatot, kérte és fogadta el annak segítségét. Milyen erkölcsi alapja lehet arra, hogy hatósághoz forduljon?

Erre a kérdésre majd csak a gyermekvédelmi törvény életbelépése ad választ, mely létrehozta a gyerekközpontú családgondozásra hivatott gyermekjóléti szolgálatokat. Amely emellett minden,

gyerekkel (is) foglalkozó szakember számára előírta a jelzési kötelezettséget, ha olyat észlel, hogy egy gyerek érdekei súlyosan sérülnek egy családban és a gyermekvédelemben kvázi “hatóság-előkészítési” javaslattevő jogkört adott az erre specializálódott szociális munkaintézmény kezébe.

A gyermekvédelmi törvény és a gyermekjóléti szolgálatok

Szegényedés, értékvesztés

Nem mutatható ki közvetlen összefüggés közöttük, és mégis, egybeesésük sorsszerűnek tetszik: Magyarországon a foglalkoztatás és az egy főre eső reáljövedelem is 1996-97-ben éri el visszaesésének mélypontját és ugyanakkor, azaz 1997-ben lép hatályba a gyermekvédelmi törvény. Önálló úton, a családsegítő tevékenységtől különválva indul el tehát a legsúlyosabb szociális válság idején egy új intézmény, a gyerekekért büntetőjogi felelősséget is vállaló szakembereket foglalkoztató gyermekjóléti szolgálat. Valóban sorsszerű ez, ha figyelembe vesszük: az elszegényedés legerőteljesebben a gyerekes családokat, ennél fogva a gyerekeket sújtja, más szóval: az elszegényedési folyamat leginkább érintett vesztesei és veszélyeztetettjei maguk a védelmet igénylő gyerekek.

A rendszerváltást követő társadalmi folyamatokat tárgyaló cikkek, tanulmányok egyértelműen fogalmazzák meg: *a gyermekvédelemre legközvetlenebb hatása az erőteljesen kiterjedő gyerekszegénységnek van.* Csupán ide tartozó adalékként említem: a családi támogatások reálértéke folyamatosan és igen erőteljesen csökkent. Konkrétan a családi pótlék reálértéke 1990 és 1998 között 46%-ára, a gyes és gyed együttes értéke 59%-ára esett vissza.

Kevésbé kvantifikálható, de a gyerekekkel foglalkozó szakemberek által egyértelműen tapasztalt, a gyerekek fejlődése lehetőségeit is bénító jelenség az iskola leértékelődése. Az iskolában preferált értékrend, a tudás, az intellektuális erőfeszítés sok családnál elveszti jelentőségét. A tanulás nélkül elért gazdagság, jólét, a pénz mindenhatósága sok gyereknél eredményezi mindannak a lenézését, amit az iskolában lényegesnek tartanak. Ez pedig a gyerekekben az iskolával szembeni ellenállást eredményez. A pedagógusok egy része maga is bizonytalanná válik az értékeket illetően, ezért nem igazán tudja közvetíteni mindazt, amit a gyerekeknek az iskolában kellene megtanulniuk. Nyilvánvalóan ennek is szerepe van abban, hogy a „rendszerváltást közvetlenül követő években a gyermekkorúak (a 14 évesnél fiatalabbak) által elkövetett bűncselekmények száma megnövekedett” (Darvas – Tausz 2000, 107).

Egy iskola fordult segítségért a gyermekjóléti szolgálathoz. A 15 éves Dávid lehetetlenül viselkedik az iskolában évek óta. A helyzetet már tarthatatlannak itéli az iskola, kéri, a Szolgálat tegyen valamit. Az iskola jelzésében tanulási és magatartási panaszok szerepelnek. Dávid szemtelen, nem tanul, társait is a tanulás bojkottálására buzdítja. Óra alatt feláll, kimegy, mobiltelefonját nem hajlandó kikapcsolni. A tanárokkal tiszteletlen. Ha felszólítják, közli, hogy nem készült. Ha megkérdezik az okát, kifejti, teljesen felesleges tanulni, a szülei sem végeztek magas iskolákat, mégis több pénzük van, mint az iskola tanárainak összesen.

A gyermekjóléti szolgálat levélben kérte a családot, keresse fel a szociális munkást.

A szülők és a gyerek a levél eredményeként bejöttek. Az édesapa vállalkozó, az édesanya egy másik vállalkozás üzletkötője. Elmondták, az iskolából elégük van. Állandóan behívadják őket (csakúgy, mint a gyermekjóléti szolgálat, és számon kérik, miért nem viselkedik rendesebben a gyerek. Ők mindig szabad szellemben nevelték Dávidot, mindent megbeszéltek vele, ellátják mindennel, amire szüksége van. Ők sem bíznak a tanulás mindenhatóságában. Mindketten rossz tanulók voltak, mégis megtalálták a számításukat. Magas színvonalon élnek, sokat dolgoznak.

Elmondták azt is, nem lesz velük a szociális munkásnak több tennivalója, hiszen elintézték, hogy az iskola többé ne zaklathassa őket. Dávid elég nagy fiú, magántanuló lesz, fogadnak mellé egy tanárt, aki segít neki tanév végén levizsgázni, úgyhogy nem lesz több probléma.

A szociális munkás nem tudott változtatni elhatározásukon, az iskola pedig megkönnyebbülten engedélyezte a magántanulóvá válást.

Egy év múlva Dávidot a rendőrség tettenérte. Több társával együtt egy rablásban vett részt.

Egyre több család lakáshelyzete rendül meg. A korábban erősen dotált OTP-kamatok „felszabadítása” után a családok egy része szinte lehetetlen helyzetbe került (azok, amelyek csakis ennyire alacsony kamatokkal tudtak lakást építeni). Az eredetileg évi 3% egyik napról a másikra banki kamattá változott. A családok egy része megoldotta fizetési nehézségeit (nemegyszer kisebb lakásba költözéssel), de a legszegényebbek (akik általában egyébként sem tudták lakásukat kisebbre cserélni), visszavonhatatlan adósságspirálba kerültek. A bank pedig – nem szociális, hanem üzleti intézmény lévén – elkezdte a részletfizetési hátralékban levő lakások árverezését. Így gyerekes családok kerültek utcára. Továbbá a lakásokra fizetendő havi rezsiköltségek nagyon megemelkedtek. A legszegényebb családok képtelenek e rezsiköltségeket kifizetni, így végső soron ugyanabba vagy hasonló helyzetbe kerültek, mint az előbb említettek a megemelt kamatok

miatt. Az albérlet pedig (hihetetlenül magas ára miatt) a lakásból kiszorulók számára nem „lakhatási” megoldás.

Az állami lakásépítés szinte teljesen megszűnt, szociális bérlakás pedig kevés volt. Így gyerekes családok is maradtak hajlék nélkül, s ez a gyermekvédelem szempontjából teljes csődöt jelentett. „Bedugultak” azok a szállóhelyek is, melyeket a rendszerváltás körüli időkben a hajléktalanok számára hoztak létre. A budapesti gyermekvédelem egyik felelőse ezt állapította meg: „A ... kialakult ellátórendszer, mely legalábbis a fővárosban szakosodott különböző hajléktalan rétegekre, első látásra teljes körű ellátásra képes, valójában abba a csapdába keveredett, hogy egy belső lépcsőztetés keretében egy zárt rendszeren belül mozgatja az ellátandókat, mert a rendszerből való kiléptetéshez szükséges anyagi feltételekkel nem rendelkezik, így a hajléktalan rendszerből való kilépésre érett embereket nincs hova «kiléptetni», mert a “normál” társadalom nem biztosítja az ehhez szükséges csatornákat intézményesen. Ennek következtében a hajléktalanok ellátó rendszere folyamatos túlvállalásban van” (dr. Radoszáv 1997, 16).

Többféle tényező együttese vezetett ahhoz, hogy éppen 1997-re készült el a gyermekeket védelmező törvény. Ide tartoznak különféle oktatás- és szociálpolitikai fejlemények, a törvénykezés menete és a gyermekvédelemmel kapcsolatos közfelfogás változása. Továbbá az is, hogy Magyarország már korábban, 1991-ben aláírta, majd törvénybe iktatta az ENSZ Gyermekek Jogairól szóló Egyezményét. Végül – hosszú előkészítés után – 1997 áprilisában elfogadta az Országgyűlés, s novemberben életbe léptette a gyermekvédelmi törvényt (A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény). Ez a törvény több szempontból tartalmaz alapvető újdonságokat, s a korábban működő hazai gyermekvédelmi rendszerhez képest alapvető módosításokat irányoz elő. Ezért is érdemli meg a részletesebb elemzést.

Nagy változást hozott a törvény a korábban szétdarabolt gyermek-, illetve családvédelemben. Az intézmények, beavatkozások és jogkörök koordinátlanságát már a 70-es évek óta többen szónak tették. Az előző fejezetben magam is jeleztem, hogy a sikeresebb koordináció céljaira hozták létre az 1985 óta működő családsegítő szolgálatok hálózatát. A családsegítők azonban nem tudtak segíteni azoknak a gyerekeknek, akiknek családja nem tudott, vagy nem akart a gyerek helyzetén változtatni. Ha a gyereket körülvevő család nem tette meg a szükséges változtatásokat a gyerek érdekében, a szociális munkás viszont mégis ragaszkodott volna a változtatáshoz, a család egyszerűen visszautasíthatta a segítséget, „felmondhatta” az együttműködést. De nem csupán ez állt a háttérben annak, hogy a családsegítők nem mindig tudtak gyerekérdeket védeni, hanem az

is, hogy a gyerekekkel foglalkozó egyéb intézmények sem voltak eleve együttműködésre „ítélve”. A zavaros helyzetű gyerekek ügyében gyakran ezért nem lehetett a szociális munka eszközeivel segíteni. Ezen a helyzeten is változtatni szándékozott az új törvény, mely teljesebben igyekezett kialakítani és szabályozni a gyerekek védelmét szolgáló rendszert.

A törvény az alapelvek leírása után tisztázza a gyerekek és a szülők jogait és kötelességeit. Azután áttekintően, majd részleteiben rendelkezik a gyerekek védelmének rendszeréről, a pénzügyi és természetbeni ellátásoktól az alap- és szakellátáson át a hatósági intézkedésekig.

A törvény alapvető újdonságai

A gyerekek jogait írja le, s ezeket tekinti minden ellátás és intézkedés központi iránymutatójának. Minden gyerekre vonatkozik, deklarálja az összes gyerek jogát a védelemre.

- 1) Kimondja, hogy a gyereknek alapvető joga saját családjában élni, és ehhez támogatást kapni. Így a gyerekkel kapcsolatos anyagi támogatások rendszere a gyerekek védelmi rendszerének része.
- 2) Ha a gyerek kiemelése elkerülhetetlen, a családszerű elhelyezés elsődlegességét deklarálja úgy, hogy a testvérek lehetőség szerint egy helyen legyenek.
- 3) Deklarálja a szülő jogait abban az esetben is, ha felügyeleti joguk időlegesen szünetel.
- 4) Élesen elválasztja egymástól az alap-, illetve a szakellátást (alapellátásban a szülők felügyeleti joga érintetlen, szakellátás esetén a felügyeleti jog a szülőtől megvonatik). Élesen elválasztja a hatósági munkát a segítő munkától.
- 5) A gyámhatóságok munkáját két önálló részre osztja: az egyik a települési önkormányzattól független gyámhivatal, amely gyermekvédelmi feladatai közül a gyermekvédelmi szakellátáshoz, kapcsolattartási ügyekhez fűződő feladatokat lát el, a (szülők felügyeleti jogát megváltoztató) családba fogadás tartozik a hatáskörébe, a másik a jegyző, aki veszélyeztetettség esetén új elemként az alap- és szakellátás „határán” lévő védelembe vételért felelős.
- 6) Deklarálja, hogy a gyerekekkel foglalkozó minden szakembernek kötelessége, bármely állampolgárnak vagy társadalmi szervezetnek lehetősége jelezni, ha gyerek veszélyeztetettségéről szerez tudomást.

- 7) Létrehozza, leírja és szabályozza az alapvetően új szolgáltatásnak, a gyermekjóléti szolgálatnak az intézményét, mely működteti a gyerekekkel foglalkozó egyéb szolgáltatók gyermekvédelmi tevékenységének hálózatát, az úgynevezett jelzőrendszert.
- 8) A korábbi gyakorlat legitimálásaként kimondja, hogy a szakellátásban (korábban: állami gondozásban) nagykorúvá váló gyerekek 18 éves koruk után is otthont nyújtó ellátást kaphatnak, azaz gyermekotthonban vagy nevelőszülőnél maradhatnak egészen 24 éves korukig.

A továbbiakban (ebben és a következő fejezetben) részletesebben foglalkozom az alapellátáshoz kapcsolódó és az 1–8. pontokhoz tartozó újdonságokkal.

Újszerű elhatárolások

A gyermekvédelem állami feladatait és területeit új módon határozza meg a törvény. Élesen megkülönbözteti egymástól a gyereknek, illetve családjának pénzben, természetben vagy szolgáltatásokban nyújtott támogatását attól a támogatástól, amit akkor kap a gyerek, amikor nincs biztonságban családja körében, vagy nincs őt körülvevő család. Az előbbit a törvény gyermekjóléti alapellátásnak, az utóbbit gyermekvédelmi szakellátásnak nevezi.

Ez a megkülönböztetés élesen kirajzolja azokat a határokat, különbségeket, amelyeket a korábbi szabályozások összemostak:

- A kiegészítő családi pótlék (a rendszeres nevelési segély, majd a rendszeres gyermekvédelmi támogatás „utódja”) a gyerek családjának speciálisan a gyereknevelésre irányuló támogatása. Ez az alapellátáshoz tartozik, tehát folyósítását nem felügyelheti sem a szakellátást kezelő gyámhivatal, sem a szakellátott gyerekek elhelyezésével, tartásával foglalkozó megyei területi gyermekvédelmi szakszolgálat (korábbi nevén gyermek- és ifjúságvédő intézet, röviden GYIVI).
- Szintén az alapellátáshoz tartoznak különféle szolgáltatások, például a gyermekek átmeneti otthona, a helyettes szülői ellátás, a családok átmeneti otthona. A gyermekotthonok viszont a szakellátás részei, s ennek megfelelően azokban a család kíségetésére nem helyezhetők el gyerekek.
- A törvény élesen megkülönbözteti a gyermekjóléti alapellátáson és a gyermekvédelmi szakellátáson belül a segítő szolgáltatást a hatósági munkától. Mindenfajta segítő

szolgáltatást (annak nyújtását vagy megszervezését) az újonnan létrehozandó gyermekjóléti szolgálathoz telepít, mindenfajta hatósági munkát a települési jegyzőre, illetve az újfajta szervezetként működő gyámhivatalokra bíz. Továbbá a gyerekek védelmét szolgáló ellátásokat a szociális törvényből a gyermekvédelmi törvény hatálya alá emeli át, így a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást, és a hajléktalan családok elhelyezésének törvényi szabályozását.

- Végül a legátfogóbb változtatás: függetlenül attól, hogy a gyerekek hol, kivel élnek, a velük való foglalkozás szolgáltatási szempontból az állandó lakóhelyük szerinti gyermekjóléti szolgálat, hatósági-döntéshozatali szempontból pedig a jegyző, szakellátott gyerek esetén az illetékes gyámhivatal feladata.

Gyermekjóléti szolgálatként tehát egy, korábban nem létezett, központi jelentőségű szolgáltatást hozott létre az alapellátásban a törvény. A hatósági gyermekvédelmi munkát pedig két részre osztotta: a jegyző az alapellátási feladatok hivatali oldalát (azaz a védelembe vételt, illetve az átmeneti gondozásról szóló határozatok meghozatalát), a gyámhivatal a szülői felügyeleti jogot érintő hatósági munkát hivatott végezni.

Mostoha intézménytípusok

Van néhány olyan intézménytípus, amellyel a törvény „mostohán” bánik, ami kimaradt a szabályozásból, tehát elvileg 1997 novembere óta nem létezik, és határozottan hiányzik a gyermekvédelem rendszerében. Ilyen szervezet a csecsemőotthon, továbbá a hetesotthon.

A gyermekvédelmi törvény sok újdonságot tartalmazott, s nagy gondossággal fűzte egybe mindazt, ami a gyermekvédelmi rendszerben korábban jónak, használhatónak bizonyult, fogalmazta meg az egyes elemek funkcióit és egymáshoz való viszonyát. Már csak ezért is feltűnő a csecsemőotthonokkal, illetve a hetesotthonokkal való mostoha bánásmód. Így – bár a csecsemőotthon nem főtémámhoz, az alapellátáshoz tartozik – feltétlenül beszélnem kell arról is.

Az 1945 után kialakuló gyermekvédelmi rendszerre a korosztályi részekre szabdaltság volt jellemző. A három évesnél fiatalabb gyerekek csecsemőotthonba, a 3–6 évesek óvodás-, a 6–14 évesek iskolás-, az ennél idősebbek ifjúsági otthonba kerültek, ha kiemelték őket családjaikból. A *csecsemőotthon* az egészségügyi, a többi gyermekotthonok a művelődési tárcához tartozott. Az, hogy a csecsemőotthonok az egészségüghöz tartoztak, természetesen az intézmények elsősorban egészségügyi szemléletét húzta alá. A csecsemőotthonok vezetőjének gyermekorvosnak kellett

lennie (a 90-es években már pszichológus is lehetett), a gyerekekkel foglalkozó szakemberek is elsősorban egészségügyi végzettségűek voltak. Bizonyosan igaz az, hogy a három éves kor alatti életkor a testi fejlődés szempontjából (is) a legsérülékenyebb időszak az ember életében.

A csecsemőotthonok külön világot képeztek a gyermekvédelmi szakellátás intézményei között. Több olyan kérdés merült fel, mely a 0–3 éves korosztály kapcsán nagyobb jelentőséggel bírt. Ilyen a szülő-gyerek kapcsolat helye az intézetek életében, ilyen az a kérdés, hogy a gyerekekkel foglalkozó szakemberek mennyire menjenek közel a gyerekekhez, mennyire alakítsanak ki igazán személyes, már-már szülőpótló kapcsolatot, ilyen az örökbefogadás, a családgondozás kérdése.

Maga a Csecsemőotthonok Országos Módszertani Intézete készített egy tervet a 70-es évek végén, amelyben a gyermekvédelem szervezetére vonatkozó átszervezési javaslatot tettek. Olyan családgondozó hálózat kialakítását tartalmazza a javaslat, amely hivatott lenne a 0–3 éves veszélyeztetett gyerekek sorsának rendezésében eldönteni, milyen fajta segítség lenne a legmegfelelőbb. A családgondozó feladata lett volna mindenfajta támogatást megadni, illetve megszerezni a család számára annak érdekében, hogy a kisbaba csecsemőotthonban töltött ideje minimálisra csökkenjen. Az ő dolga lett volna e segítő folyamat idején minél gyakoribbá tenni a baba kapcsolattartását a szülőkkel. Bár a csecsemőotthonok természetesen időről időre részt vettek a gyerekekkel való teendők szakmai végiggondolásában, a nevelőotthonokban a 80-as években bekövetkezett sokszínű változtatás (koedukált, széles korhatárú otthonok, családszerű otthon-kialakítás, lakásotthonok létrehozása) nem érintette a csecsemőotthonokat.

A csecsemőotthonok egészségügyi szemlélete megnehezítette azokat a változásokat is, amelyek a nevelőotthonokban újdonságként egyre gyakrabban jelentek meg, mint amilyen a változatos külső programok szervezése, a szülői látogatások időpontjának rugalmassá tétele. Persze a csecsemőotthonok aránylagos rigiditása részben objektív okokra vezethető vissza. Csecsemő- és kisgyerekkorban sokkal szorosabb a napirend, a gyerekek napi ritmusának betartása alapvetően fontos. Mivel a kisgyerekek sokkal fogékonyabbak a fertőzésekre, egészségügyi védelmük érdekében alaposabb körültekintéssel kell védeni őket, mint az idősebbeket. Ezért is indokolt, hogy a csecsemőotthonokat gyermekorvos vezesse. De az orvosi vezetés néhol egyben túlzott óvatosságot képviselt, az egészségügyi szemlélet túlzott előtérbe kerülését eredményezte.

A gyermekvédelmi törvény egyszerűen „elfeledkezett” a csecsemőotthonokról. Egységesen gyermekotthonról beszél, ahol 0–18 (esetleg 24) éves gyerekek, illetve fiatal felnőttek kaphatnak elhelyezést. A gyermekotthonoknak olyan kialakításúnak kell lenniük, hogy befogadhassanak bármilyen korú gyereket (a törvény szerint maximum 40-et). Az elv szép, de jelen körülmények

között megvalósulatlan. A korábban nagyobb gyerekek által lakott otthonokban nincsenek olyan terek, illetve berendezések, ahol csecsemőket, kisgyerekeket biztonságosan lehetne nevelni, ahogyan a volt csecsemőotthonok sem alkalmasak nagyobb gyerekek fogadására. Egyszerű persze azt mondani: hát legyenek alkalmasak! Azonban ennek megvalósítása nem csupán anyagi kérdés (bár egyértelműen az is). Az intézményrendszer több évtized alatt alakult ki. Nem lehet egyik napról a másikra azt mondani, annak semmilyen létjogosultsága nincs. Nem lehet egyik napról a másikra megvalósítani azt, hogy az összes 3 év alatt szakellátásba kerülő gyerek nevelőszülőkhöz kerüljön, s így váljanak fölöslegessé a csecsemőotthonok. A nevelőszülők számára egy pici gyerek befogadása nem általános, hanem nagyon is speciális tudást, rátermettséget igénylő feladat. Ráadásul a szociális munkában járatos szakemberek egy része hangsúlyozza azt is, hogy a kiskorban szakellátásba kerülők egy jelentős részénél, ha az anya, illetve a szülők csecsemőotthoni látogatásaik alkalmával speciális segítséget, támogatást kapnak, gyakrabban válhatnak alkalmassá a gyerek hazavitelére viszonylag rövid idő után. A nevelőszülőnél történő elhelyezést e szülők közül sokan nem pártolják. Az a tapasztalat, hogy a csecsemőotthont inkább tekintik maguk a szülők átmeneti állapotnak, míg a nevelőszülőhöz kerülést szülőségük teljes kudarcaként élik meg, s hamarabb „leszoknak” a gyerekről, mint ha a gyerek csecsemőotthonban lenne.

A törvény életbelépése óta a csecsemőotthonok nagyrészt még működnek, de létük hosszú távon bizonytalanná vált. A korhatár szélesítése, és az otthonok más szolgáltatásokkal való bővítése létüket védené. Véleményem szerint a csecsemőotthonok szolgáltatásbővítési kezdeményezéseivel az az alapvető baj, hogy azokat sokszor nem szakmai érvek, hanem a létfenntartás szándéka motiválja. Ilyen szolgáltatás a hajléktalan, vagy az anyai szerepre éretlen, ezért fokozottan segítségre szoruló fiatal anyák (természetesen a csecsemővel együtt történő) befogadása. Ez egyben azt is jelentené, hogy a csecsemőotthon feladatának alapjait kellene megváltoztatni, hiszen a hajléktalanellátás, az anya-gyerekszálló „üzemeltetése” alapvetően különbözik a csecsemőotthoni munkától. Mindeközben a szakellátásban levő kisgyerekek egyelőre nemigen kerülnek ki a csecsemőotthonokból, hiszen a nagyobb gyerekek számára otthont adó gyermekotthonok nehezen tudják a kicsiket befogadni.

A törvénykezésből kimaradt másik intézmény a *hetesotthon*. Létrehozásának gyökereit a Fővárosi Gyermek- és Ifjúságvédelmi Munkaértekezlet 1968-as jelentésében találtam meg: „a gyermek- és ifjúságvédelemnek fel kell készülnie a szülők olyan fokozódó igényeinek kielégítésére, hogy gyermekeik számára szakképzett nevelők vezetésével internátusi elhelyezést biztosítsanak, szülői

joguk csorbitatlan hagyásával. Ezen igények megoldatlansága esetén a gyermekek egy része veszélyeztetetté válik és a szülői felügyelet megvonásával az állam kényszerül a gondozást vállalni.” A hetesotthonok létezése tehát olyan családok helyzetét oldotta meg, ahol a gyerek előbb-utóbb állami gondozásba kerülhetett volna. A hetesotthonok részben olyan családoknak jelentettek megoldást, ahol a szülők több műszakban, vagy az oktatási intézmények nyitva tartásánál tovább dolgoztak. Részben olyan családoknak nyújtottak lehetőséget a gyerek otthontartásához, ahol a szülők nem tudták, nem bírták az iskola elvárásainak megfelelően nevelni gyerekeiket, állandó vitában álltak az iskolával, s ennek a hármas harcnak (gyerek – család – iskola) gyakran volt előbb-utóbb az a „megoldása”, hogy a gyereket kiemelték a családból, s állami gondozásba vették. Sok gyerek végezte el úgy az általános iskolát, hogy 6–8 éven keresztül hetesotthonban volt, s minden hétvégét szüleivel tölthetett úgy, hogy a szülők mindvégig jogilag is megőrizhették szülői jogaikat.

A hetesotthonok korábban leginkább a fővárosban működtek. Fenntartójuk a Fővárosi Önkormányzat volt. A gyermekvédelmi törvény életbelépése óta a Főváros számára nem finanszírozza normatíva a fenntartásukat. Nem is lenne logikus a megyei szintű finanszírozás, hiszen a hetesotthoni elhelyezés a szülő kérésére történő elhelyezés, amely nem érinti a szülő felügyeleti jogát, így a törvény fogalommeghatározása szerint alapellátás, ez pedig települési feladat (a fővárosban ez kerületi szintet jelent). A gyermekvédelmi törvény nem létezőnek tekinti az ilyen intézményt, s ennek megfelelően a településeket nem kötelezik arra (s pénzügyileg nem támogatják abban), hogy a rászoruló gyerekek, családok számára hetesotthoni elhelyezésre nyújtsanak lehetőséget.

Az alapellátás egy másik, úgynevezett otthonszerű ellátást nyújtó intézménye, a gyermekek átmeneti otthona viszont a törvény szerint kötelezően előírt intézmény. Sok településen nem hozták azonban létre (nincs pénz és/vagy akarat a létrehozásukra). Ebből logikusan következik, hogy a hetesotthonok egy része számára az tűnik megoldásnak, hogy gyerekek átmeneti otthonának „nyilvánítja magát”. Ez – amennyiben talál olyan településeket, melyek ellátási szerződést kötnek vele – megoldja finanszírozási problémájukat, a települések pedig kipipálhatják a gyerekek átmeneti otthonának létrehozását, mint kötelező feladatot. Szakmai szempontból azonban a dolog egyáltalán nincs rendben. A gyermekek átmeneti otthonában ugyanis a törvény értelmében maximum hat hónapig lehet egy gyerek (ez egyszer három hónappal meghosszabbítható). Ennek az a magyarázata, hogy az átmeneti gondozási formákat (a gyerekek átmeneti otthona, a családok átmeneti otthona és a helyettes szülői ellátás) nem arra találták ki,

amire a hetesotthoni elhelyezést. Az átmeneti gondozás az átmenetileg hajlék vagy ellátás nélkül maradók számára biztosít ellátást akkor, ha a tágabb családban nincs olyan személy, aki ezt elvállalná. Ezzel szemben a hetesotthonban elhelyezett gyerekek családjának van otthona (hisz a gyerekeket hétvégén hazaviszik). Nem lehet egy gyereket ellátás nélkül maradónak nevezni, ha hétvégén van lakhatása, ellátása.

A gyakorlatban minden szakember tudja, hogy egy adott átmeneti otthon valójában hetesotthon. A gyermekek átmeneti otthona annak rendje és módja szerint véleményt kér a gyermekjóléti szolgálattól átmeneti elhelyezés vonatkozásában. A gyermekjóléti szolgálat pedig (ha indokoltnak tartja a hetesotthoni elhelyezést) javasolja az átmeneti elhelyezést. Látszólag mindenki jól jár, legfőképpen a gyerek, aki a tartalmát nézve hetesotthoni elhelyezés révén biztonságban élhet.

A szakmailag tiszta helyzetet azonban az szolgálná, ha a gyermekvédelmi törvény a meglévő szükségleteket kielégítő szolgáltatások meglétét elvárná. Azaz: mivel igény van a hetesotthonra, legyen a hetesotthon törvényben rögzítve, s a törvény teremtsen meg annak anyagi bázisát.

A gyermekek átmeneti otthona a gyermekét egyedül nevelő szülő számára nyújt megoldást arra az esetre, ha pl. kórházba kell mennie, illetve a hajléktalanná váló család gyermek tagjának nyújt elhelyezést arra az időre, míg a család felnőtt tagjai rendezik a lakhatásukat. A hetesotthon teljesen más indokoltságú elhelyezést ad. Nem állítom a fenti érvelésben, hogy a kétféle ellátást ne lehetne azonos intézményben nyújtani, de nem szerencsés összemosni a kétféle indokoltságú és típusú ellátást.

A hetesotthon a törvény előkészítése során sokáig a személyes gondoskodást nyújtó alapellátások között szerepelt. Az 1995. februári törvényi koncepciót a Család, gyermek, ifjúság 1995/2., 3. száma így idézi: „Személyes gondoskodást nyújtó alapellátás: a gyermekjóléti szolgáltatás, a gyermekek napközbeni ellátása és a bentlakásos hétközi vagy átmeneti gondoskodás.” A törvény végleges szövegéből azonban a „hétközi” gondoskodás mégis kimaradt.

Mostoha szolgáltatásfajták

Az előbbieken azokról az intézményekről szóltam, amelyeket a törvény nem ír le (mint amilyen a hetesotthon), illetve amelyeket beleolvaszt egy másik intézménytípusba (mint amilyen a csecsemőotthon). Most azokról a szolgáltatásokról lesz szó, amelyeket a törvény előír ugyan, de a törvény életbelépése óta eltelt több mint három év alatt jellemzően nem valósultak meg. Ilyenek

az átmeneti gondozást nyújtó szervezetek, intézmények, illetve a speciális szaktudást igénylő szolgáltatások (pszichológus, jogász).

Az átmeneti gondozás szolgáltatásáról a hetesotthonok kapcsán már volt szó. Az ilyen gondozás azt a célt szolgálja, hogy az átmenetileg ellátatlanul maradó gyerek lehetőleg ne kerüljön be a szakellátás rendszerébe. Ne induljon be az a jogi folyamat, amelyben a szülők „elveszítik” saját gyerekük felügyeletének jogát. Három átmeneti gondozási forma létezik a törvény szerint. Az egyik a helyettes szülői ellátás, a másik a gyermekek átmeneti otthona, a harmadik pedig a családok átmeneti otthona. A törvényből nem egyértelmű, hogy a településnek mindhárom ellátási formát kell-e nyújtania, vagy elég az egyiket biztosítani. Ha a háromféle ellátás indokoltságát vizsgáljuk, egyértelmű, hogy azok nem helyettesíthetik egymást, azaz teljes ellátást az a település tud nyújtani, amely mindhárom szolgáltatással rendelkezik.

A települések azonban a legritkább esetben valósítják meg mind a hármat. A jövő mindenképpen az lesz, hogy a települések keresztbeszerződnek egymással. Ha kialakul valamelyik szolgáltatásuk, azt nyújtani fogják a környéken lévő többi település számára is, míg a náluk nem megszerveztet ők fogják más településtől „bérelni”. Amíg ez a folyamat végbemegy, addig az átmeneti gondozásra szoruló gyerekek mindenképpen ellátási hiányt szenvednek, s jobb híján a szakellátásba fognak kerülni a szakemberek legjobb szándéka ellenére is.

Ha most előrenézünk az időben és feltételezzük, hogy minden település minden ellátást nyújt már (részben saját településén, részben szerződés alapján máshol), az átmeneti gondozás egyik alapelve mindenképpen sérülni fog. Ez az alapelv pedig az, hogy a gyerek a lehető legkevésbé szakadjon el eredeti környezetétől, lehetőleg pl. saját eredeti iskolájába járjon. E hátrány ellenére is a kistépülés lehetősége arra, hogy szakszerű segítséget nyújtson, a kölcsönösség.

Az átmeneti gondozás különböző formái közül a helyettes szülői ellátás ment át a legnagyobb változáson az eredeti elképzeléshez képest. Eredetileg ugyanis a helyettes szülői ellátást a következőképpen képzelték el: jogilag rendezzük azoknak az embereknek a helyzetét (s fizessük is meg őket), akik egy gyermek legszűkebb lakókörnyezetében alkalmasak arra, hogy az adott gyereket átmenetileg gondozzák. Amikor azonban jogszabályba kellett iktatni a szolgáltatás létrehozását, felmerült a munkáltatás és a képzés kérdése. Hogyan lehet hirtelen megbízni valakit, akinek korábban semmilyen kapcsolata nem volt a szakemberekkel? (Attól, hogy a szülő szívesen rábízna a gyereket, még nem biztos, hogy a gyermek tényleg biztonságban van nála.) Olyan emberek kaphatnak csak ilyesmire megbízást, akik garantáltan úgy bánnak a gyerekekkel, ahogyan az elvárható. Ahhoz, hogy kiderüljön az alkalmasság, ismerni kell őket. Tehát megszűnt az egyes

gyerekhez történő helyettes szülő választás, s e helyett született az az elképzelés, hogy minden településnek legyen néhány helyettes szülő a „tarsolyában”, aki készen áll arra, hogy szükség esetén gyereket fogadjon.

Ekkor fogalmazódott meg a helyettes szülők képzésének igénye is. A helyettes szülői ellátás nyújtása ugyanis nehéz, összetett feladat. A (sokszor egyik pillanatról a másikra) szülői ellátás nélkül maradó gyerekek általában rossz lelki állapotban vannak, bizonytalanok. A velük való foglalkozás nagy hozzáértést, sok türelmet kíván. A helyettes szülők számára tehát képzést szerveznek. Így alakult ki az a rendszer, ahogyan a helyettes szülői ellátás mai formájában szerveződik és bonyolódik.

A helyettes szülői ellátást végzők képzési tematikája megegyezik a nevelőszülők képzési tematikája alapjaival. Ez természetes is. Hiszen – bár az ellátandó gyerekek státusza különböző (a helyettes szülő a szülő kérésére alapellátásban, míg a nevelőszülő a szakellátásban, a szülő felügyeleti jogát megvonó határozat alapján) – arról van szó, hogy az ellátást végző megtanulja, hogyan kell jól bánni a gyerekekkel, aki nem saját vér szerinti gyerek, s úgy kell elfogadni, támogatni, szeretni a gyereket, hogy az ne zavarja a gyerek és vér szerinti szülei kapcsolatát. Ez azt jelenti, hogy aki a nevelőszülői képzést elvégezte, akár helyettes szülői feladatokat is elláthatna. Néhány megyében a szakellátásban dolgozó nevelőszülőket bízzák meg helyettes szülői feladatokkal. Ez a települési önkormányzatok számára szervezési egyszerűsítéssel jár (hisz a nevelőszülők könnyedén hozzáférhetők), de a szakellátás és az alapellátás összekeveredését jelenti. Ez a megoldás az esetek többségében csak formai jelentőségű, de egyes esetekben komoly zavart okozhat.

A másik két átmeneti gondozási forma közül a gyerekek átmeneti otthona az, amelynek funkciója szakmailag egyértelmű. Olyan védett, krízishelyzetben is igénybe vehető intézményről van szó, ahol pl. utcán talált, vagy otthonról menekülő gyerek helyezhető el. Három napig történhet ez a szülő kérelme, illetve beleegyező nyilatkozata nélkül. Ez a gyakorlatban azt is jelenti, hogy a szakembereknek három nap áll rendelkezésükre (elveszett vagy bántalmazott gyerek esetén) ahhoz, hogy felmérjék a lehetőségeket, s kiválaszthassák a gyerek számára legmegfelelőbb megoldást.

A családok átmeneti otthona alapvetően eltérő jellegű intézmény. Ez az ellátástípus korábban a szociális törvényben szabályozott hajléktalanellátás része volt. S most is az (mármint hajléktalanellátás). Problematikájáról, a „kiléptetés” nehézségeiről e fejezet elején már írtam.

Mint írtam, az itt említett három átmeneti gondozási forma a települések többségében még nem valósult meg. De vajon megvalósulhat-e? Szükség van-e arra, hogy a települések mindegyike fenntartsa mindhárom szolgáltatást? Jó lenne, ha a válasz igen lenne, de én irreálisnak tartom az elvárást.

Miért is lenne jó, ha a települések az összes lehetséges formáját biztosítanák az átmeneti gondozásnak? A válasz egyszerű és egyértelmű: ha mód és lehetőség van rá, mindenképpen jó elkerülni azt, hogy egy gyerek szakellátásba kerüljön, ha a gond az alapellátásban is megoldható. De ezek az átmeneti gondozást nyújtó szolgáltatások meglehetősen drágák. Ráadásul ritkán és kiszámíthatatlanul van szükség rájuk. Ezért sok kihasználatlan helyet kellene fenntartani ahhoz, hogy krízis esetén a bajban levő gyerekek, felnőttek a lakóhelye szerinti településen férőhelyet lehessen találni.

Hangsúlyozom viszont, hogy e szolgáltatások drágasága viszonylagos. A szakellátási férőhely még drágább, bár nem ugyanabból a pénztárcából fizetik. Az alapellátás biztosítása ugyanis a települési önkormányzat feladata, míg a szakellátást a megyei önkormányzat biztosítja. Ezzel a finanszírozási sajátossággal a későbbiekben részletesen foglalkozom majd.

A gyakorlatban sok helyen meg nem valósuló ellátások másik csoportjába a pszichológusok, jogászok, fejlesztőpedagógusok és egyéb speciális szakemberek tartoznak. A törvény azt mondja, a gyermekjóléti szolgálat nemcsak gondoz, hanem szervez is. Szolgáltatást szervez. Mindazokat a szolgáltatásokat szervezi, amelyekre a hozzá kerülő, a településén található gyerekeknek szükségük van. Szükségük van jócskán, de az ellátás erősen foghíjas. Minél kisebb településről van szó (bár az sem mindegy, hogy az ország melyik részén járunk), annál nehezebb speciális problémákra szakembert találni. Ennek háttere összetett, sokrétű. Az egyik eleme természetesen a pénz. Az apró településeken nincs helyben szakember, odaszervezésük nagyon drága (az utazást is meg kell fizetni). Felmerül a kérdés, miért kellene a szakembert a kistépülésre utaztatni, nem jelenthetne-e megoldást, ha a gyerek (család) utazna a szakember rendelési helyére. Bizonyos esetekben feltétlenül jobb megoldást jelentene, csak hogy ennek a rendszernek a kialakulásához mindenféle szervezési feladat elvégzésére lenne szükség. Más irányú gond, hogy pszichológus segítségét sokszor a gyerek (család) „betegségbeletartásának” a hiánya miatt sem lehet igénybe venni. Jellemző, hogy kis falvakban „úri huncutságnak” tartják a pszichológust, vagy „nem vagyunk mi bolondok” megjegyzéssel utasítják vissza a segítséget. A kisvárosokban, falvakban a másság (lassúbb fejlődés, neurotikus tünetek stb.) elfogadása is természetesebb.

Szolgálat (intézmény), vagy szolgáltatás

A törvényi újdonságok megvalósulási gyakorlata, a részletezett gondok elsősorban a nagyvárosok, jelentős lakosságú települések gyermekvédelmi munkáját jellemzi. Mi történhet a kistelepüléseken? A gyermekvédelmi munka újjászületésének egyértelmű központja a gyermekjóléti szolgáltatás, szolgálat. Ezért kell felvetni azt a kérdést, hogyan valósul meg a gyermekjóléti szolgáltatás szervezése kisebb településeken.

A gyerekek védelme szempontjából ott a legkedvezőtlenebb a helyzet, ahol a helyi vezetés azt gondolja, a gyermekjóléti szolgáltatásra nincs szükség, s a törvényi előírást „kipipálandó” hoz létre valamit, amit szolgáltatásnak nevezhet. Ezeken a településeken valakit, védőnőt, gyermekvédelmi felelőst vagy falugondnokot bíz meg a település a feladat ellátásával (egyéb teendői mellett), mondván, úgylis kapcsolatba kerül a gyerekekkel. Más településeken – komolyabban véve a feladatot – önálló személyt bíz meg a szolgáltatás nyújtásával, aki egyedül (a törvény előírása alapján egy nagyobb település szolgálatával együttműködve) szolgálat. Megint más helyeken több kistelepülés összefogásával úgynevezett térségi társulások gyermekjóléti szolgálatot hoznak létre.

A kisebb települések egész problematikája alapvetően különbözik a nagyvárosi gondoktól. A szomszédság, a rokonsági kapcsolatok sokkal elevenebbek, szorosabbak, mindennapibbak, s egészen más értelmet nyer például a bejelentési kötelezettség. Ahol szinte mindenki ismer mindenkit, ott mást jelent az átmeneti gondozás igénye is (amikor a szülők kérésére átmenetileg kell befogadni egy-egy gyereket az alapellátás keretei között).

A gyermekvédelmi törvény előkészítése során újra és újra felmerült a kérdés, milyen fajta szolgáltatás is legyen a gyermekjóléti szolgálat. A kérdés többszintűen vetődött fel. Milyen településnagyságot jelöljön meg a készülő törvény, mekkora lakosságszám felett kell a szolgáltatást intézményi formában megszervezni? A kisebb és a nagyobb lélekszámú településeknél milyen intézményt javasoljon, illetve milyen fogadjon el? A 80-as években zajló vita is visszaköszönt: mennyire új az, amit a törvény létrehozni kíván? Teljesen új, független szervezet legyen, vagy simuljon bele az eddig már meglévő szervezeti hálóba? Komoly pénzügyi gondot is felvetett ez a kérdés: minthogy a központi költségvetés nem tudja fedezni az új intézményhálózat létrehozásának és fenntartásának teljes költségeit, előírhatja-e a gyermekjóléti szolgáltatás független intézményként való létrehozását, ha pedig előírja, miből fogják a települések azt finanszírozni?

De a pénzügyi nehézségektől függetlenül is nagy szakmai vitát kavart a gyermekjóléti szolgáltatás intézményesülésének kérdése. A családsegítők egy csoportjának az volt a véleménye, hogy az új szolgáltatást a családsegítőkön belül kellene megvalósítani. A családsegítő szolgálatok ugyanis már a szociális törvény életbelépése után is elvesztettek bizonyos funkciókat. A szociális jogok egyre inkább elismert jogok lettek. Nem volt már akkora szükség a katalizátor szerepre. A polgármesteri hivatalok szociális ügyintézői is megtanulták, hogy az ellátásokat nem az érdemesség-érdemtelenység, hanem a rászorultság alapján osszák. A családsegítők jelentős része nem, vagy a hivatalnál lényegesen kisebb összeg felett rendelkezve segélyezett. A civil szféra megjelenésével a speciális érdekek gyakran egyesületek, civil szerveződések révén nyertek megfogalmazást. A családsegítők forgalma mindezekért sok helyen jelentősen csökkent. Szakmai erősödést és fontosságuk növekedését jelentette volna, ha a családsegítő bővül az új, törvényileg pontosan szabályozott funkcióval. A családsegítő szolgálatok egy része tehát komolyan „harcba indult”, hogy szakmailag alátámasszák, s így elérjék: a gyermekvédelmi törvényben megfogalmazott szolgáltatásokat az ő keretükön belül oldják meg.

Szervezeti megoldásokra a szociálpolitika és gyermekvédelem területén is könnyen lehet érveket találni pro és kontra. Az egyetlen intézmény mellett szól, hogy mind a családsegítőben, mind a gyermekjólétiben úgynevezett komplex családgondozás folyik. A kiegészítő szolgáltatások (pszichológiai, jogi segítségnyújtás) könnyebben megszervezhetőek és olcsóbbak, jobban kihasználhatóak akkor, ha közös az intézmény. A külön intézmény mellett szól, hogy a komplex családgondozás a kétfajta ellátásban mégiscsak különböző. A gyermekjólétiben a szociális munkás a családról gondolkodva a gyerek érdekét tekinti elsődlegesnek akkor is, ha ez nem azonos a szülők (vagy más családtag) érdekeivel. Az egybeolvadást ellenzők egyik jelentős érve az volt, hogy a családsegítők egyik legfőbb elveként megfogalmazott ’önkéntesség’ sérülne. A családsegítőben ugyanis az együttműködést a családnak bármikor joga van megszakítani. A gyermekjólétiben azonban ez nem mindig valósulhat meg (értelemszerűen akkor nem, ha ez sérti, sértheti a gyerek érdekeit). Az első találkozáskor az előző gondolatnak megfelelően a kliens felvilágosítása, a megkötött szerződés is más.

A törvény végül kétarcú és megengedő lett: A település nagyságát illetően a harmincezes lélekszámot tekinti határvonalnak (hasonlóan a családsegítéshez és a hajléktalanellátáshoz). Kisebb településnél a szolgáltatást írja elő, nagyobb településnél szolgálatot kell működtetni. Nagyobb településnél a szolgálat megszervezését illetően a törvény nem köti ki az intézményi önállóságot, de önálló szakmai csoport meglétét igen. Olyan funkciókkal ruházza fel a

gyermekjóléti intézmény vagy csoport vezetőjét, amely nagy önállóságot és felelősséget jelent az egyik oldalon, miközben a tényleges szervezeti önállóságát nem garantálja. Véleményem szerint sokat veszített az ellátás a sokszínűségéből, és sérült a választhatóság elve az integrált családsegítő és gyermekjóléti intézmények létrejöttével. A kliensnek joga lenne eldönteni, milyen jellegű intézményt keres fel. A családsegítő szolgálatoknál önként jelentkező családok pedig adott esetben azon kaphatják magukat, hogy segítőjük (a szociális munkás) az önkéntesen kötött együttműködési szerződést egyoldalúan felrúgva hirtelen kötelezi őket a közös „munkára”, feltételeket szabva a gyerek családban maradására. Ez semmiképpen nem tesz jót a hangsúlyozottan önkéntes családsegítő szolgáltatásnak.

Pénzügyi források

A különféle szolgáltatások költségeit, árát és a felhasználás hatékonyságát a gyermekvédelmi (és más szociálpolitikai) szervezeteknek is kalkulálniuk kell. Tudnivaló azonban, hogy ez mennyire bonyolult eljárás. Miként az egészségügyi szűrések következtében előálló „megtakarítások” körvonalazásához nagyon sokféle és sokszor bizonytalan feltételezésekkel lehet csak eljutni. Ugyanígy az otthonában maradó, ott segített idős ember is egyértelműen kevesebbe kerül, mint a szociális otthonban élő. (S akkor még nem szóltunk arról – az ilyen ember lelki békességéről –, ami pénzügyileg nem kalkulálható). Mindenféle számítási próbálkozás azt bizonyítja, hogy olcsóbb a korai szűrés, a korai segítség a bajokon, az alapellátás, mint a környezetből való kiemeléssel járó, teljes ellátást nyújtani kénytelen szolgáltatás. A gyermekvédelemben is biztosan igaz, hogy a prevenció, az alapellátás olcsóbb, mint a gyerek családból való kiemelése.

Ezt a megállapítást azonban ki kell egészíteni azokkal a megfontolásokkal, amelyek az ellátások fenntartásának szabályozására vonatkoznak. Témám szempontjából most igazán lényegesnek azt tartom, milyen zsebet, kinek a pénztárcáját terheli a több vagy kevesebb kiadás; vajon a gyakorlat megméretteti-e valahol, hogy így vagy úgy több-e, vagy kevesebb-e a kiadás.

A törvény életbelépését megelőző szabályozás szerint

- helyi, települési szinten finanszírozott mindennemű alapellátás (oktatás, gyermekvédelem),
- megyei (regionális) szinten finanszírozzák azokat az ellátásokat, amelyek az alapellátásban kudarcot vallott esetekben szükségesek (az állami gondoskodás formáit),

- központilag finanszírozottak azok az ellátások (zárt intézetek, javító-nevelő-otthonok), amelyekhez a megyei szintű ellátások sem elégségesek.

A gyermekvédelmi törvény előkészítése során felmerült ugyan, hogy rendbe kellene tenni a gyermekvédelemre fordított kiadások finanszírozását, ez azonban nem történt meg, a finanszírozás fonákságai megmaradtak. Egy települési önkormányzat addig hivatott saját költségvetéséből (részben természetesen központi költségvetésből származó ún. normatív pénzekből) finanszírozni egy-egy kedvezőtlen helyzetben lévő gyerek megsegítését, ameddig szükségessé nem válik, hogy családjából kiemeljék. Mihelyt ez megtörténik, nem a település, hanem a megyei szint pénztárcáját terhelik a költségek (természetesen ebben az esetben is részben normatív pénzből). A település tehát – anyagilag legalábbis – egyértelműen abban érdekelt, hogy minél hamarabb „feladja” megyei szintre a segítségre szoruló gyereket, hiszen attól kezdve nem ő fizet az ellátásáért.

Paradox helyzet: minél több pénzt költ egy település az alapellátásra, a megelőzésre, annál több gyereket tud otthonában tartani. A családok, a gyerekek segítése, támogatása azt eredményezi, hogy a gyerekek a családban maradhatnak, azaz továbbra is a település bukszáját terhelik. Minél kevesebb pénzt fordít a tényleges megelőzésre, annál inkább és hamarabb „megszabadul” a nehezen kezelhető, segítségre szoruló gyerekektől, annál kevesebb pénzre van szükség a megelőzéshez. Nem azt mondom, hogy a gyakorlat szerint a települések jellemzően indokolatlanul szabadulnak meg egy-egy sok gondot okozó gyerektől csupán azért, hogy ne nekik kerüljön pénzbe. De a másik oldalról megközelítve nagyon is „él” a paradoxon: az alapellátásra szánt önkormányzati költségvetés összege nem attól függ, hogy az ott élő gyerekeknek mire van (lenne) szükségük, hanem mindig attól, mennyi az arra szánható „maradék” pénzkerete a településnek.

Tételezzük fel, hogy a települési önkormányzat fizetné az illetékességileg hozzá tartozó gyerek állami (közösségi) ellátásának minden költségét (az oktatási intézménytől a gyermekotthonig). Ebben az esetben utána számolna: nem éri-e meg, ha több pénzt fordít kisebb létszámú osztályok fenntartására, az iskolai szabadidős programok megszervezésére, a családok együtt maradását támogató szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátórendszerre.

Ezt a szempontot azonban az 1997-es gyermekvédelmi törvény sem vette figyelembe. Változatlanul „háromemeletes” az ellátás finanszírozása.

A finanszírozás „egy pénztárcába csoportosítása” persze nem egyszerű dolog. ” Nem lehet minden egyes településtől megkövetelni, hogy gyermekotthonokat, nevelőszülői hálózatot,

fogyatékosotthonokat stb. tartson fenn. De azt talán igen, hogy az egy-egy férőhelyre kiszámított minimális intézményi, fenntartási normatívát, az igénybevételi költségterítést (természetesen igénybevétel esetén) az intézmény fenntartójának (amely talán maradhatna a megyei szint) fizesse be. Ez a megoldás olyan, régóta meglévő intézményi struktúrákba nyúlna bele, melynek hosszú idő óta sajátos „önfenntartó” lendülete is van.

1993 márciusában a Népjóléti Minisztérium által közzétett gyermekjóléti és gyermekvédelmi koncepcióban a következő szerepel: „A települési önkormányzatnak nincs valós anyagi érdekeltsége az állami gondozásba vétel megelőzésére, a helyi megoldások választására. Finanszírozási szempontból egyenesen előnyösnek tarthatja, ha a jelentős segélyeket és más szociális ellátásokat igénylő család problémáit áthárítja a tőle függetlenül működő megyei fenntartású rendszerre.” A gyermekvédelmi törvény koncepciójának a 1995-ös változata tartalmazta a következőt: „A teherviselés arányos megosztása érdekében az állandó lakóhely szerinti önkormányzat a szakellátásban részesülő gyermek ellátáshoz hozzájárul” (Koncepció a gyermekek...1995, 10). És élesen megfogalmazódik még a törvény életbelépése előtt: „A gyámügyi előadó abban érdekelt – és a szakemberek becsületére legyen mondva, ezzel egyre kevesebben és egyre nehezebb szívvel élnek –, hogy a gyerek elkerüljön a családjából. Ebben az esetben nem kell tovább a család gondjával foglalkozni, segélyt biztosítani, együttműködni, partnereket keresni és megnyerni, az önkormányzatot pedig tehermentesíti az állami költségvetés, amely automatikusan finanszírozza a bekerült gyerek ellátását” (Herczog 1997, 126). Továbbá: „Az állami gondoskodás intézményrendszerébe utalt gyermekkel kapcsolatban költségek nem jelentkeznek a települési önkormányzatoknál, ezért családjukba történő visszahelyezésükben ellenérdekeltek. A jelenlegi finanszírozási rendszer széttagolja az egymással szorosan összefüggő területeket. Nincs érdekelve a helyi társadalom abban, hogy a helyben keletkezett problémákat helyben oldja meg” (Koncepció a gyermekek... 1995, 6).

Az alap- és a szakellátás finanszírozásának „emeletességén” túl más gondok is terhelik a gyermekjóléti ellátások pénzügyeit. A települési önkormányzatok alapfeladataik ellátásához a központi költségvetésből normatívát kapnak. A normatíva általában nem elégséges ugyan a feladat ellátására, azt az önkormányzatnak saját bevételeiből pótolnia kell, mégis iránymutató arra nézve, körülbelül mekkora összegből kell az adott feladatot megoldani. A gyermekjóléti ellátások azonban nem képeznek önálló normatívát. A feladatok egy része az általános szociális normatívában jelenik meg, másik része a családsegítő és gyermekjóléti ellátásokra kapott

intézményi normatívában, míg a gyermekek átmeneti gondozást (a helyettes szülői ellátást, a családok, és a gyermekek átmeneti gondozását) külön célzott normatíva biztosítja.

A településeknek ezért nem fűződik gazdasági érdekük az önálló gyermekjóléti szolgálat létrehozásához, hisz ugyanannyi normatív támogatást kapnak, ha családsegítő szolgálaton belül működtetik a gyermekjóléti alapellátást, mint ha önálló intézményük van erre a feladatra. De élesebben is megfogalmazható a normatívából levonható következtetés: minél több pénzt juttat a település a családsegítési feladat ellátására, annál kevesebb normatív támogatás „jut” a gyermekjólét biztosítására, és fordítva. Ez az általános szociális normatívára is igaz, amely magában foglalja a családsegítést, a gyermekjóléti alapellátáson kívül a házi segítségnyújtást, étkeztetést, pénzbeli támogatásokra fordított összegeket is.

Milyen módon látják el a települések a gyermekjóléti szolgáltatást?

Az apró települések alapvetően kétféle ellátási módot választottak. Az egyik a szolgáltatást nyújtó személy megbízása, a másik a társulások megoldás. Az egy személy megbízását s a társulások formát is létre lehet hozni úgy, hogy az – ha nem is a nagyvárosok gyermekjóléti szolgáltatásával azonos színvonalú, de – tisztességes, a gyerekek jobb létét biztosítani tudó ellátást nyújtson. De ki lehet pipálni a feladat ellátását úgy is, hogy az nem felel meg a törvény által megálmodott gyermekvédelem követelményének. Sok kistépülésen kapott a védőnő megbízást a gyermekjóléti szolgáltatás nyújtására úgy, hogy új munkaköri leírásában ez a szolgáltatás is szerepelt, egyébként pedig körülményeiben, szaktudásában, de még fizetésében sem változott semmi. A társulások egy részéről pedig elmondható, hogy az nem nyújthat hathatós segítséget a rászoruló gyerekeknek sem. Akad olyan társulás, amely 5 szociális munkással 45 települést lát el. Ezekből a számokból egyértelműen látható, hogy a feladat nincs ellátva, a települések formálisan mégis eleget tettek a törvény által előírtaknak.

A nagyobb városok a szolgáltatást intézményi formában nyújtják, s ezekben is változatos a kép. Jogszabályban szerepel, hogy egy-egy szociális munkás hány családdal, illetve gyerekkel foglalkozhat egy időben (25 család, 40 gyerek), illetve mekkora lakosságszám mellett hány szociális munkás, illetve fejlesztő pedagógus szükségeltetik, hány órában kell jogászt, pszichológust alkalmazni. Ám e jogszabályi számok nem előírásként, csupán ajánlásként, irányzámként szerepelnek a rendelet mellékletében. Így az önkormányzat problémaérzékenysége múlik, és/vagy pénzügyi lehetőségeitől függ, milyen létszámmal képze

el a gyermekjóléti szolgálatot, milyen költségvetéssel látja el, s mennyire veszi komolyan kritikáit, javaslatait.