

107

Szöllősi Gábor

A gyámhatóságok szociális segítő tevékenységének empirikus vizsgálata

A tanulmány kilenc településen folytatott felmérés empirikus adatai alapján azt vizsgálja, hogy a gyámhatóság milyen különböző paradigmák szerint kezeli a gyermekek szociális problémáit (beleértve a gyermekek veszélyeztetettségét). Megkülönbözteti a segélyező, az átutaló, a regulatív és a gondozó-rendelkező megoldástípusokat. Kimutatja, hogy a gyámhatóság tevékenységében milyen arányban van jelen a szociális segítő tevékenység két lényeges eleme: a segítő kapcsolat, illetve a más intézményekhez történő átutalás.¹

I. A probléma körvonalai és a kutatás célja

1. A gyámhatóság feladatával kapcsolatos álláspontok

1.1. A közvélemény gyakran úgy tartja, hogy ha a gyermeknek súlyos egzisztenciális problémái vannak (a család szegény, nem gondozzák megfelelően a gyermeket, gond van a magatartásával stb.), akkor ez gyámügyi kérdés: az eset gyámhatósági ügy, amelyet a gyámhatóság rendez gyámhatósági eszközökkel.

A veszélyeztetett helyzetű gyermekekkel kapcsolatban a gyámhatóság legkomolyabb eszköze az, hogy a gyermeket kiemeli a családi környezetből. Ilyen döntést azonban a veszélyeztetett gyermekeknek csak 2–3 százalékával kapcsolatban hoznak.² A vizsgálattal azt akartuk feltárni, hogy a gyámhatóság a fennmaradó 97 százalék érdekében milyen megoldásokat alkalmaz.

A gyámhatóság mint olyan csak elvonatkoztatás, hiszen ilyen néven nem létezik külön szervezet. A gyámhatóság nem egyéb, mint a hatáskörök egy csoportja. A gyámhatósági feladat- és hatáskörök ma a települési önkormányzat jegyzőjét illetik meg.

Mivel a helyi önkormányzat a törvény keretei között önállóan alakíthatja szervezetét és működési rendjét, ezért rajta múlik, miként szervezi meg a gyámügyi igazgatást. Általában a jegyző nem maga végzi a gyámügyi feladatok egészét. A szükséges eljárási cselekményeket egy vagy több tisztviselő folytatja le. A nagyobb települések a polgármesteri hivatalon belül külön

szervezeti egységet szoktak létrehozni a gyámügyek intézésére. Jellemző azonban, hogy a gyámügyesek (a gyámügyeket intéző tisztviselők) más feladatokat is ellátnak.³ A gyámüggyel foglalkozó szervezeti egységek is általában többfunkciósak.

Rácz (1970) – a hatáskört megállapító jogszabályok elemzésével – megkülönbözteti a gyámhatóság érdekképviselői, hatósági és gyermekvédelmi feladatait. A tanulmányban a továbbiakban csak a kifejezetten gyermekvédelmi feladatokkal foglalkozunk.

1.2. A gyámhatóság gyermekvédelmi feladataival kapcsolatos álláspontok két csoportba sorolhatók.

1.2.1. Az egyik álláspont szerint a gyámhatóságnak kizárólag az a feladata, hogy a veszélyeztetett kiskorú érdekében meghozza a szükséges hatósági intézkedéseket; ha a jogszabályból a legmegfelelőbb intézkedést választja ki, az alkalmas arra, hogy megvédje a gyermek érdekeit. Egyes szerzők szerint a feladat ugyan hatósági, de az eljárást át kell hatnia a pedagógiai, pszichológiai érzékenységeknek. Ez nem jelent külön feladatkört, csupán a hatósági intézkedés alkalmazásának módját.

A jogalkalmazók általában a jogszabályban megfogalmazott intézkedési lehetőségek bővítését igénylik, mert nem tartják adekvátnak az intézkedési formákat a szükségletekkel. (Mátyókné, 1980, 738. o., Karácsonyné és Dancsné, 1986, 629. o., Bernád, 1987, 158. o.)

A jogalkotás, a törvényességi ellenőrzés oldaláról viszont úgy vélik, hogy a jogszabály bőséges megoldási lehetőséget kínál, csupán a végrehajtásban van a baj.

Babay szerint a jogszabály „a védő-óvó intézkedések széles skáláját adta, és így a gyámhatóság eljárása során a legteljesebb mértékben differenciálhat. Úgyszólván minden adott esetre vonatkozóan alkalma van a legmegfelelőbb intézkedést kiválasztani.” (Babay, 1975, 822. o.) A problémát az jelenti, hogy a „számos intézkedési lehetőség ellenére... az intézkedések nagy része egy-síkú és sablonos” (Babay, 1971, 551. o.).

László szerint „Az állami gondoskodás differenciált rendszere – túlszabályozás nélkül – úgyszólván egyénre szabottan lehetővé teszi a gyermek érdekét szolgáló legjobb nevelőintézkedés kiválasztását.” (László, 1974, 1102–1111. o.) A jó jogszabály mellett az okoz gondot, hogy „a gyámhatóságok dolgozóinak jelentős része a kellő pedagógiai-pszichológiai ismeretek hiánya miatt nem mindig a legcélravezetőbbet választja ki a több mint húszféle megelőző intézkedés közül.” (László, 1972, 618–620. o.)

Némethnél mind a jogalkalmazói, mind pedig a miniszteriális álláspont megjelenik: eszerint a gyermekvédelmi szakemberek nagyon sokszor jelezték „hogy a jogszabályok változása során szükség van a védő-óvó intézkedések körének kiszélesítésére, új intézkedési jogkörök rendeletbe iktatására... A magunk részéről úgy tapasztaltuk, hogy nem az intézkedési lehetőségek szűk köre okozza az igazi problémát, a kellő hatékonyság hiányát, hanem az al-

kalmazás során mutatkozó torzulások, félreértelmezések.” (Németh, 1987, 43. o.)

1.2.2. A másik álláspont szerint a gyámhatóságnak nemcsak az a feladata, hogy hatósági intézkedést hozzon, hanem az is, hogy szociális segítő tevékenységet végezzen. Ez utóbbi vagy a hatósági eljárás integráns része, vagy pedig attól függetlenül is létező feladat. Az ilyen álláspontot képviselők egyrészt az ügyintézők nagy leterheltségét panaszolják, másrészt olyan új szervezeti megoldásokat javasolnak, melyekben a gyámhatóság ismét tiszta hatósági jogkört gyakorol, és a szociális segítő tevékenységet a párhuzamosan működő ellátó szervezet végzi.

A hatósági intézkedéseken túlmenő feladatokkal kapcsolatos bizonytalanságot tükrözi a Bernádtól származó idézet: „A gyámhatóság... igen széles körű és az adott esetre megoldást nyújtó intézkedést vagy intézkedési megoldásokat választhat.” (Bernád, 1987, 158. o.) Az írásból nem derül ki, hogy a szerző milyen fogalmi különbséget lát az „intézkedés” és az „intézkedési megoldás” között.

Takácsnál – a gyámhatóság feladatainak részletes elemzése dacára – nem egyértelmű, hogy mennyiben tulajdonít a gyámhatóságnak hatósági, és mennyiben más feladatot.

Előbb a tiszta hatósági jelleget hangsúlyozza: „a gyámhatóságok – természetük szerint – a hatósági jogvédelemre vannak hivatva...”; majd kifejti, hogy ez a védelem szélesebb a hatósági tevékenységnél: „Nemcsak az árvák és nemcsak hatósági, sőt, nem egyedül jogi védelemről van szó, bár a gyámhatóságok az érdekvédelem jogi eszközeit kell hogy biztosítsák a jog módszerével és szankciójával.”

Majd arra utal, hogy az ügyintézőnek a hatósági munkát szociális érzékenységgel kell végeznie: „A gyámhatósági védőtevékenység kétségtelenül elsősorban jogvédelmet jelent, ennek ellátása során azonban számos tudományterület – ebben a vonatkozásban mint segédtudomány – ismeretanyagának is birtokában kell lenni.”

A következő idézetekből viszont az tűnik ki, hogy Takács a gyámhatóságnak a hatóságin kívül egyéb feladatot is tulajdonít: „A gyámhatóságnak számos feladata kétségtelenül a kiskorúak ügyeibe való olyan beavatkozásra, érdekvédelemre vonatkozik, amely nem hatósági jogkörben történik, hanem szociális, oktatási, nevelési, egészségügyi stb. kérdéseket vet fel.” (Takács, 1979, 440–447. o.)

Két szerző abból indul ki, hogy a gyámhatóság már ma is végez mást, mint hatósági tevékenységet. A jelenlegi szervezetet azonban nem tartják megfelelőnek a feladat ellátására:

Jankovichné (1983) szerint „... a gyámhatóság ifjúságvédelmi tevékenysége folyamat, nemcsak egy-egy mozzanathoz kapcsolódó ügyintézés.” Ennek jobb végrehajtását szolgálná a javasolt szervezet, melyben a hatósági feladatokat a gyámhatóság, a szervezési és nevelési tanácsadói feladatokat pedig a hozzárendelt szolgáltató szervezet látná el. Második lehetőségként pszichológusok és más szakemberek alkalmazását javasolja a gyámhatóságon; harmadik lehetőségként pedig az ügyintézők számának megemelését,

hogy az „előadónak munkaidejébe a szervezési és nevelési tanácsadói tevékenység is beleférjen.”

Rétiné olyan egységes szervezet kialakítását javasolja, amely „a hatósági munkán kívül rendelkezne olyan apparátussal, amely a szélesebb értelemben vett családvédelmet, családgondozást is ellátja.” (Rétiné, 1982, 230. o.)

Végül, Horányiné leírása alapján ismertetjük azt a folyamatot, amelyben a másodikként említett típus átalakul egy más paradigmává: a hatósági tevékenységet folytató gyámhatóság és a tényleges családgondozást végző szolgáltató intézmény együttműködésévé. A cikkből kitűnően korábban a gyámügyi csoportoknál dolgoztak olyan szakemberek is, akik nem hatósági, hanem gondozó tevékenységet végeztek. Miután többen átkerültek a nevelési tanácsadó státusába családgondozó munkakörbe, „lehetőség volt arra, hogy olyan ügyeket, amelyekben korábban a gyámhatóság védő-óvó intézkedést alkalmazott, de a gyermek problémáinak rendezése megoldható volt hatósági közbelépés nélkül is, a nevelési tanácsadó átvegyen.” Itt azonban „tényleges családgondozásról, nem pedig egyszeri környezettanulmányozásról van szó.” (Horányiné, 1975, 639–647. o.)

2. A probléma jogszabályi háttere

2.1. A hatósági és a közszolgáltatási feladatok

Mielőtt empirikusan vizsgálnánk a gyámhatóságok gyakorlatát, arra keresünk választ, hogy a jogszabály alapján mire terjed ki a gyámhatóság feladat- és hatásköre.

A Csjt. 92/A. § (1) bekezdése⁴ értelmében amennyiben a kiskorú testi, értelmi és erkölcsi fejlődése bármilyen okból nincs megfelelően biztosítva, a gyámhatóság az ott felsorolt intézkedéseket teheti. Az intézkedés a hatósági tevékenység egyik típusa. A hatályos jogi szabályozás szerint a Csjt. 92. § (2) bekezdésben meghatározott intézkedéseket a gyámhatóság – jelenleg a települési önkormányzat jegyzője – eszközölheti. Ezen hatósági jogköröket szolgáltató intézmény vagy pedig – a jogszabály megváltoztatása nélkül – más igazgatási, bírói szerv nem gyakorolhatja. A szolgáltatási, szervezési feladatokról egyéb jogszabályok szólnak.

Az Önkormányzati Törvény⁵ értelmében az önkormányzat feladatkörébe tartozó helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a hatalom önkormányzati típusú gyakorlásához, illetve mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A közszolgáltatások egyik csoportját az Öt. 8. § (1) és (4) bekezdés értelmében az alapfokú szociális ellátások képezik. Az Öt., a Szociális Törvény⁶ és a Hatásköri Törvény⁷ kötelezik a települési önkormányzatot, hogy gondoskodjon a szociális alapellátásról.

A feladatok címzettje maga az önkormányzat. Köteles-e az önkormányzat egyes ellátásokat a gyámhatóságon keresztül teljesíteni? Az önkormányzat a közszolgáltatások esetében is önállóan alakítja szervezetét és működési rendjét. Jogszabály ugyan rendelkezhetne a közszolgáltatások teljesítésének fel-

tételeiről, ám olyan rendelkezés nincs, amely bármely szociális alapellátást a gyámhatóságon keresztül rendelne teljesíteni.

2.2. Vannak-e a védő-óvó intézkedések körében olyan intézkedések, melyek valójában humán segítő tevékenységet tartalmaznak?

Az Ágr.⁸ a legtöbb esetben közhatalmi típusú cselekvést kíván a gyámhatóságtól (pl. magatartási szabályok előírása). Van azonban néhány olyan „intézkedés” is az Ágr. szerinti felsorolásban, amelynél „a nevelés, a meggyőzés, a segítségnyújtás a cél – kényszerítő eszközök alkalmazásának lehetősége nélkül” (Rácz, 1972, 462. o.). Ilyen szolgáltató típusú tevékenységet (tanácsadás, munkába lépés elősegítése, más intézmények bevonása) nem csak a hatóság, hanem szolgáltató intézmény is végezhet.

2.3. A gyermekvédelmi segélyezés változó jogi helyzete

A gyámhatóságok egyik legfontosabb eszköze már hosszú ideje a segélyezés. E területen azonban az utóbbi időben fontos (és ma még ellentmondásos) változások mentek végbe.

A kiskorúak segélyezését az Ágr. 2. § (2) bekezdése és a 3. §-a sorolta a védő-óvó intézkedések közé, bár a többi intézkedéstől különválasztva adta meg a részletes szabályait. Az Ágr.-nek a segéllyel kapcsolatos rendelkezéseit azonban egy újabb jogszabály hatályon kívül helyezte.⁹ Jelenleg tehát az állami gondoskodás szabályai nem szólnak a segélyezésről.

A Ht. 135. § p) pontja szerint viszont a települési képviselőtestület segélyt állapít meg védő-óvó intézkedésként. Azaz a hatásköri rendelkezések még védő-óvó intézkedésnek tekintik a gyermekvédelmi célú segélyeket.

A hatásköri szabály ugyanakkor azt eredményezi, hogy már nem a gyámhatóság segélyez, hanem a képviselőtestület (a hatáskört a képviselőtestület továbbadhatja). A segélyezési döntéseket ma is a polgármesteri hivatal – ezen belül többnyire a gyámügyi feladatokkal foglalkozó előadó – készíti elő.

Tudomásul véve, hogy a vizsgált időszakban a segélyezésről szóló döntés már nem tartozik a gyámhatóság hatáskörébe, a gyámügyesek által előkészített segélyt mégis „gyámhatósági” eszközként vettük számításba.

3. A kutatás hipotézise, tárgya és módszere

3.1. A szakirodalom és a személyes tapasztalatok alapján feltételeztük: azoknak is igazuk van, akik szerint a gyámhatóság csak a szűk értelemben vett hatósági tevékenységet folytatja; és azoknak is, akik szerint a gyámhatóság széles körű szociális segítő munkát végez.

Ez csak úgy lehetséges, ha
 – az egyes gyámhatóságok eltérő módon foglalkoznak a gyermeki problémák megoldásával, illetve
 – ugyanannál a gyámhatóságnál egyszerre létezik többféle megoldási mód.

Feltételeztük, hogy a gyámhatóságok által alkalmazott megoldási módon belül elkülöníthetők és mérhetők különféle hatósági és segítő típusú beavatkozási eszközök, továbbá, hogy az egyes gyámhatóságok eltérő megoldási módja megfelelően jellemezhető az alkalmazott eszközök struktúrájával.

Mivel – mint fentebb láttuk – a gyámhatóság csupán elvonatkoztatás, a hatósági funkciók egy körülhatárolt csoportja, a vizsgálat tárgyát a következőképpen lehet megfogalmazni:

a települési önkormányzat gyámhatósági feladat- és hatáskört teljesítő tisztviselője/szervezeti egysége

1. milyen eltérő paradigmák szerint kezeli a gyermekek szociális problémáit (veszélyeztetettségét), és

2. tevékenységében milyen arányban van jelen a szociális segítő tevékenység két eleme: a segítő kapcsolat, illetve a más intézményekhez irányító átutalás.

A vizsgálat – szándékosan – nem terjed ki a települések gyermekekkel kapcsolatos szociális tevékenységének egészére:

– csak a gyámhatóság munkáját vizsgáltuk, azaz nem vettük számításba az önkormányzatnál más keretben megvalósuló szociális tevékenységet, és

– eltekintettünk a gyámügyi munka hatósági vonatkozásainak részletes elemzésétől.

3.2. A vizsgálat módszere

A kérdés empirikus vizsgálata céljából tíz, Tolna megyei településen végeztünk felmérést.

Mindegyik településen az összes olyan gyermekre kiterjedt a vizsgálat, akit 1993-ban veszélyeztettként tartottak nyilván, vagy vele kapcsolatban enélkül is az állami gondoskodás körébe tartozó intézkedést hoztak. Az egyik településen a gyermekek nagy száma miatt csak a minta egy harmadát vizsgáltuk véletlenszerű kiválasztással. Az itt nyert adatokat súlyozottan vettük figyelembe. Egy településen pedig nem tudtak veszélyeztetett gyerekekről; itt a felmérés meghiúsult.

A felmérés az önkormányzatok gyámügyeseinek a válaszain alapult. Az érintett gyermekek mindegyikével kapcsolatban külön kérdőívet töltöttünk ki. A többségében zárt kérdések a gyermekkel folytatott éves tevékenységről rögzítették a gyámügyes válaszait. A kérdőív adatait matematikai statisztikai módszerekkel értékeltük.

Ha a gyámhatóságok országos statisztikáját vizsgáljuk, szembeűnő, hogy a veszélyeztetett gyermekkel kapcsolatban egy év alatt igen kevés intézkedést tesznek. A védő-óvó intézkedések oroszlánrésze figyelmeztetést, magatartási szabályt tartalmaz.¹⁰ Erős kétség ébredhet bennünk, hogy megoldható-e

egyetlen intézkedéssel a komplex problémahelyzet. Feltételezhető lenne, hogy a statisztikában szereplő intézkedés csak a jéghegy csúcsa, valójában a gyámügyes a gyermekkel sokat és intenzíven foglalkozik, noha ez már nincs úgy dokumentálva. Vajon van-e jéghegy a csúcs alatt? Ha igen, miből van és mekkora?

Úgy gondoltuk, hogy ennek a statisztikailag nem dokumentált tevékenységnek a terjedelmét akkor ismerhetjük meg, ha az érintett gyámhatóságoknál az összes veszélyeztetett gyermekkel folytatott munka minden fontos lépését regisztráljuk. A kérdések ezért háromféle tevékenységet vizsgáltak:

- a személyes találkozásokat,
- a közreműködő igénybevételét,
- az intézkedéseket.

A személyes találkozások és a közreműködők bevonása azért kínálkozott a felmérés tárgyaként, mert egyrészt a szociális munkán belül alapvető munkaformákat jelentenek, másrészt jól számba vehetők.

3.3. A szociális munka a személyes találkozást arra használja fel, hogy a szociális munkás és a kliens között segítő kapcsolat jöjjön létre. Ez a kapcsolat az alapja a problémamegoldó folyamatnak, amelyben a kliens és a környezete közötti megbomlott egyensúlyt, a megfelelően meg nem oldott helyzeteket kezelik. (Combs, Avila, Purkey, 1976, 210–230., Compton, Galaway, 1984, 219–228., Sheafor, Horesji, Horesji, 1988, 10. o.)

A kapcsolat segítő jellege elsősorban nem formális ismérveken múlik, hanem azon, hogy felhasználható-e egy problémamegoldó folyamat elősegítésére. A felmérés során mégis operacionalizálnunk kellett a segítő kapcsolat ismérveit. Meglátásunk szerint a segítő munkában a kapcsolatot egyrészt a célja, másrészt folyamat-jellege jellemzi.

A segítő kapcsolat minimális feltételének tekintettük, hogy a gyámügyes

1. legalább háromszor találkozzon a gyermekkel, és
2. a találkozás során ne hivatali, hanem segítő jellegű célt tűzzön ki maga elé.

A problémamegoldást segítő kapcsolatot meglehetősen nehéz a találkozások számával definiálni. Szabó szerint „általában azt mondhatjuk, hogy az esetmunka többnyire 4–6 alkalomra tervezhető, de gyakran nem haladja meg a 2–3 alkalmat.” (Szabó, 1993, 30. o.) Abból a megfontolásból, hogy a segítő munka egyik fő jellemzője a problémamegoldó folyamat véghezvitele, minimálisan három találkozást tartunk szükségesnek segítő kapcsolathoz.

A személyes találkozás különféle célokra irányulhat. Személyes találkozásra a közigazgatási eljárásban is sor kerülhet, például a tényállás tisztázása céljából. (Zsiga, 1985) A segítő kapcsolat esetén a találkozásnak nem a környezet feltárása az elsődleges feladata, hanem a család segítése gondjaik megoldásában (Horányiné, 1975).

Hivatali jellegűnek tartottuk a beszélgetést, ha az

- a tények felderítésére,
- a gyermek vagy a család ellenőrzésére, illetve
- figyelmeztetésére irányult.

- Segítőnek tekintettük, ha a beszélgetés célja
- tanácsadás,
 - (konkrét) segítségnyújtás vagy
 - a személyes problémák megértése volt.

Megkülönböztettük az első, illetve a további beszélgetések célját. Mivel az első beszélgetés a szociális munkában is gyakran magában foglalja a helyzet megismerését, ezért a személyes kapcsolat segítő jellegét a további találkozások irányultsága alapján ítéltük meg.

Technikai okokból úgy döntöttünk, hogy csak a gyermekkel való találkozást vizsgáljuk. A szülővel ugyanis gyakran találkoznak merőben hivatalos okból (pl. segélykérelem beadása), ezért a gyermekkel való találkozásoknál jobban mérhető a hivatalos vagy segítő jelleg.

Nyilvánvaló, hogy az így kijelölt keretek csak a segítő munka minimális feltételeit jelentik. Azt nem állíthatjuk, hogy az e feltételeknek megfelelő találkozások valóban segítő kapcsolattá fejlődtek.

3.4. A szociálisan kedvezőtlen helyzetben lévőknek gyakran az a gondjuk, hogy nehezen küzdik le az ellátások igénybevételével kapcsolatos szervezeti jellegű akadályokat. Erre szolgál az a szakmai tevékenység, amellyel a disz-pécserszerűen eljáró szervezet átutalja a klienst egy másik segítő intézményhez. (Bar-on, 1990, Hepworth, Larsen, 1986, 544–576. o.; O'Connor, McCord, 1990–91; Whittington, 1983)

Közreműködők bevonásán azt értettük, hogy a gyámhatóság az ügy megoldása érdekében bármilyen mértékig igénybe veszi-e más intézmény, szakember, önkormányzati szervezeti egység stb. segítségét. A kategóriát tágran értelmeztük – mind a bevonás módja, mind pedig a közreműködés terjedelme tekintetében.

A gyámhatóság által igénybe vett szakemberek, ellátó intézmények közül mindig a speciálisabbat vettük számításba:

- helyi közreműködő (jelen felmérésben olyan szakember vagy intézmény, aki vagy amely általában minden településen megtalálható);
- speciális intézmény (olyan intézmény, amely általában nem található meg minden településen);
- gyermekvédelmi intézmény (a gyermekvédelmi ellátó intézmények, ideértve a hivatásos pártfogót is).

3.5. Az intézkedések száma és típusa

Ide soroltuk a gyámhatóság által az állami gondoskodás körében hozott intézkedéseket, valamint a gyermeknek adott pénzbeli vagy természetbeni támogatásokat. Több intézkedés esetén a jelentősebbet vettük számba:

- anyagi támogatás,
- védő-óvó intézkedés,
- egyéb intézkedés az állami gondoskodás körében.

II. A kérdőívek adatainak értékelése

4. Mennyiségi összefüggések

A megoldási eszközök alkalmazásának intenzitása kölcsönösen összefügg, közöttük erős a korreláció. Másképp fogalmazva: ha egy gyermekkel többet találkozik a gyámügyes, ott több intézkedésre van mód, és nagyobb az esélye a közreműködő bevonásának is.

Az egyes eszközöket elég csekély intenzitással alkalmazzák a gyámügyesek. Egy év alatt egy gyermekre jutott:

- a gyermekkel való találkozás 1,59,
- intézkedés 1,73,
- közreműködő bevonása 0,519 esetben.

Az átlag mögött – a gyermekkel való találkozás esetében – a következő megoszlás húzódik meg:

1. táblázat

gyakoriság	eset	%	Kumm.%
0	179	41,5	41,5
1	88	20,5	62,0
2	61	14,2	76,2
3	42	9,8	86,0
4	33	7,7	93,7
5	11	2,6	96,3
6	2	0,5	96,8
7	3	0,7	97,5
8	1	0,2	97,7
10	2	0,5	98,2
11	1	0,2	98,4
12	6	1,4	99,8
15	1	0,2	100,0

Összesen 430 100,0

Nem csupán annak van jelentősége, hogy mi az egyes beavatkozási formák átlagos gyakorisága, hanem annak is, hogy mikor marad el valamelyik módszer alkalmazása:

2. táblázat

A gyermekkel való találkozás hiánya a probléma jellegétől függően (százalék)

Probléma	nincs találkozás	van találkozás
anyagi probléma	47,5	52,5
gyerek magatartási problémája	75,0	25,0
szülő magatartási problémája	5,9	94,1
egyéb probléma	2,2	97,8

A kutatás hipotézise szempontjából lényeges annak kimutatása, hogy a gyámhatósági intézkedések mögött – esetleg azok hiányában is – megtalál-

hatók-e más beavatkozási formák. Az intézkedés, a gyermekkel való találkozás és a közreműködő bevonása a következők szerint járt együtt:

3. táblázat

	Esetek száma	%
intézkedés + gy. találkozás + közreműködő	120	28,0
intézkedés + gy. találkozás	131	30,4
intézkedés	114	26,5
intézkedés	6	1,4
-	24	5,6
-	35	8,1
Összesen	430	100,0

Azaz a gyámhatóságok hangsúlyozottan intézkedés-centrikusak; alig volt olyan eset, amikor a gyámügyes nem intézkedett, és mégis tett lépéseket a gyermek helyzetének javítására. Ez is csak annál a 24 gyermeknél fordult elő, akiket átutaltak egy közreműködőhöz. Olyan nem volt a vizsgált gyámhatóságoknál, hogy a beszélgetés (a problémamegoldást segítő kapcsolat) önálló eszközként szerepelt volna.

5. A gyermekkel létesített személyes kapcsolat minőségi jellemzői

Várakozásainknak megfelelően az első találkozás erősebben hivatalos jellegű: az első találkozásoknak pontosan három negyede, a további találkozásoknak mintegy fele (53%) hivatali jellegű célra irányul.

A beszélgetések részletes elemzése azt mutatja, hogy anyagi probléma esetén a találkozások elsősorban a tényállás feltárására és a család ellenőrzésére irányulnak. Egyéb probléma esetén a találkozások célja elsősorban a tények feltárása, másodsorban a figyelmeztetés. A képhez hozzátartozik, hogy az ügyek mintegy 20 százalékában csak egyetlen találkozásra került sor, és csak az ügyek 38 százalékában fordult elő egynél több találkozás. Sok esetben tehát az első, hivatali jellegű találkozásban merül ki a kapcsolatteremtés.

4. táblázat

A probléma jellegének és az első beszélgetés céljának az összefüggése (részletes bontás) (százalék)

	felderítés	ellenőrzés	figyelmeztetés	tanács	segítség	megértés	Együtt
anyagi	61,2	20,9	0,0	3,0	14,9	0,0	100,0
egyéb	41,0	10,7	20,8	7,9	11,8	7,8	100,0
Összesen	46,5	13,5	15,1	6,5	12,7	5,7	100,0

Pearson's chi-square (df = 5) $X_r = 29,385^{**}$

Cramér's contingency coefficient : $V = 0,346$

A további beszélgetések esetén még kevésbé függ össze a probléma jellege és a kapcsolat célja. Ilyenkor már kisebb mértékű a tények felderítésére irányuló szándék; jelentősen megnő viszont az ellenőrzési kedv. Mindkét csoportban megnő a konkrét segítségnyújtásra irányuló szándék.

5. táblázat

A probléma jellegének és a további beszélgetés céljának összefüggése (részletes bontás) (százalék)

	felderítés	ellenőrzés	figyelmeztetés	tanács	segítség	megértés	Együtt
anyagi	22,6	32,3	3,2	9,7	32,2	0,0	100,0
egyéb	10,0	21,5	20,0	12,3	27,7	8,5	100,0
Összesen	12,4	23,6	16,8	11,8	28,6	6,8	100,0

Fontos volt annak feltárása, hogy a gyámhatóságok élnek-e a szociális munka egyik eszközével, a problémamegoldást segítő kapcsolattal. Megállapítható, hogy a rendszeres (háromszori vagy gyakoribb) találkozáshoz az esetek felében társult a beszélgetés segítő irányultsága. Településenként azonban nagyon eltérő volt az, hogy hányszor jutottak el a segítő kapcsolat minimális kereteihez:

6. táblázat

A rendszeres kapcsolat irányultsága

település	Esetek száma	hivatali	segítő
1.	24	9	15
2.	43	36	7
3.	15	4	11
4.	0	0	0
5.	9	0	9
6.	0	0	0
7.	4	0	4
8.	3	0	3
9.	2	0	2
Összesen	100	49	51

6. A közreműködők bevonásának minőségi jellemzői

A bevont helyi közreműködő általában az iskola vagy az óvoda (olykor személy szerint a gyermekvédelmi felelős), az orvos, a rendőr vagy pedig a polgármesteri hivatal más dolgozója (pl. a műszaki ügyintéző). A gyámügyesek csak mérsékelten támaszkodtak a helyi partnerekre. Általában sem vettek igénybe sok közreműködőt, de ezeknek is csak egy harmada volt olyan, akit minden településen megtalálni. A nem minden településen megtalálható intézmények közül kiemelkedett a nevelési tanácsadó és a diákotthon igénybevétele.

A bevont intézmény típusa erős összefüggést mutatott a gyermek korával és a probléma jellegével.

7. táblázat

A közreműködő típusa és a gyermekek korcsoportja (százalék)

csoport	helyi	Közreműködő		Együtt
		speciális	gyermekvédő	
0–3	85,7	0,0	14,3	100,0
4–6	47,9	39,1	13,0	100,0
7–14	41,6	50,6	7,8	100,0
15–18	0,0	50,0	50,0	100,0
Összesen	36,7	44,0	19,3	100,0

Pearson's chi-square (df = 6) $X_r = 54,493^{**}$
Cramér's contingency coefficient : $V = 0,426$

A 0–3 éves korcsoportban szinte kizárólag helyi intézményt vettek igénybe; a 15–18 éves korosztályban pedig egyáltalán nem vettek igénybe helyi jellegű közreműködőt. Úgy látszik, hogy a gyámügyes a kisebb gyermekkel inkább hajlandó helyben kísérletezni. A 14 év felettiek problémájának helyi kezelését az is akadályozza, hogy a gyermek „kinő” az általános iskolából.

Ugyanez az összefüggés jelenik meg az intézmény típusának és a hozzájuk utalt problémáknak a viszonyában is. A helyi intézményeknél – ahova többségében alacsonyabb korcsoportba tartozókat küldenek – gyakoribb a szülővel kapcsolatos probléma, és ritkább a gyermek magatartásával összefüggő.

8. táblázat

A probléma és a közreműködő típusának összefüggése (százalék)

	anyagi	gyermek magatartása	Probléma		Együtt
			szülő magatartása	egyéb	
helyi	25,5	5,5	54,5	14,5	100,0
speciális	21,2	27,3	36,3	15,2	100,0
gyermekvédő	13,8	48,3	24,1	13,8	100,0
Összesen	21,3	23,3	40,7	14,7	100,0

Pearson's chi-square (df = 6) $X_r = 21,797^{**}$
Cramér's contingency coefficient : $V = 0,270$

7. A gyámügyesek által alkalmazott paradigmák

A vizsgálat igazolta, hogy az egyes gyámhatóságok önállóan alakítják ki az esetek minősítésére, a megoldás céljaira és eszközeire vonatkozó gyakorlatukat. Ez a gyakorlat néhány, jól elkülöníthető paradigma formájában jelenik meg. Arra a kérdésre tehát, hogy „mit csinál a gyámhatóság”, e paradigmák tömör jellemzésével lehet válaszolni.

A 9. táblázat szerint a probléma és a gyámügyes által kitűzött cél között szignifikáns összefüggés mutatkozik, ám ez távol áll attól, hogy egyértelműen determinálja a gyámügyes beavatkozását.

Ezt jól szemlélteti a problémák és a célok összefüggése. Az természetes, hogy anyagi probléma esetén szinte kizárólagos az anyagi jellegű célkitűzés. Figyelemre méltó viszont, hogy nem anyagi probléma esetén is az esetek 43,9 százalékában csak anyagi célt tűz maga elé az ügyintéző:

9. táblázat

A probléma jellegének és a gyámügyes által kitűzött célnak a kapcsolata (százalék)

	anyagi	gyermek magatartása	Célok szülő magatartása	egyéb	Együtt
anyagi pr.	97,6	0,0	0,0	2,4	100,0
egyéb pr.	43,9	21,5	19,0	15,6	100,0
Összesen	66,1	12,7	11,1	10,1	100,0

Pearson's chi-square (df = 3) $X^2 = 127,291^{**}$

Cramér's contingency coefficient : $V = 0,561$

Indokoltnak tartjuk ezért, hogy a gyámügyesek gyakorlatát ne tekintsük a problémákra való egyszerű reakciónak, amelyet csak és kizárólag a probléma jellege határoz meg. A gyámügyes célkitűzése és az annak többé-kevésbé megfelelő tevékenysége olyan önálló entitás, mely sajátos jellemzőkkel bír. Ezeket a paradigmákat alkalmasnak tartjuk arra, hogy jellemezzék az egyes gyámhatóságok gyakorlatát.

Véleményünk szerint a vizsgált gyámhatóságok a következő paradigmákat használták az esetek megoldására:

1. „Segélyező”: jellemzője a gyermekkel való ritka találkozás, eszköze a pénzbeli vagy természetbeni támogatás.

2. „Átutaló”: jellemzője a gyermekkel való ritka találkozás, az intézkedés hiánya. Az eset megoldása céljából a gyermeket átutalja egy közreműködőhöz.

A „segélyező” és az „átutaló” paradigmák csak az alkalmazott eszközök terén térnek el, a kezelt probléma és a gyámügyes célja hasonló. E két megoldási módozat esik legközelebb a települések klasszikus szegénygondozó funkciójához.

3. „Regulatív”: jellemzője a gyermekkel való ritka találkozás, eszköze a védő-óvó intézkedés. A védő-óvó intézkedés mellett előfordulhat pénzbeli vagy természetbeni támogatás is.

Itt a gyámhatóság fő funkciója a problémás magatartású gyermek (főként serdülő) megrendszabályozása. A formális védő-óvó intézkedés mögött a gyámügyes részéről nincs érdemi gondozó munka, az intézkedés hatásában a gyámügyes maga sem bízik.

4. „Gondozó-rendelkező”: közös csoportjellemzője az, hogy kombináltan használja fel a segélyt, a védő-óvó intézkedést, a személyes találkozást és

más intézmények, személyek közreműködését. Az ügyben mindig történik valamilyen intézkedés. A gyermekkel viszonylagos rendszerességgel találkoznak, ez a gyámügyes beállítottságától függően marad hivatalos jellegű vagy pedig a problémamegoldást segítő kapcsolat. A gyámügyes egy évben általában négy-öt alkalommal foglalkozik érdemben az esettel.

Ebben a paradigmában a gyámhatóság átmenetet képez a hatóság és a segítő szolgálat között, egyik kezében támogató eszközökkel, a másikban pedig szankciókkal (persze, azért jóval közelebb áll a hatósághoz, mint a segítő szolgálathoz). A hatóság a valamilyen jellegű intézkedést tekinti a fő beavatkozási módnak, és ehhez társulnak egyéb tevékenységelemek is. A gondozás nem feltétlenül jelent személyes szociális szolgáltatást; lehet, hogy a kapcsolat hatósági célokat szolgál.

A paradigmák néhány jellemző adata:

10. táblázat

A beavatkozási eszközök intenzitása az egyes paradigmáknál

	gyermekkel találkozás	intézkedés	közreműködő bevonása
segélyező	0,602	1,907	0,097
átutaló	0,000	0,000	0,414
regulatív	1,481	1,426	0,519
gondozó-rendelkező	4,627	4,609	1,471

11. táblázat

A probléma jellege az egyes paradigmák körében (százalék)

	anyagi	gyermek magatartása	Probléma szülő magatartása	egyéb	Együtt
segélyező	63,4	1,9	23,1	11,6	100,0
átutaló	51,7	6,9	32,8	8,6	100,0
regulatív	3,7	64,8	29,6	1,9	100,0
gondozó- rendelkező	13,7	19,6	51,0	15,7	100,0

12. táblázat

A gyámügyes célja az egyes paradigmák körében (százalék)

	anyagi	gyermek magatartása	Cél szülő magatartása	egyéb	Együtt
segélyező	94,0	1,4	0,9	3,7	100,0
átutaló	84,3	6,3	0,0	9,4	100,0
regulatív	11,1	59,2	24,1	5,6	100,0
gondozó- rendelkező	30,4	13,7	29,4	26,5	100,0

A gondozó-rendelkező paradigma felbontható két, egymást keresztező szempont szerint:

a) az alkalmazott intézkedés típusa: segély (pénzbeli vagy természetbeni támogatás), illetve egyéb intézkedés;

b) a kapcsolat jellege: hivatalias vagy segítő.

A paradigma körébe tartozó 100 eset az alábbiak szerint oszlik meg a kapcsolat jellege és az intézkedés típusa szerint:

13. táblázat

kapcsolat	Intézkedés		
	segély	egyéb intézkedés	Együtt
hivatali	12	37	49
segítő	21	30	51
Összesen	33	67	100

A gondozó-rendelkező megoldást használó gyámügyes nem feltétlenül végez szociális segítő munkát. A többszöri intézkedés, találkozás, illetve általában az ügyvel kapcsolatos munka megmaradhat a közigazgatási eljárás keretei között. Saját adataink szerint a gondozó-rendelkező paradigma eseteinek felében teremtődtek meg a segítő kapcsolat minimális feltételei.

Elsősorban a gyámügyes szándékán múlik, hogy a megoldás – az alkalmazott intézkedéstől nagyrészt függetlenül – hivatalosabb vagy segítőbb jellegű lesz-e. Indokolt ezért a gondozó-rendelkező paradigmát – heterogenitása ellenére – egyetlen jelenségcsoportnak tekinteni. E paradigmán belül ugyanis egyaránt megoldási eszközöknek minősülnek az anyagi támogatások, a védő-óvó intézkedések, a személyes kapcsolatok és a közreműködők. A gyámügyes részben a probléma jellege szerint, részben saját beállítottsága szerint válogat ezekből az eszközökből.

8. A települések gyakorlatának néhány jellemzője

8.1. A kutatás nem terjedt ki az érintett gyermeknépesség problémáinak közvetlen felmérésére, kizárólag a gyámügyesek észlelésére hagyatkoztunk. Ezért csak regisztráljuk, hogy az egyes településeken jelentősen eltér a hivatalosan veszélyeztetettnek nyilvánított gyermekek aránya. Olyan település is volt, ahol nem észleltek ilyen helyzetű gyermeket.

14. táblázat

Az egyes települések lakossága, a veszélyeztetettként nyilvántartott gyermekek száma és aránya

	lakosság	veszélyeztetettek száma (fő)	arány (%)
1. település (város)	20 274	93	0,45
2. település (város)	12 082	64	0,52
3. település	4092	27	0,65
4. település	2462	43	1,74
5. település	2874	56	1,94
6. település	3198	54	1,68
7. település	2465	59	2,39
8. település	656	13	1,98
9. település	2696	21	0,77
10. település	1090	0	0

8.2. Erősen különbözik az egyes gyámhatóságok által észlelt problémák jellege is. Van, ahol a gyermekek 18,5 százalékánál észlelnek kizárólagosan anyagi jellegű problémát, és van, ahol mintegy 70 százalékánál.

15. táblázat

A települések gyámügyeseinek álláspontja a veszélyeztető probléma jellegéről (százalékban)

	anyagi	Probléma egyéb	Együtt
1	29,0	71,0	100,0
2	26,6	73,4	100,0
3	18,5	81,5	100,0
4	69,8	30,2	100,0
5	51,8	48,2	100,0
6	57,4	42,6	100,0
7	50,8	49,2	100,0
8	30,8	69,2	100,0
9	42,9	57,1	100,0
Összesen	42,3	57,7	100,0

8.3. A gyámügyesek által kitűzött cél még a problémánál is erősebben anyagi jellegű: az anyagi megoldásra irányuló szándék az esetek 37,5 százalékától 100 százalékáig terjed. Csak kevés településen hajlandók azzal kísérletezni, hogy a gyermek vagy a szülő magatartását befolyásolják. Az előbbi cél jobbra csak a két várost jellemzi, az utóbbi pedig a kilencből három települést.

16. táblázat

Az egyes települések gyámügyeseinek célja az esetek megoldásával kapcsolatban (százalékban)

	anyagi	gyermek magatartása	Cél szülő magatartása	egyéb	Együtt
1	38,6	35,5	6,5	19,4	100,0
2	37,5	12,5	45,3	4,7	100,0
3	51,9	3,7	18,5	25,9	100,0
4	88,4	4,6	0,0	7,0	100,0
5	87,5	3,6	1,8	7,1	100,0
6	85,7	0,0	14,3	0,0	100,0
7	83,1	6,7	0,0	10,2	100,0
8	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
9	95,2	4,8	0,0	0,0	100,0
Összesen	66,2	12,6	11,1	10,1	100,0

8.4. Az egyes települések eltérő paradigmák szerint kezelik az eseteket. Csak három településen (a két városban és egy nagyközségben) mondható viszonylag kiegyensúlyozottnak a paradigmák közötti válogatás. A többi települést egyetlen paradigma kiterjedt használata jellemez. Egyes községekben a veszélyeztetettnek nyilvánított gyermekek egy részével kapcsolatban semmiféle beavatkozásra nem kerül sor. (Hasonló tapasztalatról számol be Karácsonyné, 1975.)

17. táblázat

Az egyes településeken alkalmazott megoldási módok

település	segélyező	Paradigmák			Együtt
		regulatív	gondozó-rendelkező	átutaló	
1.	36	33	24	0	93
2.	14	7	43	0	64
3.	6	6	15	0	27
4.	34	0	0	5	39
5.	45	0	9	0	54
6.	22	6	0	0	28
7.	49	2	4	0	55
8.	10	0	3	0	13
9.	0	0	2	19	21
Összesen	216	54	100	24	394

III. A vizsgálat értékelése

A kutatás érdemben 9 település gyámügyi gyakorlatát vizsgálta, összesen 430 veszélyeztetett helyzetű gyermekkel kapcsolatban. A vizsgált települések állami gondoskodással kapcsolatos gyakorlata statisztikailag egyezik az országos arányokkal.

Országosan a veszélyeztetett helyzetű gyermekek 27,04 százaléka érdekében alkalmaztak védő-óvó intézkedést, 2,42 százalékát pedig – intézeti nevelésbe vétellel vagy más módon – kiemelték a családjából. A 9 településen a 430 gyermek 25,58 százaléka érdekében alkalmaztak védő-óvó intézkedést és 3,02 százalékuk esetében került sor a családból kiemelő döntésre.

Így annak ellenére, hogy a településeket nem reprezentatív módon választottuk ki, a minta jól jellemzi a gyámhatóságok hatósági munkáját. Úgy véljük, ez alapot ad arra, hogy a hatósági és a segítő tevékenység viszonyával kapcsolatban felismert szabályszerűségeket is szélesebb körben tartsuk érvényesnek.

Kétségtelen, hogy ezek az összefüggések nem alkalmazhatók automatikusan egyetlen konkrét településre sem. A vizsgálat éppen a települések „gyámügyi” gyakorlatának egyediségét igazolta.

Úgy gondoljuk azonban, hogy az egyes önkormányzatok gyámhatósági tevékenysége az általunk azonosított elemekből építkezik. Ezek az elemek mérhetők, és összetételük jellemzi az adott gyámhatóság gyakorlatát. Szemben azon gyámügyesek véleményével, akik úgy vélik, hogy minden ügyben egyedi, az eset körülményeihez igazodó megoldásra kerül sor, azt tapasztaltuk, hogy a gyámügyinek nevezett munkában számos szabályszerűség érvényesül. Azonosítani lehet olyan szabályszerűségeket is, amelyek nem a gyermek problémájának jellegéből és nem is a jogszabályból következnek.

9.1. A gyámügyesek sajátos jellemzőkkel bíró beavatkozási stílusok (paradigmák) szerint járnak el

A gyámhatóságokat csak kevéssé jellemzi az, hogy hatósági döntést hoznak a gyermeknek a családból való kiemeléséről.¹¹ A vizsgált kilenc település közül is csak két olyan település akadt, ahol 1993-ban előfordult ilyen intézkedés.¹²

Az egyes gyámhatóságoknak más és más a fő jellegzetességük. A gyámhatóság tevékenységének nem csak a jogi-igazgatási elemei, hanem egyéb elemei is önálló struktúrával rendelkeznek, ezért önálló vizsgálat tárgyát képezhetik.

A gyámügyeseket jogszabály csak kis mértékben, szakmai szabály pedig egyáltalán nem korlátozza abban, hogy saját egyéni stílus szerint kombinálják a beavatkozási eszközöket: a pénzügyi vagy természetbeni támogatásokat, a védő-óvó intézkedéseket, az egyéb intézkedéseket, a gyermekkel való kapcsolatot, a szülővel való kapcsolatot, valamint más intézmények, illetve szakemberek bevonását. A beavatkozás irányának és eszközeinek kiválasztását csak részben befolyásolja a probléma jellege. Emellett döntő jelentőségű az adott gyámügyes saját célkitűzése.

A gyámügyesek tevékenységének jellemző paradigmái:

	SEGÉLYEZŐ	ÁTUTALÓ	REGULATÍV	GONDOZÓ-RENDELKEZŐ
a beavatkozás lényege	Anyagi támogatással rendezik az ügyet.	A családban élő gyermek ellátását egy intézményre bízzák.	A hibás magatartást formális határozat szankcionálja.	Az esetet 4-5 beavatkozással (intézkedéssel és más eszközzel) gondozzák.
a probléma jellege	Az esetek kétharmad részében anyagi ok, egyharmad részében a szülő magatartása.	Az esetek felében anyagi ok, egy harmadában a szülő magatartása.	Az esetek két harmadában a gyermek magatartása, egy harmadában a szülő magatartása.	Az esetek felében a szülő magatartása, továbbá vegyesen más problémák.
a gyámügyes célja	Csak az anyagi helyzetet kívánják javítani. Gyakran pótmegoldásként alkalmazzák.	A családból félig-meddig kiemelve biztosítják a gyermek ellátását.	A gyermek, illetve a szülő magatartását akarják módosítani.	Kiegyensúlyozott módon változatos célokat követnek.
a gyermekkel való találkozás	Az esetek felében és csak kevés alkalommal. Célja döntően hivatalias.	Igen ritkán.	Ügyenként kevés alkalommal kerül rá sor, a célja döntően hivatalias.	Rendszeres, célja az esetek felében hivatali, felében segítő jellegű.
közreműködő bevonása	Szinte sosem vonnak be más intézményt.	Minden esetben közreműködőt vonnak be, többségében speciális jellegűt	Csak az esetek harmadában vannak be közreműködőt.	A legtöbb ügybe bevonnak helyi vagy más intézményt.
intézkedések	Pénzbeli vagy természetbeni támogatásról rendelkeznek.	Nincs formális intézkedés.	Védő-óvó intézkedést, esetleg más intézkedést alkalmaznak.	Vegyesen alkalmaznak anyagi támogatást és védő-óvó intézkedést.
hiányossága	Lehetőséget ad arra, hogy komplex veszélyhelyzetet is segítséssel tudjanak le. Nem kerül sor. érdemi gondozásra.	Önmagában helyes a probléma átutalása másik intézményhez. A gond az, ha ezzel pusztán a súlyos helyzet tüneteit kezelik.	Maga az ügyintéző sem bízik a formális intézkedés hatásában. Érdemi gondozásra nem kerül sor	A gondozásban az intézkedés dominál. Köztisztviselővel végeztetnek segítő szolgáltatást is.

9.2. A gyámhatóságok tevékenységében eltérő mértékben és összetételben, az intézkedéseknek alárendelve jelenik meg a gyermekkel való kapcsolat, illetve a közreműködők bevonása.

A megoldási eszközök alkalmazásának intenzitása kölcsönösen összefügg, közöttük az intézkedésnek van primátusa. A vizsgált esetek

- 13,7%-ában nem történt intézkedés,
- 41,4%-ában nem találtak a gyermekkel,
- 65,1%-ában nem vontak be közreműködőt.

A gyermekkel kialakított segítő kapcsolat önmagában sosem szerepelt a gyámügyes beavatkozási módjaként. A közreműködőhöz való átutalás is csak az esetek töredékében volt önálló megoldás.

Elgondolkodtató az egyes eszközök ritka alkalmazása. A gyermekkel történő évi 1,59 találkozás persze eltérő eseteket takar. Láthatóan az anyagi segítségnyújtáshoz társul legkevésbé a gyermekkel való kapcsolatot. A gyámügyesek szerint ilyenkor a találkozás formális lenne, mert csak a család jövedelmi helyzetét ellenőrzik. Ha valóban erről van szó (és nem a bonyolult helyzetet egyszerűsítik pénzügyi problémává), akkor a tisztviselő nem „érdekvédő hatóságként” jár el, nem is szociális munkásként, hanem – nyugati szakkifejezéssel élve – a „jövedelempótló technikus” szerepét tölti be.

A gyermekkel való találkozás a gyámügyes számára nem feltétlenül a segítő kapcsolat eszköze. Jóval több a hivatali jellegű cél: elsősorban a tények feltárása, másodsorban az ellenőrzés. A segítő kapcsolat minimális keretei a 430 gyermek 12 százalékánál tapasztalhatók. (Ha az 51 gyermekkel szociális munkás foglalkozna, a találkozások száma minden bizonnyal meghaladná az évi 3–4-et.)

Mérsékeltnek tartjuk a gyámhatóság „diszpécserközpont” szerepét is. Hangsúlyos az intézkedések dominanciája, ami két dolgot jelent: egyrészt azt, hogy 430 gyermek közül 373-nál történt intézkedés, és csak 150-nél voltak be közreműködők; másrészt azt, hogy a bevont intézmény többnyire csak kiegészítő szerepet tölt be az intézkedés mellett.

A kilenc település közül csak négy esetében beszélhetünk a közreműködők bevonásának gyakorlatáról; öt község, illetve nagyközség alig használt közreműködőt. (Holott a helyben szokásos intézmények, szakemberek ott is rendelkezésre állnának.)

A védő-óvó intézkedések esetén a jéghegy csúcsa alól többnyire hiányzik a jéghegy; a formális intézkedéshez ritkán kapcsolódik segítő kapcsolat vagy igazán hatékony közreműködő. Kétségtelen, hogy a mintában minden olyan gyermekkel találkoztak, akinek érdekében védő-óvó intézkedést alkalmaztak. Am rendszeres (három vagy több) találkozás csak az esetek felében történt. Rendszeres és egyben segítő irányú kapcsolat csupán az ügyek negyedéhez társult; a többi ügyben a találkozást a hatósági ellenőrzés, a helyes magatartásra figyelmeztetés jellemezte. A védő-óvó intézkedés környezete igen nagy mértékben függ attól, hogy regulatív vagy gondozó-rendelkező paradigma keretében alkalmazzák-e.

9.3. A különböző településeken élő veszélyeztetett gyermekek a védelem eltérő mértékéhez jutnak.

Az állami gondoskodás körében elvileg minden veszélyeztetett kiskorúnak egyforma mértékben van joga az állam védelmére.

A felmérés ugyan nem vizsgálta az okait, de észlelte, hogy az egyes településeken feltűnő módon eltér a veszélyeztetettnek nyilvánított gyermekek aránya. E téren részletes kutatásokat tartunk szükségesnek. (A felderítés korlátaira utal az egyik gyámügyes közlése: a veszélyeztetett helyzetről akkor szerez tudomást, ha a szülő segílyt kér, vagy ha egy társhatóság bejelenti, hogy a gyermekkel probléma van.)

Ma a kiskorúakról szóló állami gondoskodás körében nincs biztosíték az

igazgatási szerv hallgatásával (a cselekvés elmulasztásával) szemben. A veszélyeztetett kiskorútól nehezen lehet elvárni, hogy felügyeleti úton vagy más hasonló módon követelje ki, hogy megvédjék.

A felmérés feltárta, hogy az egyes gyámhatóságok igen eltérően minősítik a probléma lényegét; e minősítés azután jelentős mértékben hat a követett megoldási módra. Az egyes gyámhatóságok a gyermekek problémáit nagyon eltérő paradigmák szerint kezelik; ezért az egyik településen egysíkú és alacsony színvonalú védelmet nyújtanak, a másikon viszont a védelem komplex és többé-kevésbé jó színvonalú.

Általában nagy a valószínűsége annak, hogy a gyermek komplex problémái közül csak az anyagi gondokat fogják kezelni. Egyes településeken azonban a gyermeknek minimális esélye van arra, hogy a gyámhatóság az anyagiakon túlmenő problémákkal foglalkozzon. (Kicsit sarkosan fogalmazva: van, ahol csak akkor reagálnak a szülők magatartásával kapcsolatos problémákra, ha már bűncselekmény történt.) Hiányzik tehát annak biztosítéka, hogy a hasonló problémáktól hasonló mértékben védjék meg a gyermekeket.

9.4. A vizsgálat eredményei alapján javasoljuk, hogy a továbbiakban

– ne a gyámhatóságot, hanem – a realitásnak és a jogi helyzetnek megfelelően – a települési önkormányzatot tekintsük a gyermekek szociális problémáiért, ezen belül veszélyeztetettségének kezeléséért az általánosan felelős szervnek;

– a gyámhatósági feladat ne jelentsen többet, mint a veszélyeztetett kiskorúakkal kapcsolatos, hatósági keretben megvalósuló érdekvédelmi feladatot.

Néhány változás azt indokolja, hogy revideáljuk a gyámhatóságokról kialakított képünket:

– változnak a gyámhatósággal kapcsolatos szervezeti követelmények; ma egyszerűen a jegyző hatásköreinek egy csoportjáról van szó, amelyre olyan szervezeti megoldást alkalmaz az önkormányzat, amilyent akar;

– a gyermekek segélyezése már nem gyámhatósági, hanem önkormányzati (testületi) feladat- és hatáskörbe tartozik;

– az utóbbi tíz-tizenöt évben megjelentek és elfogadottá váltak a személyes szociális szolgáltatások, melyeket nem hatóságok nyújtanak, hanem szociális szakemberek és segítő szolgálatok.

Azt mi magunk is természetesnek tartjuk, hogy a gyermekvédelemben a hatósági megoldások helyett, mellett és után a szociális segítő tevékenység széles körét kell biztosítani. Ennek azonban nem magától értetődő módja az, hogy a hatósági ügyekben eljáró köztisztviselő (a gyámügyes) végzi a közszolgáltató tevékenységet is.

Jegyzetek

1 A kutatást a szerző irányításával a szekszárdi szociális munkás képzés öt hallgatója végezte: Krieser Andrea, Pap Márta, Pozbai Ildikó, Rácz Katalin, Veréb Szilvia.

2 A gyámhatóságok 1992. évben 305 113 kiskorút tartottak nyilván veszélyeztetettként. Velük kapcsolatban az év során összesen 7 409 esetben alkalmaztak olyan intézkedést, mely eredményeként a gyermek a családon kívül kapott gondozást. Ezek az intézkedések a veszélyeztetettné minősített gyermekek 2,42 százalékát érintették. (Az NM Tájékoztató alapján.)

3 1992-ben az országban 2 223 gyámhatóságon 2 887 előadó intézett gyámügyeket. Közülük 199 volt „függetlenített”, aki csak ezt a munkakört látta el. (NM Tájékoztató, 1993. 47. o.)

4 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról.

5 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

6 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (Szt.) 86. §.

7 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről (Ht.) 129. §.

8 51/1986. (XI. 26.) MT. rendelet a kiskorúakról való állami gondoskodásról, valamint a szülő és a gyermek kapcsolattartásának szabályozásáról (Ágr.).

9 A 10/1994. (I. 30.) Korm. rendelet 17. § (4) bekezdés c) pontja.

10 1992-ben az országban alkalmazott 82 517 védő-óvó intézkedés a következőképpen oszlott meg:

– a kiskorú figyelmeztetése	43,2%
– a kiskorú helyes magatartásra kötelezése	17,9%
– a szülő figyelmeztetése	21,7%
– különböző szervező jellegű megoldások	7,9%
– pártfogó kirendelése	5,7%
– különböző eljárások kezdeményezése	3,6%

(NM Tájékoztató 48. o. alapján.)

11 Magyarországon 1992-ben egy-egy gyámhatóság átlagosan az alábbi döntéseket hozta az állami gondoskodás körében (figyelmen kívül hagyva most a rendkívüli segélyezést):

intézkedés-típus	község	más település
	(eset/év)	
védő-óvó intézkedés	7,28	162,00
rendszeres nevelési segély	23,90	368,80
intézeti elhelyezés	0,15	0,73
ideiglenes elhelyezés	0,09	1,86
ideiglenes hatályú beutalás	0,30	4,42
intézeti nevelésbe vétel	0,55	4,24
állami nevelésbe vétel	0,13	0,94
A szülői felügyeletet érinti a döntések	2,11%-a	3,30%-a

(Saját számítás a NM Tájékoztató alapján.)

12 Takács a gyámhatóság jog- és érdekvédelmi hatáskörét – találó módon – készenléti hatáskörként jellemzi (Takács, 1979, 447. o.). Azaz a községi szintű gyámhatóságok jó része egy-két évig csak készenléten van, hogy aztán a harmadik évben kénytelen legyen meghozni egy komoly súlyú intézkedést.

Irodalomjegyzék

- Babay Imre: A veszélyeztetett kiskorúakkal kapcsolatos védő- és óvóintézkedések, *Állam és Igazgatás* 1971. június, 549–556. o.
- Babay Imre: Védő- és óvóintézkedések széles skálája az új gyámhatósági eljárásban, *Állam és Igazgatás* 1975. szeptember, 820–828. o.

- Bar-on, Arnon A.: Organizational Resource Mobilization: Hidden Face of Social Work Practice, *British Journal of Social Work* 1990, 20., 133–149. p.
- Bernád István: A családjogi törvény végrehajtása a gyámügyi munkában, *Állam és Igazgatás* 1987. február, 154–167. o.
- Combs, Arthur W.–Donald L. Avila–William W. Purkey: *Helping Relationships* Basic concepts for the helping professions, Allwyn and Bacon, Boston, 1976
- Compton, Beulah–Burt Galaway: *Social Work Processes*, Third Edition. The Dorsey Press, Chicago, 1984
- Hepworth, Dean H.–Jo Ann Larsen: *Direct Social Work Practice: Theory and Skills*, The Dorsey Press, Chicago, 1986, Environmental Interventions 544–576. p.
- Horányi Györgyné: A nevelési tanácsadó és a gyámhatóságok együttműködése, *Állam és Igazgatás* 1975. július, 639–647. o.
- Jankovich Gáborné: Kiskorúak veszélyeztetettsége megelőzésének és megszüntetésének hatósági eszközei, *Állam és Igazgatás* 1983. május 434–442. o.
- Karácsony Ernőné–Dancsné Varga Márta: A gyámügyi jogszabályok végrehajtásának problémái, *Állam és Igazgatás* 1986. július, 628–640. o.
- Karácsony Ernőné: A gyámügyi eljárási rendeletek végrehajtásának tapasztalatai, különös figyelemmel a Családjogi törvény módosítására, *Állam és Igazgatás* 1975. augusztus, 731–749. o.
- László József: Egyes gyámügyi jogszabályok alkalmazásának tapasztalatai, *Állam és Igazgatás* 1972. július, 616–624. o.
- László József: A családjogi törvény módosításának végrehajtása a gyámügyi munkában, *Állam és Igazgatás* 1974. december, 1102–1111. o.
- Mátyókné Lomoga Kornélia: Az állami gondozásba vétel gyakorlata, *Állam és Igazgatás* 1980. augusztus, 738–747. o.
- Németh László: Az állami gondoskodás rendszere, *Gyermek- és Ifjúságvédelem* 1987. 4. szám. 43. o.
- O'Connor, Gerald G.–Lyn McCord: Networking Among Social Service Providers: An Expanded and Transformed Practice, *The Journal of Applied Social Sciences* Vol. 15., No. 1. Fall-Winter, 1990–91. 78–26. p.
- Rácz István: A gyermekvédelem és a gyámjog jogpolitikai vonatkozásai, *Állam és Igazgatás* 1970. november, 1018–1032. o.
- Rácz István: A nevelési tanácsadó szerepe a gyámhatósági eljárásban, *Jogtudományi Közlöny* 1972. szeptember, 452–463. o.
- Rétiné Böhm Éva: Családvédelem, családgondozás, különös tekintettel a gyámhatóság hatáskörére, *Állam és Igazgatás* 1982. március, 228–231. o.
- Sheafor, Bradford W.–Charles R. Horesji–Gloria A. Horesji: *Techniques and Guidelines for Social Work Practice*, Allwyn and Bacon, Newton, USA, 1988
- Szabó Lajos: Szociális Esetmunka (Elméleti alapvetés), *A Szociális Munka Alapítvány Kiadványai* Budapest, 1993
- Tájékoztató a család-, a gyermek- és ifjúságvédelemről, 1992. év, *Népjóléti Minisztérium* Budapest, 1993
- Takács József: Az anyagi jog és a jogszolgáltatás kérdései a gyámhatósági igazgatásban, *Állam és Igazgatás* 1979. május, 440–451. o.
- Whittington, Colin: Social Work in the Welfare Network: Negotiating Daily Practice, *British Journal of Social Work* 1983. 13. 265–286. p.
- Zsiga Ferenc: Kiskorú meghallgatása a gyámügyi eljárásban. *Állam és Igazgatás* 1985. október, 936–940. o.

E SZÁMUNK SZERZŐI

Barr, Nicholas – szociológus
a Világbank tanácsadója

Győri Péter – szociológus
MTA Szociológiai Intézet

Herczog Mária – szociológus
OKKRI Budapest

Somlai Péter – szociológus
ELTE Szociológiai Intézet

Szöllősi Gábor – szociológus
Tanárképző Főiskola Szekszárd

Tardos Katalin – szociológus
MTA Szociológiai Intézet

Taylor-Gooby, Peter – szociológus
Kent University, Canterbury
