

Együttműködés a gyermekvédelmi igazgatásban

Szociális, társadalmi problémákkal különböző munkakörökben foglalkozó szakemberek írásait olvasva, vitáit hallgatva sokszor úgy tűnik, mintha mindenki annyira el lenne foglalva saját látószögének élesítésével, hogy alig-alig jut ideje más perspektívák befogadására. Még inkább igaz ez a szervezetek, intézmények közötti párbeszéd hiányára. Pedig a kommunikáció, az együttgondolkodás a legfontosabb előfeltétele, hogy a fennálló, rendszerbeli problémákat felismerve, azokra gyógyírt lehessen találni. Az angol szaknyelv divatos szóhasználata ezt evidence based social policynak, azaz – kicsit körülményes magyar fordítással – valóságra alapozott szociálpolitikai programalkotásnak hívja. Amennyire tautológikusnak hangzik, hiszen mi más lehetne a szociálpolitikai tervezés, ha nem a valóságra, valós problémákra reflektáló, azokra választ kereső, annyira újszerű közigazgatási gyakorlatot tükröz: együttműködésre alapozott, nyitott szociálpolitikai igazgatást jelent. Ha azt keressük ugyanis, hogy mi az, ami a valós életben, nem az íróasztal mellett, hanem a „terepen” működik, akkor muszáj föltekinteni az íróasztal mellől, beszédbe, lehetőleg párbeszédbe elegyedni szociális munkásokkal, önkormányzati szakemberekkel, kutatókkal, külföldi szakértőkkel, vagy kollégákkal. A következőkben, néhány elméleti bevezető gondolat után egy életből – az angol közigazgatási gyakorlatból – ellesett példán keresztül mutatom be, hogy hogyan valósítható meg az együttműködés. A példa egy gyermekvédelmi probléma, az gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő fiatalok tanulmányi eredményeinek az átlagtól való elmaradása körül kibontakozó gyakorlati munka, kutatás és kormányzati munka összekapcsolódását mutatja be.

A szociálpolitikai igazgatás két egymástól jól megkülönböztethető történelmi szakaszra oszlik. Nyugat-Európában az ötvenes évektől a jóléti közigazgatásban az az optimista nézet uralkodott, hogy a gazdaság és ennek megfelelően a jólét növekedésével, a szolgáltatások és az állami újraelosztás kiterjesztésével a társadalmi bajok megszüntethetők lesznek. Ennek megfelelően alakult ki a „mindenttudó” köztisztviselő figurája, aki az egyre növekedő jóléti kiadásokat teljhatalmúlag irányítja és szabad belátása, ítélete alapján dönt azok felhasználásáról. A gazdaság növekedésének hetvenes években kezdődő lassulása, majd megtorpanása, a jóléti kiadások növekedésének befygasztása azonban meggondolásra készítette a politikusokat, szociálpolitikusokat egyaránt. Oda lett az optimizmus, és ezzel együtt a köztisztviselők hatalma is megingott. Már nem mondhatták magukat minden titkok tudójának. Mégis, hogy hitelüket megtartsák kénytelenek voltak nyitni a szociálpolitika más szereplői, civilek, kutatók, szolgáltatók és általánosságban a lakosság felé is. A folyamat eredménye lett a „valóságra alapozott szociálpolitikai programalkotás” kialakulása.

A köztisztviselők hozzáállásában, kommunikációra, együttműködésre való hajlandóságán érhető tetten tehát a változás: nyitottabb, kifelétekintő működés, folyamatos párbeszéd, reflexivitás jellemzi.

Mit tekinthetünk azonban ebben az értelemben valóságnak? Minden olyan párbeszédet, amelyben a köztisztviselők, programalkotók részt vesznek. A kapcsolatok forrása sokszínű lehet: párbeszéd a lakossággal, mint a szolgáltatások használói-val, összegezve a tapasztalatokat, mint a közvéleménnyel is, párbeszéd pénzügyi és ideológiai véleményalkotókkal, döntéshozókkal, mint politikusokkal vagy a pénzügyminisztériummal, párbeszéd a tudományos élet szereplőivel, statisztikusokkal, kutatókkal és kutatóintézetekkel, és persze párbeszéd saját magukkal, a tárcák közötti párbeszéd, nemzetközi összehasonlítás a területen dolgozók és a közigazgatás különböző szintjein dolgozók bevonásával. De a területhez kevésbé kapcsolódó intézmények, szereplők véleménye, hangja is egyre fontosabb lesz: a média, az újságírók tudása, figyelemfelhívása, az üzleti élet szereplőinek tapasztalatai, más igazgatási területek tapasztalata. A valóságra alapozott szociálpolitikai tervezés figyelembe veszi azt a valóságot, amelyet az ellátások és szolgáltatások mindezen érintettjei képviselnek, párbeszédet folytat velük, azaz széles körű információs bázissal rendelkeznek. „A jó minőségű közigazgatás jó minőségű információ alapszik. Ez sokféle forrásból táplálkozhat: szakértők tudása, az ellátásban dolgozók tapasztalata, létező hazai és nemzetközi kutatások, statisztikák, érintettekkel való konzultáció, korábbi igazgatási formák kiértékelése, ha szükséges új kutatások meghirdetése, de lehetnek másodlagos források is, mint például az internet.”² A valóságra alapozott szociálpolitikai programalkotás azonban a különböző információs forrásait nem csak arra használja, hogy saját gondolatainak, ötleteinek támpontot keressen. A nyitottság, a párbeszéd sokkal mélyebb gyökerű: jelenti a problémafelvetést is. Ha valami igazgatási szinten „nem probléma”, de a gyakorlatban igen, vagy kutatások azt mutatják, hogy a kormányzati intézkedések, beavatkozások eredményességére jelentős befolyással van, akkor azt a minisztériumi szakemberek beemelik a programalkotási folyamatba, a szféra többi szereplőjével együtt kidolgozva ennek menetét.

A következő két írás a valóságra alapozott szociálpolitikai munka két fázisát mutatja be. Hogyan alakul ki a társadalmi figyelem, hogyan artikulálódik a civil szervezetek szintjén és hogyan csapódik le mindez az államigazgatási gyakorlatban. Ennek megfelelően az első írás egy civil szervezet, a Barnardo's Alapítvány megbízásából készült kutatást mutatja be. A gyakorlati tapasztalaton, tudáson alapuló keretében, civil és akadémiai

1) Hasonlóan az orvostudományban elfogadott „evidence based” gyakorlathoz, ami azt jelenti, hogy bizonyítottan, igazoltan bevált, nem csak elméleten, véleményen vagy spekuláción alapszik.

2) Cabinet Office (1999) Better Policy Making, UK, London

munkák ötvözeteként kvázi a „társadalmi lelkiismeret” megfelelője lehet. Ezt tekinthetjük annak a „valóságnak” tehát, amelyre a kormányzat reflektált és beemelte programjába a gyermekvédelmi ellátásban részesülő fiatalok iskolai teljesítményének javítását, mint feladatot. A második írás az angol kormányzat, közigazgatási tervezés válasza a felvetett problémákra. A cselekvési program tervezési időszaka 2001-ben kezdődött és 2003-ra készült el a maga a terv, költségvetési vonatkozásaival és szabályozásbeli újításaival együtt. Ha összevetjük a két anyag közötti probléma-felvetéseket láthatjuk mennyi a hasonlóság, a gondolatok mennyire egymásra épülnek.

A két írás azonban csak önkényes kiemelés egy gondolkodási folyamatból, ezt megelőzően is voltak civil és kormányzati intézkedések, amelyre kölcsönösen építhettek a résztvevők és ezt követően is folytatódik a párbeszéd, civil szféra, közigazgatás és a kutatók között. Már a Barnardo's anyag is hivatkozik korábbi kormányzati anyagokra, amelyeknek elsődlegesen nem volt célja a gyermekvédelemben felnövő fiatalok oktatási esélyeinek javítása, azonban érintőlegesen mégis foglalkoztak ezzel a közösséggel. És természetes az is, hogy a kormányzat sokkal szélesebb körből merít inspirációt, mint egyetlen civil szervezet kutatásaiból. Azonban mégis remek példáját szolgáltatják az alkotó, inspiráló együttgondolkodásnak.

■ SONJA JACKSON ÉS DARSHAN SACHDEV: RAGYOGÓ OKTATÁS, RAGYOGÓ JÖVŐ³

A Barnardo's – Nagy-Britannia legnagyobb gyermekekkel foglalkozó alapítványa – 1866-ban jött létre. Célkitűzése, hogy a leginkább rászoruló gyerekeket és fiatalokat abban segítse, hogy úgy alakíthassák át az életüket, hogy minél jobban kihasználhassák a bennük rejlő lehetőségeket. Segítséget kívánnak nyújtani a gyermekeknek a legsúlyosabb hátrányok – abúzus, hajléktalanság, szegénység, vagy a fogyatékoság kihívásai – leküzdésében. Több, mint háromszáz alszervezetten és szolgálaton keresztül több, mint százezer gyereket és családjaikat érik el. A gyermekszegénység, az ellenük elkövetett abúzus és diszkrimináció ellen média- és tudatosság kampányokkal küzdenek, minden gyermek egyenlő joga érdekében. Kampánytevékenységüket azonban nemcsak a döntéshozók, politikusok felé irányítják, hanem gyűjtéseikkel, akcióikkal folyamatosan jelen vannak a mindennapi életben is, járókelő gyakran találkozhat aktivistáikkal bevásárló és szórakoztató központok környékén a városok kulturális központjaiban.

A figyelemfelkeltést szakmai tevékenységek, kutatómunka, érdekegyeztetés alapozza meg. A kormányzati intézkedések visszacsatolását is magában foglalja az a beszélő nevű kiadványsorozat, amelyet „Mi működik?” címmel jelentetnek meg, benne a területtel foglalkozó legjobb kutatások eredményeinek átfogó áttekintése. Céljuk, hogy a „terepmunka” bemutatásával befolyásolják a szociálpolitika irányítását és gyakorlatát. Olyan témákat fednek le, mint a családba helyezés, a rendszer elhagyása, stabilitás a szolgálatban, gyermekvédelem, az egészségügyi egyenlőtlenségek csökkentése, fiatal bűnelkövetők, inkluzív ok-

3) Barnardo's Alapítvány kiadványa, 2001, London, www.barnardos.org.uk

tatás, és a fogyatékos gyerekek segítése. Ebben a sorozatban jelent meg az állami gondoskodásban részesülő fiatalok iskolai, tanulmányi eredményeivel foglalkozó tanulmány is, amelyek felépítését most be szeretném mutatni.

A „Ragyogó oktatás, ragyogó jövő” kiadvány célja az innovatív gyakorlatok bemutatása, elterjesztése. Az önkormányzatok által bevezetett ígéretes tervezési és gyakorlati kezdeményezések például szolgálhatnak más önkormányzatoknak, a párbeszéd erősödésével az önkormányzatok nem állnak majd magukban problémáikkal. A tanulmány így hozzájárulhat ahhoz, hogy a kezdeményezéseket széles körben megismerve, azok más önkormányzatoknál is bevezetésre kerülhessenek. A tanulmány hármas rendszerben épül fel. A struktúrát a területre vonatkozó létező kutatások alkotják. A tematikusan csokorba gyűjtött különböző részterületekre vonatkozó kutatások tematizálják a tanulmányt, képzik az egyes fejezeteket. Maguknak a kutatások eredményeinek, tanulságainak bemutatása adja a fejezetek első részét. A második rész a korábbi kormányzati kezdeményezésekre aktívan reagáló önkormányzatok tevékenységét mutatja be, szociális munkások, szociális szolgáltatások, oktatási szakemberek által kipróbált gyakorlati újításokat. Természetesen a tanulmány a kutatásban részt vevő önkormányzatok elérhetőségét is mellékelte, ugyanis a cél pontosan az, hogy a vertikális kommunikációt erősítse, a különböző területi egységek, önkormányzatok önálló kapcsolatfelvételét, egymástól való tanulását elősegítse. A harmadik részben pedig magukat a fiatalokat szólaltatja meg. Az intézményesített állami beavatkozások hatását az emberi sorsokra ugyanis legkönnyebben azon embereken keresztül lehet lemérni, akiknek a sorsára hatással van, ha személyesen mondják el tapasztalataikat, igényeiket. Így a fiatalokat megszólaltatva nemcsak közelebb hozza őket, hanem rávilágít a „papírgyártó bürokrácia” esetlegességére, és így az intézkedések következményeinek komolyabb figyelembevételére sarkall.

A fellelhető kutatások hat, jól elhatárolható területre voltak felbonthatók, amelyek kezelése létfontosságú. Érdekes lehet a hazai gyakorlat szempontjából is, hogy a felosztás nem a hatályos jogszabályok hiányosságai, nem az igazgatás problémái, gyengeségei alapján történt, hanem a fiatalok sorsára befolyással bíró valós problémák alapján. Talán így hathatósabb a lobbizás is. Egy civil szervezetnek nem az a feladata, hogy kitalálja a jogi változtatások technikai megvalósítását, hanem az, hogy jelezze az ilyen-olyan ügyességgel létrehozott jogszabályok lefedik-e az igényeket, megvalósulnak-e egyáltalán a jogszabályok meghatározta követelmények. Ennek alapján a hat terület a következőképpen alakul:

- közösségi/testületi szülőség (corporate parenting)
- az elvárások és a teljesítmények szintjének növelése
- az ellátási környezet
- a motiváció kihangsúlyozása
- önbecsülés
- az iskolai inklúzió (befogadás) elősegítése
- a már elért eredményekre való építés

Mégsem a szakmai szempont a legfontosabb tanulsága az osztályozásnak. Nem is az, hogy civil szervezetek képesek arra, hogy a területen zajló kutatásokat összefoglalják, és a gyakorlati tapasztalatokkal együtt integrált módon rendszerezék. A tanulmányt majd a következő rész hozza. Ugyanis a minisztériumi anyag, aminek meghirdetése egyidőbe esett ennek a kiadványnak a megjelenésével, szinte pontosan átvette az ebben a kiadványban megnevezett témaköröket, a strukturális felosztást. Egyértelmű tehát, hogy a kormányzat párbeszédben áll a civil szervezetekkel, az általuk felvetett problémákat érvényesnek tekinti, adott esetben kritikájukat elfogadja, képes a szemléletváltásra. Ez az együttműködés, együttgondolkodás a legfontosabb tanulsága ennek a történetnek. Most egy-két gondolat erejéig bemutatom a tanulmány gondolatait, kulcskérdéseit, a kutatások közül pedig példaképpen egy-egy területet.

■ **Közösségi szülőség (az „állam gyerekei”)**

A gyermekvédelmi gondoskodásban felnőtt gyerekek iskolai teljesítményének kutatása egyértelműen mutatja, hogy jelentős javulást elérni csak az oktatási és szociális szolgáltatások összehangolásával, együttműködésével lehet. Elkerülendő, hogy a közösségi szülőség rosszabb minőségű legyen, mint a vér szerinti, ahonnan elválasztották a gyermeket. Fennáll ugyanis a veszélye a közösségi szülőség rossz teljesítményének, ha nincs olyan személy akinek teljes rálátása van a gyerek sorsára, annak minden aspektusára szemben a természetes szülők nagy többségével. Az önkormányzati törekvések között többféle módot is találhatunk ennek a hiányosságnak a kiküszöbölésére. Némelyek a két terület összevonásával próbálkoztak, mások közös cselekvési terveket dolgoztak ki, vagy együttes képzést szerveztek szociális és oktatási munkatársaknak. Más önkormányzatok pedig az állami gondoskodásban felnövő gyerekek iskolai foglalkozásokban való aktív részvételére koncentráltak, vagy olyan szolgáltatások megszervezésére, ami társaiknak értelemszerűen áll rendelkezésükre, mint például egészségügyi kérdésekről való információnyújtás.

■ **Az elvárások és a teljesítmények szintjének növelése**

Kutatások hosszú sorának tapasztalata, hogy a gyermekkel szembeni elvárások nagymértékben befolyásolják a teljesítményüket. Ezen összefüggés gyermekvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó következményeinek a megértése fontos pont az érintett gyerekek iskoláztatásának megszervezésében. Ha a szociális munkásoknak és tanároknak alacsonyok az elvárásaik az „intézeti gyerekekkel” szemben, csak azért, mert intézetben nőnek fel, illetve, mert nehezített családi, életkörülményekből érkeznek, akkor az nagymértékben befolyásolja teljesítményeiket és így jövőbeli lehetőségeiket. Ez a fajta előítéletes és sztereotip hozzáállás egyenes következménye annak, hogy a fiatalok iskolai sikeressége, eredményessége nem kap elsőbbséget a gondozás, nevelés tervezésében. A fiatalok nem kapják meg azt a tanulmányi segítséget, amire szükségük lenne. A szociális munkások alulértékelik azt a lelki terhet, nehézséget, amellyel a fiataloknak meg kell küzdeniük.

■ **Az ellátási környezet**

Az ellátási környezet is sokban felelős a gyermekek iskolai előmenetelében. A gyermekotthonban, vagy nevelőszülőnél ügyelni kell arra, hogy a fiatalok a szülői gondoskodáshoz hasonló figyelmet kapjanak a tanulmányok területén is. Megfigyelhető a gyermekotthonok vezetésében az a tendencia, amelynek alapján a szakellátásban a gyermekek testi fejlődését kísérik figyelemmel elsősorban, és tanulmányaikat az iskolák kizárólagos felelősségének tekintik. Az intézeti keretek között felnövő gyermekek tanulmányi teljesítményével kapcsolatban három kulcsfontosságú területet határoz meg az ismertetett tanulmány: a fizikai környezetet, a motivált felnőtteket és a segítségnyújtást, figyelmet.

A tanuláshoz szükséges eszközök mellett ezek a gyerekek sokszor hiányt szenvednek csendes, tanulásra alkalmas helyben is. A vizsgálatba bevont önkormányzatok tapasztalata alapján a különböző szakemberek, oktatási, jóléti, iskolai pszichológusi és egészségvédelmi szakemberek együttes tervezési és monitorozási munkája tűnik eredményesnek.

A nevelőszülőknél élő gyermekek esetében a problémát abban látják, hogy a nevelőszülők nem kapnak elegendő segítséget az iskolákkal való együttműködés mikéntjéről, tanulmányi ügyekről. Azonban kutatások arra is rámutattak, hogy abban az esetben, ha a hivatásos nevelőszülők kifejezett figyelmet fordítanak a fiatalok tanulmányi eredményeire, az ugrásszerű javulást mutat. A nevelőszülőket minden lehetséges módon segíteni kell, hogy az iskolai teljesítmények fontosságát megértésük és rendelkezzenek a szükséges felkészültséggel és stratégiákkal, hogy tudjanak valódi segítséget nyújtani. Írott anyagok, konferenciák, hírlevelek és természetesen anyagi segítségnyújtás, mind-mind eszközei annak, hogy a nevelőszülők felelősségét kiemeljék és képzésüket támogassák.

■ **A motiváció kihangsúlyozása**

A motiváció fontossága nemcsak egyéni sorsok esetében kiemelkedő. A gyermekvédelmi ellátásban felnövő fiatalok teljesítményeinek az elismerése és megünneplése nemcsak a megdicséret fiatalok önbecsülését növeli, hanem a többi fiatal váromlásait, lehetőségeit is növeli, követendő példát adhat számukra. Sőt még a tanárok felfogásának, negatív sztereotípiáinak megváltoztatására is jó eszköz lehet. Ugyanígy a fiatalok önbecsülését növeli, ha lehetőséget kapnak arra, hogy az életüket befolyásoló döntéseknél szavuk legyen, ha az eseményeket maguk tudják formálni. A szabadidős programok szerepe, kulturális eseményeken való részvétel, háziállat tartása, sportolási lehetőségek, önkéntes segítő munkák, diákmunka, úgy tűnik szintén védelmezőleg hat a fiatalok fejlődésére.

Ennek megfelelően az önkormányzatok közül is azok tűnnek sikeresnek, amelyek ezekre a dolgokra odafigyelnek: a gyermekvédelmi ellátásban részesülő fiatalok tanulmányi teljesítményeit megünneplő rendszeresen megrendezésre kerülő eseményeken a szociális és oktatási osztályok vezetői, választott képviselők részt vesznek, ajándékokat, okleveleket adnak át. Kreatív módon bekapcsolják a fiatalokat az oktatási kérdéseket

érintő döntéshozatalba: telefonos interjúk, konzultációk, konferenciák, kortársak vezette kutatások. Természetesen az is létfontosságú, hogy a szabadidős programokra szánt összegek címzetten kerüljenek átadásra.

■ Az iskolai inklúzió elősegítése

Arra is nagyon sok bizonyíték utal, hogy a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyerekek sokkal nagyobb veszélynek vannak kitéve, hogy gúnynevekkel és más címkével csúfolják őket. Ugyanilyen jelentős az a megkülönböztető automatizmus, amelynek folytán sokszor szegregált és alacsonyabb színvonalú oktatásban részesülnek. A fiatalok eltávolodását és az oktatással szembeni hűvösségét, utálatát sok esetben nem kezelik, nem tesznek lépéseket azért, hogy a fiatalokat visszavezessék az iskolákba.

■ Már elért eredményekre építeni

Sok gyermekvédelmi gondoskodásban felnövő fiatal panaszkodik arról, hogy rutinszerűen küldik őket rosszul fizetett, alacsony szakképzettséget kívánó, szellemileg nem megerőltető munkahelyek felé. Ebből kifolyólag ambícióikat sem veszik komolyan, az állami gondoskodás elhagyását célzó projektek nagy része a tanulmányaik folytatását nem tekinti kellőképpen fontosnak. Emellett a fiatalok, akik mégis tovább akarnak tanulni egy sor különböző problémával találják magukat szemben: hiányos információk egyetemi kurzusokról és lehetőségekről, lanya segítségnyújtás a szociális szolgáltatók és a szociális munkások részéről, nehézségek kollégiumi elhelyezéssel, szállással kapcsolatban a tanulmányi és szorgalmi időszakban, az alapvető szükségletekhez és egyéb költségekhez, mint például tankönyvek és tanulmányutak tekintetében az anyagi források előteremtése, a teljes magáratlanság, a felnőtt társadalom emocionális és szociális segítségének hiánya. A gyermekvédelmi ellátásban felnövő fiatalok felsőoktatásban való részvétele egészséges folytatása kellene, hogy legyen a fiatalok életének. Az esélyek egyenlősége azt is kell jelentse, hogy ezek a fiataloknak is ugyanolyan esélyekkel indulhassanak a munkaerőpiacon, tehát ennek előfeltételeként az oktatási rendszerben is.

■ Befejezés

A kutatásokból és önkormányzati gyakorlatokból vett példák talán triviálisnak, magától értetődőnek tűnnek, még magyar vonatkozásban is. Azonban igazi különbség, hogy a felvetett összefüggéseket csak sejtjük, vagy kutatásokkal alá is tudjuk támasztani, ahogyan a létező önkormányzati gyakorlat, példák is közelebb visznek a megvalósuláshoz. A kutatások összegzése másrészt Magyarországon is felvethet gondolatokat, hiszen az állam gondoskodásában felnövő fiatalok hátrányos megkülönböztetése, társadalmi beilleszkedésének nehézségei formájukban nem térnek el egymástól annyira a két országban.

Tehát, ha a valóságra alapozott szociálpolitikai tervezés elvét komolyan vesszük, akkor tanulhatunk az angol példából, és a külföldi példát kétféleképpen is hasznosíthatjuk Magyarországon. Egyrészt hasonló módon összegyűjthetjük az állami gondoskodásban felnövő gyermekek tanulmányi előmenetelére vonatkozó kutatásokat és innovatív önkormányzati gyakorlatokat, ahogyan ez a tanulmány is tette. Másrészt az angliai kutatási eredmények hazai átültetésének lehetőségén, relevanciáján gondolkodhatunk el. A következő írás arra mutat példát, hogy a brit kormányzati vezetés miként vállalta fel politikailag és szakmailag is a civilek által felvetett problémakört, hogyan próbálta az oktatási esélyeket kiegyenlíteni gyermek és gyermek között.

■ OKTATÁSI ESÉLYEK, TANULMÁNYI EREDMÉNYEK A GYERMEKVÉDELEMBEN RÉSZESÜLŐ FIATALOK KÖZÖTT – EGY ANGLIAI KORMÁNYZATI PROGRAM BEMUTATÁSA

Árvákról, csellengőkről, kolduló gyerekekről írni Angliában nem jelent újdonságot. A Koldus és királyfi, Twist Olivér kalandos sorsa vagy Jane Eyre árvaháza nemcsak a szigetországban, hanem szerte a világon formálta a fiatalok képét a család nélkül felnövő, elhanyagolt gyerekekről. De nemcsak az irodalom figyelt fel a kallódó gyerekek problémájára. Már 1889-ben született törvény, amely felhatalmazta az államot, a gyermek szülői gondoskodásból való elszakításáról, és állami gondoskodásba vételéről, ha a gyermek érdeke úgy kívánta. A huszadik század pedig a szülők és az állam felelőségének egyre pontosabb körülhatárolását hozta: a második világháború óta öt különböző törvényt hoztak kifejezetten a gyermekek védelme érdekében. Azonban amíg a szülői nevelésből való kivétel sok esetben a fizikai biztonságot jelentheti, sokszor az állami gondoskodás nyomorítja meg lelkileg a felnövekvőket. A helyes arány megtalálása nem egyszerű feladat. Mégis úgy tűnt, hogy a kormányzati figyelem és az ellátások széles köre ellenére a gyermekvédelmi ellátórendszer sokszor rendezetlen, illetve lassú a gyermekek érdekeinek megfelelő célok kijelölésében és megvalósításában. Megdöbbentő adatokat kerültek ugyanis napvilágra a gyermekvédelmi ellátásban részesülő gyermekek iskolai teljesítményével kapcsolatban. Vagy talán az az igazán megdöbbentő, hogy ilyen adatok léteznek és napvilágot, médiát látnak, ami után a kormányzati cselekvés részét képezik? Ennek eldöntését az olvasóra bízom.

Angliában a gyermekvédelmi ellátásban részesülő gyermekek iskolai teljesítménye messze elmarad a családi környezetben felnövő társaikétól. A 16 éves korban a közintézetekben egységesen kötelező vizsgákon az 5 tantárgyból legalább közepes eredményt összesen 8%, míg az összes fiatal körében 50% ért el. 42 százalékuk egyáltalán nem vizsgázott, míg az azonos korú teljes lakosság körében ez az arány csak 4%. A továbbtanulást tekintve 19 éves korban az összes fiatal 86 százaléka tanul, dolgozik vagy valamilyen képzésen vesz részt,

4) A tanulmány a brit kormány *A better education for children in care* című kormányzati cselekvési terve, az annak alapját megerőltető közvéleménykutatás eredményeinek elemzése és a végső jelentés felhasználásával, továbbá a csoportban résztvevő munkatársakkal készített interjúk alapján készült. A jelentés angol nyelvű változata a www.socialinclusionunit.gov.uk honlapról tölthető le.

míg a gyermekvédelmi ellátásban felnőtt gyermekek esetében ez az arány csak 46%, egyetemre pedig mindössze 1 százaléku iratkozik be. Ezek az eltérések a szociális, gazdasági helyzetüket figyelembe véve is jelentősek. Későbbi életük során a rossz iskolai tapasztalat is hozzájárul a szociális marginalizálódáshoz: az utcán alvó hajléktalanok negyede-harmada állami gondozásban részesült, a felnőtt börtönökben élők legalább negyede töltött valamennyi időt állami gondozásban.

Az 1997-ben hivatalba lépő kormány, Tony Blair vezetésével a szociális kirekesztés elleni küzdelmet tűzte szociálpolitikájának zászlajára. Többek között a gyermekszegénység 2010-ig történő megszüntetését vállalta fel, adókedvezmények, családbarát intézkedések bevezetésével. Ennek jegyében nyilatkozta a miniszterelnök: *„Ha komolyan gondoljuk, hogy egy virágzó, igazságos és erős társadalmat szeretnénk építeni, akkor abban minden gyermek meg kell kapja az esélyt arra, hogy a lehetőségeiből és adottságaiból a lehető legtöbbet valósítsa meg. Családi háttérétől függetlenül. Ez a gyermekvédelemben részesülő gyermekekre ugyanannyira igaz, mint akármely másakra, aki családi környezetben nő föl.”* Amint láttuk az állami statisztikák azonban azt mutatták, hogy az állami gondoskodásban felnövő gyerekek iskolai teljesítménye – a szociális körülmények hatását figyelembe véve is – rendre alulmaradt a családban nevelkedett társaik eredményeitől. Ez a probléma kellően fontos volt az oktatás színvonalát, a tanulók iskolai teljesítményét, a tudásalapú társadalom megteremtését előtérbe helyező brit munkáspárti kormánynak ahhoz, hogy feltárásával külön program keretében foglalkozzon.

■ Kormányzati szerepvállalás

Az angol közigazgatás hazaitól leginkább elütő jellege a problémaközpontú gondolkodás. A kormányzati cselekvés a nehézségek, problémák mentén halad. A mechanizmus a következő: valamely szociális probléma prioritást kap, kommunikálják, és körülményeivel, környezetével együtt megvizsgálják, mit lehet és kell változtatni. Kidolgoznak egy cselekvési tervet változtatási javaslatot, és ennek értelmében határozzák meg az elérendő célokat. A rendszer előnye, hogy a problémák takargatása helyett, azokra érdemben lehet – sokszor nagyívű, strukturális változtatást is magában foglaló – válaszokat adni. Ez történt a gyermekvédelmi ellátásban részesülő fiatalok iskolai esélyei esetében is. Ezt a folyamatot szeretném most bemutatni.

A felmérés, kutatás, megoldáskeresés szervezetenként a *Social Exclusion Unit*⁵ keretében valósult meg. Ezt a kormányközi akciócsoportot a miniszterelnök hívta életre a szociális kirekesztés elleni küzdelem kormányzati letéteményeseként az egyes tárcák kompetenciahatárain átnyúló problémák feltárására és megoldáskeresésre, iránymutatásra. A program, ami a gyermekvédelemben felnövő fiatalok tanulási esélyeit vizsgálta, másfél évig tartott, tényfeltárással, akciótervestül, megoldási

javaslatostul. Másfél év, persze a közigazgatásban nagy idő, tervezésben, előrelátásban, mégis talán megéri ilyen nagyvonalúan bánni vele.

A kutatás első szakasza a tényfeltárás volt, sok-sok hiányosság megvilágított nyomban. Legelsősorban, hogy a fiatalokról nem állnak rendelkezésre életút adatok. Az önkormányzatok csak a saját területükre vonatkozó ki-be mozgást regisztrálják, de nem tudni, hogy ennek megfelelően egy gyermek hány-szer kényszerül lakóhelyet és persze ezzel együtt iskolát változtatni. A program keretében kérdőívet juttattak el minden gyermekvédelemben élő fiatalhoz (korosztályi megszorítás mellett 30 000 főt jelent), a köztisztviselők maguk végeztek esetfelmérést és persze a tágon vett közvéleményt is párbeszédre hívták egy felhívás keretében.

A gyerekek között végzett felmérés azt mutatta, hogy az állami védelemben élő gyerekek legnagyobb részének rossz tapasztalatai vannak az oktatásról, rossz élményeket szereztek az oktatási intézményekben. Nagyon nagy arányban közösjük ki őket, tiltják ki, vagy egyszerűen csak hiányoznak az iskolából. (62 százaléku vallotta, hogy valamilyen formában átélte kiközösítést, a válaszadók több mint fele egy év alatt legalább kétszer váltott iskolát.) Ezzel szemben a kutatás felszínre hozta, hogy a fiatalok iskolához való hozzáállása messze áll attól a közvélemény által alkotott sztereotip képtől, hogy flegmák, visszautasítóak, érdektelenek lennének. A fiatalok túlnyomó többsége (97%) fontosnak tartja a tanulást, és csaknem kétharmaduk (61%) a jövőbeli munkaelhelyezkedést nevezte meg meghatározó okként. Sokuknak az iskola jelenti a stabilitást, az egyetlen biztos pontot hányatott életükben. Tehát a probléma mégsem egyedül a gyerekekben keresendő, nem lehet ilyen egyszerűen túllépni rajta.

A társadalmi párbeszéd egyik fontos következménye, hogy a vélemények, személyes tapasztalatok beépültek a projekt lezárását jelentő kormányzati dokumentumba, elementáris erőt kölcsönözve annak. A gyerekek válaszaiból vett idézetek humanizálják a statisztikákat, megkerülhetetlenné teszik a helyzetértékelést. A személyes vallomások felhasználása új impulzust jelent a kormányzati kommunikációban, és ha mégoly populisztikusnak tűnik is, jelzi a személyre szóló ellátásra való törekvést.

„Az iskola segített, hogy túltegyem magam a nehézségeken. Az iskola nélkül nem hiszem, hogy megbirkóztam volna a feladatokkal.” (15 éves, gyermekvédelmi ellátórendszerben élő lány)

„Ha egy kicsit boldogabb lennék az élet más dolgaiban, akkor az iskolai feladatokat is jobban tudnám megoldani, és jobban tudnék koncentrálni a házi feladataimra.” (nevelőszülőknél élő 14 éves fiú)

„Semmit sem fogunk megtanulni, ha folyamatosan egyik helyről a másikra rakosgatnak minket. A stabilitás mindennél fontosabb.”

5) A továbbiakban Társadalmi Kirekesztés Elleni akciócsoportnak fogom nevezni. Az angol terminológia még az Európai Unióban meghonosodott szociális beilleszkedés előtt született meg, és azóta is ezt használják.

Illetve a másik oldalról: „Néhány helyi iskola egyáltalán nem hajlandó állami gondozott gyereket felvenni. Az iskolák, úgy tűnik, a téves felfogással dolgoznak, hogy minden nevelt gyerek csak problémát, felfordulást okoz. (önkormányzati szakember – válasz a közvéleménykutatásra)

■ Okok és okozatok

A kutatás személyes és strukturális, a rendszerből fakadó problémákat is felderített, amelyek a fiatalok iskolai teljesítményét befolyásolják:

Bizonytalanság: A gyerekek 14%-a több mint háromszor vált iskolai intézményt egy év alatt. Minden harmadik gyerek iskolaváltoztatása az elhelyezés változtatása miatt következett be. Az egyik iskolából a másikba „költöztetett” gyerek mindig nehezebb helyzetben van a tananyagok elsajátításában, mint helyben maradó társai, a különböző tanmenetek, tanítási stílusok közötti rossz átjárhatóság miatt. Az elhelyezéseknek kevesebb, mint a felét tervezték meg előre.

Hozzáférs: A fiatalok negyede kiegészítő iskolába jár, sokan mulasztanak órákat, mert nem találnak maguknak megfelelő iskolát – ami befogadná őket –, illetve kizárták őket, vagy egyszerűen csak „lógna” és senki nem törődik velük. Emellett sokszor azért sem használják ki az adódó lehetőségeket, mert nem rendelkeznek alapkészségekkel, vagy mert egyszerűen nem tudnak a létező lehetőségekről.

Speciális segítségnyújtás, tanácsadás hiánya: A tanárképzés nem készíti fel a tanárokat a gyermekvédelemben élő fiatalok speciális helyzetére, igényeire, így sokszor hamisan alulértékelik a fiatalok képességeit. A fiatalok nem kapnak elegendő segítséget és biztatást tanulmányaikhoz.

Amikor a gond felmerül: A gyermekvédelemben dolgozóktól nem várják el, nincsenek felkészülve és így nem tudnak megfelelő segítséget nyújtani az iskolán kívül, az otthoni tanulásban. Az idősebbeknek azonban szükségük van továbbtanulási tanácsadásra, ami a lakhatási és ösztöndíj lehetőségekre vonatkozó tájékoztatást is magában foglalja.

Speciális érzelmi, mentális és fizikai igények fel nem ismerése: A gyermekvédelemben felnövő gyerekek viszonylag nagy részének van egészségvédelmi segítségre, mentális, lelki segítségnyújtásra, biztonságra is szüksége. Az elemzés során az is kiderült, hogy a sokszoros helyváltoztatások eredményeképpen előfordul, hogy egészségügyi szűrővizsgálatokból is kimaradnak, tovább rontva egészségügyi „esélyeiket”.

■ Szervezet-struktúra

Ami a legmeglepőbb a kormányzati dokumentum olvasása közben, hogy számunkra is ismert, kvázi-természetes problémákat sorol fel: kapacitáshiány és az adminisztráció rossz struktúrája. Ezek lapulnak a probléma gyökerénél.

A kormányzati kutatás rámutatott arra, hogy nagyon magas a betöltetlen munkahelyek aránya: országos átlagban 11%, Londonban pedig 20%-ot tesz ki. Így az ellátásban dolgozóakra többszörös munkateher nehezedik. Emellett nagyon alacsony a szociális munkások társadalmi elismertsége. A dolgozók nagy része nem kap segítséget és vezetői iránymutatást. A helyi önkormányzatok háromnegyed része jelzett nehézséget a munkahelyek betöltésénél. Így nem csoda, hogy magas a betegállományban töltött napok és a munkahely változtatások aránya (13%), ami tovább rontja a felelősségteljes, személyre szabott ellátás esélyét. A nevelőszülők pedig sokszor nem rendelkeznek megfelelő ismeretekkel a gyermekek igényeivel, problémáival vagy akár a mai oktatási rendszer struktúrájával kapcsolatban.

Az igazgatás problémái is helyi szinten, az önkormányzatoknál sűrűsödnek. Egy-egy helyi önkormányzatra kevés gyerek jut. Ez pedig nem elegendő tömeg ahhoz, hogy az önkormányzatok prioritásai közé kerüljenek, túlságosan szétaprózódott, marginalizálódott a gyermekvédelem. A gyenge menedzsment és a felsőszintű vezetők részéről tapasztalható érdektelenség miatt a a terepen dolgozó szociális munkások és az önkormányzati dolgozók között motivációs szakadék keletkezett. A tanulmányi eredményekkel kapcsolatban pedig a tanárok és a szociális munkások között alakult ki a szerepek és felelősségek kölcsönös meg nem értése. A tanárok és a szociális munkások, nevelőszülők közötti párbeszédet munkabeosztásuk komplementer volta is nehezíti. Így mindennapi gyakorlattá vált a szociális ellátás, az iskolák és az önkormányzatok közötti kölcsönös egymásra mutogatás, a felelősségek elhárítása. Ezt az is súlyosbította, hogy a szociális és az oktatási felelősség az önkormányzaton belül is megoszlik. A két területet különböző forrásból finanszírozzák, különböző törvények vonatkoznak rájuk és különbözőek az ellenőrzés szervei, feladatai is.

■ Hogyan tovább? (Intézkedési terv)

A helyi önkormányzatok és a központi igazgatás viszonya került tehát előtérbe, ebben a speciális esetben. Mi legyen a minisztérium szerepe? A hagyományos felfogás a csendőrszerepet osztja ki rájuk: jogszabályalkotás, korlátok állítása, betartatása az ellátás minőségének a kulcsa. Másik lehetőség a központosítás, ebben az esetben egy Nemzeti Gyermekvédelmi Intézet felállítás, tehát nemcsak az irányítás, de a megvalósítás központosítása is. Adódik még egy lehetőség – nevezzük közgazdasági módszernek –, hogy egyszerű forrásbővítéssel eliminálják a fennálló visszasságokat. A tapasztalat azonban azt mutatta, hogy a forrásallokálás nem vezet szükségszerűen problémamegoldáshoz. Az állami szociális szolgáltatások ugyanis kitöltik a rendelkezésükre álló forrásokat, az általános minőségjavulás nélkül.

Ezeket a lehetőségeket elvetve, ezeken túllépve az angol kormány a korporatív módszert választotta szociálpolitikájának metodikájaként. Önképe a tanácsadó államigazgatás, a helyi önkormányzatokat közvetlenül támogató „problémamegoldó” közszolgálat. Így nem a bürokratikus, számon kérő állam, nem a jótékony osztogató, költségterítő bank, nem a statisztikák

büvöletében élő mágus, hanem a valóságos teljesítményeket figyelő, tanácsadó állam képét próbálják megvalósítani. Ennek értelmében fogalmazódott meg a gyermekvédelemben élő fiatalok oktatási esélynövelő kormányzati akcióterve is.

Az intézkedések meghatározták a kormány, az önkormányzatok szerepét és cselekvési területét, a legjobb gyakorlatok felmutatásával párbeszédre, újító, eredeti gondolkodásra serkentették az önkormányzatokat. A legfontosabb része az intézkedéscsomagnak azonban mégiscsak a számokban megragadható célok kitűzése volt.

A kormányzat szerepvállalása természetesen nem maradhat el forrásbiztosítás nélkül, de szerepel a kutatásokból származó információk jobb felhasználása, a feladatkörök és felelőségek tisztázása a nevelésügyi képzésben. Ennek a projektnek volt a hatása, hogy a szervezeti struktúrából adódó problémák megoldása érdekében a gyermekvédelem irányítása az Egészségügyi és Szociális Minisztériumtól átkerül az Oktatási Minisztérium felügyelete alá. Ezzel a helyi önkormányzatoknál tapasztalható kettős felelősségrendszer – ami meghatározza a finanszírozást, szakmai irányítást, ellenőrzést is – megszűnik.

Az önkormányzatok feladatai kicsit kánaáni hangulatot idéznek: az iskolákban kötelezően fenntartott speciális létszámhelyekről az egyéni tanulmányi tervek bevezetéséről, a fiatalok iskolán kívüli foglalkozásainak megszervezéséről és az oktatási intézményekben dolgozók képzésén keresztül a különböző statisztikák vezetéséről szól.

A legjobb gyakorlatok bemutatása is a korporatív állam mechanizmusait példázzák. Az állam nem próbálkozik a mindentudás köntösét magára venni, inkább az egyes szereplők közötti kommunikációt segíti elő, azzal, hogy felmutat a politikai és szakmai céljainak megfelelő gyakorlatokat, útmutatókat. A leírások természetesen címmel, elérhetőséggel együtt kerültek kiadásra, hiszen a cél a kölcsönös tapasztalatátadás.

A célkitűzések utolsó eleme az angol közigazgatási rendszer magvát alkotó célok kialakítására, az eredményes cselekvés mérésére szolgál. A célok meghatározzák a megfogalmazott politikai és szakmai lépések sikerkritériumait és azok mérését. Az átfogó cél, hogy *„a gyermekvédelmi ellátást elhagyó 19 éves fiatalok körében emelje a tanulmányi, képzési és munkavállalási teljesítményt, úgy, hogy ezek a teljesítménymutatók 2006-ra a korosztály átlagának legalább 75%-át elérjék.”*

Hogy ez pontosan hogyan valósul meg? Ezt is részletekbe menően, pontokba szedve határozták meg:

◀ „A 11 évesek körében a matematika és irodalom eredmények legalább az átlag 60%-át elérik.

◀ Csökken azok száma, akik állami bizonyítvány nélkül hagyják el a rendszert, pontosabban, az iskolaköteles kort elért fiatalok legfeljebb 10%-a nem szerez GSCE vizsgát. (alapvizsga Angliában)

◀ A legalább közepes eredménnyel zárt GSCE vizsgát letelző állami gondozottak száma 2002-től kezdődően évente 5%-kal nő, és minden helyi önkormányzatban a fiatalok legalább 15%-a eléri ezt a teljesítményt.”

Látható, hogy ha nem is minden tekintetben, de legalább a célok elérésében aprópénzre váltották a nagyvonalú terveket, ígéreteket. Általánosságban a helyi önkormányzatok diszkrecionális joga, hogy az adott problémákra milyen helyi megoldásokat választanak, csak az adott, hogy mire kell törekedni. Ahhoz, hogy pontosabb képet kapjanak a lehetőségekről, a best practice (legjobb gyakorlat), követhető példagyűjteményhez nyúlhatnak ötletért. Ezen kívül már csak az bizonyos, hogy a kormányzat milyen indikátorok alapján fogja értékelni a kötelezettségvállalásokat és törekvéseket.

A projekt 2001 tavaszán kezdődött és másfél évig tartott, míg a végső dokumentum megszületett. A bevezetett intézkedések eredményét 2006-ra várják. A probléma definiálásától öt évet hagyott a kormány a megvalósításig. A kormányzati ciklusok tükrében a magyar közigazgatáshoz szokott olvasónak persze ez megengedhetetlen hosszú időnek tűnik, de kérdés, hogy lehet-e rövidebb idő alatt kézzelfogható eredményt elérni.

■ Következtetések a magyar szociálpolitika játékterére vonatkozóan

Az angliai tapasztalat arra példa, hogy megfelelő politikai szándék, ráfordított figyelem, hosszú távú tervezés, tervezett forrásfelhasználás, a különböző szereplők álláspontjainak összevetése és megfelelően széles körű, mindenki számára nyitott társadalmi párbeszéd mellett lehetőség van valódi változások generálására. Nincs az a politikai rendszer, amelyik előre végiggondolt stratégia nélkül képes lenne a saját működését érintő problémákkal való szembenézésre. Láthattuk, hogy ha dinamikusabban kezelik a szociálpolitikát, akkor a társadalom elfogadja a kormányzat részéről, hogy hitelesen szembenéz a problémákkal, beismeri a jelenbeli hiányosságokat a jövőbeni változtatás reményében. Ha azonban folyamatosan a jelen állapot alapján ítéljük meg az ellátás minőségét, akkor az a mindenkori kormányt a problémák elkendőzésére fogja ösztökélni.

Az állami gondoskodásban részesülő fiatalok sorsa, megfelelő integrációja Angliában is problémákat okoz, ami nemcsak serdülőéveiket határozza meg, hanem sok esetben felnőtt életükre is kihat. Ez nemcsak személyes sorsuk szempontjából fontos, hanem azért is mert a többszörösen visszatérő problémák az államnak is magas szociális és gazdasági költséget jelentenek.

Sokféleképpen reagálhatunk arra a tényre, hogy az angliai gyermekvédelem hasonló problémákkal küzd, mint a magyarországi. Talán van, akinél a megoldhatatlanságba való bele-törődést eredményez, cinikusabb lelkűeknek megnyugvást okoz, de talán vannak olyanok is, akikben az angliai megoldás-keresés módjának lehetséges alkalmazhatósága merül fel. Nekik szól ez az írás.

Kravalik Zsuzsa