

NEIL GILBERT*Szolgáltatásból társadalmi ellenőrzés:
a jóléti reform hatásai a szociális munkások
szakmai gyakorlatára az Egyesült Államokban**

A jóléti ellátásokban részesülők száma jelentősen megnőtt és demográfiai összetételük is erősen megváltozott. Válaszként négy fontos reformot vezettek be a jóléti szolgáltatásokat nyújtó programokban: 1962-ben módosították a „szolgáltatás” fogalmát, 1967-ben bevezették a Work Incentive más néven WIN-programot (ennek lényege, hogy a segélyen lévő anyáknak a törvény megengedi, sőt mi több ösztönzi őket a munkavállalásra – *a ford. megj.*), 1988-ban következett a Family Support Act (a Családi támogatás törvénye), végül 1996-ban bevezették a Temporary Assistance to Needy Families (röviden TANF) rendszerét, azaz a szükséglet szenvedő családok időleges támogatását. Ezek a reformok nemcsak a rászoruló családok segélyezésének céljaira és tartalmára gyakoroltak jelentős hatást, hanem a közszolgáltatás területén végzett professzionális szociális munkát is befolyásolták.

Az utóbbi 35 év főbb jóléti reformjainak elemzése azt mutatta, hogy a jövedelemmegtartó programokban résztvevők és a szociális szolgáltatásokra jogosultak köre leszűkült, egyúttal a helyi felelősség és a magánszféra szociális szolgáltatásai szélesedtek, ezenkívül a szolgáltatás funkcióinak hangsúlyai is eltolódtak, és a rehabilitatív eseti munkakeresés és tanácsadás megritkult, a munkaorientációjú, tréning-típusú munkát kereső aktivitások és a helyi munkaalkalmak teremtésére tett erőfeszítések jelentősebbé váltak. A támogatások szövetségi alapú kötelezettsége egyre inkább eltolódott egy szükséglet alapú, költségvetés által behatárolt, időszakos, szankciókkal és ösztönzőkkel körülbástyázott segélyforma felé, ahol a jóléti ellátások klienseit egyre gyakrabban kötelezik valamilyen munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységre. Ez az eltolódás a jóléti szolgáltatásoktól, a „welfare”-től a munkavégzéssel összekapcsolt segélyformák, a „workfare” felé a szociális munkások szakmai megközelítésére is hatással volt. A társadalmi kontroll is egyre inkább nőtt ebben az időszakban. Mindez nem segíti elő, hogy a szociális szakemberek a közsféra szociális szolgálataiban keressenek munkát.

A közsegély (public welfare) típusú ellátásokat először 1935-ben, a Social Security Act (Társadalombiztosítási törvény) IV. bekezdésében fogalmazták meg az Egyesült Államokban. A törvényalkotók olyan családok számára kí-

* European Journal of Social Work, vol. 1. No 1. pp 101–108. 1998.

vántak ellátást biztosítani, amelyekben kiskorú gyerekeket neveltek. Eredetileg pusztán a kiskorú gyerekeknek akartak segítséget adni a program bevezetésével (a címe is ez lett volna: Aid to Dependent Children, ADC – azaz kiskorú gyermekek segélye), csak később változott meg a segélyforma neve és bővült a család szóval: Aid to Families with Dependent Children, (AFDC) – azaz „segély kiskorú gyerekeket nevelő családoknak” lett a neve, 1961-ben. 1935-ben nem csak a fent megnevezett csoport került a Társadalombiztosítási törvény hatókörébe. Eredetileg a szükségét szenvedő emberek három kategóriáját nevezték meg, mint közsegélyre jogosultakat: a szegény családokban élő gyerekeken kívül a szegény időskorúak és a vakok is beletartoztak az ellátandók közé. 1950-ben egy negyedik kategóriával bővült a kör: hozzáadódott az állandó és végleges fogyatékosok csoportja. Bár a közsegélyezés mindezen további kategóriákat is magában foglalta, ez az írás az ADC változásaira összpontosít, mert ez a legnagyobb és a legellentmondásosabb program az összes közül.

Kezdetben az ADC az „érdemes” özvegyek és gyermekeik támogatását szolgálta. 1935-ben a New Deal tervezői azt remélték, hogy a program majd gyorsan eltűnik, hiszen mihelyt az özvegyek betagozódnak az újonnan kialakult társadalombiztosítás rendszerébe, nem lesz szükségük a segélyre, mint a biztosítottak túlélő családtagjainak. A helyzet azonban másképp alakult. A rengeteg válás és a serdülőkorú anyák egyre gyakoribb házasságon kívüli szülei, amely jelenség 1960 körül kezdődött, megváltoztatták a kedvezményezett népeesség eredeti összetételét, és erősen felduzzasztották a közsegélyre jogosultak listáját. 1940 és 1960 között a házasságon kívüli születésszám meglehetősen alacsony és állandó volt: 3,8 százalékról 5,3 százalékra nőtt ebben az időszakban (a US Bureau of Census – az Egyesült Államok Statisztikai Hivatala – 1981-es adata). Ezalatt az időszak alatt évente 1–3 millió kedvezményezettje volt ennek az ellátási formának (Department of Health Education and Welfare – Egészségügyi, oktatásügyi és jóléti minisztérium – 1974). 1960 és 1990 között azonban a házasságon kívüli született gyerekek aránya majdnem az ötszörösére emelkedett: az összes születésszámon belül 5,3 százalékról 27 százalékra nőtt (US Bureau of Census, az USA statisztikai hivatala, 1992). 1989-ben az összes házasságon kívüli születés egyharmada volt regisztrálható serdülőkorú terheseknél. A házasságon kívüli születések növekvő száma és az emelkedő válási arány azt eredményezte, hogy jelentősen megnövekedett a jóléti ellátásokra jogosultak aránya a kiskorú gyerekeket nevelő családok körében is. 1994-re ez a szám elérte a 14,2 milliós csúcst. Ezután 1996-ra 12,8 millióra csökkent, és 1997-re még erősebb – 24 százalékos – csökkenés volt tapasztalható, ekkor 10,7 millióan kapták ezt az ellátást. (A Department of Health Education and Welfare 1996-os, és a Welfare to Work – jóléti ellátásból a foglalkoztatásba – 1997-es adatai.) A programot áttekintve azt látjuk, hogy története során a kedvezményezettek körülbelül kétharmada gyerek volt.

A fenti jóléti ellátás jogosultjainak emelkedő száma és demográfiai összetételének változása miatt a programban négy fontos reformot hajtottak végre az utóbbi három évtized alatt. Ezek a következők voltak: az 1962-es törvénymódosítás, amely a „szolgáltatás” fogalmának módosítását jelentette,

az 1967-es Work Incentive program (WIN), azaz a segélyezés melletti munkavégzést megengedő és ösztönző program, az 1988-as Family Support Act, a családi támogatásokról szóló törvény és az 1996-os Temporary Assistance to Needy Families (TANF), azaz a szükségét szenvedő családok számára megállapított, átmeneti segélyről szóló törvény módosítása. Amint a későbbiekből majd látható lesz, ezek a reformok nemcsak a rászoruló családok segélyezésének céljaira és tartalmára voltak jelentős hatással, hanem a közszolgáltatás területén végzett professzionális szociális munkát is befolyásolták.

A „szolgáltatás” fogalmának módosítása, 1962-ben

Az 1962-ben közzétett Social Security Amendments, a Társadalombiztosítási törvény módosítása gyakran úgy szerepel az irodalomban, mint a „szolgáltatás” javítása, mivel az eredeti törvényben meghatározott anyagi segítségnyújtáson kívül jelentős szövetségi pénzeket bocsátott a szociális szolgáltatások rendelkezésére, az AFDC-program családjaival végzett munkához. A szolgáltatások célja az lett, hogy a szegénységet intenzív szociális esetmunka végzésével csökkentsék. A szociális munkáról azt feltételezték, hogy majd rehabilitálja a szegényeket és viselkedésüket olyan módon befolyásolja, hogy képesek lesznek gazdaságilag önállóan élni. Az elképzelés mögött az a rejtett szemlélet húzódott, hogy a szegénység főként az egyéni hiányosságok következménye, és hogy ezek a hiányosságok a szociális esetmunka folyamatában majd eltűnedeznek. Az 1950-es években ettől eltérő nézet uralkodott a jóléti ellátások élvezőiről. Úgy vélték abban az időben, hogy ezek az emberek „olyan külső körülmények áldozatai, mint a munkanélküliség, fogyatékoság vagy a kenyérkereső halála”, akiket tehát „segíteni kell, nem pedig kezelni vagy megváltoztatni” (McEntire és Hawarth 1967). Bár az 1962-es törvénymódosítás lehetővé tette más szolgáltatási formák – pl. az otthoni segítők vagy a nevelő családok – alkalmazását, a legfontosabb újítás a szociális esetmunka nyújtása volt. Bár ez szó szerint nem volt benne a törvényben, Derthick (1975) megjegyzi, hogy „a jóléti szakemberek a Családi Szolgáltatások Hivatalában (Bureau of Family Services) többé-kevésbé tudták, hogy mit értsenek a szolgáltatáson. Alapvetően azt, hogy gyakorlott szociális munkás végezze az eseti munkát”.

Az eseti munkának azonban tagadhatatlanul van egy pontosan meg nem ragadható minőségi eleme, amely miatt igen nehéz az ellátást pontosan meghatározni. Ez a bizonytalanság például olyasfajta szkeptikus megjegyzésekre adott alkalmat, mint hogy a szociális esetmunka „bármi, amit a szociális munkás tesz a kliensért, avagy a klienssel”. Ha egy segélyprogramban részt vevő anyával a gyereke iskolai előmeneteléről beszélget a szociális munkás, a kiállított csekken „szolgáltatás az oktatással kapcsolatban” megjegyzés olvasható. Ha a beszélgetés a távollévő apára és az esetleges kibékülésre terelődik, a csekken „a család megtartása és funkcióinak erősítése” áll (President's Commission on Income Maintenance, Elnöki bizottság a jövedelmi színvonal megtartásáról, 1970). Hasonló szellemben ír Handler és Hollingsworth

(1971), akik a közsegélyezési szolgálatokat úgy jellemzik, mint ahol „nem sokkal több történik, mint viszonylag ritka, ám kellemes csevegés”.

Ha a legjobb színvonalú munkákat tekintjük, a professzionális szintű szociális esetmunka bizonyosan több és magasabb szakmai kvalitásokat jelentő tevékenység, mint ami a fenti megjegyzésből következne. Más kérdés, hogy vajon az eseti munka – legyen bár oly magas színvonalú – vajon meg tudja-e oldani a gazdasági deprivációból eredő problémákat. Míg az 1962-es változtatások célja az volt, hogy magas szintű szakmai szolgáltatást nyújtsanak, a lehetséges eredményeket komolyan korlátozta a képzett szociális munkások hiánya és az ellátásért felelős hivatalokban az új munkaerő toborzásának nehézségei (Steiner 1971). Egy, a jóléti szolgáltatások ügynökségeinek munkaerőgondjairól szóló tanulmány az 1964-es évet dolgozta fel, New York Cityben. Az elemzés azt mutatta, hogy a szociális munkások 30 százaléka kilenc hónapon belül elhagyta az állását (Podell 1967). 1966-ban a közsegélyezésben dolgozó szociális munkások országos átlagban mért 22,8 százalékos forgási sebessége közel kétszerese volt a közszolgálatokban mért országos, illetve az egyes államok vagy a helyi szervezetek szintjén dolgozó szakemberek átlagának. (Kernish and Kishin 1969.) Nagyon nehéz volt számonkérni és mérni az eseti munkára irányuló szakmai színvonalat, amely a professzionális szociális munka végzését kívánta volna meg olyan körülmények között, amikor az óriási munkaerőforgási sebesség és a hatalmas eseti terhelés mellett az ellátásba kerülés vizsgálatát és az ezzel kapcsolatos döntést is a szociális munkásokra bízta (közben az eseti munkát megkövetelő bizalmas, érzékeny kapcsolatot is ki kellett építeniök) és mindezt a közsegélyezés mindenütt jelenlévő, bürokratikus szabályozásai közepette kellett volna elviselni. Akárhogy is történt, és bármilyen hatalommal is ruházták fel képviselőit, és a legjobb szándékok ellenére, az a szociális esetmunka, amit az 1962-es törvénymódosítások szerint végeztek, nem javított a szegények helyzetén. Ezt drámaian erősítette meg az tény, hogy 1962 és 1966 között csaknem egymillióval növekedett a közsegélyre jogosultak száma.

Az 1967-es WIN-program

A gazdasági függés csökkentésének szándéka, úgy tűnik, kudarcot vallott. Ez a kudarc összefonódott a szociális esetmunka megfoghatatlanságával. Ez lehetett az oka, hogy a szolgáltatások a kongresszusi elégedetlenség elsődleges célpontjaivá váltak. Ennek eredménye lett az 1967-es Social Security Act – a Társadalombiztosítási törvény módosítása. Az 1967-es módosítás előtt a szövetségi pénzeket elsősorban a szociális esetmunkát végzők fizetésére költötték (Rein 1975). Az 1967-es törvénymódosítással viszont „egy egész sor speciális szolgáltatást vezettek be amelyek mindegyikét szövetségi pénzekből lehetett fedezni” (Derthick 1975). Egyúttal csökkent az eseti munka jelentősége, és nagyobb hangsúlyt kaptak a „keményebb”, kézzelfoghatóbb szolgáltatások. Derthick (1975) szerint „nemsokára megkezdődött a »lány« és »kemény« szolgáltatások közötti különbségtétel. A tanácsadás a »lány« és feltehetőleg a kevésbé értékelt munkamódszerek közé sorolódott,

míg a nappali melegedőkben, drogközpontokban vagy a valamilyen munkára felkészítő tréningcsoportban végzett munkákat, azaz a »kemény« módszereket magasabbra értékelték, és egyre több ilyen szolgáltatás nyitotta meg kapuit.” A szerző így folytatja: „a megváltozott koncepció és a megváltozott társadalmi környezet segítette a szociális esetmunka napi rutinjánál sokkal szélesebb körű tevékenységekhez támogatást szerezni”.

1967-ben a szociális esetmunka klinikai vonatkozásai nemcsak hangsúlytalanabbá váltak, de a munkavégzést szervezetileg is leválasztották a közösségélyezési program jövedelemmegtartó funkciójáról. 1977-ben ezt a helyi szintű adminisztratív leválasztást szövetségi szinten is megerősítették azzal, hogy míg a jövedelemmegtartó programok a társadalombiztosítás irányítása alá tartoztak, a szociális szolgáltatások és a humán fejlesztési programok az Office of Human Development Services (OHDS) – Az Emberi Erőforrásfejlesztési Szolgálat irodája – fennhatósága alá kerültek. A jövedelemmegtartó programok leválasztását a szociális szolgáltatásokról az a feltételezés tette indokolttá, hogy a szolgáltatások színvonalát úgy lehet javítani, ha a szociális munkás és a kliens kapcsolatát nem gyengíti a továbbiakban az a teher, ami a szakembert – kényszerűen – felruházta a kliens anyagi viszonyait érintő döntési kötelezettségeiből származó, ambivalens hatalommal. Az ügyfelek ezután feltehetően szabadon döntenek majd a szolgáltatás igénybevételéről vagy elutasításáról, és a szociális munkások, megszabadulva a döntések adminisztratív következményeinek súlyától, több időt szentelhetnek az önkéntes szolgáltatásnak. Ez igazán ésszerűnek tűnő érvelés volt, ám számtalan pontján kritizálható. Gyakorlatilag semmiféle empirikus tapasztalat nem támasztotta alá egyfelől a szociális munkások kényszerítő erejét és ennek hatását a kliensekkel való kapcsolatra, másfelől az érintettek önkéntes mozgását az intézmények irányában azután, hogy a munkatársak rutinszerű eseti munkájukat befejezték. Mint Handler és Hollingsworth (1969) javasolta, lehetséges, hogy a kényszerítő erővel kapcsolatos érvrendszer túlzott volt és ennél sokkal fontosabb, hogy a rutinszerű látogatások hiányában a jóléti ellátásokat élvező kliensek nem fognak segítséget kérni egy ismeretlen hivataltól. Ahogyan azt a szerzők kifejtették: „azt kívánni a jóléti ellátásokat igénybe vevő kliensektől, hogy ők legyenek a kezdeményezők, oda vezethet, hogy meglehetősen jól működő szolgáltatásokat szüntetnek meg, olyanokat, amelyekről az igénybevevők is úgy nyilatkoznak, hogy kedvelik ezeket”. Valóban, az e tárgykörben folytatott kutatások azt mutatták, hogy az AFDC kedvezményezettjei akkor vártak többet a szolgáltatástól és akkor voltak elégedettebbek, amikor a szolgáltatás és a jövedelemmegtartó programok kombinációját használták (Piliavin és Gross 1977).

Az anyagi támogatások és a szociális szolgálat elválasztása után a szolgáltatás nyújtásának felelőssége egyre jobban kezdett függeni a szolgáltatás-vásárlás lehetőségeitől. Ez a szerződéskötés főként a magánszektorban játszódott le, a közszolgáltatók és a magánszektor szociális szolgáltatói között. Az 1962-es törvénymódosítás értelmében az állami közsegélyezéssel foglalkozó ügynökségeknek megtiltották, hogy szövetségi pénzeket közvetlenül a voluntáris ágazatban vásárolt szolgáltatásokra költsenek. Az azonban lehetséges volt, hogy közvetetten vegyék meg a szolgáltatásokat úgy, hogy más

állami ügynökségeken keresztül jöjjön létre a „kiszervezés” a magántulajdonban lévő szociális szolgáltatásokat nyújtó cégekkel. Miután 1967-ben bekövetkezett a Társadalombiztosítási törvény újabb módosítása, amely több szolgáltatásfajtánál felhatalmazta az állami ügynökségeket a külső intézményeknél a szolgáltatásvásárlásra, jelentősen kiszélesedett a magánszférával köthető szerződések köre.

Végezetül, az 1967-es Társadalombiztosítási törvénymódosítás bevezette a Work Incentive-t (WIN) – azaz a munkavégzést ösztönző programot. Ennek keretében lehetővé vált, hogy különféle munkára felkészítő tréning-programok induljanak, valamint anyagiakkal is megpróbálta a jóléti szolgáltatások igénybevevőit munkavállalásra buzdítani (minden hónap megkeresett első 30 dollárját, valamint a fennmaradó keresmény harmadát mentesítették a közsegélynél figyelembe veendő jövedelem alól). A WIN-program egyik legfontosabb célkitűzésének az tűnt, hogy az AFDC szolgáltatásait a hagyományos eseti munka típusú szolgáltatások felől mozdítsa el a munkaorientált szolgáltatások irányába. Bár az 1967-es törvénymódosítás nem írta elő kötelezően az anyák részvételét valamilyen képzésben, és munkavállalási kötelezettség sem szerepelt benne, a program mégis jelentős hangsúlybeli elmozdulást jelentett a jóléti szolgáltatások, a „welfare services” felől a munkaalapú ellátások, a „workfare” felé. Ez azon kettős feltevéseken alapult, hogy egyrészt a munkalehetőség mindenkinek rendelkezésére áll, aki valóban dolgozni akar, másrészt pedig bármilyen készség- vagy képességbeli hiányosságot ki lehet küszöbölni, meg lehet javítani képzéssel, az ezeket támogató szolgáltatásokkal (Gilbert 1995).

A WIN eredményei nem voltak túlságosan biztatóak. Levitan és Taggart (1971) kutatása szerint az 1970 márciusában részt vevő 167 ezer személy közül több mint egyharmad kiesett a programból, és mindössze 25 ezren jutottak munkához általa. Azok, akik dolgozni kezdtek, tulajdonképpen a „krém” jelentették, vagyis azokat, akik a legfelkészültebbek, a legiskolázottabbak voltak, és alighanem minden különösebb szociális segítség nélkül is előbb vagy utóbb munkához jutottak volna. A program nyilvánvalóan nem különösebben jelentős eredményeinek fényében a tanulmány szerzői azt állították, hogy „a WIN esetleges kiterjesztése kérdéses, de még kétségesebb a gyakorlati alkalmazást alátámasztani óhajtó elméleti érvelés”. A WIN-nel kapcsolatos tapasztalatok egy másik elemzése arra utal, hogy a program hiányosságai fennmaradtak fennállásának egész ideje alatt. 1982-ben az AFDC kliensek WIN-programban részt vevőinek mindössze 3 százaléka jutott munkához New York államban, további 5 százaléka a saját erőfeszítése révén kezdett dolgozni. Levitan és Taggart eredményeinek távoli visszhangja az az 1982-es tanulmány, amelyben arról számolnak be, hogy „nyilvánvaló, pontosan azok látják a legnagyobb hasznát a programnak, akiknek általában nem túl nehéz munkát találniuk, boldogulnak minden különösebb intézményes segítségnyújtás nélkül is” (Sunger 1984). Bár a munkával kapcsolatos támogatási programok későbbi eredményei, amelyek az 1988-as Family Support – Családi támogatási modell – alapját képezték, talán valamivel biztatóbbak, továbbra is meglehetősen nagy (40 százaléktól 80 százalékgig terjedő)

azoknak az aránya, akik nem találtak munkát maguknak hattól tizenöt hónapig terjedő időtartamot vizsgálva (Gueron 1997).

Az 1988-as Family Support Act – A családi támogatás törvénye

1988-ban a WIN-t követően a Family Support Act – A családi támogatás törvényének munkára szorító, „workfare” típusú szemlélete vált uralkodóvá. Az új törvény több szempontból különbözött a WIN-programtól. Talán az volt a legfontosabb különbség, hogy a jóléti ellátás kedvezményezettjeként nyilvántartásba vett anyáknak kötelezővé vált a programban való részvétel. A törvény értelmében azoknak a szövetségi (AFDC) támogatásban részesülő anyáknak, akiknek gyereke hároméves elmúlt, részt kellett venniük a Jobs Opportunities and Basic Skills (JOBS) – munkaalkalmak és alapvető készségek – elnevezésű programban. Ilyen programot minden szövetségi állam szervezett, és a program végén munkát kellett keresni a résztvevőknek. Az egyes államoknak megvolt az a szabadságuk is, hogy a gyerekek életkorát leszállíthatták akár egyéves korra is. A törvény nem rendelkezett arról, hogy milyen hosszú ideig folyósítható a segélyek összege, ám azok, akik nem akartak részt venni a JOBS-programokban, kitétek magukat annak, hogy kiesnek az AFDC-ellátásból, vagy csökkentik számukra a támogatás összegét. A kötelező részvétel irányába történő eltolódás nyilvánvalóan összefüggött azzal, hogy azok a férjes asszonyok, akiknek tizennyolc év alatti gyerekeik voltak, egyre gyakrabban váltak munkavállalókká. Az 1950-es 41 százalékról ez az arány 67 százalékra emelkedett 1990-re (a US Bureau of Census 1992-es adata). A középosztálybeli és a munkásosztályhoz tartozó asszonyok addig példátlan munkavállalási arányával együtt a szélesebb közvélemény egyre kevésbé tudta elfogadni az AFDC eredeti küldetését, amely közsegélyt kívánt folyósítani azoknak a családoknak, ahol a háztartásfő a munkaerőpiacon kívüli asszony. Azonkívül, hogy a törvény előírta az AFDC-támogatásokat élvezőknek a munkára felkészítő programokban való kötelező részvételt, azzal is megpróbálta ösztönözni a munkavállalást, hogy a gyerekek napközbeni ellátására is egyre több szolgáltatást indított be, valamint lehetővé tette, hogy a Medicaid (ingyenes orvosi ellátást és gyógyszert jelentő támogatási programok – *a ford. megj.*) támogatási idejét kiterjesszék 12 hónapra azután, hogy a család már nem jogosult a közsegélyre, ha jövedelmi viszonyai pozitívan változnának a családfő munkába állása révén.

A munkaerőpiacra való visszatérés és a munkát kereső aktivitás ösztönzésén kívül a törvény más rendelkezéseket is hozott, amelyek a társadalmi kontroll erősítését, valamint a társadalmi kötelezettségek és a jóléti ellátás iránti jogok közötti egyensúlyt kívánták megjeleníteni. A serdülőkorú anyáknak, akiknek gyerekei három év alatt voltak, be kellett fejezniük középiskolai tanulmányaikat vagy ennek megfelelő végzettséget kellett szerezniük. Azoknak az egyedülálló anyáknak, akik AFDC-segélyért folyamodtak, együtt kellett működniük az apaság megállapításáért lefolytatott eljárásokban, hogy az apák gyerektartási kötelezettsége megállapítható legyen. A nem házasságban élő serdülőkorú anyáknak előírták, hogy vagy a saját szüleikkel, vagy más,

felnőtt családtagjaikkal egy háztartásban kell élniük, s ha ez nem volt lehetséges, nevelőotthonokban vagy hasonló, felnőttek által ellenőrzött helyen kellett tartózkodniuk. Egészében véve az 1988-as Family Support Act – a Családi támogatás törvénye – által elrendelt, kötelező részvétel a munkavállalást célzó programokban (azaz a „workfare”), az oktatás kötelezettsége, a társadalmi kontroll kiterjesztése, valamint az apaság megállapítása iránti kötelezettség mind azt mutatta, hogy a szociális védelem addigi alapjául szolgáló filozófia megváltozott. A polgári kötelességek és társadalmi elkötelezettség elfogadása lett az alapja a jóléti közszolgáltatások igénybevehetőségének (Mead 1986, Gilbert 1995). Az 1995-ös évek közepére azonban a jóléti reformok túlmentek a társadalmi kötelezettségek és a jóléti jogosultságok közötti egyensúlyon, oda jutottak, hogy lényegében eltörölték a jóléti jogosultságot.

Átmeneti segély a szükségét szenvedő családoknak – az 1996-os program

A Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act-ot, a Személyes felelősségről és a munkalehetőségekről szóló kiegyezés törvényét, 1996-ban iktatták be. Ezzel az AFDC-program helyét a Temporary Assistance to Needy Families, azaz az Átmeneti segély a szükségét szenvedő családoknak, vagyis a TANF nevű és tartalmú program vette át. A TANF úgy rendelkezett, hogy az egyes szövetségi államok egy bizonyos összeget kapnak a központi költségvetésből, hogy a szegény, gyermekes családokat támogassák. Az összeget a szövetségi költségvetés az egyes államok számára – évente 15,3 milliárd dollárt plusz 2 milliárdot az előre nem látható költségekre – az 1994-ben jutott AFDC kiadások alapján állapította meg. Úgy vélték, hogy ez a szövetségi költségvetés előre láthatóan fedezi majd a jóléti ellátások folyó költségeit, mivel az AFDC esetek száma a legtöbb államban az utóbbi években csökkenő tendenciát mutatott (Guyer, Mann és Super 1996). Ám ez a szövetségi költségvetés nincs tekintettel a változó szükségletekre. Gazdasági visszaesések idején elképzelhető a jóléti ellátásokra jogosultak számának újbóli növekedése, és a jelentkező jogos szükségleteket nem tudják majd fedezni, hacsak az egyes államokban nem találnak pótlólagos forrásokat, amihez természetesen politikai döntés és akarat szükséges. Ily módon a TANF belépése a nyitott AFDC fedezet helyébe gyakorlatilag megszüntette a szövetségi szinten garantált jóléti közsegélyezést, amelyet a 61 évvel ezelőtt életbe léptetett Társadalombiztosítási törvény garantált. Bár a jogosultság mindig is szerény támogatást jelentett, de jog volt, mert az anyagiak legalább egy minimális szintjét garantálta a szükségét szenvedő családok számára.

A jóléti közsegély szövetségi szintű jogosultságának megszüntetésén kívül – amit a szükségét szenvedő családok számára juttatott összegek fent ismertetett módon történő átutalása jelentett – a TANF egyéb változásokat is bevezetett a segélyezés alapvető jellemzőiben. Ezek között talán a legfontosabb az volt, hogy a felelősség az össz-szövetségi szintről visszakерült az egyes államok szintjére. A szövetségi pénzeket az egyes államok számára mindössze azzal a megszorítással utalják át, hogy „bármilyen, felelősen számított

módon felhasználhatók”, ami megfelel a törvényhozás általában vett céljainak. Ezzel az államok meglehetősen nagy önállóságot kaptak abban, hogy miként osztják el ezeket a pénzeket. Rajtuk múlik például, hogy készpénzben fizetik-e ki a segélyeket, rendkívüli segélyezésre fordítják-e, esetleg a gyermekgondozást preferálják, vagy munkára felkészítő tréningekre, oktatásra, támogatott munkahelyekre adják. Az egyes államoknak széles körű szabadsága nyílt abban, hogy ösztönzőkkel vagy szankciókkal terelik-e valamilyen irányba a jóléti ellátások élvezőit. Kaliforniában például az ellátásokat az iskolalátogatással kapcsolták össze, Michiganben azok az apák, akik nem fizetnek gyerektartást, elveszítik jogosítványukat és egyéb hivatalos engedélyeiket. A TANF szerint az egyes államoknak joguk van arra, hogy bizonyos szegény családok támogatását csökkentsék, kategorizálást alkalmazzanak (ilyen lehet pl. az újonnan beköltözöttek kategóriája), lehetőségük van „családi jövedelemszámításokat” bevezetni a segélyformulájukban, amellyel visszautasítják azon anyák bárminemű segélykérését, akik a jóléti ellátások élvezőiként újra szülnék, és azt is megtehetik, hogy a szolgáltatásokat a saját elképzeléseik szerint szervezik. A szolgáltatások privatizálásának előrehaladása, ami tulajdonképpen már az 1967-es jóléti reformot követően elindult, a TANF bevezetésével egyre jobban kiszélesedett. Sok államban magáncégek kezébe kerültek a munkára felkészítő programok, és sok helyen a szerződéskötések lehetőségeit az olyan nagy cégekkel, mint pl. a Lockheed Martin vagy az Electronic Data System, az egész jövedelemmegtartó programcsomag menedzselésére használták. A Clinton-kormány egyelőre megakadályozta, hogy teljesen magánosítsák a jövedelemmegtartó programok adminisztrációját. Az egyes államok azonban hozzájárulnak, hogy jóléti programjaik meglehetősen tetemes részét szerződéses formában magáncégek gondozzák (Gilbert és Terrel, megjelenés alatt).

A TANF ugyan az össz-szövetségi szintről az egyes államok szintjére helyezi a felelősséget abban, hogy miként strukturálják jóléti programjaikat, hogyan allokálják a pénzeket és értékelik saját eredményeiket mindebben, a programot azonban mégis a szövetségi keretek között tartják. Valójában a TANF az egyes államokra egy sor „személyes felelősséget” rak, megtiltja bizonyos „érdemtelen szegény” kategóriába sorolt családok segélyezését (ilyenek a tizenéves, saját otthonukban egyedül lakó anyák, s azok az anyák, akik nem hajlandók együttműködni az apaság megállapításában, valamint a drogos bűncselekmények elkövetői). A szövetségi törvények azt is kötelezővé teszik az egyes államok számára, hogy a foglalkoztatási követelményeknek megfelelő, szoros tervet készítsenek, valamint azt is megkövetelik, hogy fokozott figyelmet fordítsanak az oktatásra és a munkára felkészítő programokra, nemkülönben a házasságon kívüli születésekre. A szövetségi előírások szerint a jóléti ellátások élvezőinek valamilyen munkával kapcsolatos tevékenységet kell igazolniuk ahhoz, hogy a TANF keretében ellátásokat kapjanak, amennyiben már két éve benne voltak ebben a programban. Bár – mint Smolensky, Evenhouse és Reilly (1997) rámutatnak – a kétéves időhatár semmilyen szűkebb megszorítást nem tartalmaz a munka minőségére vagy tartalmára vonatkozóan. Nem világos például, hogy vajon ha valaki önálló vállalkozásba kezd, vagy családi vállalkozásban helyezkedik el, ön-

kéntesként vagy fizetés nélküli munkatársként vállal munkát, akkor munkavégzésnek minősül-e a tevékenysége.

A szövetségi támogatás szempontjából kétségtelenül a 60 hónapos határidő a legszigorúbb kötöttség. A munka nélkül maradók kezdeti, kétéves támogatási korlátozásán kívül a 60 hónapos határ megtöltja az egyes államoknak, hogy a családoknak 5 évnél hosszabb ideig nyújtsanak pénzbeli támogatást. A szabályozás értelmében a TANF-programban résztvevők maximum 20 százaléka menthető fel az ötéves limit alól, valamilyen különleges nehézség miatt. Az egyik kritikus kérdés, amellyel a politikusoknak szembe kell nézniük az, hogy hogyan határozzák meg a „különleges nehézség” fogalmát és tartalmát, amely ez alól a bizonyos ötéves időtartam alól kivételt jelent. A szükségét szenvedő csoportok képviselői, mint pl. az AIDS/HIV áldozatai és más, krónikus betegségben szenvedők, a bántalmazott nők, a nevelőszülőseget vállaló nagyszülők már megmozdultak, hogy védelmezzék jogaikat (Swarms 1997). Előre látható azonban, hogy az ötéves határ alóli 20 százalékos kivétel ellenére sok család kerül igen nehéz helyzetbe az új szabályozással. A jóléti ellátások folyósításának időtartamát elemezve azt láthatjuk, hogy 37 százalék (ha egyféle ellátást), illetve 49 százalék (ha többféle ellátást veszünk figyelembe) az aránya azoknak az eseteknek, amelyekben a jóléti ellátások programjainak élvezőiként ötnél több évig maradnak az ellátandók listáján (US House of Representatives – az USA képviselőházának 1994-es adata). Meggondolva a TANF munkavállalási kívánalmait, az ötéves időhátárt és a kezdeti évek pénzmennyiségét, beletelik egy időbe, míg az 1996-os reformok teljes mértékben éreztetni fogják a hatásukat. Az elkövetkező ötnyolc évben, amikor a legügyesebb segélyezettek majd belépnek a munkaerőpiacra, és az eseti terhelés némileg csökkeni fog, főként azok a családok maradnak benn az ellátandó körben, amelyekben a legnagyobbak a szociális és az oktatási deficitek, s így a jóléti reform alapvető kihívása – a hosszú ideig ellátottakat a jóléti ellátásokból munkavállalókká tenni – igen élesen fog jelentkezni.

Hatások a professzionális gyakorlatra

A jóléti reform 35 éve alatt, négy fő szakasza során, a jövedelemmegtartás és a szociális szolgáltatások össz-szövetségi szintű jogosultságai fokozatosan visszahúzódtak, ezzel párhuzamosan viszont megerősödtek a helyi szintű felöltségek és a magánszféra szolgáltatásai. A szolgáltatások funkcióiban eltolódott a hangsúly a rehabilitatív szociális esetmunka/tanácsadás felől a munkaorientált tréning, a munkakereső aktivitások és a helyi munkaalkalmak teremtése felé. Amint az a táblázatból látható, a „welfare” irányából a „workfare” irányába, azaz a jóléti ellátások felől a munkavállalással összefüggő ellátások felé mozdult el a rendszer, s mindez természetesen befolyásolta a szociális munkások által vállalt szerepeket ezeken a területeken. Erősödött társadalmi kontrollt jelentő funkciójuk. A közsegély folyósítása a szükségletek alapján meghatározott szövetségi szintről – ami jogosultságot jelentett – áttevődött egy, a költségvetés által időben is korlátozott ideig folyósítható

juttatás szintjére, amit ösztönzők és szankciók szegélyeznek, amikor is a jóléti ügyfél fokozatosan munkavégzésre kötelezett alannyá vált. Ezek a fejlemények általában arra utalnak, hogy a jóléti ellátásokban is a piacorientált megközelítés kezd uralkodóvá válni, amikor is a jóléti közellátások valamilyen szerződéses formát öltenek a magánellátókkal kötött szerződések nyomán, s ezzel együtt egyre inkább hangsúlyozódik a hatékonyság, a mérhetőség fontossága, miközben a szociális szolgáltatások nehezen mérhető, kvalitatív típusú eredményei egyre kevésbé lesznek értékek (Gilbert and Gilbert 1989).

Milyen következményei vannak ezeknek a fejleményeknek a szociális munkára nézve, a jóléti közsegélyezés területén? 1962 óta nyilvánvalóan megváltozott a szociális szolgáltatások természete a jóléti közsegélyezésben, amikor a terápiás és tanácsadói tevékenységek lassan csaknem teljesen elmaradtak, a viselkedést módosító és a kötelező munkavállalást célzó tréningekhez képest. Stoesz (1997) szerint „senki nem vette a fáradságot, hogy kiszámolja, mi is az összköltsége annak az állam által irányított jóléti apparátusnak, amelynek a nyomonkövetés, az ellenőrzés és a szankciók kiszabása a feladata, miközben a jelenleg jóléti ellátásokból élő, kb. 5 millió család viselkedését kívánja megváltoztatni”. Stoesz arra gondol, hogy csak idő kérdése, és a TANF-ot úgy fogják emlegetni, mint a „Szociális munkások teljes foglalkoztatottságának törvényét”. Bár a TANF valóban teremthet új szociális munkás munkahelyeket, ki fog derülni, hogy vajon a professzionális szociális munkások valóban rátértek-e arra az útra, ahol a nyomonkövetés, az ellenőrzés és a szankciók kiszabása lesz a feladatuk. Specht és Courtney (1994) arról számolt be, hogy egyre nőtt az olyan szociális munkások száma, akik elhagyják közalkalmazott munkahelyeiket, és inkább a magánellátásban vállalnak munkát. A TANF tehát legfeljebb felgyorsította azt a már meglévő folyamatot, amelyet a magánosítások és a társadalmi ellenőrzés kiterjesztésének lendülete kezdett meg, és amely elkezdte aláásni a közszolgálati szolgáltatások hagyományos etozását.

A jóléti reform és a társadalmi ellenőrzés

Reform	Törvénykezési hangsúly	A kliensektől megköveteltek	Szakmai szerep
1962 a „szolgáltatás” javítása	rehabilitációs szolgáltatások, eseti munka/tanácsadás	szolgáltatás igénybevétele önkéntes részvétel a munkavállalási tréningben	klinikai/terápiás szolgáltatás koordináció/ esetgazda a munkavállalási tréningben
1967 WIN-program	„kemény” szolgáltatások munkavállalási tréning	kötelező részvétel a munkavállalási tréningben	esetgazda/tréning nyomonkövetése
1988 FAP	munkavállalási tréning és a munkakeresés ösztönzése	kötelező tréning és munkavállalás jogosultságról lemondás	esetgazda/ munkavállalás nyomonkövetése
1996 TANF	alkalmazás/időszakos ellátások, ösztönzőkkel, szankciókkal és jogról lemondással	szankciók áttekintése	időtartamok betartása

IRODALOM

- Department of Health, Education and Welfare (1974) *Social Security Bulletin*, Washington D. C., Government Printing Office
- Department of Health and Human Services (1996) *Indicators of Welfare Dependence and Well-Being Interim Report to Congress*, Washington D. C., Department of Health and Human Services
- Derthick, M. (1975) *Uncontrollable Spending for Social Service Grants, – Ellenőrizetlen kiadások a szociális szolgáltatások költségeire*, Washington, D. C. Brookings Institution
- Gilbert, N. (1995) *Welfare Justice Restoring Social Equity*, A jóléti törvénykezés helyreállítja a társadalmi egyenlőséget – New Haven, Yale University Press
- Gilbert, N. és Gilbert, B. (1989) *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, A képessé tevő állam: a modern jóléti kapitalizmus Amerikában – New York, Oxford University Press
- Gilbert, N. és Terill, P. (megjelenés alatt) *Dimensions of Social Welfare Policy*, A szociális jóléti politikának dimenziói – Boston, Allyn and Bacon
- Gueron, J. (1997) *Reforming welfare with work*, A jóléti ellátások reformálása a munkával – Public Welfare, Fall, 45:4 pp. 13–25.
- Guyer, J., Mann, C. és Super, D. (1996) *The Timeline for Implementing the New Welfare Reform Law – Az új jóléti reformtörvény bevezetésének időrendje* – Washington D. C., Center on Budget and Policy Priorities
- Handler, J. és Hollingsworth, E. J. (1969) *The administration of social services and the structure of dependency: the views of AFDC recipients*, A szociális szolgáltatások adminisztrációja és a függőség struktúrája: AFDC ügyfelek nézetei – Social Service Review, 43:4, p. 412.
- Handler, J. és Hollingsworth, E. J. (1971) *The Deserving Poor: A Study of Welfare Administration*, Az érdemes szegény: tanulmány a jóléti ellátások adminisztrációjáról – Chicago, Markham Publishing
- Kernish, I. és Kishin F. (1969) *Why high turnover? Miért a nagy forgási sebesség?* – Public Welfare, April, 18. p. 138.
- Levitan, S. és Taggart, R. III. (1971) *Social Experimentation and Manpower Policy: The Rhetoric and the Reality*, Társadalmi kísérlet és munkaerőpolitika: a retorika és a valóság – Baltimore, Johns Hopkins University Press
- McEntire, D. és Hawarth, J. (1967) *Two functions of public welfare: Income maintenance and social service*, A jóléti közsegély két funkciója: a jövedelemmegtartás és a szociális szolgáltatás, Social Work, 12: 1. pp. 24–25.
- Mead, L. (1986) *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, A jogosultságon túl: az állampolgárság társadalmi kötelezettségei – New York, Free Press
- Piliavin, I. és Gross, A. (1977) *The effects of separation of services and income maintenance on AFDC recipients*, A szolgáltatás és a jövedelemmegtartás elválasztásának hatása az AFDC ügyfelekre – Social Service Review, 51. Sept. pp. 389–406.
- President's Commission Income Maintenance* (1970) Background Paper, Elnöki vizsgálóbizottság a jövedelemmegtartásról, háttéranyag – Washington, D. C. Government Printing Office
- Rein, M. (1975) *Social services as a work strategy*, A szociális szolgáltatások mint munkastratégia – Social Service Review, 49. Dec. p. 519.
- Smolensky, E. Evenhouse, E. és Reilly, S. (1997) *Welfare Reform: A Primer in 12 Questions*, A jóléti reform: a 12 kérdés legfontosabbja – San Francisco. Public Policy Institute of California
- Specht, H. és Courtney, M. (1994) *Unfaithful Angels: How Social Work Abandoned Its Mission*, Hűtlen angyalok: hogyan feledte el küldetését a szociális munka – New York, Free Press

- Steiner, G. (1971) *The State of Welfare*, A jólét állama – Washington, D. C. Brookings Institution
- Sunger, M. B. (1984) *Generating employment for AFDC mothers*, Munkahelyek AFDC anyáknak – *Social Service Review*, 58: 1 p. 32.
- Swarms, R. (1997) *Welfare family advocates, once allies become rivals*, A jóléti ellátásban lévő családok képviselői, amikor szövetségesből riválisok lesznek *The New York Times*, March 27. p. A1
- US Bureau of Census (1992) *Statistical Abstract of the United States* Washington, D. C. Government Printing Office
- US Bureau of Census (1981) *Statistical Abstract of the United States 1981*, Washington, D. C. Government Printing Office
- US House of Representatives (1994) *Overview of Entitlements Program: 1994 Green Book*, A jogosultsági program áttekintése: 1994-es zöld könyv – Washington, D. C. Government Printing Office
- Welfare to Work* (1997 'Data File', 6: 16 (August 25th)

Fordította Pik Katalin

Megjelent a *Beszélő* decemberi száma!

- Seres László a médiaegyensúlyról
- „A bíróságok egyetlen hatalma az ítélkezés” – beszélgetés Arych neierrel, a Human Rights Watch nemzetközi emberi jogi szervezet egykori igazgatójával, a New York-i székhelyű Open Society Institute elnökével
- Vágvölgyi B. András a Fideszről
- Eörsi István Végel László könyvéről
- Bozóki András Aczél Györgyről és Pozsgay Imréről
- Fónagy Zoltán 1848-ról (II. rész)
- Összeállítás 1968-ról Rév István tanulmányával
- Beszélő évek, 1980: Klaniczay Gábor esszéje, Tischler János, Tábor Ádám, Hegedűs B. András és mások írásai
- Irodalmi kvartett Tandori Dezső *Vér és virághab* című regényéről
- Tandori Dezső írása Kornis Mihálynak ajánlva