

A családsegítő szolgálatok és a gyermekjóléti szolgálatok helyzete - azonosságok és különbségek

Első körben a MACSGYOE régiói átbeszélték a címben jelzett témát és elküldték véleményüket írásban, a Szakmai Bizottság pedig megvitatta a kérdéseket. Ezek alapján állt össze ezt az anyag.

A jogszabályok fogalomhasználatát figyelembe véve arra az eredményre jutottunk, hogy a hatósági döntés-előkészítő feladatok kivételével mindkét szolgáltatás alaptevékenységei a következők:

Alaptevékenységek: Szervezés - szolgáltatás – gondozás

Főtevékenységek:

- Információadás
- Ügyintézés segítése • Segítő beszélgetés
- Szociális, mentális esetkezelés • Kríziskezelés, krízisintervenció • Családlátogatás
- Tanácsadás
- Családterápia/konzultáció • Mediáció
- Csoportmunka
- Juttatások (dologi javak, szolgáltatások közvetítése) • Közösségi rendezvények
- Környezettanulmány készítés • Adminisztráció
- Jelzőrendszer működtetése
- Esetmegbeszélés, esetkonferencia, jelzőrendszeres fórum
- Kapcsolattartás önkormányzattal, társszervekkel, civil- és egyházi szervezetekkel, önkéntesekkel
- Szakmai fórumok szervezése
- Szakértői csoport-konzultáció, kerek asztal megbeszélések
- Szakmai személyiségfejlesztés (eset-, team-megbeszélés. szupervízió, képzés, továbbképzés)
- Forrásteremtés
- Terepoktatás
- Vezetői tevékenység
- Módszertani tevékenység

A védelembé vétel az, aminél a gyermekjóléti szolgálat tevékenysége elválik. Azonban a hatósági döntés-előkészítő feladatok a családsegítésben ugyanúgy megjelennek: adósságkezelés és aktív korú nem foglalkoztatottakkal történő kötelező együttműködés formájában.

Előre meghatározott, keretet adó szempontsor alapján haladva történt a feldolgozás a régiókban és a szakmai bizottságban. Hat kérdés mentén jártuk körül a témát, melyek a következők voltak:

- Mik a hasonlóságok és különbségek a családsegítés és a gyermekjóléti szolgáltatás között?
- Milyen a munkamegosztás a két szolgáltatás között?
- Milyen térségi szintre (települési, mikro, kistérségi) telepítenénk az egyes feladatokat? • Milyen speciális módszerek kerülnek alkalmazásra a két szolgáltatás területén?

- Indokolt-e a külön szolgáltatásban történő feladatellátás, vagy inkább a szakmai integrációt válasszuk?
- Hogyan tovább? Itt az ideje a szervezeti összevonásnak, vagy sem?

A kérdésekre adott válaszok alapján az alábbi összefoglalást tehetjük:

A régebbi, szűkmarkú segélyezési rendelkezéseket 1993-ban váltotta fel a szociális törvény, amely először szabályozta törvényi szinten a rászorultsági alapon nyújtott ellátások jelentős részét, s a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás - köztük a családsegítő szolgáltatás is - bevezetésre került. Az újonnan felállított rendszerben értelemszerűen a családsegítő feladatai között szerepelt a jogokról, lehetőségekről való tájékoztatás, azonban nem szabad megfeledkezni arról, hogy a tájékoztatás és információnyújtás csak egy szeletét képezte a tevékenységnek. A szociális jogok egyre elismertebb jogok lettek - legalábbis jogszabályi szinten -, de a gyakorlat és a kutatások is bizonyítják (pl. számos kistélepusen a 2004. májusától normatív módon szabályozott LFT nem igényelhető), hogy nem minden településen egyformán biztosítottak. Mi sem bizonyítja jobban ennek a valóságát, mint a Szociális Információs szolgálat életre hívása: Sztv. 61.§. (1) A szociális információs szolgáltatás célja, hogy az e törvényben meghatározott, illetve egyéb, a szociális biztonság megteremtéséhez kapcsolódó ellátásokat és szolgáltatásokat igénylők megfelelő tájékoztatást kapjanak az ellátások hozzáférhetőségével és az igénybevitelükre vonatkozó szabályokkal kapcsolatban. A gyermekjóléti szolgálat létrehozásának történéseit Szöllősi Gábor az alábbi írásában jól szemlélteti:

„A gyermekjóléti szolgáltatás létrehozására azért kerül sor, hogy a gyermekvédelmi problémák kezelésének első szintjét ne a gyámhatóság tevékenysége, hanem egy személyes szolgáltatás jelentse... 1997 előtt a családsegítés legfeljebb elvileg szolgált a veszélyeztetett helyzetű gyermekek problémáinak kezelésére. Az országban csak nagyon kevés helyen alakult ki olyan informális kapcsolat a segítő szolgálat és a gyámhatóság között, amely lehetővé tette a munkamegosztást.” /Szöllősi Gábor: A gyermekjóléti szolgáltatás átszervezésének kérdése/

„A gyermekjóléti szolgálat a gyermekvédelem alapellátási részének magyarországi történetében az első olyan szolgáltatási elem, amelyet nem spontán kialakulását követően törvényesített a hatalom (mint a nevelési tanácsadót és a családsegítő szolgálatot), hanem felső elhatározásból hozott létre, a törvényhozás "talált ki".

A két, egymást sok területen átfedő szolgáltatás között több helyen megindult a rivalizálás, ami megosztja a szociális szakma e területét. Mindez kihat a lobbytevékenységre, másrészt a nyomásgyakorlásra (Ez a két szolgáltatást érintő 2006-os költségvetési egyeztetéskor is érzékelhető volt.). A párhuzamos tevékenységek miatt a kompetenciahatárok sem húzhatók meg egyértelműen, ami a megcélzott csoport számára is kiszámíthatatlanságot, bizonytalanságot okozhat, mindemellett a szociális munkások etikai kódexének betartását is nehezítheti. „A szociális munkás felelőssége, hogy saját kompetenciáján belül - a tevékenység szolgáltató vagy hatósági jellegének megfelelően - nyújtson szolgáltatásokat. Más szakemberekkel történő együttműködés során a szociális munkás azok kompetenciáit tiszteletben tartja, ez azonban saját felelősségét az eset további kezelésében nem csökkentheti”.

„A gyermekjóléti és családsegítők viszonyáról szóló vita legutóbb azzal jutott nyugvópontra, hogy a törvények (a Sztv. és a Gyvtv.) a családsegítést általános jellegű ellátássá minősítette, a gyermekjóléti szolgáltatást pedig speciális jellegű ellátássá. /Szöllősi Gábor/.

A fenti idézet alapján - és törvényi szinten - az általános ellátás a családsegítés, ami önkéntesen vehető igénybe, a speciális ellátás pedig a gyermekjóléti szolgáltatás. Két kérdés

merülhet fel: miként valósulhat meg olyan településeken gyermekjóléti szolgáltatás, ahol nincs meg hozzá az adott településen a családsegítő szolgáltatás? Ha az egyik általános a másik speciális feladat, akkor a tevékenységben mutatkozó párhuzamok megszüntethetők, az egyértelmű kompetenciahatárok tisztázhatók?

A két szolgáltatás lényegi különbsége: a hatósági intézkedés kezdeményezése. Jelentős kérdés, hogy az igénybe vevők meg tudják-e különböztetni a két szolgáltatást?

A család kezelésének dimenziójában úgy fogalmazódott meg a különbség, hogy a családsegítés a család diszfunkcionális működését próbálja kezelni, a gyermekjóléti szolgáltatás pedig a gyermeknek a szülővel (valamint más, pl. iskolával) kapcsolatos hibáit hivatott javítani.

A két szolgáltatás két jogszabály mentén működik. A két törvényt harmonizálni kellene, a gyakorlati tapasztalatokra építve kell a helyi szinten is a látens feszültségeket egységesíteni, csökkenteni.

„A szociális törvény a felnőttek segélyezését tette teljesebbé. A gyermekek segélyezése a gyermekvédelmi törvény hatálya alá tartozik. Máig nem foglalta egységes keretbe az egész segélyrendszert és a kapcsolódó szociális szolgáltatásokat, ezt számos alacsonyabb rendű jogszabály mellett két törvény szabályozza. Ilyen formán a jogszabály és a kormányzati retorika ellenére sincs a családot egészében védő segélyezés. „/Ferge Zsuzsa: Elszabaduló egyenlőtlenségek, 2000./ Valamint a család integritását biztosító egységes, egymásra épülő szolgáltatási rendszer sem épült ki.

Egyik oldalról az egymásra épülést, egymás kiegészítését akadályozza a két szolgáltatás közötti párhuzamos tevékenységek sora, másrészt a tevékenységek közötti átfedések azt sugallják az autonómiával rendelkező települési önkormányzatok számára, hogy a két szolgáltatás működtetése felesleges - költségkímélő megoldásként csak az egyik alapszolgáltatást finanszírozzák. Nagyobb a területi lefedettsége a gyermekjóléti szolgálatoknak, mint a családsegítő szolgálatoknak, de a számok azt mutatják, hogy a fél- és egyszemélyes szolgáltatások működtetése okozza ezt a lefedettséget. Ezek szakmai színvonala pedig többnyire igen alacsony.

„A gyermekjóléti szolgáltatás specifikuma az, hogy elsődleges célja a gyermek érdekeinek védelme, ami különösen akkor válik fontossá, ha érdekellentét áll fenn a gyermek és családtagjai között" (Szöllősi Gábor)

„A gyermekjóléti szolgáltatás tartalmát tudatosan úgy határozták meg, hogy az ne csak a veszélyeztetett gyermekekre irányuljon, hanem minden családra (támogató szolgáltatások révén) illetve a kockázati csoportokra (prevenció keretében)". /Gyermekjóléti alapellátás-segédanyag a szociális szakvizsgához. Szerk: Szöllősi Gábor, 2004/

A gyermekjóléti szolgálatok gyakorlati szakmai munkáját meg kellene vizsgálni abból a szempontból; hogy ezen arányok - a fenti tevékenységek, mint: a veszélyeztetett gyerekek aránya, támogató szolgáltatások, prevenció - milyen súllyal oszlanak meg a tevékenységek között. Azt tapasztaljuk, hogy a hangsúly sajnos erőteljesen eltolódott a hatósági döntés-előkészítő feladatok irányába. Amennyiben a védelembe vettekkel történő munka adja a gyermekjóléti szolgálatok fő tevékenységét - ami valószínűnek tűnik -, akkor érdemes megnézni a szabályozási szándék és a tényleges tevékenység közötti különbségek okait. Emellett tenni kell valamit annak érdekében Egyesületi szinten is, hogy a Szöllősi Gábor által felsorolt egyéb, nagyon fontos tevékenységek kellő súllyal jelenjenek meg a gyermekjóléti szolgálatok mindennapi szakmai munkájában. Ez a településeken élőknek és a szakembereknek is elemi érdekük!

A két szolgáltatásnál a kialakult gyakorlatban különbségeket tapasztalhatunk a családgondozás folyamatában is.

Családsegítés keretében végzett családgondozás:

- Különböző ellátások igénybevételénél közreműködik • Egyes életciklusok sajátos problémáival foglalkozik • A családdal és az egyénnel foglalkozik
- Különböző rétegek problémáit segít megoldani
- Stabilitás megőrzésére törekszik, illetve a megelőzésre • Jellemzője a közösségi ellátás, a csoportmunka
- Igénybevétele az önkéntességre épül
- Az ügyfél cselekvését egészíti ki, nem helyette cselekszik
- A megállapodásban foglaltak be nem tartása a gondozás megszűnését eredményezi • Az ügyfél számára nincsenek negatív következményei
- Csak az ügyfél jogai dominálnak, a kötelezettségek súlytalanok

Az utolsó két pontban felsoroltak az adósságkezelési esetekre és a rendszeres szociális segélyezett kötelező együttműködésére nem vonatkozik, mert a kötelezettségek megszegése anyagi veszteséggel járhat a kliensek számára.

Gyermekjóléti szolgáltatás keretében végzett családgondozás:

- Az igénybevétel az esetek többségében nem tekinthető önkéntesnek, mivel „más gyermekvédelmi intézkedés” fenyegetettsége áll fenn
 - Ügyfél a gyermek, akinek „mindenek felett álló érdekét” a családgondozó ismeri fel és fogalmazza meg
 - A gyermek valós érdeke gyakran ellentétes a szülők és esetlegesen a gyermek pillanatnyi érdekével
 - A megállapodásban foglaltak be nem tartása nem eredményezheti a gondozás megszűnését
- Általában jogok és kötelességek összhangjára épül, a kötelezettségek mulasztása negatív következménnyel jár.

Az a véleményünk, hogy mindkét szolgáltatásra szükség van, de a jelenlegi jogi szabályozás ellentmondásaira fel kell hívni a figyelmet. A feladatok, tevékenységek újragondolása, más formában történő (kompetenciákat egyértelműen tisztázó) szabályozása szakmailag és nem utolsó sorban gazdaságossági szempontból nagyobb hatékonyságot eredményezhetne, ez persze a területen dolgozó szakemberek szemléletétől, ellenállásától is függ.

A családi életciklusok egy részét - igaz jelentős és .hosszú időn keresztül fennálló szakaszt - ölel fel a gyermekek nevelésének időszaka. Ha ebből a megközelítésből indulunk ki, akkor a családsegítés tágabb intervallumot és érintett kört céloz meg, mint a gyermekjóléti szolgáltatás, különösen úgy, ha a családsegítés a kiskorúra is kiterjedhet.

Kiskorú személyre a családsegítés akkor terjedhet ki, ha

- u) a kiskorú családtagjának ellátása a családsegítés keretében indult, és
- b) a kiskorú érdekei - a gyermekjóléti szolgáltatás igénybevétele nélkül - e szolgáltatás keretében is megfelelően biztosíthatók.

Ezzel elismerésre kerül, hogy a családsegítőben is foglalkozhatnak kiskorúval. Akkor tehát át kell gondolni azt, hogy melyek azok a feladatok, amiknek az ellátása kizárólag a gyermekjóléti szolgálatokban valósítható meg. Ezzel elkerülhető lenne a párhuzamosság, melyet a hozott problémák is nap, mint nap megmutatnak.

A szakmai integrációval nem, de a szervezeti integrációval a többség egyetértett. Egyetértettek a régiók abban is, hogy - főként kisebb településeken - az alapszolgáltatások integrált formában történő megszervezése a célszerű és az alapszolgáltatásokhoz való hozzáférést minden ember számára biztosítani kell, természetesen a hatékonysági szempontokat figyelembe véve.

A két szolgáltatás szervezeti integrálása egyfajta homogenizálódást is jelenthet, ezért fontosak a speciális szolgáltatások. A családsegítésnél megjelent az adósságkezelés és a rendszeres szociális segélyezettekkel való együttműködés. Az irány tehát az, hogy a jogok, pénzügyi ellátások mellé intézményi szolgáltatások rendelődnek (pl. adósságcsökkentési támogatás - adósságkezelési szolgáltatás, rendszeres szociális segély - együttműködésre kijelölt szerv). Azt, hogy mi kerüljön a speciális feladatok közé, a szükségletek alapján kellene differenciálni. Hiszen a hatékonyság elve úgy biztosítható, ha a szolgáltatásokat valós igényekhez illesztjük. A családsegítésnél a korábban hatályos Sztv. megkülönböztetett általános és speciális feladatokat. Ez lehet egy kiinduló pont.

A gyermekjóléti szolgálat esetében ezt úgy fogalmazhatjuk meg, hogy speciális szolgáltatás lehet mindaz, amit jelenleg a jogszabály a gyermekjóléti központhoz rendel (természetesen a 40000-es határt módosítani kellene, ugyancsak a szükségletekhez illesztve), kiegészítve az iskolai szociális munkával.

Kérdés, hogy a szolgálatok a már meglévő szolgáltatások mellett mennyi és milyen további szolgáltatásokat tudnak maguknak megszerezni és megszervezni? Mik az ésszerű határok? Mekkora a kapacitás?

A cél, hogy a két szolgáltatás ne kannibalizálja egymást, hanem a speciális szolgáltatások mentén próbáljon egymás mellett, egymást erősítve működni.

A minőségi szolgáltatáshoz minőségi szolgáltató kell, nem feltétlenül csak pénz. A minőségi szolgáltatás további feltétele (sok egyéb mellett), hogy stabil, kiszámítható, kampánymentes, nincsenek benne ad hoc megoldások, nélküli a statisztikai szemléletet és a bürokráciát, nem „szélfűtta gondolatok” kísérleti terepe.

Ha megvizsgáljuk a szolgálatok hatósági feladatainak folyamatát és eredményességét, akkor a következőket tapasztalhatjuk:

- A védelemben vétel súlytalan és eredménytelen, ha a hatóság saját határozatát nem tudja (vagy nem akarja) foganatosítani. Az esetek jelentős részében látszattmegoldás, ami lejáratja a hatóságot is és a gyermekjóléti szolgálatot is.
- Az adósságkezelés nem klasszikus hatósági feladatkör. Átmeneti megoldás a nehéz anyagi helyzetbe került családok számára, igen sokszor csak tüneti kezelésre használják - már ahol van -, de az okok feltárása és megszüntetése nem működik kellőképpen jól.
- A rendszeres szociális segélyezettekkel való együttműködés tipikus példája annak, hogy amikor az államigazgatás nem képes valamit megoldani, akkor kiszervezi az intézményi szférába. Újabb „szélfűtta gondolat”, így a munkaügyi központok mentesülnek a munkanélküliekkel való közvetlen kapcsolat terhétől.

Az optimális térszerveződési szintre történő szolgáltatásszervezéssel kapcsolatban az egyenlő hozzáférés elvének érvényesítését szorgalmazzuk.

A jelenlegi tapasztalatok szerint a társulások formában történő szolgáltatásszervezés változó eredményeket hozott. Az Egyesület régióinak többsége az alapszolgáltatások mikrotérségre történő integrált megszervezését tartja kedvezőnek.

A társulásoknál a fő problémák:

- Magas számú alacsony lélekszámú település (nincs felső limit a társulásoknál, óriás társulások problémái)
- Elláthatatlan társulások alakulnak ki
- Magas a települési önkormányzatok száma
- A fenntartók diktálnak (polgármesterek személyeskedése)
- Mondvacsinált papíralapú szolgáltatások jönnek létre

- Szektoron kívülre áramló pénzek (ezért szükséges a feladatfinanszírozás, hogy a szolgáltatásokhoz kerüljön a támogatás)
- Nincsenek korrekt adatok, ezáltal nem a valós szükségletekre szerveződnek a szolgáltatások
- Joghézagok, túlszabályozás, jogszabályok ellentmondásai

A szakma feladata arcukat adni a szolgáltatásoknak, a fenntartók felé nyitni. Úgy tűnik, a fenntartók elvárják, hogy számokkal bizonyítsuk létjogosultságunkat.

Végül meg kell említenem, hogy az I. régió (Budapest) szakemberei nem támogatják, hogy a konferencia fő témája a családsegítő- és gyermekjóléti szolgálatok viszonyának megbeszélése legyen. Részint azért nem, mert ez összesen tíz budapesti kerületben jelent problémát (főként egzisztenciálisat), részint pedig azért, mert nem törvénymódosításra készülünk.

Javasolják viszont, hogy a szakmai protokollok és standardok kidolgozása, valamint a különböző szakmai szervezetek és egységek közötti - pl. éppen a családsegítők és gyermekjóléti szolgálatok között a kliensek érdekében történő - együttműködés protokolljai kerüljenek kidolgozásra (ez az igény minden régióban megjelent!).

Emellett fontosnak tartják annak kimondását, hogy a szakma ne menjen bele önnön megosztásába (hatalom által), hanem összpontosítsa erejét saját szakmai presztízse és professziója növelésére.

Budapest, 2006. március 03.