

JILL C. HUMPHREY

Az Új Baloldal és a szociális szolgáltatások szabályozási reformja*

A közszolgáltatások modernizációjának programjában az új baloldali kormány nagy reményeket fűzött az egyre terjeszkedő szabályozási rendszerhez. Az Ellenőrzési Bizottság (Audit Commission) és a Szociális Szolgáltatások Felügyelete (Social Services Inspectorate) közötti együttműködés eredményeképpen születtek meg a szociális szolgáltatások hivatalainak közös jelentései. Ezek tették lehetővé a különböző hivatalok teljesítményének összehasonlítását, és biztosították a központi kormányzat irányelveinek való megfelelést. Jelen tanulmány alapját az Új Baloldal és az Ellenőrzési Bizottság szövegeinek elemzése, valamint egy, a közös jelentésekben foglaltak gyakorlati megvalósítását vizsgáló empirikus kutatás jelentik. A tanulmány elemzi, hogy milyen jelentéseket hordoz a „modernizáció” a szociális szolgáltató szervezetek és a szociális munkások számára; vizsgálja a közös jelentések megalkotóinak helyzetét és nézőpontját, amint közvetítenek a gyakran egymással hadakozó központi kormányzat és helyi önkormányzatok között; és végül bemutatja azt az Új Baloldal törekvései mögött meghúzódó értékkonfliktust, amellyel akkor szembe-sülnek, amikor megkísérlik összeegyeztetni a tudományos, a gazdasági, a politikai és a jóléti értékeket.

Bevezetés

Az Ellenőrzési Bizottság Margaret Thatcher új jobboldali kormányzatának idején jött létre, hogy elősegítse a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség (három E: economy, efficiency, effectiveness) hármasszavának érvényesülését a helyi önkormányzatok hivatalaiban. Akkor a Munkáspárt ellenvéleményt jelentett be a kormány által pénzelt, névleg

* Jill C. Humphrey: New Labour and the regulatory reform of social care. *Critical Social Policy*, Vol. 23(1): 5–24. A szerző a tanulmány megírásának idején tért vissza a szociális munka gyakorlatába hét év egyetemi oktatás és kutatás után.

független szervezettel* szemben, amely mennyiségi paradigma alapján megfogalmazott sztenderdeket kényszerített rá a helyi önkormányzatok hivatalaira (Labour Party, 1991). Ennek ellenére az új baloldali kormány hatalomra kerülése óta maga is a szabályozási apparátus masszív expanzióján munkálkodik. Például az Ellenőrzési Bizottságról szóló törvény 1998-ban többféle felügyeleti partnerség létrejöttét tette kötelezővé, az 1999-es önkormányzati törvény az Ellenőrzési Bizottság alá rendelve felállította a Legjobb Minőség Felügyeletét (Best Value Inspectorate), és a „legjobb minőség” (best value)** elérését, valamint az értéket a pénzért elv érvényesítését valamennyi közhivatal törvényi kötelezettségévé tette. Mindkét esetben a szociális szolgáltatások hivatalainak közös jelentéseit tekintették prototípusnak. Ezek reprezentálták az első szabályozási partnerséget az Ellenőrzési Bizottság és a Szociális Szolgáltatások Felügyelete között, és a „legjobb minőség” módszerét a közös jelentés módszerének mintájára alakították ki. Mindezek következményeképpen a szabályozás költségei rendkívüli mértékben megnövekedtek. Christopher Hood és kollégái (1999) becslése szerint manapság 770 millió fontot költ el a kormány évente a közszolgáltatások valamennyi – a helyi önkormányzatoktól a szakminisztériumig terjedő – területének szabályozására. Az Ellenőrzési Bizottság munkáját vizsgáló ad hoc bizottság jelentése szerint nem bizonyítható, hogy a szervezet által produkált érték megéri a pénzt, ami-be kerül (DETR, 2000).

A szociális szolgáltatások szabályozását vizsgáló saját kutatásunkat két szakaszban folytattuk le, 18 hónapon keresztül, 1999–2001 között. Az első szakaszban az Új Baloldal, az Ellenőrzési Bizottság és a Szociális Szolgáltatások Felügyelete a tárgyban született dokumentumait elemeztük, egy időben a tudományos publikációkkal (Humphrey, 2001, 2002a). Ezt követte a közös jelentések gyakorlati következményeinek etnográfiai módszerekkel zajló vizsgálata, melyet egy helyi önkormányzatnál folytattunk két hónapig. A terepmunkát 50 interjúval egészítettük ki, ezeket a szabályozási frontvonal mindkét oldalán lévőekkel készítettük, például az Ellenőrzési Bizottság, a Szociális Szolgáltatások Felügyelete alkalmazottaival, a közös jelentést készítő munkacsoportok tagjaival, tanácsadókkal, a helyi önkormányzati hivatalok menedzsereivel és szociális munkásaival. (Ez utóbbi interjúk elemzését nemrég közöltem, lásd: Humphrey, 2002b, 2002c.)

Ebben a tanulmányban igyekszem összegezni a kutatás elméleti és empirikus aspektusait. Mondanivalómat három részre tagoltam. Az első fejezet közelebről fogja bemutatni az Új Baloldalnak a szociális szolgáltatások modernizációjára törekvő politikáját, illetve hogy miképp értel-

* Quango (Quasi Non-governmental Organisation) (a ford.).

** A „legjobb minőség” (Best Value) kormánypolitika az Egyesült Királyságban. A „legjobb minőség” politikát a munkáspárti kormány vezette be az 1999-es önkormányzati törvénnyel. Célja a helyi közszolgáltatások folyamatos javítása mind a költség, mind pedig a minőség vonatkozásában: „A Legjobb Minőség Felügyeletnek olyan intézkedéseket kell hoznia, amelyekkel biztosítja a folyamatos fejlődést, oly módon, hogy funkcióik gyakorlatában tekintettel legyenek a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség összeegyeztetésére.” (Local Government Act, 1999. 3[1]) – http://en.wikipedia.org/wiki/Best_value (a ford.).

mezik ezt a közös jelentések megalkotói és a szociális szolgáltatások terepen dolgozó munkatársai. A második fejezet fő gondolata, hogy a szabályozás központi szervei ütközőzónát alkotnak a központi kormányzat és az önkormányzatok között, így a forrásokkal kapcsolatos vége nincs ütközetek terepévé válnak. A szabályozási rendszer mögött meghúzódó értékkonfliktus lesz a harmadik fejezet témája. Amellett érvelek, hogy az Új Baloldal lehetetlen feladatra vállalkozik, amikor igyekszik összeegyeztetni a gazdasági, politikai és jóléti értékeket, miközben ezek összebékítésének gyakorlati felelősségét a helyi önkormányzatokra és ezek szabályozással foglalkozó munkatársaira hárítja. Következtetésem szerint a központi kormányzatnak vállalnia kellene a felelősség rá eső részét az értékkonfliktusból és a forráshiányból fakadó helyi problémákért.

A szociális szolgáltatások és a szociális munka modernizálása

Három fő pontja van az Új Baloldal szolgáltatás-modernizációs programjának (DoH, 1998). Az első a szolgáltatásokkal kapcsolatos „stratégiai bizottságok felállításának” kötelezettsége, ami egyszerűbb nyelven a szolgáltatások közötti együttműködést jelenti. A szociális szolgáltatásoknak közös költségvetési tervet kell készíteniük az egészségügyi, oktatási és lakásügyi szervezetekkel, hogy integrált szolgáltatásokat nyújtsanak, amibe beletartoznak az „egyablakos” szolgáltatások (one-stop shops, ahol az állampolgárok sokféle ügyben kaphatnak tanácsot) és a multidiszciplináris munkacsoportok (amelyek komplex szolgáltatási csomagokat állítanak össze az idősek és a fogyatékosággal élők számára). Emellett mindezen szervezeteknek együtt kell működniük a piaci és önkéntes szektor intézményeivel, hogy minimalizálják a szolgáltatások megkettőződését és hiányait. Az elképzelés dicséretre méltó: az erőfeszítések és kiadások gazdaságossága, valamint egy olyan közigazgatás, ami a partnerségre és a hálózatokra épít. Egyes helyi hivatalok e koncepció alapján a hálózatok koordinátoráivá formálták át magukat, ami az együttműködést szervező szerep elsőbbségét jelenti a szolgáltató szereppel szemben (Stoker, 1999). Természetesen ez a folyamat inkább tükrözi a terepen dolgozók elképzeléseit, mint a kormányét. Az Ellenőrzési Bizottság vizsgálata kimutatta, hogy a partnerség drága dolog, gyakran tetemes mennyiségű időt és pénzt emészt fel, és időnként ennek ellenére kudarcba fullad. Vizsgálóinak következtetése szerint messze nem univerzális csodaszer és óvatosság szükséges, mielőtt keltetőgépbe tennék a tojást, amiből ez a sokfejű vadállat fog előbújni. Például a southwarki jelentésben arra a megállapításra jutottak, hogy a folyamatos javulás érdekében elindított sokféle változtatás káoszt okozhat, mivel oly sok kezdeményezést vezettek be egy időben, hogy azokat képtelen volt megemészteni a terepen dolgozó szakember-gárda, és a rangidős munkatársak sem tudták értékelni (Audit Commission és SSI, 1997a).

A szociális szolgáltatások modernizálásának második programpontja az állampolgárok szerepének és jogainak megerősítésére vonatkozik. Ennek központi jellemzői közé tartozik a konzultáció a helyi lakossággal

mint adófizetőkkel, gondozókkal és a szolgáltatások felhasználóival, valamint a közvetlen fizetési konstrukciók, amelyekkel a szolgáltatásokat igénybevevők meghatározhatják a saját gondozási tervüket. Az ilyesféle intézkedések arra szolgálnának, hogy megadják a kezdő lökést a demoralizált helyi igazgatási apparátusnak (Audit Commission, 1995a; Wilson és Game, 1998) és a hanyatló közösségi mozgalomnak (Audit Commission, 1992; Hadley és Clough, 1996). A konzultációk meglehetősen esetlegesek maradtak: több helyi hivatal előnyben részesíti a kérdőíves kutatásokat, ahelyett, hogy személyesen találkoznának az önszerveződő csoportokkal; és inkább foglalkozik a többségi csoportok tagjaival, mint a marginálisakkal, bár kétségtelenül van néhány valódi innováció ezen a téren (Harrison és mts., 1997; Leach és Wingfield, 1999). A közvetlen kifizetések kérdésében elmondható, hogy a fogyatékossgal élők egyöntetűen üdvözölték az új szolgáltatás-szervezési módszert, mert ebben látták a szakértői paternalizmus problémájának megoldását. De azután kiderült, hogy nincs a korábnál több forrás, és így a változás mindössze annyi, hogy most már a szolgáltatás felhasználójának és nem a szolgáltatások menedzsereinek kell a gondozás szellemét belegyömöszölni a költségvetés régi palackjába (Priestley, 1998).

A szociális szolgáltatások modernizálásának harmadik pontja a szociális szolgáltatásokat végzők szerepének átalakításáról szól. A Fehér Könyv egy háromoldalú keretet ír körül: a Személyes Szociális Szolgáltatások Országos Szakképzési Szervezete (National Training Organisation for the Personal Social Services); az Általános Szociális Szolgáltatási Tanács (General Social Care Council), amely regisztrálja és szabályozza a szociális területen dolgozókat; és a Szolgáltatási Szteenderdek Országos Bizottsága (National Commission for Care Standards), amely a szolgáltató szervezetek jórésztét ellenőrzi. Mindazonáltal saját, a közös jelentésekről készült kutatásom alapján arra a következtetésre jutottam, hogy sokkal radikálisabb reform zajlik a „rendelkezésre álló szakmai készségek felülvizsgálata” (reviewing skill mixes) cím alá rejtve. A közös jelentések kidolgozói arra buzdították a helyi hivatalokat, hogy vegyenek fel néhány kiváló és drága rangidős menedzsert a csúcsvezetői pozíciókba, és sok középfokú szakmai képesítéssel rendelkező alkalmazottat az alsóbb szintekre, miközben kiürítik a középvezetői és a középső pozíciókban lévő kvalifikált szakemberek szintjét. Ez a kormány és képviselői szerint pragmatikus megoldását jelent a szolgáltatás és költségek gordiuszi csomójára. A szociális munkások nem csupán amúgy is drága alkatrészei a gépezetnek, hanem még további költségeket generálnak azzal, hogy közvetítik a klienseik elvárásait, összhangban magasröptű eszméikkel, melyek az etikai humanizmusból, a szakmai perfekcionizmusból és a politikai radikalizmusból származnak. Így, ha menedzsment pozícióba kerülnek, mindezek a költségek minden bizonnyal emelkedni fognak.

„Amit tapasztalok, az szakmai túlzás: a holisztikus értékelést alibiként használják arra, hogy elköltsék az adófizetők pénzét a szakemberek jó közérzete kedvéért, ahelyett, hogy a felhasználó vagy a gondozó szempontjait néznék... (A szociális munkások) rögeszmésen csak azzal foglalkoznak, hogy az adófizetők pénzéből mennyit költhetnek... Az idejük az adófizetők pénze, de azt

hiszik, *ingyen* van, hogy azzal töltik az időt, akivel csak akarják!” (közös jelentés írója)

Ebből az következik, hogy ha a szociális szolgáltatások menedzsmentjét olyan emberekre bízzák, akik vállalkozói tapasztalattal rendelkeznek, akkor a túlgondoskodás és a túlköltekezés megszüntethető; ha a szociális szolgáltatások nagy részét olyanokkal végeztetik, akiknek nincs szociális munkás képzésük, akkor a szakképzettek fizetésének közvetlen költsége és a szakmai ideológiákból származó indirekt költségek megspórolhatók; és a szociális munkások maradékát pedig ki lehet képezni költségvetési menedzsmentből, hogy visszafogják magukat – tehát a gordiuszi csomó el van vágva. Több helyi hivatal már kísérletezett ezzel a megoldással, amikor megjelent az Ellenőrzési Bizottság (1995b) széleskörű vizsgálata, melynek alcíme a következő volt: „Fizetni a dudást ... Rendelni a nótát” (Paying the Piper ... Calling the Tune). Mindazonáltal a közös jelentések beszámolóinak alapos elemzése azt mutatja, hogy ez sem univerzális gyógymód, az elvágott csomó szárai hajlamosak további csomókba összeállni. Cornwall szociális szolgáltatói oly mértékben túlada-golták a képzett munkaerő képzetlennel helyettesítésének gyógymódját, hogy sok munkacsoport rövid távú szerződéssel alkalmazott képzetlen munkaerővel működött. A felhasználók és a gondozók pedig panaszkodtak a konzisztenciát nélkülöző szolgáltatás miatt; East Riding új hivatala ugyanakkor felfedezte az olcsóbb jelzőrendszeres segítségnyújtási szolgáltatás rejtett költségeit, amikor a szociális munkások panasaiból kiderült, hogy a képzetlen recepciósok képtelenek voltak megfelelő információt szerezni, feljegyzéseket készíteni vagy megfelelő ítéletet alkotni az ügyek sürgősségéről, ami plusz munkát és aggodalmakat okozott a képzett munkatársaknak (Audit Commission és SSI, 1997b, 2000a). A helyi hivatalokban tett látogatásaink alkalmával több menedzser fejezte ki aggodalmát a szociális munka de-professionalizálódása miatt (vesd össze: Dominelli, 1996). Álláspontjuk szerint ez összefügg a gyakorlat technicista szemléletével, ami nem csak megfosztja önálló döntési lehetőségeiktől a szociális munkásokat és az állampolgárokat, de veszélyes is lehet.

„Ha elmozdulunk a túlnyomórészt képzett munkaerőt foglalkoztató rendszertől az elsősorban képzetlen munkaerőt foglalkoztató rendszer irányába, ... akkor egy nagyon *funkcionális* arénában találjuk magunkat, ahol van a szakemberek szűk elit csoportja, alattuk pedig azon emberek tömege, akik csak »csinálnak« dolgokat a megállapított kompetenciáik szerint, és hajlamosak a dolgokat az emberek »számára« csinálni, ahelyett, hogy velük *együtt* csinálnák... [A Seebom-jelentés* előtt] a szociális szolgáltatásokban túlnyomórészt képzetlenek dolgoztak, és akkortól igyekeztünk emelni a szakképzettek arányát, mert a képzetlen munkatársaktól olyan dolgokat kértünk, amit azok nem tudtak megcsinálni; elvártuk, hogy sokféle felelősséget vállaljanak, és nagyon kockázatos helyzeteket kezeljenek, és ők tényleg ki voltak téve veszélyeknek. Így rájöttünk, hogy *muszáj* sokkal képzetlenebb munkatársakat

* Az 1968-as Seebom-jelentés nyomán jöttek létre az Egyesült Királyságban a helyi önkormányzati hivatalokon belül a szociális szolgáltatások osztályai (*a ford.*).

TANULMÁNYOK

alkalmazni ezekre a feladatokra... Meg kell nézni a múltbéli tapasztalatokat, mielőtt az egészet újra meg akarjuk változtatni." (menedzser)

Amikor megkérdeztem a közös jelentések készítőit a modern szociális munkáról alkotott elképzeléseikről, a leggyakrabban három központi téma jelent meg. Az első az általános gondozási menedzsment és a speciális szakmai tudás összeegyeztetését érinti. Néhány jelentésíró hangsúlyozta, hogy vannak olyan elkülöníthető szociális munkás szerepek, melyeket csak a szakmai képzés és továbbképzés során lehet elsajátítani; ezek közé tartozik a hatósági gyermekvédelem és a pszichiátriai szociális munka, valamint a közvetlen terápiás munka egyénekkal, családokkal és csoportokkal. Más jelentésírók szkeptikusak voltak azzal kapcsolatban, hogy van-e értéke a speciális szociális munkának a gondozás-menedzsment korszakában. Mindaddig, míg a gondozás-menedzsmentben az olyan másodrendű feladatok dominálnak, mint a vizsgálati eredmények összegyűjtése, a gondozási csomagok beárazása és a szolgáltatási kimenetek ellenőrzése, az ilyen szerepeket viselőknak nem szükséges képzetnek lenniük semmiféle speciális területre, mert a lényegi munkát kiszervezik a valódi szakemberekkel (például foglalkoztatási terapeutákkal vagy családterapeutákkal) vagy a gondozókkal (például házi gondozókkal vagy a bentlakásos intézmények munkatársaival). Az intézményközi munkacsoportok megjelenése ígéri ezeknek a pozícióknak a harmonizálását. Az ilyesféle munkacsoportok összehozzák a különböző – szociális munkás, terápiás, egészségügyi és pszichiátriai – készségekkel és tudással rendelkező szakembereket, miközben a gondozás-menedzsment általános protokolljai alapján működnek. Ily módon a munkacsoport minden egyes tagja professzionizált menedzserként vagy menedzserizált szakemberként képes gondozási csomagokat összeállítani bármely adott állampolgár számára, miközben sajátos szakértelmet is biztosít az egyes esetekben.

A második téma a szociális munka és az üzleti paradigma összeegyeztetését érinti – közismertebb kifejezéssel ez a gondozás versus költség probléma. A közös jelentések írói feltételezik, hogy ezt csak úgy befolyásolhatják, ha a költségvetési felelősséget az első vonalbeli alkalmazottakra hárítják. Más szóval az első vonalbeli munkatársaknak kell a gondozásról szóló eszméiket a költségvetési megszorítások valós paramétereinek keretei között értelmezniük, ami rákényszeríti őket, hogy felelős módon vessék be új menedzseri szabadságukat, és a szükséglet-feltárást, valamint a jogosultsági kritériumok alkalmazását ennek megfelelően végezzék el. Ez meglehetősen problematikusnak bizonyult. Időnként a szociális munkásoknak igen nagy nehézséget okozott a kapuőri szereppel való megbirkózás, főleg amikor az az adagolás és a nemet-mondás gyakorlásává vált. Ez volt az eset az egyik hivatalnál, amelyet meglátogattam. A szociális munkások arról számoltak be, hogy a kliensek és a gondozók szó szerint sírtak a vállukon és az ajtók előtt a gyér szolgáltatások és férőhelyek miatt, ők pedig levelet követeltek az igazgatóságtól annak bizonyítására, hogy a forrásokkal kapcsolatos krízis általános, és senki sem képes azt befolyásolni. Időnként a szociális munkások a költségvetési korlátot meghaladó gondozást ajánlottak. A herfordshire-i közös je-

lentés mutatja, hogy a költségvetési megszorítás évről évre túlköltést eredményezett, míg a hivatal elhatározta a visszatérést a centralizált irányítási modellhez. Időnként a szociális munkások olyan elfoglaltak a költségvetési tudatosság megtanulásával, hogy gondozási szerepükben időlegesen amnéziától szenvednek. A leicesteri jelentés idéz a gyermekektől és gondozóktól, akik kritikával illetik azon munkatársakat, akiknek szokásává vált a gondozási költség kiszámítását a családlátogatások alkalmával végezni. Még a meglátogatott gyerekek is arról panaszkodtak, hogy ezek a munkatársak inkább könyvelőkként, semmint szociális munkásokként viselkedtek. Bár a közös jelentések írói – hivatkozva az olyan kiváló hivatalokra, mint a westminsteri – úgy vélekednek, hogy a gondozás és költség közötti egyeztetés lehetséges, a jelentések alaposabb olvasata szerint a szociális munkások nem képesek teljesen belsővé tenni a gazdálkodási ethoszt, és inkább felülről jövő kényszernek tekintik azt (Audit Commission és SSI, 1998a, 1999, 2000b).

A harmadik téma a szociális szolgáltatások területén gyakorolt (ön)-érdekvédelmi szerepre vonatkozik. Miközben a közös jelentések írói ragaszkodnak a hatékony jogorvoslati eljárás kidolgozásához, hogy a gondozók és a szociális szolgáltatások felhasználói panasszal élhessenek a hivatalon belül, nem gondolják, hogy a szociális munkások folytathatnák a kliensek érdekeinek képviselését. Álláspontjuk szerint, ha a gondozás-menedzsment rendszeren belül a szakembereknek költségtudatos módon kell működniük, az érdekvédelemnek függetlennek kell lennie a szakemberektől és politikai gazdáiktól. A helyi hivatalok alkalmazottainak meggyőződése szerint az érdekképviselői szerep elvétele megfosztja a szociális munkásokat a munkájuk végzéséhez szükséges elsődleges motivációtól, és éket ver a szociális munkások, a kliensek és a hivatal közé. A közös jelentések írói nem ajánlják az érdekképviselőt semmiféle sajátos modelljét – valójában senki sem tudta megmondani nekem, vajon az érdekképviselőnek szelektív vagy univerzális szolgáltatásnak kell-e lennie, azt szakembereknek vagy laikusoknak, vagy önszerveződő csoportoknak kell-e nyújtania, vagy hogy az érdekvédelemnek fel kell-e lépnie a több szolgáltatás érdekében, vagy meg kell elégednie azzal, hogy a kommunikáció és panaszok közvetítője legyen. Így azután a helyi hivatalra maradt annak meghatározása, hogy miként segítik elő a szolgáltatásaik felhasználóinak és gondozóiknak az érdekvédelmét a saját szervezetükön kívül. Az az érzésem, hogy ez még egy pár lépéssel távolabb viszi a szociális munkásokat tradicionális szerepüktől és önképüktől, és néhány lépéssel közelebb a szervezeti ember új ideáljához, akit elsődlegesen a szervezethez és annak hámosztatú értékrendjéhez – a gazdaságosság-hoz, a hatékonysághoz és az eredményességhez – köt a hűség.

A szociális szolgáltatások szabályozása és finanszírozása

Bár a közös jelentések írói és a szociális szolgáltatások vezetői a szabályozási kerítés különböző oldalain állnak, abban egyetértenek, hogy a központi szabályozó szervezetek szerepe ütköző zónát alkotni a központi kormány és a helyi önkormányzatok között. A metaforák, amelyek ezzel

kapcsolatban az interjú-jegyzőkönyvekben felmerültek, a pajzs, a kard és a bűnbak. A szabályozást végzők pajzsot tartanak a kormány elé a helyi önkormányzatokkal való közvetlen kapcsolat elkerülése érdekében. Ez menti meg a kormányt a kudarcokért viselt felelősségre vonástól: a központi kormányzat letudja a saját felelősségét azzal, hogy elosztja a forrásokat és kinevezi a szabályozást végzőket, ezek után a helyi önkormányzatokon múlik, hogy miképp rendezik a saját előadásukat a szabályozást végzők közreműködésével. Ez egyértelműen eltér az egészségügyi szolgálat helyzetétől, amely közvetlen kormányirányítás alatt van. A pajzs mellett a központi szabályozást végzők kardot is forgatnak, mellyel lemetszik a helyi önkormányzatok rossz gyakorlatait, és megtisztítják az „értéket a pénzért” ösvényt, így a Pénzügyminisztérium és a kormány más minisztériumai bizonyosak lehetnek abban, hogy a szociális szolgáltatások megkapják a megfelelő szakértői javaslatokat a költséghatékony gondozás kiszámításához. Mindazonáltal, ha egy botrány kipattan, a helyi önkormányzatok lehetnek a bűnbakok: ha egyszer a központi kormányzat teljesítette a kötelességét a szakemberek finanszírozásával és szabályozásával, minden jövőbeni krízis esetén sokkal könnyebben lehet rámutatni a hibás menedzsment és a rossz gyakorlat eredendő bűnére.

A szociális szolgáltatások igazgatóságai joggal hihetik, hogy eleve kudarcra vannak ítélve, amikor szabályozási feladatukat dicséretes, de kivihetetlen elképzelések és iránymutatások alapján igyekeznek ellátni. Az elképzelések konkrét csoportjait az Egészségügyi Minisztérium (DoH, 1999) Teljesítmény-értékelési Rendszer (Performance Assessment Framework) című kiadványában foglalta össze, amely mérhető célokat ír elő a gondozás és költség közötti kapcsolatra vonatkozóan. Például a gondozásban részesülő gyerekek között magasanak kell lennie és folyamatosan nőnie kell azok arányának, akik középszikolai alapvizsgát (General Certificate of Secondary Education) és általános szakmai készségeket bizonyító vizsgát (General National Vocational Qualification) tettek; viszont alacsonyan kell tartani, sőt csökkenteni kell a gondozásban élő tizenévesek között a törvényszegést elkövetők arányát. Az időotthonokba felvett idősök száma nem nőhet; ellenben folyamatosan nőnie kell a fogyatékossgal élők körében azok arányának, akik önálló életet folytatnak a lakóhelyükön; és így tovább. Úgy tűnik, az az üzenet, hogy a szociális szolgáltatásoknak a „nyersanyagukból” (azaz az ország legszegényebb és legsérültebb polgáraiból) „jó minőségű terméket” (azaz sikeres tanulókat és független állampolgárokat) kell előállítaniuk, tekintet nélkül a források korlátozottságára.

„Beavatkozunk a gyerekek életébe, igyekszünk »elég jóvá« tenni őket. De a gyerekek legtöbbszörének legalább háromévi pszichoterápiára lenne szüksége, egyszer vagy kétszer egy héten. Nos, mi ezt nem tudjuk nekik biztosítani. Az állam nem szándékozik ezért fizetni... Vajon valóban meglepő, ha a gondozásból kikerült fiatalok felülreprezentáltak a börtöneinkben és az elmeógyógyintézeteinkben? Ha megnézed a tényeket, ez logikus, nemde? Ezek súlyosan sérült gyerekek.” (igazgató)

Ezen túl a szociális szolgáltatások igazgatói és a közös jelentések írói egyetértenek abban, hogy a kormány mindenképp a botrányokat akarja megelőzni a szociális arénában. Ezt a törekvést az emberi természet legalább annyira akadályozza, mint a forráshiány – az állampolgárok továbbra is fognak balesetet szenvedni, betegséget kapni vagy megöregedni a legjobb helyi közösségekben is, és elő fog fordulni a gyermekek és idősek veszélyeztetése a családokban és az intézményekben egyaránt, és az is előfordulhat, hogy ezt a legjobb hivatal sem veszi észre.

„Nagy nyomást gyakorol a minisztérium a közös jelentések íróira, hogy biztosítsák: a szociális szolgáltatások nem fogják megszégyeníteni a kormányt, nem lesz több botrány... *De mi ezt nem ígérhetjük meg az ország lakóinak...* A világ, amiben élünk, tökéletlen. De ők úgy gondolják, hogy a szociális szolgálatok rákényszeríthetők a hibamentes működésre. *Hiba nélküli működésre!* Semmi sem indokolhatja annak a gyermeknek a halálát, akit életben lehetett volna tartani... *De mi hazudunk az embereknek* – nem érdekes milyen betegségek és balesetek vannak, mi a sérülteket meg tudjuk javítani, vagy valóban meg tudjuk akadályozni, hogy a sérülés megtörténjen. *Ez nem igaz!*” (igazgató)

Közben a közös jelentések írói segítenek javítani a finanszírozási és gondozási gyakorlatot, hogy a szociális szolgáltató hivatalok képesek legyenek megfelelni a Teljesítmény-értékelési Rendszernek. E törekvés középpontjában az információs technológia áll; a költséghatékony gondozás függ a költségek ellenőrzésétől, a szükségleti profilok kialakításától, a folyamatok lejegyzésétől és a kimenetek nyomon követésétől.

A vállalkozás sikerét három veszély fenyegeti. Az első veszély az így nyert információ érvényességét és megbízhatóságát érinti. A közös jelentések írói tudják, hogy mind a költségekre, mind a teljesítményre vonatkozó adatok lehetnek félrevezetőek. Például, bár az állami ellátások valódi hozzáadott értékéről és költségeiről mindenki számára hozzáférhető bizonyítékok állnak rendelkezésre, az értékelést végzők némelyike szerint ez átláthatatlan terület (például a helyi hivatalok küszködnek a költségek kalkulációjával, eltérő költség-elszámolási gyakorlatot folytatnak, és a hiányzó adatokat becsléssel helyettesítik); a magánszektor szervezeteinek még több lehetőségük van a valódi költségek elleplezésére a kereszt-finanszírozás miatt; és a költségek manipulációjában minden oldal egyre inkább érdekelt (Audit Commission and SSI, 1998b; lásd: Netten és Beecham, 1993). Ez önmagában nem ellenérv az adatbázisokkal szemben – inkább arról van szó, hogy időről időre ellenőrizni és tisztítani kell az adatokat, és közben óvatosnak kell lennünk a következtetések levonásában.

A második veszély a kliensekkel kapcsolatos információk rögzítésének és elemzésének mellékhatásaira vonatkozik. A közös jelentések írói lelkesednek az ilyesféle rendszerekért: ezek vonatkoztatási keretet biztosítanak a szociális munkásoknak a döntéshozáshoz; felfedik a bemenet és kimenet közötti kapcsolatot, amit a bizonyítékokon alapuló gyakorlat megkövetel; és közben bepillantást engednek a szabályozást végzők számára a szociális munka mindennapi gyakorlatába. A szociális munkát vizsgáló kutatók meglehetősen szkeptikusak az ilyesféle rendszerekkel szemben. Álláspontjuk szerint nagy árat fizetnek a gyermekvédelmi

szakemberek, amikor a kockázatok vizsgálatát absztrakt faktorok analízisére építik, így igyekezvén megállapítani, hogy miféle emberek lesznek nagy valószínűséggel elkövetők, áldozatok és cinkosok, és közben figyelmen kívül hagyják szakmai ítéleteiket, melyeket a valódi találkozások során alakítanak ki (Parton, 1998). Továbbá a Gyermekvédelmi adatbázis (Looked After Children Database) a szabályozási normák és értékek betörését reprezentálják az állampolgárok életébe, mivel elvárja a fiataloktól és gondozóiktól, hogy bizonyítsák az előrehaladást a „normalitás” útján, melyet olyan előre meghatározott kritériumok jelölnek ki, mint például az önmaguk bemutatásának készsége vagy a szexuális identitás (Garrett, 1999). Persze megtalálhatnánk az arany középutat, mely az igazsághoz és az igazságosságához vezet, mivel az ilyesféle rendszerek attól függően működhetnek jól vagy rosszul, hogy kik, minek az érdekében, miképp és milyen kontextusban alkalmazzák őket.

A harmadik veszély abból a feltételezésből fakad, mely szerint világos összefüggés van a bemenet, a folyamat és a kimenet között, ami csak arra vár, hogy dokumentálják. A közös jelentések bizonyítják az ilyesféle feltételezések kockázatos voltát. Southwarkban a szociális és egészségügyi szolgáltatások fantasztikus közös akciója sem csökkentette a mentális betegségek és a HIV fertőzés előfordulását a településen, ahogy a leicesteri önkormányzat elkötelezett és határozott diszkrimináció ellenes politikája sem volt képes megszüntetni azt, hogy a nem fehérek alulreprezentáltak a helyi hivatal vezető pozícióiban, míg felülreprezentáltak a szociális szolgáltatás igénybevételére kötelezettek között (Audit Commission és SSI, 1997a, 2000b). Feltételezésem szerint ez a helyzet az anyagi egyenlőtlenség és a kulturális elnyomás mélyen gyökerező és öngerjesztő természetét tükrözi. Az esélyegyenlőséget elősegítő nagyszabású akciók szükségesek a romló tendenciák megelőzéséhez, de nem elégségesek az ilyen mélyen gyökerező valóság megváltoztatásához (lásd: Nocon és Qureshi, 1996). Ha ez igaz, akkor a siker bizonyítása herkulési – ha nem sziszifuszi – vállalkozás.

Mindazonáltal a szociális szolgáltatások finanszírozása kelti a legsúlyosabb feszültségeket. A közös jelentések íróinak többsége keményvonalas álláspontot vall a források kérdésében. Amellett érvelnek, hogy a helyi hivatalokon múlik a pénzért nyújtott érték maximalizálása a saját Sztenderd Költségfelhasználás Értékelésükben (Standard Spending Assessment) deklarált korlátok között, mely magában foglalhatja a kapu bezárását az új beutalások előtt, közös finanszírozási vállalkozások létrehozását, vagy pótlólagos fizetési kötelezettségek és adók kivetését. Néhányan a közös jelentések írói közül megértik a helyi önkormányzatok nehéz helyzetét. Rámutatnak, hogy a Sztenderd Költségfelhasználás Értékelés a költségvetési pénzek kurtítására szolgál; történetek keringenek azokról az esetekről, amikor alkalmazása szélsőségesen egyenlőtlen elosztást eredményezett; és vannak krónikus hiányt szenvedő területek, ahol a pótlólagos fizetési kötelezettségek bevezetése és adók kivetése nem célszerű, az ajtó bezárása az új felhasználók orra előtt viszont veszélyes. Ellentmondásokat fedezhetünk fel egy-egy közös jelentést író érvelésén belül is. Például, amikor megfigyeltem az egyik önkormányzat jelentésíró csoportját, azok igyekeztek a felelősségi rendszert támogatni,

mert a vizsgált munkacsoportokban nem volt elegendő munkatárs és időnként a vezetésük sem volt megfelelő, így sok lehetséges kliensük várakozott hiába. Közben viszont ahhoz is ragaszkodtak, hogy a hozzájárulási feltételeknek szigorúaknak kell lenniük, és a következőt javasolták az egyik munkacsoport-vezetőnek: „A legtöbb hivatalnál van egy ökölszabály, mely szerint az 50 százalékot a beutalásokét az első jelentkezéskor el kell utasítaniuk. Ez a munkacsoport láthatólag nem teszi ezt. Az önök elsődleges feladata: lecsapni az 50 százalékot.” Egy másik jelentésíró megkérdeztem az ilyesféle élet-halál dilemmákról, és érdekes választ kaptam. A példa, amit felhoztam, a szolgáltatások kiszerezési gyakorlatának esetleges katasztrofális hatása volt a veszélyeztetett állampolgárokra. A jelentésíró nemcsak megerősítette, hogy az ilyesféle következmények az önkormányzatok által közvetlenül finanszírozott ellátások magas költségeiből fakadnak, hanem azt is kijelentette, hogy ezek a dilemmák bizonyosan megjelennek az ő munkájukban, és többnyire igyekeznek erről elfelejtkezni:

„Úgy gondolom, ez nem olyasmi, amire gondolni kellene. Általában azt gondolom, ez együtt jár a területtel, így nem gyötrődök rajta. Igaza van, vannak ezek az élet-halál ügyek, bár... Amikor a szolgáltatásoknak a magas költségek miatti kiszerezéséről beszélünk, akkor arról van szó, hogy egyes helyi hivataloknak be kell zárniuk otthonaik egy részét, és mi lesz azokkal, akik ott élnek? Tudom, hogy az idősök gyakran a költözés után nem sokkal meghalnak, tehát előfordulhat, hogy olyan javaslatokat teszünk, amelyeknek a következményeképpen az emberek életminősége romlik, vagy rossz idegállapotba kerülnek, vagy idő előtt meghalnak. Nem túl kellemes erre gondolni... De nem gondolom, hogy le kellene mondanunk az ilyesféle javaslatokról, és figyelmen kívül hagyhatnánk a tényt, hogy a hivatal tulajdonában lévő szolgáltatások kétszer annyiba kerülnek, mint a független szektoréi.” (közös jelentés írója)

Nyilvánvalóan értékkonfliktusról van szó, ami további figyelmet érdemel.

Értékdilemmák a gyakorlatban

Az Új Baloldal, az Ellenőrzési Bizottság és a közös jelentések szövegei az értékek négy készletére hivatkoznak a szabályozási apparátus igazolása során. Az értékek első csoportját a gazdasági értékek jelentik, melyek a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség hármasa körül csoportosulnak, ezek a „legjobb minőség” (best value) lényegi elemei. Másodszor, vannak a tudományos értékek, melyek a tények és bizonyítékok körül összpontosulnak, ezek elősegítik a szabályozást végzők független státusának és részrehajlás-mentességének biztosítását. A harmadik értékészletet a demokrácia körül csoportosuló politikai értékek alkotják. A szabályozást végzők a helyi igazgatásban érdekeltek különböző csoportjaival tárgyalnak, az általuk elkészített jelentés elősegíti a közhivatalok elszámoltathatóságának érvényesülését. Negyedszer, vannak a meglehetősen nehezen megfogható jóléti értékek. Ezek kollektív értékek, melyek

a befogadás és közösség körül csoportosulnak, és keverednek az olyan individuális értékekkel, mint amilyen a választási szabadság és a panasztételhez való jog (lásd: Audit Commission, 1999b; Audit Commission és SSI, 1998b; Blair, 1998; DETR, 1998; DoH, 1998). Hasonlóság van a szabályozó és a szabályozott szervezet között, mivel a szabályozók modellezik azokat az alapelveket és azt a gyakorlatot, amelyeket elfogadtatni kívánnak a szabályozottakkal. Ezért van az, hogy ugyanezt a négy értékészletet fedezhetjük fel a közszolgálatok modernizációjával foglalkozó bizottsági jelentésekben. A bizottsági modell szerint a vállalkezési gazdálkodás a jóléti piacok feltérképezéséről, az ellátás és a szükségletek összhangba hozásáról, és így a hatékonyság hiányának kiküszöböléséről szól; a tudomány ennek a feltérképezésnek a vivőanyaga, a kutatók összehasonlítják a legújabb adatbázisokat, elemzik a fejlődési irányokat, előrejelzéseket alkotnak a jövőre vonatkozóan és összehasonlítják a teljesítményeket; a helyiekkel és a partner szervezetekkel való demokratikus kommunikáció egészíti ki a tervezési és tudás-gyűjtési funkciót; az elvárt eredmény pedig az egész közösség és annak tagjai jólétének legmagasabb szintre emelése (lásd: Audit Commission, 1997; Audit Commission és SSI, 1997c). Nem maguk a megjelölt értékek jelentenek gondot, hanem ezek gyakorlati összeegyeztetése. Álláspontom szerint a szabályozó és szabályozott szervezetek egy totemoszlop körül táncolnak, melyre az értékdelemmák vannak felvésve, és minden egyes fordulatnál valamelyik értékészletet háttérbe kell szorítaniuk a másik kedvéért. Konkrétabban ezt a kompromisszumok négy fajtájával fogom illusztrálni.

Az első kompromisszum a statisztika és a lényeg közötti egyeztetés következménye. A helyi önkormányzatok elképesztő mennyiségű statisztikai adatot gyűjtenek a demográfiai trendekről, a szolgáltatásokról és a felhasználók megelégedettségéről, és egyáltalában nem lehetünk bizonyosak abban, hogy tudják, miképp interpretálhatnák ezeket, vagy válaszolhatnának rájuk. A másik oldalon a szabályozás központi szervezetei rengeteg grafikont és táblázatot közölnek, és összehasonlítják a különböző területeken működő szolgáltatások költségeit és eredményeit anélkül, hogy meggyőződtek volna azok megbízhatóságáról és összehasonlíthatóságáról. Az állampolgárok pedig hozzáférnek a milliányi tényhez és számhoz, amelyek nem felelnek meg a mindennapi tapasztalataiknak vagy annak a módnak, ahogy a világ dolgait értelmezni szokták. Nem arról van szó, hogy ne lenne értelme vagy értéke a statisztikának, inkább azt mondanám, nincs értelme vagy értéke önmagában, amíg nem ment át a társadalomtudományi konstrukció-alkotás és a szociálpolitikai interpretáció komplex folyamatán. A veszély abban áll, hogy a statisztika elsőbbséget kaphat a lényeggel szemben, és minden helyzetben, amikor a kormány a teljesítmény mérésére vonatkozó kívánalmak újabb készletével áll elő, újabb lépéssel kerülünk közelebb ehhez a veszélyhez. A következőkben a közös jelentések íróinak egyikét idézem, aki a Teljesítmény Értékelési Rendszerről a következőket mondta:

„Nem írhatod le a gyermekvédelmi rendszer komplexitását három számmal. Nevetséges még gondolni is erre! ... Szerintem értelmetlen fantáziálás azt mondani, hogy egy teljes szolgáltatás teljesítményét be tudod mutatni har-

minc vagy ötven számmal. ... Ez olyan fantázia, amelyen mindannyian osztozunk... de végső soron, én ezt nem veszem be." (közös jelentés írója)

Ha nem vagyunk óvatosak, olyan világban találhatjuk magunkat, ahol a statisztika tolakodhat a lényeg helyére, és számok parádézhatnak a gyakorlatot meghatározó normák helyén. A statisztikának a modern társadalomban betöltött szerepéről szóló izgalmas tanulmányában Theodor Porter (1995) kijelenti, hogy a statisztika olyan tudományként ajánlkozik, amellyel ki lehet számítani és tervezni lehet a jövőt, olyan univerzális nyelvként, amely mindenki számára érthető, a tények objektív készlete, ami túlmutat az érdekelttek közötti értékvezérelt vitán. Porter bemutatja, hogy ez az álom még a 19. század vége előtt szertefoszlott: a statisztika ezoterikus tudomány lett, mely nem érthető meg a hétköznapi emberek számára, a szakértők pedig ugyanazon statisztikai jelek alapján különböző jövőket jósolnak meg, előrejelzéseik pedig sorozatosan pontatlanok bizonyulnak. Mindazonáltal az álom nem halt meg, és az információs technológia új életet lehelt belé. A szociális szolgáltatások hivatalai mára lényegében technokráciákká váltak, komputerezált adatbázisokkal és folyamatokat leíró kézikönyvekkel, amelyek a szociális munka gyakorlatának paramétereit vannak hivatva biztosítani (Harris, 1998).

A második kompromisszum a költség és a minőség közötti összeegyeztetési kísérletből következik. A „legjobb minőség” stratégiát és a közös jelentést azért hozták létre, hogy a helyi önkormányzati hivatalokat a folyamatos javulással jellemezhető pályára állítsák, a hatékonyság javulása pedig évről évre megtakarításokat eredményezzen, tehát a minőségnek emelkednie, a költségnek pedig csökkennie kell (lásd: DETR, 1998; Geddes and Martin, 2000). Miközben a közös jelentések íróinak egy része hisz abban, hogy az örökkévalóságig fenn lehet tartani a javulási folyamatot – legalábbis ha a helyi hivatalok egyre kreatívabbak a partnerségek kialakításában és a bevételek növelésében –, másik részük borúlátóbb e misszióval kapcsolatban.

„Paradoxonok vannak – nem csak dilemmák –, lényegében egymásnak ellentmondó dolgok, amelyek egyszerre vannak jelen, ezek egyike a minőség és költség között látható – ami szerint a minőségnek emelkednie, a költségnek pedig csökkennie kell. Igen, mi jó szolgáltatásokat akarunk, és igen, mi olcsóbban akarjuk ezeket... De ezek egymással ellentmondásban vannak! A minőség pénzbe kerül... Bármely szolgáltatás egyik jellemzője, hogy ha jobb szolgáltatást akarsz, akkor az többbe fog kerülni.” (közös jelentés írója)

Az „értéket a pénzért” formula van hivatva feloldani ezt a paradoxont, így a szolgáltatásokkal a leginkább szükségét szenvedőket célozzák meg, és/vagy olyan helyzetekben nyújtanak szolgáltatást, melyeket a reális költségvetési korlátokon belül bizonyosan kezelni lehet. Ez a formula az egészségügyben már meghonosodott, ahogy Michael Mulkey és munkatársai (1991) tanulmányukban bemutatják. Az egészségügyi közgazdászok fejlesztették ki a QUALY (quality-adjusted life years = a minőséghez igazított életevek) fogalmát, mellyel a különböző kezeléseknél a költségükhöz viszonyított értékét mérik, és ezzel határozzák meg, hogy

mely kezeléseket érdemes finanszírozni, illetve egy adott beteget kezeljenek-e egyáltalán. A QUALY statisztikai kalkulációkat tartalmaz a különböző kezelések költségeiről, az életevek számáról és a tipikus életminőségről, amelyre egy átlagos ember – tekintetbe véve a funkcionális sérülés fokát – a kezelés után számíthat. Az egyetlen probléma, hogy a QUALY paradigmát közgazdászok hozták létre, és oly módon alkalmazzák a tanácsadók, amely nem veszi figyelembe a beteg önképét a saját állapotáról és helyzetéről. A kvalitatív módszerekkel készült vizsgálatok alapvető nézetkülönbségeket mutattak ki a szakértők és a hétköznapi emberek között arra vonatkozóan, hogy mi jelenti a minőségi életet. Az orvos tehát adott esetben dönthet arról, hogy érdemes-e élni, vagy a kezelés haszna megéri-e a költséget, és közben nem kell kikérnie annak a véleményét, akinek az életéről szó van. Nagyon valószínű, hogy a legtöbb szakember a gyakorlatban messze érzékenyebb ennél, de ez a dilemma benne rejlik az értéket a pénzért formulában, és ez nem jelent jót a szociális gondoskodás etikai és politikai felépítménye szempontjából.

A harmadik a szociális kompromisszum, amely a többség és a kisebbség közötti egyeztetésből jön létre. A központi kormányzat alapvető célja az állampolgárok lehető legnagyobb hányadának a bevonása a produktív és adófizető felnőttek többségi csoportjába, és a lehető legkisebb hányad meghagyása a margón, ahol veszélyt jelentenek a társadalom integráltságára, és/vagy terhet jelentenek a kincstár számára (lásd például: Blair, 1998). Következésképp a közszolgáltatásokat annak megfelelően értékelik, hogy mennyire képesek az embereket a többségi táborba bevonni:

„Az embereknek fel kell tenniük a kérdést: mit adnak hozzá a szociális szolgáltatások a közjóhoz? ... Azt gondolom, sokkal világosabban meg kell határozunk a viszonyunkat a megújulás gazdasági kérdéseire. Tudja, az út a munkához (welfare-to-work). ... *Milyen értéket adunk a gazdaságnak?*” (közös jelentés írója)

A szociális szolgáltatások konkrét problémája, hogy nehéz bizonyítaniuk értékességüket a gazdasághoz adott érték vonatkozásában. Sok kliens marad a hivatalosan nem produktív állampolgárok kisebbségi táborában. Egy részük idős vagy súlyos fogyatékossgal él; sokuk gyermek, aki még évekig nem fog részt venni a gazdaságban, és akinek az élete szétesett vagy sérült; és néhányuk gondozó, akinek a munka szempontjából korlátozott az elérhetősége. Nem felejthetjük el, hogy a kapitalista gazdaság nem éppen befogadó a társadalom margóján tengődő emberek irányában. Elvontabb szinten egyetértek Richard Hugmannel (1998), aki szerint a szociális gondoskodás értékelése más értékészletet követel – szociális, politikai és humanitáriánus értékeket, amelyek egyrészt a tradicionális jóléti állam születéséhez és fejlődéséhez kapcsolódnak, másrészt pedig a radikális társadalmi mozgalmakból és a szociális munkából származnak –, másképp a kisebbség mindenképpen veszíteni fog bármiféle alkuban. Ha a jólétnek van értéke egyáltalán, az azon képességében rejlik, hogy elősegíti a minden polgárával, de főképp az önmagukról gondoskodni nem tudókkal törődő „jó társadalom” kialakulását. Ha ez a gondoskodás megszabadul a paternalizmus terhetől, akkor az állampol-

gároknek annyi választást kell lehetővé tennie, amennyi csak lehetséges, és az érett társadalomban helyének kell lennie a legkülönfélébb elképzeléseknek arról, hogy mi alkotja a „jó életet”. Más szavakkal, amikor az út a munkához (welfare-to-work) az érték mindent felülmúló kritériuma lett, ez a jóléti állam egyes alapvető értékeinek szétesését bizonyítja.

Az utolsó kompromisszum a centralizált szabályozási apparátus alapvető problémája, ami a központi kormány és a helyi közösségek tagjai közötti ellentétre vonatkozik. Egyrészt a központi kormány nagyon szeretné az önkormányzatok egészét átlátni, hogy felülről irányíthassa a társadalmi folyamatokat, felsorakoztatva a teljesítményösszesítő táblázatokat és a modern önkormányzatról és modern szolgáltatásokról készült sztenderdizált modelleket. Másrészt a központi kormány szeretné újraéleszteni a helyi demokráciát, hogy a helyi tanácsstagok érzékenyek legyenek az állampolgárok elképzeléseire, a képviselőtestületeket és a szolgáltatásokat pedig a helyi dialógus eredményeképpen újjá formálják (DETR, 1998). Ez a kettősség megjelenik a közös jelentéseket készítő munkacsoportokban is: a jelentések íróinak a helyi önkormányzati hivatalok tevékenységét egyszerre kell értékelniük az országos politika és prioritások, valamint a szolgáltatások helyi felhasználói szempontjából. Az olyan kutatók, mint például Paul Hoggett (1996) sejtik, hogy egy sokkal áthághatatlanabb paradoxon búvik itt meg, mivel a centralizált szabályozási rendszer a felülről lefelé jövő sztenderdizáción és a helyi tanácsstagokkal, állampolgárokkal és szakemberekkel szembeni bizalmatlanságon alapul, miközben a helyi demokrácia feltételezi a helyiek önrendelkezését, ami az önkormányzatok és szolgáltatások diverzifikációjához vezet. A helyi hivatalok és szabályozók pozíciója valóban kiábrándító, ahogy a következő beszélgetés is bizonyítja.

„Humphrey: Reális és megvalósítható-e a központi kormány minden követelése az önkormányzatoktól és a szociális szolgáltatásoktól?

A közös jelentés írója: Ó, nem! Nem! A központi kormány verőembert akar. És sajnálom kimondani, de az önkormányzat az is. ... Ez teljesen vesztes helyzet, mert ott van egy sor egymásnak ellentmondó politikai cél. ... Az önkormányzat csak a konfliktusos célok ellenében érhet el többé-kevésbé elfogadható kompromisszumot. Na most, minél egyértelműbb a központi kormány ezekkel a célokkal kapcsolatban, annál könnyebb dolga van a helyi önkormányzatnak, és annál hatékonyabb lehet. De egy sor oknál fogva a politikusok jobban szeretik a homályosságot, mint a célok tisztázását.

Humphrey: Mit tud tenni szabályozóként ezek után a terepen?

A közös jelentés írója: Időről időre próbálom eltalálni a kompromisszum megfelelő mértékét.”

Tehát úgy tűnik, nem csak arról van szó, hogy az értékeink fellazulnak, de lehetőségünk sincs arra, hogy a demokratikus politikai közösségben tisztázzuk őket.

Következtetések

Felvázoltam a központi kormánynak a szociális szolgáltatások és a szociális munka modernizálását célzó programját, a részleteket pedig a közös jelentések empirikus vizsgálata eredményeinek segítségével írtam le. Az új baloldali kormány harcba indította a központi szabályozási brigádot a helyi önkormányzatok megreformálásáért, és közben elfelejtkezett az Ellenőrzési Bizottság reformja iránti korábbi elkötelezettségéről. A helyi önkormányzatok gyanítják, hogy a folyamatos fejlődés utáni hajsza valószínűleg lehetetlen vállalkozás – legalábbis jelentős beruházás nélkül –, és a szabályozást végzők egy része hajlamos egyetérteni velük. Bár a miniszterek által hirdetett értékek elvileg dicséretre méltók, állítom, hogy gyakran összeütközésbe kerülnek egymással, és ezért mind a helyi hivatalok, mind a szabályozásért felelős bizottságok dilemmákkal küszködnek, egyes értékeket feláldozva mások érvényesítéséért, és időnként kiszolgáltatott állampolgárok élete a játszma tétje. Az ebből levonható következtetés az, hogy itt az ideje az őszinte vitának az értékekről és értékkonfliktusokról. Miközben az effajta vitáknak nyitva kell lenniük minden állampolgár előtt, hangsúlyoznunk kell a központi kormány szerepét. Az ilyen vita egyik első és utolsó kérdését így fejezte ki velősen egy közös jelentés munkacsoport tagja: „Nem vagyok biztos benne, hogy a politikusok valaha is beismerik, mi az az életminőség, amit az állam hajlandó megfizetni, és kinek és mennyi ideig.”

Fordította Kozma Judit

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Nagyon köszönöm John Clarke-nak, hogy megálmodta ezt a projektet, az Open University-nek, hogy finanszírozta, a közös jelentés munkacsoportoknak, hogy olyan lelkesen vettek részt benne, és az önkormányzati hivataloknak, hogy még egy kutatót befogadtak a köreikbe.

Irodalom

- Audit Commission (1992): *The Community Revolution. The Personal Social Services and Community Care*. London, HMSO.
- Audit Commission (1995a): *Talk Back. Local Authority Communication with Citizens*. London, HMSO.
- Audit Commission (1995b): *Paying the Piper ... Calling the Tune. People, Pay and Performance in Local Government*. London, HMSO.
- Audit Commission (1997): *Take Your Choice. A Commissioning Framework for Community Care*. Abingdon, Bookpoint.
- Audit Commission (1999a): *A Fruitful Partnership. Effective Partnership Working*. Abingdon, Bookpoint.
- Audit Commission (1999b): *Changing Picture, Sharper Focus. Strategy 1999–2002*. Abingdon: Bookpoint.
- Audit Commission and SSI (Social Services Inspectorate) (1997a): *Southwark. A*

- Report of the Review of Social Services in Southwark London Borough Council. Abingdon, Bookpoint.
- Audit Commission and SSI (Social Services Inspectorate) (1997b): Cornwall. A Report on the Review of Social Services in Cornwall County Council. Abingdon, Bookpoint.
- Audit Commission and SSI (Social Services Inspectorate) (1997c): Reviewing Social Services. Annual Report 1997. Abingdon, Bookpoint.
- Audit Commission and SSI (Social Services Inspectorate) (1998a): Hertfordshire. A Report of the Review of Social Services in Hertfordshire County Council. Abingdon, Bookpoint.
- Audit Commission and SSI (Social Services Inspectorate) (1998b): Message for Managers. Learning the Lessons of Joint Reviews. Abingdon, Bookpoint.
- Audit Commission and SSI (Social Services Inspectorate) (1999): Westminster. A Review of Social Services in Westminster London Borough Council. Abingdon, Bookpoint.
- Audit Commission and SSI (Social Services Inspectorate) (2000a): East Riding. A Report of the Review of Social Services in East Riding County Council. Abingdon, Bookpoint.
- Audit Commission and SSI (Social Services Inspectorate) (2000b): Leicester. A Report of the Review of Social Services in Leicester City Council. Abingdon, Bookpoint.
- Blair, T. (1998) *The Third Way. New Politics for a New Century*. London, The Fabian Society.
- DETR (Department of Environment, Transport and the Regions) (1998): *Modern Local Government. In Touch with the People*. London: Stationery Office, Cm 4041
- DETR (Department of Environment, Transport and the Regions) (2000): *Select Committee's Tenth Report in the 1999–2000 Session*. [<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmenvtra/174/17402.htm>]
- DoH (Department of Health) (1998): *Modernising Social Services. Promoting Independence, Improving Protection, Raising Standards*. London, Stationery Office, Cm 4169.
- DoH (Department of Health) (1999): *Social Services Performance in 1998/9. The Personal Social Services Performance Assessment Framework*. London, DoH.
- Dominelli, L. (1996): *Deprofessionalising Social Work. Anti-oppressive Practice, Competencies and Postmodernism*. *British Journal of Social Work*, 26(2), p. 153–75.
- Garrett, P. M. (1999): *Producing the Moral Citizen. The "Looking After Children" System and the Regulation of Children and Young People in Care*. *Critical Social Policy*, 19(3), p. 291–311.
- Geddes, M. and Martin, S. (2000): *The Policy and Politics of Best Value. Currents, Crosscurrents and Undercurrents in the New Regime*. *Policy & Politics*, 28(3), p. 379–95.
- Hadley, R. and Clough, R. (1996): *Care in Chaos. Frustration and Challenge in Community Care*. London, Cassell.
- Harris, J. (1998): *Scientific Management, Bureau-professionalism, New Managerialism. The Labour Process of State Social Work*. *British Journal of Social Work*, 28(6), p. 839–62.
- Harrison, S., Barnes, M. és Mott, M. (1997): *Praise and Damnation. Mental Health User Groups and the Construction of Organisational Legitimacy*. *Public Policy and Administration*, 12(2), p. 4–16.
- Hoggett, P. (1996): *New Modes of Control in the Public Sector*. *Public Administration*, 74(1), p. 9–32.
- Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G. és Travers, T. (1999): *Regulation Inside Government. Waste-watchers, Quality Police, Sleaze-busters*. Oxford, Oxford University Press.

TANULMÁNYOK

- Hugman, R. (1998): *Social Welfare and Social Value. The Role of Caring Professions.* Basingstoke, Macmillan.
- Humphrey, J. C. (2001): Bewitched or Bewildered. "Fans" and "Values" in Audit Commission Texts. *Local Government Studies*, 27(2), p. 19–43.
- Humphrey, J. C. (2002a): A Scientific Approach to Politics) On the Trail of the Audit Commission. *Critical Perspectives on Accounting*, 13(1), p. 39–62.
- Humphrey, J. C. (2002b): Joint Reviews. Retracing the Trajectory, Decoding the Terms. *British Journal of Social Work* 32(3): 436–76.
- Humphrey, J. C. (2002c): Joint Reviews. The Methodology in Action. *British Journal of Social Work*, 32(4), p. 463–76.
- Labour Party (1991): *The Quality Commission. A Consultation Paper.* London, Labour Party.
- Leach, S. és Wingfield, M. (1999): Public Participation and the Democratic Renewal Agenda. *Local Government Studies*, 25(1), p. 46–59.
- Mulkay, M., Ashmore, M. és Pinch, T. (1991): Measuring the Quality of Life. In: M. Mulkay (szerk.): *Sociology of Science. A Sociological Pilgrimage.* Milton Keynes, Open University Press, p. 183–203.
- Netten, A. és Beecham, J. (szerk.) (1993): *Costing Community Care. Theory and Practice.* Aldershot, Ashgate.
- Nocon, A. és Qureshi, H. (1996): *Outcomes of Community Care for Users and Carers. A Social Services Perspective.* Buckingham, Open University Press.
- Parton, N. (1998): Risk, Advanced Liberalism and Child Welfare. The Need to Rediscover Uncertainty and Ambiguity. *British Journal of Social Work*, 28(1), p. 5–27.
- Porter, T. (1995): *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life.* Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Priestley, M. (1998): Discourse and Resistance in Care Assessment. *Integrated Living and Community Care. British Journal of Social Work*, 28(5), p. 659–73.
- Stoker, G. (szerk.) (1999): *The New Management of British Local Governance.* Basingstoke, Macmillan.