
Máté János

Gyermekvédelem Hollandiában

A közelmúltban, az Overijssel megyei „de Ambelt” Alapítvány Ifjúságvédelmi Központjának meghívására a Pest Megyei Önkormányzat munkacsoportja szakmai tanulmányúton vett részt, melynek során a holland gyermek- és ifjúságvédelem jelenlegi működésével ismerkedett. Miután a tárgyban folyó törvényelőkészítési munka hazánkban a „*Gyermekek a jognak asztalánál*” című anyag megjelenésével (ez az anyag a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat és a Gyermekérdekek Magyarországi Fóruma közös munkacsoportjának munkája), úgy tűnik, új lendületet kapott, ezért a továbbiakban a holland modell fő vonásait nemcsak a jelenlegi magyar gyakorlat, de az említett törvényjavaslat figyelembevételével is igyekszem szemügyre venni. Céлом az, hogy – a teljesség igénye nélkül – olyan megoldásokat ajánljak megfontolásra, amelyek Hollandiában az egész rendszer hatékony működésének garanciái, és amelyek nálunk, sajnálatos módon, az új törvényjavaslatban sem nyertek kellőképpen teret.

Független szakmai minőségi felügyelet

A holland gyermekvédelmi törvény *célja* (az igényeknek megfelelő, jó minőségű és összefüggő szolgáltatások biztosítása) és *fő alapelvei* (a gyermek életébe történő beavatkozás a lehető legcsekélyebb mértékű, és a lehető legrövidebb ideig tartó legyen, terepe minél közelebb essék a gyermek lakóhelyéhez; az intézmények pedig felelősek munkájuk minőségéért) már jelzik, hogy a barokkos magyar szabályozási stílussal ellentétben a hangsúly – amolyan puritán pragmatizmussal – a főbb kérdések egyértelmű tisztázásán van.

Ennek megfelelően óriási szerepet kap a gyermekvédelmi szolgáltatások megfelelő minőségének biztosítása. Erre azonban az egy parlamenti ombudsman (ez egyébként a magyar törvényjavaslat megoldása is) nem bizonyult elégségesnek. Ezért a holland törvény továbblépett, és egy olyan, a Parlamentnek felelős minőségi felügyeletet hozott létre, amely munkáját a törvényben előírt módon végzi (miután azonban ezt itt *fontos* kérdésnek tekintik, nem spóroltak a szabályozással, és nem bízták ezt egy alacsonyabb szintű jogszabályra). A minőségi felügyelet – amely

egyébként összesen 25 emberből áll – a következő szempontok betartását felügyeli az egyes gyermekvédelmi intézményeknél országszerte: kliensre-orientáltság (ebben a gyerekek mellett a szülők, rokonok stb. is benne foglaltatnak); a magánszféra védelme (intézménylátogatásaink során erről például a gyerekeket már előre értesítették); a panaszjog érvényesíthetősége; nyitottság illetve látogathatóság; megfelelő szakemberek alkalmazása; megfelelő lakókörülmények; együtműködés a többi intézménnyel; s végül, de nem utolsósorban, az adott gyermekre szabott konkrét és szisztematikus gondozási terv, illetve az összesített intézményi évi beszámoló.

Mint látható, a minőségi felügyelet nem vizsgálja sem a pénzügyi, sem a higiénés, tűzvédelmi és élelmezési körülményeket (ebből különösen a pénzügyi szempontok alóli felszabadítás lényeges a szervezet szempontjából, hiszen a kettő együtt-szemlélése esetén csak a pénzügyi dominálhat!), hanem olyan szakmai mutatókkal dolgozik, mint a megfelelő diagnózis és elhelyezés, valamint a helyes gondozási módszerek és hatásvizsgálat. A fő szempont pedig a minőség fokozása a törvény által előírt összes mutató tekintetében.

A felügyelet *munkamódszerei* (kritikai kérdésfeltevések illetőleg tükrözés, helyszíni ellenőrzések, bejelentések és panaszok kivizsgálása, problémamegoldásra ösztönző megközelítés), *jogai* (vizsgálat lefolytatása, tanácsadás a szolgáltatást finanszírozónak, évi jelentés a Parlamentnek) és *helyzete* (önálló költségvetés és tevékenység, amelyhez a szakminiszter is csak az éves munkaterv szintjén adhat szempontokat, de nem utasíthat; valamint a Parlament felelősségrevonási joga) szintén részletesen előírtak a törvényben.

Ez a konstrukció egyébként négyéves gyakorlatra tekint vissza, és még az intézményvezetők véleménye szerint is jelentős mértékben hozzájárult a gondozás minőségének javulásához.

A megoldás importálhatóságáról csak annyit, hogy a magyar törvényjavaslatban is szerepel egy Országos Család-, Gyermek- és Ifjúságvédelmi Központ terve, amelynek – bár teljesen kidolgozatlanul – a magánsemmélyek, társadalmi szervezetek által működtetett gyermekvédelmi intézmények felügyelete lenne a feladata. Ebben a megoldásban nemcsak a *diszkrimináció* a meglepő – *magán- és társadalmi igen, állami és önkormányzati nem* –, de maga az a tény is, hogy az állami és önkormányzati fenntartásban lévő intézmények felügyeletéről egy szót sem ejt. Azt hiszem, hogy ennél a lehetetlen helyzetnél feltétlenül hasznosabb lenne a felügyeletnek holland mintára történő törvényi szabályozása.

Megfelelő munkamegosztás a gyámi és az ellátó hálózat között

A másik nagyon fontos kérdés a szülői felügyeleti jog megszüntetése esetén annak megfelelő telepítése, illetve, ezzel összefüggésben, a gyámi hálózat feladatai. A jelenlegi magyar helyzetre – és ezen sajnos a törvényjavaslat sem változtat – alapvetően a gyámi hálózat túlnyomóan hatósági

jellege, és az intézmények – ezen belül is különösen a gyermek- és ifjúságvédő intézetek – egészségtelen túlsúlya jellemző.

Ezzel szemben a holland modellben a gyámi hálózat szolgáltató funkciói sokkal erősebbek. Ez főleg abból következik, hogy a szülői felügyelet bírósági megszüntetése után annak fontosabb részjogosítványai – így a törvényes képviselő és a vagyonkezelés – csak a gyámi hálózatra telepíthetők, amelynek az adott gyermekért felelős munkatársa az állandó kapcsolattartásért is felel (ellentétben a magyar helyzettel, ahol a „gyámhatóság” a gyermeket jelenleg intézeti, illetve a jövőben nevelői gyámságba veszi – utóbbi a törvényjavaslat megoldása –, de a gyámi hálózat gyermekkel való kapcsolattartása mindkét esetben ellehetetlenül).

Az ilyen módon tehermentesített gyermekvédelmi intézmények így aztán sokkal hatékonyabban tudnak a gondozásra koncentrálni, s a holland gyakorlatban a gyermek- és ifjúságvédő intézetek ottani megfelelőinek is kizárólag szakmai többletjogosítványai (diagnózis és gondozási terv meghatározása, valamint a megyei intézményrendszer különböző elemeinek szakmai koordinációja) vannak.

Ennek a megoldásnak a magyar adaptációját pedig a már említett természetes munkamegosztáson kívül (igazgatási és jogi feladatok a gyámi, míg szakmai és gondozási feladatok az ellátó hálózatnál) az is alátámasztja, hogy a gyámi hálózat megerősítése amúgy is elkerülhetetlen, és részben már meg is kezdődött folyamat.

Lakossághoz közeli gyakorlati megvalósítás

A holland gyermekvédelmi gyakorlatot leginkább jellemző fő ismérvek: a gondozási formák komplex és differenciált jellege, valamint a feladatok rugalmas és közvetlen ellátása.

A gondozási formáknál a négy fő csoporton (prevenció, napközis, nevelőszülők és nevelőotthonok) belül még egyaránt további specializált egységekkel találkozunk. Ugyanakkor a rendszer komplex is, hiszen egységes irányításban szociális (pl. nevelőotthon), egészségügyi (pl. fogyatékos gyermekek otthona) és művelődési (pl. nehezebben nevelhető iskolája) elemek egyaránt megtalálhatók, ami a szakmai átjárást is sokkal egészségesebben biztosítja, mint a magyar helyzetre jellemző elkülönülés. A feladatok rugalmas ellátását az évenkénti lakossági igényfelmérésnek megfelelő célmeghatározások, míg a közvetettséget az alapítványok útján történő finanszírozás illetve irányítás biztosítja.

Az alapítványokon keresztül történő feladatellátás egyébként nemcsak az állam vagy az önkormányzat intézményirányítási gondjait csökkenti, de egyúttal a helyi társadalmat is jobban bevonja.

Ez a konstrukció természetesen nem azt jelenti, hogy az állam illetve az önkormányzat kivonulna erről a területről, hiszen az alapítványok forrásainak kb. 80-90 %-át az előbbieik hozzájárulásai jelentik. Ugyanakkor a konkrét irányítással járó aprólékos teendőktől állam és önkormányzat megszabadul, hiszen az a kuratórium dolga (amelyben azonban mindig

szerepel a helyi önkormányzat egy-egy prominens képviselője is). Miután pedig az alapítvány támogatása évről évre megújítandó, adott esetben – elégtelen működés nyomán – az megfelelően átcsoportosítható más alapítványokhoz. Ez természetesen azt is jelzi, hogy a holland nonprofit szféra a miénknél sokkal fejlettebb, ami viszont nem kis mértékben a kedvezőbb szabályozásnak is köszönhető. A lényeg mindenesetre az, hogy az állam és az önkormányzatok tevékenysége tehát jóval közvetettebb magyar megfelelőinél, s az alapítványi működtetés ráadásul jóval inkább „lakosságbarát”.

Az elmondottakat gyakorlati példával is alátámasztandó, néhány jellemző vendéglátóinkról, a „de Ambelt” Alapítványról.

Az alapítvány a mintegy 50 000 lakosú megyeszékhely, Zwolle körzetében a gyermekvédelmi ellátó hálózat domináns eleme. Az említettek közül két fő csoportban nyújtanak szolgáltatásokat. Központi Irodájuk – 15 fős stábbal – a felvételt és a diagnózist, valamint a stratégiai irányítást végzi (a 15 főben az igazgató és 3 helyettese is benne van). Van még egy Gyógypedagógiai Központ, kb. 300 gyerekekkel és 75 tanárral; egy Nehezen Nevelhető Iskola, kb. 200 gyerekekkel és 25 tanárral; egy Egészségügyi Gyermekotthon, kb. 30 gyerekekkel és 15 gondozóval; több napközi otthonunk kb. 40 gyerekekkel és 10 gondozóval, és végül egy négyfokozatú nevelőotthoni részlegük, kb. 120 gyerekekkel és 30 gondozóval.

A különböző egységeknél folyó munkáról az igazgató 6 hetenként beszámol az Alapítványt irányító 8 fős kuratóriumnak, rendszeres kapcsolatot tart az önkormányzatokkal és a minőségi felügyelettel valamint a gyámi hálózattal (hogy csak a fontosabbakat említsem), de a konkrét gondozási munkába nem avatkozik be, és abban a részlegeknek nagyfokú önállóságuk van.

Természetesen ez a gyakorlati komplexitás, differenciáltság és közvetett irányítás nem írható elő a készülő törvényben (bár annál a szűk fel fogásnál, amelyet a törvényjavaslat képvisel, kétségkívül lehetne többet is vállalni, különösen, ami az alapítványok szerepét illeti). Ugyanakkor nem véletlen, hogy Magyarországon is egyre szaporodik az alapítványok száma a gyermekvédelem területén, még a jelenlegi, a nonprofit szférát nem igazán segítő szabályozás ellenére is. A fő ok – miként a holland modellben is – az, hogy ez a forma sokkal közelebb áll a lakossághoz, mint a jelenlegi, ahol a települési és megyei önkormányzatok (rosszul értelmezett presziúzs-okokból) számtalan esetben kizárólag a másiktól várják egyes feladatok ellátását. Alapítvány esetében sokkal könnyebb az együttműködés, hisz így nem ennek vagy annak az önkormányzati szintnek az intézményéről, hanem egy független, a lakossági támogatást is maga mögött tudó formáról van szó.

Végezetül nyilvánvaló, hogy a holland gyermekvédelem szolgáltatásával még hosszú ideig nem tudunk versenyezni. Ugyanakkor most, a gyermek- és ifjúságvédelmi törvény elfogadása előtt, mindenféleképpen meg gondolandó néhány garanciális elem (így a minőségi felügyelet és egy, a jelenleginél „szolgáltatóbb” gyámi hálózat) átvétele a holland szabályozásból. Ez pedig viszonylag rövid távon elvezethet egy, a jelenleginél ke-

vésbé hatalmibb és jóval szolgáltatóbb hétköznapi gyermekvédelemhez, amelyben – a holland példához hasonlóan – kevesebb szót, de több és jobb munkát lehet találni.

Létminimum most

Az Újpesti Családsegítő Központ ismét nyilvánosságra hozza létminimum-számításának eredményeit 1992. március 1-jei áron számolva.

Családtípus	Családtagok létminimuma	Összesen	Egy főre
Egyedülálló nő	13 783		13 783
Nyugdíjas nő	11 026		11 026
Egyedülálló férfi	13 597		13 597
Nyugdíjas férfi	10 877		10 877
Anya + 1 gyerek	11 319 + 9 157	20 476	10 238
Házaspár	11 133 + 11 319	22 452	11 226
Nyugdíjas házaspár	8 906 + 9 055	17 961	8 980
Házaspár + 1 gyerek	10 433 + 10 619 + 8 457	29 509	9 836
Anya + 2 gyerek	10 619 + 2 x 8 456	27 531	9 177
Házaspár + 2 gyerek	10 174 + 10 360 + 2 x 8 198	36 930	9 232
Házaspár + 3 gyerek	9 999 + 10 184 + 3 x 8 022	44 249	8 850

1992 februárjában további két százalékkal növekedtek a minimális megélhetés költségei. A 12 hónappal ezelőtti 6752 Ft-os egy főre eső létminimumhoz képest 36,7 százalékkal növekedett a létminimum összege, amikor eléri a 9232 Ft-ot.

Egy négytagú család csaknem 37 ezer forintos létminimumszintjéből 5640 Ft-ot, azaz 15,3 százalékot fedez az állam által biztosított családi pótlék. Míg 1991-ben ennek a családnak (a családi pótlékon kívül) 21 868 Ft nettó jövedelemmel kellett rendelkeznie ahhoz, hogy a létminimum szintjét elérje, addig jelenleg ez az összeg 31 288 Ft kell hogy legyen. Ahhoz, hogy a létminimum szintjén tudjanak maradni, a család jövedelmét legalább 9420 Ft-tal kell növelni, ami nagyobb (102,0 százalék), mint a családban az egy főre eső létminimum, vagyis a család ötödik – legjobban fogyasztó – tagja az „inflációs veszteség” lenne.

Úgy néz ki azonban, hogy a családnak van egy hatodik tagja is, ez maga a költségvetés. A család 36 928 Ft-os nettó jövedelmét 49534 Ft-os bruttó jövedelem mellett tudja csak produkálni. Az elvonás 12 606 Ft. Ebből 7777 Ft a fizetendő személyi jövedelemadó (feltételezve, hogy az egyik szülő a jelenleg még adómentes minimálbérért dolgozik). A létminimum szintjén a kincstárnak fizetendő személyi jövedelemadó önmagában több, mint a kincstár által folyósított családi pótlék. Míg 1991-ben a létminimum szintjének adótartama 4849 Ft volt, ez 1992-re több mint 60 százalékkal növekedett. (Meggjegyezzük, hogy tavaly az elvont adó kevesebb volt, mint a folyósított családi pótlék [5140 Ft].) Számításunkban figyelembe vettük a gyerekenkénti 1300 Ft-os adókedvezményt, ami ilyen szinten a két gyermek után 909 Ft-os elvonásnövekedést eredményez.