

## Törvényhozás előtt

### A fővárosi gyermekvédelem - helyzetelemzés -

Budapest gyermekvédelmének rendszere részben elválaszthatatlan attól a struktúrától, amely a II. világháború után Magyarországon kialakult, részben sajátos, magán viseli mindazokat a jegyeket, amelyek az európai nagyvárosokban közösek.

Magyarországon a II. világháborút követően – elsősorban ideológiai okokból következően, a korábbi gyermekvédelmi rendszer teljesen átalakult. A dominánsan nevelő családokra épülő gondozás elsorvadt, helyette a nevelőotthoni nevelés vált szinte kizárólagossá.

A korábbi komplex gyermekvédelmi szemlélet (egészségügyi - szociális - szociálpedagógiai) helyett a hatósági beavatkozás elfogadása került előtérbe, és jelentette szinte az egyetlen megoldást. A családokban manifesztálódó devianciákra sajátos önvédelmi mechanizmusokat kialakító - neurotizálódó, csavargó, iskolakerülő

- gyermeket emelték ki környezetéből, s helyezték a nevelőotthonokba
- a közösségi nevelés mindent megoldó, jótékony hatásában bízva. Mindeközben a preventív, segítő intézmények hiányában a családokkal nem történt semmi.

A korábban jelentős önkéntes, karitatív egyesületek, mozgalmak megszűntek, az állami gyermekvédelem leegyszerűsített, könnyen átlátható és ellenőrizhető rendszere vált kizárólagossá évtizedekre.

Az 1990-es politikai rendszerváltást néhány évvel megelőzően, már nyilvánvalóvá vált a gyermekvédelmi szakemberek előtt – s ebben a főváros élenjárt –, hogy tarthatatlan a hagyományos struktúra, s a nevelőotthoni gondozás helyett a megelőzésre kell helyezni a hangsúlyt.

Az elképzelések szerint a prevenciók hálózat kiépítésében részben felhasználhatók a nevelőotthonok tárgyi és személyi feltételei, jó szakmai adottságai. Ugyanakkor világossá vált az is, hogy elkerülhetetlen az anyagi források bizonyos átcsoportosítása, a finanszírozási rendszer megváltoztatása. A rendszerváltás után zöld utat kaptak ugyan a különböző nem állami non-profit kezdeményezések, pénzügyi feltételek hiányában azonban az állami, önkormányzati gyermekvédelem várhatóan hosszú ideig domináns lesz még.

A törvényi szabályozás azt az elvet követi, hogy a megoldási módokat – legalábbis elvben – a problémák keletkezésének helyéhez rendeli, mint alapellátási formákat. Látszólagos mérlegelési lehetőséget is ad az önkormányzatoknak azáltal, hogy a kötelezően ellátandó feladatokon túl önként vállalhatókat is megjelöl, a helyi igényekhez igazodva. A finanszírozás módja azonban egyáltalában nem követi a szemléleti korszerűsödést az állami támogatás továbbra sem ide, a megelőzés helyére és intézményeihez jut el, hanem az úgynevezett szakellátási rendszerbe, ahol ugyanaz a gyermek lényegesen „többe kerül”, lényegesen kevésbé hatékony, s a gyermek mint individuum igényeihez és szükségleteihez legkevésbé adekvát módon.

Összehasonlításképpen: az állami gondoskodásban élők állami normatívája jelenleg 243.000 Ft évente, ugyanakkor a kétszülős kétgyermekes családokban a családi pótlék

összege 3.250 Ft/hó, a létminimum az ilyen szerkezetű családokban hozzávetőlegesen 11.000 Ft/havonta.)

Az általánosságokon kívül sajátosan nagyvárosi jelenségek is hatnak Budapest gyermekvédelmére. A törvényi szabályozás következtében Budapesten a következő alig működőképes közigazgatási rendszer alakult ki:

A kerületi önkormányzatok minden tekintetben függetlenek a fővárosi önkormányzattól. Ennek nemcsak az a – első látásra demokratikusnak tűnő, s a helyi lakókörnyezet autonómiáját sugalló – következménye, hogy a főváros nem szólhat bele közvetlenül a kerületek életébe, de az is, hogy halmozódó urbanizációs, szociális feszültségekkel, sűrűsödő devianciáikkal önmagukban nem tudnak megbirkózni, intézményeik nem képesek mindezt lefedni. Így fővárosi szinten kellene a még terhelhető pontokat és megoldási-, kezelési módokat megtalálni. Nem beszélve arról, hogy ezen jelenségek nem állnak meg a kerületek határainál, követésük igen szoros koordinációt igényelne - s különösen igaz ez a gyermekvédelemre.

Budapest 2 milliós világváros. Nagyon sok nem „fővárosi illetőségű” probléma itt csapódott le az elmúlt évtizedekben, s ez jellemző napjainkban is. Ennek képződménye pl. a hajléktalanság, a kolduló, csavargó utcagyerekek megjelenése, akik jelen vannak az aluljárókban, köztereken, regisztrálásuk azonban nehézkes állandó mozgásuk következtében. Nem budapesti illetőségük miatt még a jelenleg rendelkezésre álló ellátórendszerbe is szinte lehetetlen bevonni őket. Jelentős arányt képviselnek közöttük a környező országokból érkezők, akiknek magyarországi státusa teljességgel rendezetlen.

Sok esetben kriminális háttér húzódik meg e jelenség mögött. Sajnos az érintett gyermekek számára igazán humánus megoldási mód aligha található. A Fővárosi Önkormányzat Gyermek- és Ifjúságvédő Intézete utcai gondozó szolgálata vállalta, hogy szerény eszközeivel feltérképezze, és segítséget nyújtson számukra.

Az következőkben statisztikai adatokkal próbálunk rávilágítani a fővárosi gyermekvédelem néhány olyan jelenségére és intézkedési mechanizmusára, amelyekből a rendszer hiányosságaira és elégtelenségére is következtetni lehet. Teljes körű elemzésre e tanulmány keretében nem vállalkozhatunk. Úgy gondoljuk azonban, hogy a közeljövőben mindenképpen szükséges egy budapesti gyermekvédelmi válságtérkép elkészítése, valamint a társadalmi összefüggéseket figyelembevevő komplex gyermekvédelmi helyzetelemzés.

1. sz. táblázat KIMUTATÁS				
a fővárosi 0-18 évesek számáról és a veszélyeztetettként nyilvántartottak alakulásáról				
Év	0-18 évesek száma	Veszélyeztetettként nyilvántartottak száma		
		gyámhatóságnál	oktatási intézménynél	összesen
1985	454.691	17.726	16.947	34.673
%		3,90	3,75	7,65
1986	454.246	18.515	14.843	33.354
%		4,08	3,27	7,34
1987	461.402	21.594	15.093	36.687
%		4,68	3,27	7,95
1988	464.781	24.844	13.734	38.578
%		5,35	2,98	8,30
1989	466.188	31.024	10.252	41.276
%		6,65	2,20	8,85
1990	493.897	36.589	12.312	48.901
%		7,41	2,49	9,90
1991	436.900	49.654	9.772	59.426
%		11,40	2,24	13,60
1992	*	52.729	23.858	52.729
%		**	7,675***	-

\* nincs adat  
\*\* egy gyermek több nyilvántartásban is szerepelhet  
\*\*\* csak oktatási intézményekben nyilvántartottak száma

Sajátos fővárosi jelenség a veszélyeztetett gyermekek országos átlaghoz viszonyított magas aránya.

1985-től a 0-18 éves fővárosi lakosság száma a '80-as évek végéig folyamatosan növekszik, majd 1990-hez viszonyítva radikálisan csökken. A veszélyeztetettként nyilvántartottak számszerűen, és a 0-18 éves lakossághoz viszonyítva arányaiban is folyamatos növekedést mutatnak. 6 év alatt 34.673-ról (7,65 százalék) 48.901-re (9,9 százalék) növekszik számuk, majd a következő két évben (1991, 1992) az emelkedés ugrásszerűvé válik: 1992-ben 52.729 veszélyeztetett fővárosi gyermeket tartanak nyilván, a 0-18 éves lakosság közel 13 százalékát. Ez a szám több mint másfélszerese az 1985. évinek és az arányokat tekintve közel 2-szerese.

A gyámhatósági adatoknál még szembeötlőbb ez az erőteljes növekedés: 1985-höz viszonyítva gyakorlatilag megháromszorozódott a nyilvántartottak száma, ami a korcsoporton belül 3,9 százalékról 13 százalékra emelkedett. Ez több mint 4-szeres növekedést jelent.

**2. sz. táblázat**

**GYÁMTHATÓSÁGI INTÉZKEDÉSEK SZÁMA**

	1985.	1986.	1987.	1988.	1989.	1990.	1991.	1992.
Veszélyeztetettek száma:	17.726	18.515	21.594	24.841	31.024	36.589	49.654	52.729
ebből anyagi ok miatt is veszélyeztetett:	4.988	5.715	8.390	9.316	15.542	21.007	34.247	37.316
	(28,1%)	(30,9%)	(38,9%)	(37,5%)	(50,1%)	(57,4%)	(69%)	(70,7%)
Védő-óvó intézkedések száma:	14.715	14.573	14.809	16.185	15.831	14.130	13.732	12.639
ebből szülő, gyermek figyelmeztetés:	8.119	8.319	8.911	9.410	9.284	8.643	8.706	5.554
pártfogó kirendelés:	509	458	545	455	489	251	341	131
kötelezés a kiskorú egészsznapos foglalkoztatásban való elhelyezésére:	499	414	460	489	469	411	277	208
kötelezés a nev.tan. igénybevitelére	588	526	578	766	818	901	694	639
büntető eljárás kezdeményezése:	127	122	112	134	83	90	162	136
alkoholtilvonásra kötelezés:	699	797	756	753	620	363	478	315
Segélyezés:								
rendkívüli segély keretösszege:	21.112.669	24.340.560	32.844.492	53.414.540	125.602.182	203.249.763	363.506.227	384.652.523*
segélyezett családok száma:	11.562	12.549	15.261	17.695	21.056	33.042	37.182	35.388
gyermekek száma:	28.248	25.128	33.446	44.230	51.680	71.989	74.779	72.180
egy gyermekre jutó összeg:	747	968	982	1.027	2.430	2.713	4.998	4.796
rendszeres nevelési segély keretösszege:	39.921.000	37.647.000	55.617.000	98.558.000	148.011.607	257.604.769	482.969.490	633.606.763*
segélyezett családok száma:	1.769	1.807	2.716	4.281	6.413	10.316	15.530	16.130
gyerekek száma:	4.822	4.811	7.648	11.369	15.750	23.217	34.260	35.628
egy gyermekre jutó havi összeg:	638	652	606	722	783	913	1.256	1.256

\* 4 kerület segélyezési adatait nem tartalmazza

A 2. sz. táblázat adataival összevetve egyértelműnek tűnik, hogy a növekedés a szociális (anyagi) veszélyeztetettség intenzív emelkedéséből adódik. 1985-ben a gyámhatóságokon veszélyeztetettként nyilvántartottak között 28,1 százalékos, 1990-ben 57,4 százalékos az anyagi veszélyeztetettség. (Vagyis 6 év alatt megduplázódott.) A növekedés 1988-ról 1989-re 12,6 százalékos, 1990 és 1991 között ismét igen jelentős, csaknem 12 százalékos.

Ha a nyilvántartottak tényleges számát nézzük, még szembetűnőbb az ijesztő emelkedés, különösen az utolsó esztendőben, s ebből kiemelkedően 1990 és 1991 között. Nyolc év alatt a 0-18 évesek között 4.988-ról 37.316-ra, vagyis több mint 7-szeresére nőtt a szociálisan veszélyeztetett gyermekek száma. 1987 és 1988 között stagnálást, illetve arányaiban még némi csökkenést is mutatnak az adatok. Vélhetően a segélyezési lehetőségek javulásával összefüggésben.

A rendszeres nevelési segélyben részesülő családok száma ebben az időszakban 2.716-ról 4.281-re nőtt, s így összességében 11.396 gyermeket érintett. A következő évtől azonban a nominálisan ugyan jelentősnek mondható RNS segélykeret már nem tudta követni az inflációt. Annak el-lenére, hogy a nevelési segély kerete 1985-től 1992-ig 15-szörösre, a rend-kívüli segélyé pedig közel 20-szorosra nőtt. Ezzel együtt a segélyezettettek száma ugyan nagyságrendileg emelkedett, az egy gyermekre jutó segély összege azonban éppen csak meg-duplázódott. Vagyis az anyagi veszélyeztetettség elhárításában gyakorlatilag nem lehetett szerepe. (1992-ben az egy gyermekre jutó RNS összeg havi 1.256 Ft, a 2 gyermekes, 2 keresős családokban a létminimum ugyanakkor 8.000 Ft.)

Természetesen egy hatékony szociálpolitikai ellátórendszerben nem is a segélyezés feladata az anyagi kompenzáció. Azt az egyéb, normatív szociális juttatásoknak kell megvalósítani. Sajnos azonban az erre leginkább alkalmas családi pótlék sem növekedett olyan mértékben, hogy a kettő valamint a 3 és több gyermekes családokban kompenzációs hatást eredményezhetett volna. (1990-ben a kétgyermekes családok családi pótléka: 2.070 Ft, 1992 végén: 3.100 Ft; a 3 és több gyermekes családok családi pótléka 1990-ben: 2.200 Ft, 1992 végén: 3.600 Ft.)

A 90-es évek elejétől a munkanélküliség rohamos növekedése legtöbb esetben a minden téren legrosszabb társadalmi helyzetű családokat érinti. A munkaerőpiacról elsőként kiszoruló szakképzetlen, alacsony iskolai végzettségűek között gyakoribbak a 3 és több gyermekes családok, akiknek tényleges anyagi körülményei és a megélhetésükhöz szükséges jövedelem

közötti olló egyre szélesebbre kezelni. Az iskolai gyermekvédelem nyilvánvaló hiányosságait mutatják az 1. sz. táblázatnak az oktatási intézményeknél nyilvántartott veszélyeztetettségre vonatkozó adatai. Az általános veszélyeztetettségi mutatókkal szemben ezek az adatok folyamatos csökkenést mutatnak.

Hasonlóak a gyámhatósági védő-óvó intézkedések adatai is: 1985 és 1988 között ugyan látható némi növekedés, de a többi veszélyeztetettségi mutatóhoz viszonyítva nem jelentős, 1988 után pedig csökken a számuk, ami a 0-18 éves népességszámot figyelembe véve, arányaiban nyílik. Sajnos az is általánosnak mondható, hogy e veszélyeztetett családok gyermekei szorulnak ki a gyermekjóléti intézményekből is, a szülő munkaviszonyához kötött igénybevehetőség, valamint a térítési kötelezettség miatt. Így aztán nyilvánvaló, hogy a tartósan kezeletlen szociális veszélyeztettség további deviálódási folyamatokat indít el. Ez azonban feltehetően a következő években érezteti igazán a hatását.

A megelőző gyermekvédelmi rendszer legfontosabb színterei a nevelési-oktatási intézmények, ahol a gyermekek életkorukból adódóan biztosan megjelennek, illetve távolmaradásuk önmagában is jelzés értékű.

A hagyományos gyakorlat szerint a pedagógusok oktató tevékenységük mellett látták el a gyermekvédelmi munkát. Szociális képzettség - és sokszor szemlélet nélkül képtelenek voltak a gyermeket a család - iskola kapcsolatrendszerben szemlélni és stagnálást jelent.

Bizonyos képet adnak a gyermekvédelmi ellátó rendszerbe bekerülőkről a nevelési tanácsadók adatai és esettípusai: (3. sz. táblázat)

	1984/85.	1985/86.	1986/87.	1987/88.	1988/89.	1989/90.	1990/91.	1991/92.
Tanácsadókba irányított gyerekek száma:	14.328	15.375	14.622	14.180	13.914	11.784	12.587	12.248
Ebből nev. -okt.-i int.-be jár:	14.059	14.927	14.119	13.676	13.374	10.721	11.535	12.135
Pszich-i, ped-i gondozásban részesült gyermekek száma:	4.841	5.043	5.327	7.219	7.157	6.161	6.683	6.042
Családgondozásban részesült gyermekek száma:	2.277	2.801	2.857	2.426	2.251	1.632	1.476	1.078
Iskolai fejlettségi vizsgálatban részesült gyermekek száma:	4.457	4.250	3.353	3.105	2.251	3.007	2.908	3.125
Főállású munkatársak száma:	197	225	231	235	243	245	248	237

Sajnos a nevelési tanácsadók adatai is összességükben egybevágóan az iskolai veszélyeztetettségi mutatókkal - kivéve az 1990/91-es tanév minimális esetszám növekedését. Dacára, hogy a nevelési tanácsadóknak a szakmai lehetőségei bővültek, s az időnként fellángoló vita ellenére - miszerint szükség van-e ezen intézményekre, vagy sem, igen fontos megelőző gyermekvédelmi tevékenységet látnak el. A nevelési tanácsadók ugyan nem kimondottan gyermekvédelmi, hanem oktatási-nevelési intézmények, azonban a hozzájuk kerülő eseteknek szinte kivétel nélkül gyermekvédelmi vonzatai is vannak.

Ahhoz, hogy a gyermekintézmények gyermekvédelmi tevékenységében áttörés következzen be, mindenképpen szükséges a függetlenített iskolai gyermekvédelmi felelősök, szociális munkások, szociálpedagógusok hálózatának kiépítése. 1992-ben megindult ez a folyamat, s a fővárosi kerületek jelentős részében főállású szakemberek álltak munkába. Már az 1992-es nyilvántartási adatból is érzékelhető, hogy milyen fontos szűrő és felderítő tevékenységet folytatnak: 23.858 veszélyeztetett gyermeket regisztráltak az előző évi 9.772-vel szemben, ami 2,5-szörös növekedést jelent. A nevelési tanácsadóba utaltak száma ezzel

nem nőtt párhuzamosan, pedig az időben történő jelzés esetén a megelőző intézményrendszer még vélhetően kellő időben tudna beavatkozni.

Az előbbieken már említettük, hogy részben az öröklött gyermekvédelmi struktúra, részben a finanszírozási rendszer ellentmondásai miatt a gyámhatósági határozatot követő állami gondoskodás intézménye dominál a magyar gyermekvédelemben.

Enyhe csökkenést, illetve stagnálást mutat az állami gondoskodásba utalások száma.

**4. sz. táblázat**

**A fővárosban állami gondoskodásban részesülők száma**

Év	Fő
1985. december 31-én	4.798
1986. december 31-én	4.650
1987. december 31-én	4.376
1988. december 31-én	3.798
1989. december 31-én	3.897
1990. december 31-én	3.625
1991. december 31-én	3.433

A jelentéktelenül váltakozó növekedési és csökkenési adatok kiegyenlítődnek és arányaiban nem változnak. Mindenképpen előrelépésnek tekinthető, hogy az utóbbi időben szociális okok miatt nem emelhető ki a gyermek a családjából. Sajnálatos módon azonban ez nem járt együtt a család helyzetét megerősítő szociális ellátással, vagyis a gondozásba vételt nem helyettesíti másfajta segítségnyújtás. Így valószínűsíthető, hogy bizonyos idő elteltével a gondozásba vételi okok között egyéb devianciatípusok szerepelnek. (Már jelenleg is magasabb életkorban és egyre rosszabb személyiségállapotban kerül sor az állami gondoskodásba vételre – ami nyilvánvalóan összefügg a megelőző védő-óvó intézkedések hiányával is.) A fővárosban a 3.200 gondozásba vett 0-18 éves korosztály 4/5-e él különböző gyermek- illetve ifjúsági otthonokban, s csak mindössze 650 gyermek nevelőszülői családokban.

**5. sz. táblázat**

**Nevelőszülői kihelyezések**

á	1988. év	1989. év	1990. év	1991. év	1992. év
0-3 év között	33	28	39	40	62
3-6 év között	32	33	25	25	58
6-10 év között	21	26	28	7	26
10-14 év között	13	15	8	9	24
14-18 év között	10	15	8	11	30
Összesen:	109	117	108	92	200

Az elmúlt években – 1988 és 1991 között – 1989-ben némileg emelkedett, majd 1991-ben csökkent a kihelyezett gyermekek száma. A lakáshelyzet, az anyagi kondíciók és a társadalmi megbecsülés hiánya egyaránt bénítólag hatnak a nevelőszülői hálózat fejlesztésére. A családokban elhelyezett gyermekek után fizetett gondozási díj összege meg sem közelíti a gyermekotthoni normatívát.

1992-ben szerény áttörés következett be: 200 nevelőszülői kihelyezés történt, s különösen örvendetes, hogy a gyerekek 37 százaléka 10 év feletti. Ettől az évtől a nevelőszülőknek jelentkezők szakmai felkészítő tanfolyamon vesznek részt, amitől bizonyos profizmust, s ezzel együtt a társadalmi és anyagi megbecsülés növekedését is várjuk.

Statisztikai adataink összességében a fővárosi gyermekek helyzetének folyamatos romlását mutatják.

Ennek a folyamatnak a megállása, megfordulása – a gazdasági mutatókat figyelembe véve – nem egyhamar várható. Fontos azonban már az a szemléletbeli változás is, ami a korábbiakkal ellentétben a gyermekvédelmet a családvédelemtől elválaszthatatlan komplex ellátórendszerként kezeli, s az elsődleges prevencióra helyezi a hangsúlyt. A főváros lehetőségeihez képest kiemelten kezeli a gyermekvédelmet, költségvetéséből bizonyos preferenciákat biztosít ennek a területnek. Az anyagi korlátok azonban markánsan behatárolják a szakmai elképzelések megvalósítását, hiszen még a jogszabályok adta lehetőségek és kötelezettségek anyagi fedezete is kétséges.

Régóta várt szociális törvényünk ugyan sok tekintetben a „szegénypolitikához” közelít, azonban néhány gyermekvédelmi szempontból is fontos ellátási formát vezetett be, ezzel a korábban abszolút és relatív szempontból egyaránt legrosszabb helyzetű több gyermekes családok életén próbál – legalábbis szándékaiban – javítani.

További előrelépést egy valóban korszerű gyermekvédelmi törvény jelentene, amely nemcsak szemléletében, hanem intézmény- és finanszírozási rendszerével is a megelőzést szolgálná, s az eddig a jogszabályok szintjén is figyelmen kívül hagyott gyermek jó(l)létet állítaná a középpontba.

**Ihász Márta**

## Műhely

### **A Fővárosi GYIVI Utcai Gondozó Szolgálatának munkájáról**

A Fővárosi GyermeK- és Ifjúságvédő Intézet Utcai gondozó Szolgálat az 1992-es évben több szempontból is jelentős változáson ment át.

A régi munkatársak közül többen is távoztak a Szolgálattól, s a helyükre nem sikerült azonnal megfelelő kollégákat találni. Távozásuk intő jel, a túlterhelés idő előtt „elnyüvi” a kollégákat. Az általunk elfogadott alapelveket be kell tartani (pl.: gondozotti létszám 15-20 fő, főállású gondozók alkalmazása, megfelelő fizetés). Nagy figyelmet kell fordítani a gondozók „gondozására” is, különben elkerülhetetlen a menekülésük erről az egyáltalán nem könnyű területről. A gondozók segítségét szolgálják a különböző intézmények által szervezett képzések, amelyekre kollégáinkat beiskoláztuk, de tapasztalataink nem egyértelműen pozitívak. Ezért a jövőben szeretnénk, ha pszichológus segítené utcai gondozóink munkáját.