

CSOBA JUDIT

SZOLGÁLTATÁS VAGY TÁRSADALMI KONTROLL?

A szociális munkások szerepének változása az átalakuló jóléti modellben Magyarországon

Az utóbbi években a jóléti állam visszavonulása egyre erőteljesebbnek tűnik Magyarországon is. A társadalmi egyenlőtlenségek kiegyenlítésében, az egzisztenciális szükségletek kielégítésének garantálásában az állam részéről jelentős elmaradásokat tapasztalunk.

A jóléti modell átalakulása, a gazdasági, társadalmi és politikai környezet változása szükségszerűen magával hozza a szociális munkások szerepének változását is. Ez a mind szélesebb körben tapasztalható szerepváltás komoly szakmai, etikai kérdéseket vet fel. A viták középpontjában a korábban jóléti ellátásokra, szolgáltatásokra koncentráló tevékenységek háttérbe szorulása és a szociális kontrollra irányuló elvárás erősödése áll. A tanulmány célja, hogy a tartósan munka nélkül lévő kliensekkel foglalkozó szociális szakemberek körében végzett kutatások alapján igazolja a szociális szakemberek szerepeivel kapcsolatos elvárások változását a szolgáltatástól a társadalmi ellenőrzés felé.

Bevezetés

A jóléti állam visszavonulása az utóbbi években egyre erőteljesebbnek tűnik Magyarországon is. A társadalmi egyenlőtlenségek kiegyenlítésében, az egzisztenciális szükségletek kielégítésének garantálásában az állam részéről jelentős elmaradásokat tapasztalunk. A társadalmi problémák megoldásában – még ha azok háttérben alapvetően strukturális okok húzódnak is – egyre nagyobb felelősség hárul az egyénre és a természetes támogató rendszerekre, a családra, a helyi közösségekre.

A jóléti modell átalakulása, a gazdasági, társadalmi és politikai környezet változása szükségszerűen magával hozza a szociális szakemberek, kiemelten a szociális munkások szerepének változását is. Mivel Magyarországon a szociális munkások több mint 90 százaléka állami alkalmazásban áll, a szakmai szerepek változásának kényszere a korábban meghatározó jóléti modell elemeinek változásával egyre erőteljesebb. Ez a mind szélesebb körben tapasztalható szerepváltoztatási kényszer komoly szakmai, etikai kérdéseket vet fel. A viták középpontjában a korábban jóléti ellátásokra, szolgáltatásokra koncentráló tevékenységek, juttatások

körének háttérbe szorulása és a szociális kontrollra irányuló elvárás erősödése áll. A tartósan munka nélkül lévő kliensekkel foglalkozó szociális szakemberek körében végzett kutatások markánsan igazolják a szociális szakemberek szerepeivel kapcsolatos elvárások változását a szolgáltatástól a társadalmi ellenőrzés felé.¹

„Tranzit társadalom”: a jóléti állam ideológiájának, szerepének változása a rendszerváltást (1989) követően

A tertvutasításon alapuló gazdaság növekedési forrásainak kimerülésével a szocialista gazdaság és annak alappillére, a teljes foglalkoztatás veszélybe került Magyarországon (Vobruba 2000, Ferge 2001, Csoba 2001). A piacgazdaságra való áttéréssel, a gazdaság új alapokra helyezésével a kedvezőtlen kísérő tünetek – növekvő társadalmi egyenlőtlenség, szegénység, munkanélküliség – kezelésére is figyelmet kellett fordítani. A rendszerváltás első éveiben a társadalmi problémák kezelésére kialakuló intézmény- és eszközrendszer az akkori politikai vezetés deklarált értékei szerint a már sok évtizedes tapasztalatokkal rendelkező, alapvonásaiban a szociáldemokrata elemeket őrző – s a szocializmusban kialakult, főként a családokra, gyermekekre és idősekre koncentráló jóléti ellátási formáitól sem túl távol eső –, az állampolgárok számára széles körű szociális biztonságot garantáló észak-európai (skandináv) modellt követte² (Esping–Andersen 1990, Ferge 1991, Ferge 1997, Tomka 2009, Tomka 2012).

A rendszerváltást megelőzően a magyar szociális ellátórendszer kiterjedt, a teljes foglalkoztatásra épülő, biztosítási elven működő ellátásokból (nyugdíj, egészségügyi ellátás, családi pótlék, táppénz, gyed) és univerzális alapon biztosított szolgáltatásokból állt (idősek és gyermekek nappali ellátása). Az ellátások és szolgáltatások jelentős része a munkahelyhez kötődött, és a biztosított, illetve a családtagjai ezen keresztül vehették igénybe a szükséges jóléti szolgáltatásokat. Széles körben kiépült az üzemi étkeztetés a dolgozóknak, az üzemi bölcsődék, óvodák rendszere gyermekeiknek, létrehozták az üzemei orvosi rendelőket és a rekreációt biztosító vállalati üdülőket. A munkahely volt a helyszíne a társadalombiztosítási ügyintézésnek, ahol a táppénzt, anyasági ellátásokat és más biztosítási alapon igénybe vehető juttatásokat vehettek igénybe a jogosultak.

A jóléti szolgáltatások egy másik körét (főleg a szakellátásokat) pedig a területileg illetékes kormányzati egységek alá rendelték. Így működtek például a megyei

¹ A tanulmány alapjául szolgáló kutatásokat a tartósan munka nélkül lévő kliensekkel foglalkozó, a családsegítő szolgálatoknál dolgozó szociális szakemberek körében végeztük, így megállapításainkat elsődlegesen az ő körükben tekintjük érvényesnek. Ugyanakkor felvetjük annak lehetőségét is, hogy az elemzett tendencia a szakembereknek ennél szélesebb körében tapasztalható.

² A tanulmány jóléti modelljeit az Esping-Andersen (1990) munkájában definiált modell szerint használjuk.

kórházak, idősotthonok, vagy az ellátásra szoruló gyermekek bentlakásos intézményei.

A rendszerváltás után a termelőegységek privatizációját követően – amikor a profitorientált szervezetek a jóléti ellátások/szolgáltatások jókora részét már nem finanszírozták (így került sor pl. a munkásszállók, üzemi bölcsődék, vállalati üdülők felszámolására), egy vállalaton kívülre kiterjedő és bonyolult szociális védelmi rendszer alakult ki, ahol a jóléti intézmény- és eszközrendszer felépítésében és működtetésében az államra továbbra is jelentős szerep hárult, maga a rendszer rendkívül centralizáltan működött. Az állami szeplők kiemelt felelőssége mellett csak nagyon kis mértékben s viszonylag későn jelentek meg más szereplők (egyházak, nonprofit szervezetek, piaci szolgáltatások) a rendszerben.³

A gyermek- és idősellátásban a szocializmus ideje alatt meglévő intézmények (pl. bölcsőde, óvoda, szociális étkeztetés, idősoknak biztosított házi segítségnyújtás, szociális otthonok rendszere) továbbra is széles körben, de már nem a vállalatok, hanem az állam, illetve az időközben létrejött önkormányzatok⁴ által szervezve és finanszírozva működtek a kilencvenes évek második feléig. A szociális problémák kialakulásának jelentős részét magyarázó munkanélküliség esetében például a kezelésére alkalmas aktív munkaerő-piaci eszközök széles spektrumában épültek ki (tanácsadás, képzés, bértámogatási programok, utazási támogatás), a kiadásokat elemezve azonban megállapíthatjuk, hogy a rendszer a passzív ellátásra, valamint az állami, önkormányzati szereplők által szervezett és működtetett közfoglalkoztatási programok⁵ körére fókuszált már a kilencvenes évek közepétől (Frey 1995, Csoba 2010b).

A piaccgazdaság kiépülésének következtében leszakadó csoportok számának növekedése, a szegénység mélyülése az univerzális ellátások fokozott felszámolásához és egy célzottabb, rászorultságra építő, sok tekintetben a liberális jóléti modell elemeit is felmutató ellátási rendszerhez vezettek. Az 1990-es évek során létrejött, a szociális területet meghatározó új törvényekben⁶ már egyre nagyobb szerepet kapott a rászorultság vizsgálata, valamint a passzív segélyezés helyett az igénybe vevők kötelezése az aktív(abb) munkavállalásra és együttműködésre. (Ferge 1998, KSH 2013: 3.)

³ 2011-ben 5825 nonprofit szervezet tevékenykedett szociális területen, az összes nonprofit szervezet 8,9%-a. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg004.html (utolsó letöltés: 2013. 07. 12.)

⁴ 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99000065.TV

⁵ Az 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (foglalkoztatási törvény) szabályozza a közhasznú foglalkoztatást. Ennek értelmében a foglalkoztatásból származó közvetlen költségek legfeljebb 70%-át finanszírozták a központból, a további 30%-ot önrészként kellett mellé tenni a szervezőnek (többnyire önkormányzatoknak) a foglalkoztatáshoz. Az elismert és támogatott költségek közé tartozott a bér és járulékaiknak, a munka és védőruha költségeinek, a szerszámoknak, valamint a munkásszállításnak és az irányításnak a költségei.

⁶ 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról, 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

A rendszerváltás korszakának első passzív ellátása a munkanélküli-segély volt, melynek folyósítására 1989. január 1-jétől a 114/1988. (XII. 31.) MT rendelet alapján került sor.⁷ A segélyben részesülők száma ezt követően a kilencvenes évek végéig folyamatosan emelkedett (1. táblázat). A munkanélküliek ellátását egységesen szabályozó, a rendszerváltást követően elfogadott 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról – az előző rendelethez hasonlóan – két évig biztosította a passzív ellátást a munkanélküliek számára, és a jövedelempótlás szintje viszonylag magas volt.

1. táblázat: Munkanélküliség esetén járó támogatások és az átlagbér, 1990–2011

Év	Munkanélküli-járadék és egyéb, nem jövedelemtől függő munkanélküli-ellátások			Jövedelempótló támogatás és rendszeres szociális segély			Havi nettó átlagbér, Ft ^a
	átlagos havi összeg, Ft	a nettó bér %-ában	átlagos létszám, fő	átlagos havi összeg, Ft	a nettó bér %-ában	átlagos létszám, fő	
1990	3 845	37,1	30 302	3 209	30,9	46 823	10 371
1995	11 891	44,6	182 788	6 590	24,7	234 411	26 637
2000	22 818	41,0	131 665	14 656	26,3	162 245	55 650
2005	39 593	38,2	111 732	16 991	16,5	158 565	103 727
2010	50 073	37,8	125 651	132 628
2011	52 107	36,9	110 803	141 127

^a A nettó átlagbér a nemzetgazdaság egészére vonatkozik, versenyszféra 1998 előtt: 19 fő feletti; 1998 után: 4 fő feletti munkáltatók.

Forrás: Munkaerőpiaci tükrök 2012, 391. old. adatai alapján.

A biztosítási elven működő munkanélküli-ellátás kimerítését követően a munkát keresők egy jövedelemteszten vettek részt, és amennyiben rászorultságuk igazolódott, a szociális ellátórendszerben 1993-tól jövedelempótló támogatásra, majd 1998-tól rendszeres szociális segélyre váltak jogosulttá.⁸ A biztosítási elven működő ellátás ideje a kilencvenes évek elején 24 hónap volt, a rászorultsági alapú szociális ellátást pedig kezdetben korlátlan ideig, illetve a nyugdíjaskor eléréséig finanszírozták.⁹

⁷ 114/1988. (XII. 31.) MT rendelet a munkanélküli-segélyről. Ennek értelmében segélyre az jogosult, aki az utolsó munkaviszonyának megszűnését megelőző 3 éven belül legalább 18 hónap munkaviszonyával rendelkezett, és az utolsó munkaviszonyának megszűnése óta egy évnél hosszabb idő nem telt el. A segély három éven belül összesen 365 naptári napra volt folyósítható, de a szabályzat lehetővé tette, hogy a 365 nap lejártát követően további 365 napig a munkanélküli átmeneti munkanélküli-járadékot kapjon lényegesen alacsonyabb ellátási szinten.

⁸ A munkanélküliek rászorultsági alapú ellátását az 1993. évi III. törvény vezette be, illetve annak 1998. évi módosítása szabályozta.

⁹ Ezt követően a saját jogú nyugdíjjal nem rendelkezők rászorultsági alapú nyugdíjban részesültek.

A rendszerváltást követően a mindenkori kormányzat – ugyan változó hangsúllyal és ráfordítással – igyekezett megtartani a szociális biztonság fő pilléreit: a foglalkoztatást segítő, illetve a munkanélküli-ellátásokat, a társadalombiztosítást, a családtámogatásokat és a szociális, valamint a gyermekvédelmi támogatások és szolgáltatások rendszerét. A kilencvenes évek második felétől a célzottság előtérbe kerülése miatt az ellátórendszer szétaprózottá vált, mára mintegy 350-féle kedvezményből és támogatásból tevődik össze az igénybe vehető támogatások köre.¹⁰ A gazdasági és társadalmi feltételek kedvezőtlen alakulásával, valamint a szétaprózott rendszernek és a sokféle ellátásnak következtében jelentősen megnőtt a különféle jóléti juttatásokból élők száma. *Mára már a munkaképes korú lakosság közel harmada vesz igénybe valamilyen – munkanélküli-, anyasági vagy rokkantsági, illetve korai nyugdíjellátást* (Ferge 1998, Gyulavári–Krémer 2006, KSH 2013). Ez az arány nagy kihívás elé állítja a szociális ellátórendszerek finanszírozóit, és megkérdőjelezi a jelenlegi rendszer hosszú távú fenntarthatóságát.

A jóléti rendszer válságának első jelei már a '90-es évek közepén mutatkoztak, és egyre szélesebb körben nyilvánvalóvá vált, hogy a korábban követendőként választott skandináv jóléti modell egy erőteljesen liberalizálódó gazdasági környezetben nem tud hatékonyan működni. Az 1995 márciusában elfogadott átfogó reformtervezet (Bokros-csomag¹¹) az addigi jóléti rendszer elemeit sok tekintetben megkérdőjelezte, s jelentős állomása volt a skandináv modellt alapján épülő „welfare” rendszernek a sok tekintetben liberális, ugyanakkor számos konzervatív elemet is magában foglaló „workfare” rendszerre irányába történő elmozdulásban. A korábban időkorlát nélküli munkanélkülieknek folyósított szociális ellátást például maximum 24 hónapra korlátozták, és újabb két évre való folyósítását munkavégzéshez kötötték. Az ellátás ideje mellett az ellátás jövedelempótló mértékét is csökkentették (vö. 1. táblázat). Az aktív korúak passzív ellátását például folyamatosan munkavégzéshez kötötték (workfare). A munkavégzés terepe a nyílt munkaerőpiac vagy a támogatott foglalkoztatási forma lehetett. A legtöbb esetben ez utóbbi volt a jellemző, amikor a szociális ellátásban részesülők az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatási programokban szereztek meg a szociális segély folyósításához szükséges jogszerző időt, anélkül hogy a tovább-

¹⁰ A támogatások és ellátások hátterében a következő törvények és rendeletek állnak: a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29) EüM–PM együttes rendelet, a rokkantsági járadékról szóló 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet, a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény, a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékról szóló 173/1995 (XII. 27.) Korm. rendelet, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény.

¹¹ Az 1995. március 12-én Bokros Lajos pénzügyminiszter által bejelentett gazdasági kiigazítási csomag célja az ország fizetőképességének megmentése és a magyar gazdaság megbomlott külső és belső egyensúlyának helyreállítása volt. További célként a gyors gazdasági növekedés újraindulásának alapjait kívánta lefektetni. Legfőbb elemei a forint egyszeri 9%-os leépítése, a nominálbér emelkedésének korlátozása a közszférában, a gyermekgondozási segélyre, családi pótlékra, gyermeknevelési támogatásra jogosultak körének szűkítése, a nyugdíjkorhatár felemelése és a gyógyszerek állami támogatásának csökkentése volt.

foglalkoztatásra a legcsekélyebb esélyük is lett volna (Frey 1993, Csoba 2011, Csoba–Nagy 2012).

Ferge Zsuzsa szerint: ha a „csomagot csak a gazdasági csőd kivédése motiválta volna, akkor egy sor szociális megszorító intézkedést lehetett volna átmenetiként vagy ellentételezésekkel meghozni. Ténylegesen azonban a megszorító intézkedések zöme mögött a minimális állam koncepcióját valló, erős neoliberális ideológiai töltés” állt (Ferge 2002: 20).

A teljes modellváltásra nem volt lehetőség, mert a sokféle ellátásnak nagy szerepe volt a szélesedő munkanélküliség okozta jövedelemkiesés pótlásában, valamint a jövedelmi különbségek csökkentése és a szegénység enyhítése terén. A passzív ellátások hiányában a lakosság fele tartozna ma is a relatív szegények csoportjába, míg a transzferjuttatások révén ez az arány 12,3 százalékra csökkenthető (KSH 2013: 2).

A szolgáltatások és jóléti ellátások helyett mind hangsúlyosabbá váló kontroll hatására 2012 júliusában a nyilvántartott munkanélkülieknek 53,7 százaléka már semmilyen – sem munkanélküli, sem szociális – passzív ellátásra nem volt jogosult. A jogosultak közül pedig csak 53 500 fő kapott biztosítási alapon és 190 600 fő rászorultsági alapon ellátást¹² (A munkaerőpiaci... NFSZ 2012: 16). Alapvetően ez az alulfoglalkoztatásból származó jövedelemhiány magyarázza, hogy a *szegénységben élők aránya a kilencvenes évek végéhez viszonyítva* (1998: 6%; 2012: 14%) *nőtt*, a középosztály aránya (1998: 42%; 2012: 30%) pedig jelentősen csökkent (Medgyesi–Tóth 2012). Az alulfoglalkoztatás hatása különösen nagy horderejű a gyermekek szegénységének alakulására. Az Európai Unióban 2010-ben átlagosan a gyerekek tizede (11%) élt foglalkoztatott nélküli háztartásban, miközben Magyarországon ez az arány 16 százalék volt. A tendenciákat tekintve is rosszul állunk: míg az unióban alig 1 százalékponttal, addig nálunk 2,4 százalékponttal romlott a helyzet 2006 és 2010 között (Farkas 2011: 70).

A nagyarányú szegénységet és a transzferjuttatásokra való nagymértékű ráutaltságot főként a foglalkoztatás alacsony szintje, a rendkívül magas bérköltségek, az egykulcsos adórendszer és az inaktív lakosság magas aránya magyarázza. Mindezek fényében érthetővé válik az is, hogy Magyarországon a jóléti juttatásoknak jóval kisebb hányada függ ma is az ellátottak vagyoni/jövedelmi helyzetétől (5,1%), mint a 27 tagállamban (11,2%), és sokkal szélesebb körben támaszkodnak az alanyi jogon és a biztosítási alapon elérhető juttatások körére. Ez utóbbi két ellátási formából különösen nagy összegeket köt le a családtámogatási rendszerek finanszírozása. A 18 éven aluli gyermeket nevelő családok mindegyike részesül valamilyen pénzbeli ellátásban. A három- és annál több gyermekeseknél a családtámogatás eléri a teljes jövedelem 26 százalékát (KSH 2013: 2–3).

A nyilvántartott álláskeresők számának és létszám szerinti megoszlásának alakulását a 2. táblázat mutatja. Ebből szembeötlően kitűnik, hogy a vizsgált időszakban az ellátás nélküli álláskeresők száma nagymértékben emelkedett.

¹² http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=full_afsz_stat_merop_2012

2. táblázat: A nyilvántartott álláskeresők száma és ellátási forma szerinti megoszlása, 2008–2012

Év	Álláskeresési ellátásra jogosult	Szociális ellátásban részesülők	Ellátás nélküli álláskeresők	Nyilvántartott álláskeresők összesen
Nyilvántartott álláskeresők létszáma, ezer fő				
2008	134	148	161	442
2009	202	156	204	562
2010	188	168	227	583
2011	160	182	241	583
2012. június	51	193	280	524
A létszám megoszlása, %				
2008	30	33	36	100
2009	36	28	37	100
2010	32	29	39	100
2011	27	31	41	100
2012. június	10	37	53	100

Forrás: Ferge 2012: 16.

A biztosítási elven nyújtott munkanélküli-ellátás idejét a munkanélküliek számának és a költségeknek a növekedésével az elmúlt 20 évben fokozatosan csökkentették. Az eredetileg 24 hónapos munkanélküli-segély ideje 2011. szeptember 1-jétől Európában egyedülálló módon már csak 3 hónap (90 nap).

Mivel a magyar gazdaság a foglalkoztatási ráták összehasonlításában – alapvetően strukturális problémák miatt – ma is az európai átlagtól, de még a vele hasonló helyzetből induló volt szocialista országoktól is messze elmarad, a jövedelempótlásnak, illetve az abból való kirekesztődésnek különös jelentősége van (3. táblázat¹³).

Ugyancsak alacsony a munkanélküliség kezelésére fordított forrás is, s ezen belül különösen kevés jut olyan aktív munkaerő-piaci eszközökre, ahol a szociális munkások az elengedhetetlen, de státuszkonzerváló jövedelempótláson túl olyan szolgáltatásokat kínálhatnak, amelyek az életminőség javulását, vagy a társadalmi és munkaerő-piaci integráció esélyét növelnék (4. táblázat).

¹³ Mivel a balti államok többsége, Málta, Ciprus, Románia és Bulgária nem OECD-tagok, így ebből az OECD-adatbázison alapuló összevetésből kimaradtak. Mindemellett célszerű megjegyezni, hogy az EU adatbázisai is hasonló képet rajzolnak a magyarországi alacsony foglalkoztatásról.

3. táblázat: Néhány ország foglalkoztatási rátája
a 15–64 éves korosztályban (%)

Ország	2000	2005	2010
Cseh Köztársaság	65,2	64,8	65,0
Észtország	61,0	64,2	61,0
Lengyelország	55,0	53,0	59,3
Magyarország	56,0	56,9	55,4
Szlovákia	56,8	57,7	58,8

Forrás: OECD, StatExtracts, 2011. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=STLABOUR#>

4. táblázat: A munkanélküliség kezelésére fordított kiadások, 2011 (a GDP %-ban)

Ország	A teljes összeg	Az aktív eszközökre fordított összeg	Ebből képzésre fordított összeg	A passzív eszközökre fordított összeg
	a GDP %-ban			
Dánia	4,51	1,85	0,54	2,66
Finnország	2,88	0,82	0,37	1,69
Görögország	0,47	0,07	0,04	0,40
Hollandia	2,68	1,22	0,13	1,46
Írország	1,48	0,61	0,28	0,86
Japán	0,59	0,19	0,04	0,40
Magyarország	0,64	0,28	0,06	0,36
Németország	2,97	0,88	0,33	2,09
Olaszország	1,32	0,53	0,22	0,79
Svédország	2,32	0,96	0,58	1,36

Forrás: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP>

Milyen segítséget tudnak nyújtani ilyen körülmények között a szociális munkások? Milyen szerepelvárással találkozunk a munkanélküliekkel foglalkozó szociális munkásokra vonatkozóan?

A szociális munkások szerepének változása az átalakuló jóléti modellben

A szociális munkások szerepkészlete és a kontrollszerep

Számos szociális munkával foglalkozó elemző szerint a szociális munka mint szakma válságban van nem csupán Magyarországon, hanem azokban az országokban is, ahol a professzionális segítség évszázados múltra tekint vissza (Asquith et al. 2008: 3). Mások szerint, még ha nincs is „válság”, a szociális munka szakmai, strukturális és szervezeti szempontból egyaránt fordulóponthoz érkezett (Jordan–Jordan 2000, van Zwanenberg 2003, Skinner 2003). A gazdasági, társadalmi, politikai változások folyamatosan átfogalmazzák korábbi megrendeléseiket, és az új elvárásokhoz a szakmának – a fennmaradás érdekében – több-kevesebb mértékig szükségyszerűen alkalmazkodnia kell. Új szemléletet, értékeket, munkaformákat, munkaköröket kell bevezetnie a gyakorlatba, miközben fokozatosan átalakulnak a korábbi – a szakmát azonosító – stabilnak hitt fogódzók. Hol van az átalakulás határa? Kik a szociális munkás szerepének alakítói (kik a szolgáltatás megrendelői), és milyen szerepet várnak el a szociális munkásoktól? Az elvárásrendszer és a szerepkészlet napjainkra igen sokszínű lett. Ez természetesen nem csupán azzal van összefüggésben, hogy a szociális szakemberek ma már nagyon széles célcsoport körében és változatos munkaformákban dolgoznak, hanem az egyes országokban eddig követett jóléti modellek átalakulásával, a modellelemek és elvárásrendszerek egyidejű jelenlétével is.

A szociális munkások lehetséges szerepeit vizsgálva már a '90-es évek elején közel 60 szerepet sikerült azonosítani a kutatóknak. A válaszokat 6 főbb kategóriába gyűjtve az 5. táblázatban bemutatott paletta tárul elénk.¹⁴

A szociális munkás szerepe nagyon sokféle elvárás erőterében alakul. Ezek az elvárások egyfelől a kliens oldaláról megjelenő szerepelvárások, másfelől elvárások fogalmazódnak meg a munkaadó részéről, s végül – de a lehetséges „megrendelők” körét korántsem kimerítve – elvárások fogalmazódnak meg a szociális munkások szakmai körében/szervezeteiben is, támaszkodva a közösen vallott és a szakma határainak azonosítására szolgáló alapelvekre, etika kódexekre.

¹⁴ A táblázatot Pataki Éva készítette Wilhelm Klüsche (1990) könyve alapján. A szerepkategóriák a kliensek meghatározásai alapján kerültek kialakításra. A kutatásban a szerepekkel kapcsolatban azt a kérdést tették fel a gyakorló szociális munkásoknak/szociálpedagógusoknak, hogy a megkérdezettek szerint milyen szerepekben láthatják őket a klienseik.

5. táblázat: A szociális munkásokkal kapcsolatos szerepelvárások

Tanácsadó	Segítő	Bizalmas	Kontrollőr	Szakértő	Ellenfél
beszélgetőtárs	támogató	partner	hatósági személy	vezető	ellenség
közvetítő	ügyvéd	barát	főnök	tanár	bűnbak
informátor	megvalósító	apa-anya	tekintély	példakép	nem szeretett munkatárs
terapeuta	mentő	barát-barátnő	ügyész	animátor	hivatalnok
hallgatóság	tűzoltó	jó rokon (nagynéni, nagybácsi)	bíró	guru	rossz lelkiismeret
referenciaszemély	kísérő	szülő-helyettes	funkcionárius	motivátor	kritikus
szellemi, lelki támogató	védelmező	testvér	befolyásos személy	kiképző	detektív
	szószóló	vájár			privilegizált személy
	ápoló	házastárs			szimatoló
	szolgálólány	szövetséges			okostojás
		cinkos			palimadár

Forrás: Pataki et al. 2009: 247.

Mindezek eredményeként a szakmai szerepekkel kapcsolatban számos probléma merül fel. Egyfelől meg kell állapítanunk, hogy „a szociális munkások szerepkészlete meglehetősen diffúz, ami a szakmai identitás bizonytalanságával járhat, illetve nehezen rajzolhatók fel a szakma határai” (Pataki et al. 2009: 244) Másfelől észre kell vennünk, hogy egy ilyen képlékeny határu szakma esetében a modellváltás csaknem észrevétlenül, kisebb változtatásokra építve megy végbe, hiszen az elvárások sokszor ugyan még a szerepkészleten belüli területre vonatkoznak, de lehet, hogy a megrendelő által kiemelt területek már a szerepkészlet dilemmákkal terhes határterületén mozognak. Ilyen dilemma lehet például, hogy kell-e és ha igen, milyen mértékig és formában kell kontrollt gyakorolni egy szociális munkásnak a kliensekkel kapcsolatban. A szociális szakemberek a legtöbb esetben ragaszkodhatnak a maguk alkotta szerepképhez, de a megrendelők, a kliensek más elemekre helyezik/helyezhetik a hangsúlyt. Ilyen szerepdefiníciós problémák merülnek fel – mint korábban már utaltunk is erre – az együttműködésre kötelezett kliensekkel való szociális munka során is. Ebben az esetben könnyen előfordul – főleg ha a segítségnyújtáshoz szükséges eszközök, szolgáltatások nem, vagy csak nagyon korlátozott mértékben állnak rendelkezésre, mint például Magyarországon –, hogy a kontrollőrszerep kiemelt hangsúlyt kap. A szakmai elvek

helyett – különösen akkor, ha a segítők nagy arányban a közszféra alkalmazottai, s egzisztenciálisan függő helyzetben vannak – a bürokratikus jogszabályok, az adminisztrációs feladatok és protokollok veszik át a mindennapi munka irányítását. A bürokratikus eljárások szerint irányított formális kritériumok teljesítése (a feladat adminisztrációja) sokkal jobban illeszkedik a kontrollszerephez, mint a szociális munkás más szerepeihez.

A kontrollfolyamat megjelenése és erősödése a segítő szakmában nem új keletű. A gazdasági válságciklusokkal párhuzamosan és a válság mélyülésével arányosan erősödik a kontroll a segítségre várók körében nemcsak Magyarországon, hanem Európában és a világ más táján is (Csoba 2010a).

A bérmunkára épülő szociálpolitikának a logikájából ugyanis az következik, hogy a támogatásra szorulóknak bizonyítaniuk kell az aktivitásra, a közösségi szerepvállalásra, a munkavégzésre irányuló hajlandóságot és azt, hogy problémájukat önerőből megoldani képtelenek. Mead (1997) „új paternalizmusnak” nevezi a hatalom működésének azt a formáját, amelyben az állam elvárja a szegényektől, hogy kötelező módon úgy viselkedjenek, ahogyan az a társadalom és gazdaság érdekeinek megfelel. A közösségi érdekek azonban sok esetben ütközhetnek a személyi magánérdekeivel. Az állam ennek következtében kényszerítő eszközöket alkalmaz, és arra szorítja a szociálpolitikát, hogy úgy szabályozza a jóléti rendszert, hogy a munkaképes korúak dolgozzanak vagy tanuljanak, ha támogatásában akarnak részesülni. Az „új paternalizmus” az állam szoros felügyelete a szegények és a tehetetlenek fölött annak érdekében, hogy a leszakadó rétegek társadalmi aktivitását olcsó munkaerőként biztosítsa, a réteg önellátását és ennek révén az állami jóléti kasszák tehermentesítését elősegítse (uo.). A tulajdonosok tehát maximális szabadsággal, míg a bérmunkások maximális alávetettséggel kell, hogy számoljanak ebben az új rendszerben. A két szélsőség – vagy korlátlan szabadság, vagy maximális kontroll – persze alapjaiban ássa alá a társadalmi szolidaritást és a jogállamiságot. E megosztó modell következetes alkalmazásával a társadalmi szerkezet szerinti differenciálójog alakulna ki (Standing 1999: 343).

Az amerikai szociális munka 1960–90-es évek során végbement átalakulását elemezve Gilbert is hasonló következtetésekre jut:

„Az utóbbi 35 év főbb jóléti reformjainak elemzése azt mutatta, hogy a jövedelemmegtartó programokban résztvevők és a szociális szolgáltatásokra jogosultak köre leszűkülte, egyúttal a helyi felelősség és a szociális szféra magánszolgáltatásai szélesedtek, ezen kívül a szolgáltatás funkcióinak hangsúlyai is eltolódtak, 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 szükségletalapú, költségvetés által behatárolt időszakos, szankciókkal és ösztönzőkkel körülbástyázott segélyforma felé, ahol a jóléti ellátások klienseit egyre gyakrabban kötelezik va-

lamilyen munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységre. Ez az eltolódás a jóléti szolgáltatásoktól, a „welfare”-tól a munkavégzéshez kapcsolt 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 közszféra szociális szolgáltatásaiban keressenek munkát.” (Gilbert 1998: 1)

A szociális szolgáltatások súlyának a visszaszorulásával, a rászorultság alapú, szűk kört érintő ellátások előtérbe kerülésével, az ellátások munkavégzéshez kötésével, a „workfare”-jelleg erősödésével a segítő szakemberek feladatköre is átalakult. Szerepkörük mind nagyobb mértékben tolódik át a szolgáltatás felől a társadalmi kontroll felé.

A kontroll megjelenése Magyarországon

Magyarországon a jelenség az 1993. évi III. törvény (szociális törvény) 1996. évi módosításakor került előtérbe. A törvény módosítása ugyanis előírta, hogy az önkormányzat az általa fenntartott családsegítő központtal való együttműködési kötelezettséghez kösse a munkanélküliek rászorultság alapján biztosítható ellátását. Ez azt jelentette, hogy a korábban önkéntes kliensek körében végzett szociális szolgáltatást a szociális munkásoknak kötelezett kliensek körében, a kötelezettség megszegésekor az egzisztenciát érintő szankciók alkalmazásával kellett volna végezniük.

A munkanélküliek juttatásainak feltételhez kötése és a *kontrollszerep* már 1996 előtt is ismert volt a magyar jóléti rendszerben, de az ügyfelek kötelezettségének ellenőrzése nem a szociális szakemberek és a jóléti szolgáltatások feladata volt, hanem a munkaerő-piaci intézményrendszerben, többnyire igazgatási feladatkörben dolgozó munkatársaké. A szociális igazgatási rendszerben a szociális törvény hatálybalépését megelőzően (1993) a 43/1992 (III. 11.) Korm. rendelet szabályozta a munkanélküli-ellátásból kikerülő munkanélküliek szociális támogatását. Ez a támogatás fix összegű volt, és a jogosultsági feltételek között – a munkanélküli-ellátás biztosítási jellegével szemben – a rászorultsági elv érvényesült. A kérelmezőknél a családban az egy főre jutó jövedelem nem haladhatta meg az öregségi nyugdíj minimumát. További feltételként a rendelet *együttműködési kötelezettséget írt elő a munkaügyi kirendeltséggel*. Ha az együttműködés nem valósult meg, az ügyfelet a támogatásból kizárták. A hatósági és szolgáltatási feladatok azonban mind a jogszabályban, mind a hétköznapi munka során szervezeti szinten is világosan különváltak, és a szociális munkások feladatai a szolgáltatások szervezésére, működtetésére fókuszáltak.

A szociális törvény 1993. évi elfogadásakor is az ellátás igénybevételéhez az igénylőnek az illetékes *munkaügyi központtal való együttműködést kellett vállalni*, melynek részleteit a foglalkoztatási törvény 25. §-ának 3. bekezdése szabályozta, vagyis:

- a munkaügyi központnál jelentkezett és nyilvántartásba vetette magát;
- a munkaügyi központtal rendszeres kapcsolatot tartott;
- a felajánlott munkalehetőségeket mérlegelte;
- maga is részt vett a megfelelő munkahely felkutatásában;
- a saját maga által talált vagy munkaügyi központ által felajánlott megfelelő munkát elfogadta.

A szociális törvény 1994. évi módosításában¹⁵ már megjelent a munkaügyi központ mellett az önkormányzattal való együttműködési kötelezettség. Ennek keretében a legalább 6 hónapja jövedelempótló támogatásban részesülők az önkormányzat által szervezett közösségi munkavégzés keretében havi max. 40 órában foglalkoztathatók. A munkanélküliek a számukra felajánlott munkát kötelesek elfogadni. További változás volt, hogy az együttműködést nem vállaló munkanélküli a felajánlott munkahely vagy közhasznú munka visszautasításától számított 6 hónapig jövedelempótló támogatásban nem részesülhetett. A tartós munkanélküliek jelentős része ekkor már a szociális igazgatás területén jelent meg, s ügyeiket (a segély megállapítása, kapcsolattartás, kontrollálás, közösségi munkába való bevonás) az önkormányzatoknál dolgozó igazgatási feladatot ellátó munkatársak végezték.

A szociális törvény 1996. évi változtatásakor¹⁶ új ellátási formát vezettek be, a *rendszeres szociális segélyt* (RSZS).¹⁷ Erre az ellátásra azok a személyek is jogosultak lettek, akik korábban munkanélküli-ellátásban nem részesültek, de meghatározott ideig együttműködtek vagy az önkormányzattal, vagy a munkaügyi központtal. Az ellátásban nem részesülők széles csoportja jelent meg ekkor az RSZS-t kérelmezők között. Zömében olyan kliensek, akikkel korábban az önkormányzatnak nem volt kapcsolata. A megnövekedett létszám meghaladta az önkormányzatok szociális igazgatásának kapacitását, így az önkormányzatok által működtetett családsegítő szolgálatokat és az ott dolgozó szociális munkásokat kívánták bevonni a kliensek együttműködési kötelezettségének kontrollálásába.

A szociális szolgáltatások bázisa: a családsegítő szolgálat

A többnyire alanyi jogon járó, illetve a biztosítási rendszerek keretében folyósított ellátások kiterjedtsége mellett az 1991. évi foglalkoztatási, az 1993. évi szociális majd az 1997. évi gyermekvédelmi törvény számos új szolgáltatási formát is életre hívott, amelynek keretében a szociális munkások – többnyire állami, önkormányzati intézményekben – a passzív ellátás mellett az életfeltételek változtatásához,

¹⁵ 1994. évi VI. törvény (hatályos: 1994. II. 1-jétől)

¹⁶ 1996. évi CXXVIII. törvény (hatályos: 1997. I. 1-jétől)

¹⁷ Mivel az 1993-as szociális törvénybe bevezetett jövedelempótló támogatás csak max. 24 volt hónapig adható, a rendszeres szociális segélyre ennek lejártát követően vált jogosulttá a rászoruló. A rendszeres szociális segély összege a korábbi jövedelempótló támogatáshoz képest változott, a mindenkori öregségi nyugdíj-minimum 70%-a volt, ugyanakkor a folyósítás idejét ebben az esetben nem korlátozták.

a munkaerő-piaci és társadalmi integrációhoz igyekeztek segítséget nyújtani. Erre a segítségnyújtásra a különböző célcsoportok és szolgáltatások körében nagy szükség volt, hiszen a rászorulókat által igénybe vehető ellátásokat és szolgáltatásokat számos jogszabály szabályozta, melyek koordinációja újabb és újabb szabályozást igényelt, s ez az öngerjesztő folyamat az ügyfél által átláthatatlan, gyakran változó, számos elemében ellentmondásos jogszabályi környezet kialakulásához vezetett. A rendszer komplexitása – bár sokirányú lehetőséget kínált – széles körű felkészültséget igényelt a szociális szakemberektől.

Az 1990-es években kialakuló szociális szolgáltatások rendszerén belül máig a családsegítés jelenti földrajzi és szakmai értelemben is a legszélesebb körben működő szolgáltatástípust. A családsegítők 1985-ben, kísérleti jelleggel jöttek létre, a meglévő társintézmények – védőnői hálózat és nevelési tanácsadók – mellett új, önálló intézményi formaként. Számuk 1990-re már meghaladta a 80-at, de a végleges jogi szabályozással 1993-ig, a szociális törvény megjelenéséig kellett várni. 1998-ban 462 szolgálat volt, 2009-ben már 715 családsegítő szolgálat működött. A vizsgált tíz év alatt a szolgáltatást igénybe vevők száma több mint kétszeresére nőtt, miközben az őket ellátó/segítő foglalkoztatottak száma csak 40 százalékkal emelkedett (*Családsegítő...* 2011). *A családsegítő szolgálatok, de a többi jóléti szolgálat esetében is elmondhatjuk, hogy a foglalkoztatottak számának növekedése évről évre jelentősen elmarad a szolgáltatást igénybe vevők számának növekedésétől.*¹⁸

Az elmúlt 20 évben a gyorsan változó jogszabályi környezet a szűkös kapacitás ellenére a családgondozáson és az általános segítő szolgáltatásokon túlmenően olyan speciális szolgáltatásokat írt elő a családsegítőkből tevékenykedő szociális szakembereknek, amelyek megvalósítása egyfelől meghaladta teljesítőképességüket, másfelől néhány esetben szakmai okok miatt tiltakoztak a jogszabályokban megjelenő új elvárásokkal szemben (KSH 2012: 2). Ez történt 1996-ban is, amikor – a számukra kedvezőtlen törvényi változást felismerve – az ombudsmanhoz fordultak, hogy kikényszerítsék a kontrollt előíró CXXXVIII. törvény módosítását. Szerintük ugyanis a törvényben rögzítettek olyan tevékenységre kényszerítik a családsegítőket, mely azok céljától idegen, és a szakmát tönkretelheti. A rendszeres szociális segély továbbfolyósításának a felülvizsgálatához – mint fentebb jeleztük – az önkormányzatok a családsegítőket akarták igénybe venni, akik kénytelenek lettek volna a törvény szerint olyan adatokat kiadni, amelyek a gondozott személyek, családok mentális állapotára, betegségére, káros szenvedélyeire vonatkoztak. A tiltakozók véleménye szerint „a törvény sérti az állampolgárok személyiségi jogait és a szociális biztonsághoz való jogát, ezért a családsegítők nem kívánnak ennek végrehajtói lenni” (Gönczöl 1997: 94). Elsősorban az együttműködésre kötelezéssel, illetve ennek elmulasztása miatt kötelező szankcionálással nem értettek egyet.

¹⁸ 1998-ban 2142 fő, 2011-ben 2928 fő volt a családsegítőben foglalkoztatottak száma. 1998-ban 246 426 ezer fő, míg 2011-ben 463 879 fő volt az általuk gondozott ügyfelek száma. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg003.html (utolsó letöltés. 2014. 05. 28.)

Az ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy „az állampolgárság-eszme európai fejlődésének éppen az az egyik legfontosabb sajátossága, hogy a szükségét szenvedőknek sem kell lemondaniuk az állammal szemben az őket megillető alkotmányos jogaikról” (Gönczöl 1997: 9). Az ombudsman megállapítása úgy kezeli a munkanélküli státust, mint szabadságjogot, amelyet az együttműködési kötelezettség megsérthet. Felhívja a figyelmet arra is, hogy a kötelező együttműködés ahhoz a több évszázados gyakorlathoz hasonlítható, amely a segílyt kérőt dologházba vetheti, vagy mint teljes joggal nem rendelkező polgárt, szavazati jogától megfoszthatja. A vitatott törvényhely nevesíti ugyan, hogy az együttműködési kötelezettségen a szociális helyzethez és mentális állapothoz igazodó programban való részvételt kell érteni, de ilyen szolgáltatások hiányában a kötelező együttműködés nem jelent mást, mint a kliens rendelkezésre állási készségének kontrollját, melyet a családsegítőkből dolgozó szociális munkásoknak kellene elvégezni.

Az ombudsmani jelentés szerint mindezek ismeretében a családsegítővel való kötelező együttműködés nem lehet feltétele a segíly folyósításának. Bár a tiltakozás hatására a törvényt nem vonták vissza, de kötelezettség helyett *lehetőségként* írta le az együttműködést. Az önkormányzat kijelölhet olyan szociális intézményt,¹⁹ ahol a rendszeres szociális segílyben részesülő személyek a jobb társadalmi státus kialakítása érdekében együttműködhetnek szociális intézménnyel vagy szolgáltatóval.

A családsegítőkből dolgozó szociális munkásokat érintő következő lényegi jogszabályi változás 2000. május 1-jével²⁰ lépett életbe, amikor az RSZS-ben részesülők együttműködése – a korábbi évek küzdelme ellenére – már *kötelezettségként* jelent meg a szociális törvényben. A kötelezettség – melynek teljesítését a családsegítőnek kellett ellenőrizni – a következőkre terjedt ki:

- települési önkormányzatnál való nyilvántartásba vétel,
- jogosultság feltételeinek felülvizsgálatában való részvétel,
- felajánlott (települési önkormányzat, munkaügyi központ által felajánlott) megfelelő munkalehetőség elfogadása,
- szociális helyzethez, mentális állapothoz igazodó önkormányzati rendeletben szabályozott programokon való részvétel.

Az ellenőrzés elsődleges célja volt, hogy a mind nagyobb létszámú ügyfélkört szűkítsék és a munkaképes kliensek elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedését elősegítsék. Az alacsony képzettség, a területi hátrányok, az elérhető munkalehetőség hiánya, a munkanélküliek magas száma miatt a szociális szakemberektől elvárt feladat – a munkaerőpiacra való visszatérés elősegítése, a hátrányos helyzetből adódó nehézségek kezelése és a költségvetési kiadások csökkentése –

¹⁹ Az önkormányzatok a jogszabályban meghatározott módon több mint 90%-ban családsegítőket jelöltek ki a segílyezetttekkel való együttműködésre.

²⁰ 1999. évi CXXII. törvény egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról (hatályos 2000. I. 1-jétől).

teljesíthetetlennek tűnt. Az ügyfelek jelentős része nem volt alkalmas az azonnali munkába lépésre. Így egyre nagyobb figyelem irányult a munkanélküli lét mögött meghúzódó komplex problémák feltárására, és a közvetlen munkába állítás elvárása helyett a foglalkoztathatóság feltételeinek javítása került a középpontba.

A döntéshozók 2005 szeptemberében ennek megfelelően újraszabályozták az RSZS-ben részesülő ügyfelekkel kapcsolatos feladatokat, és „*Beilleszkedési program*” néven egy új programot vezettek be. Ennek végső célja továbbra is az egyén elsődleges munkaerő-piacra történő visszatérésének segítése volt, de kétéves időtartamot biztosított a cél elérést segítő és a foglalkoztathatóság javítását szolgáló – az ügyféllel közösen tervezett – programelemek megvalósítására.

A Beilleszkedési programmal kapcsolatos részletes szabályozást a 63/2006. (III. 27.) kormányrendelet tartalmazta. Az új típusú együttműködésben *hangsúlyossá vált a segélyezett és az együttműködésre kijelölt szervezet közös felelőssége*. Ehhez a munkához – a foglalkoztathatóság javítása, a képesség fejlesztése – a munkaügyi szervezet felépítése, felfogadási rendszere, dolgozóinak képzettsége nem biztosított megfelelő hátteret. Ezért a feladat megfelelő ellátása érdekében a legtöbb önkormányzat számára célszerűnek tűnt az együttműködési kötelezettséget – korábbi együttműködési tapasztalatokra alapozva – a családsegítő szolgálatokhoz rendelni. Az 1/2000 (I. 7.) SzCsM rendelet 30. § 2. bekezdésének c) pontja jó alapot adott a családsegítő feladatkörének bővítéséhez, a Beilleszkedési program szervezéséhez. Az önkormányzatok a több száz, esetenként több ezer kliens „beilleszkedési programjának” elkészítéséhez központi forrást nem vehettek igénybe. A szükséges feltételeket a Beilleszkedési programhoz vagy saját erőből biztosították, vagy pályázatokkal próbáltak forrást teremteni a technikai feltételek megteremtéséhez.

A megnövekedett feladatot bővülő eszköztár nélkül ellátó családsegítők helyzetét tükrözi az a 2007-ban szervezett kutatás, amely a Beilleszkedési program indulását követően készült.²¹ A megkérdezett családsegítők arról számoltak be, hogy a rendelkezésre álló feltételek csak az adminisztratív feladatok elvégzésére elegendőek, és a szakmai munkára már nem jut idő, energia. A kutatás szerint az egy szociális munkásra eső átlagos kliensszám 133 fő volt, de voltak olyan mikrorégiók, ahol az egy segítőre eső ügyfélszám meghaladta a 300 főt. Így érthető, hogy a háromhavonta előírt találkozási alkalmakkor egy ügyfélre átlagosan 25,7 perc jutott, és a szociális munka hagyományos eszköztára nem fért bele ebbe az időkeretbe. Az új program, melynek eredeti célja az ügyfelek készségeinek fejlesztése, foglalkoztathatóságának javítása lett volna, a legtöbb esetben nem jutott túl az adminisztratív feladatokon. Az eredeti szolgáltató szerep helyett – a munkavégzés feltételeinek korlátozottsága miatt – nagymértékben a kontrollszerepre

²¹ A Szociális és Munkaügyi Minisztérium megbízásából 2007-ben a Revita Alapítvány szervezésében készült a kutatás a „*Beilleszkedési programban*” közreműködő szociális szakemberek körében ($N = 501$). Az idézett adatok forrása: *Az aktív korú munkanélküliek rendszeres szociális segélyében részesülők érdekében a családsegítő szolgálatoknál tevékenykedő szakemberek helyzete, tevékenységi formái, fejlesztésük lehetséges irányai*” c. zárótanulmány. Revita Alapítvány, Debrecen, 2007. A kutatást vezette: Csoba Judit.

helyeződött a hangsúly. Ennek következtében már az sem volt meglepő, hogy arra a kérdésre: „*Mit tenne, ha az ügyfél nem tartja be a közös megállapodást?*”, csupán a szociális munkások 10 százaléka válaszolt úgy, hogy nem alkalmazna szankciót, hanem dolgozna tovább az ügyféllel; 20 százalék úgy nyilatkozott, hogy tájékoztatná a klienst a szerződésszegés következményeiről. A megkérdezettek 70 százaléka minden további nélkül tájékoztatná az önkormányzatot, aminek következménye a kliensnek az ellátásból való időleges vagy teljes kizárása.

Így sodródott a szolgáltatási feladatot ellátó szakember a szolgáltató szerepből a kontrollőrszerepbe a jogszabályi változásoknak, a szakmai munkavégzés hiányzó feltételeinek és a fokozódó politikai nyomásnak betudhatóan. A szociális munkások egzisztenciális függősége – a megkérdezettek 95 százaléka önkormányzati alkalmazottként dolgozott a családsegítő központban –, úgy tűnik, nem sok választási lehetőséget biztosított a családsegítőnek.

A szociális segélyben részesülők helyzete és a szociális munkások lehetőségei a Beilleszkedési program óta nem sokat változtak. Bár 2009-től a tartósan munka nélkül lévőknek újfent a Munkaügyi Központokkal kell kapcsolat tartaniuk, és csak azok maradtak a családsegítők kliensei – és kapnak RSZS-t –, akik egészségi állapotuk, életkoruk (55 éves felettiek) vagy speciális élethelyzetük (14 éven aluli gyermeket nevelnek a családban) miatt nem képesek a munkavégzésre, az eszköztelenség és státuszbizonytalanság továbbra is meghatározza a családsegítőkben dolgozó szociális munkások mindennapi munkavégzését. A csökkenő támogatás, a visszaszoruló szolgáltatási háttér és a kontroll széles körű alkalmazása egyébként a segélyezettekkel kapcsolatban 2009-óta általánossá vált. Az ekkor bevezetett Út a munkához program²², majd 2011-től a Nemzeti Közmunka program²³ alapvetően átírta a segélyezés feltételeit. Az aktív korú munkaképes személyek számára a segély feltételeként kötelezően előírták a közfoglalkoztatásban való részvételt. A közfoglalkoztatási munkaviszonyt kiemelték a munka törvénykönyve alól.²⁴ Ezzel a közfoglalkoztatási bér a minimálbér alá süllyedt. A napi 8 órás munkával megkereshető jövedelem bruttó 71 800 forint lett, ami a 2012. évi rendes bruttó minimálbér 77 százaléka (nettó értéke havi 47 025 Ft \approx 157 euró). Azok az aktív korú segélyezettek, akik nem tudnak belépni a közfoglalkoztatásba, foglalkoztatást helyettesítő támogatást kapnak, melynek összege 22 800 forint, és feltétele, hogy az előző évben legalább 30 munkanap munkaviszonyt igazoljon az ellátást kérelmező. E feltételek egy-

²² Az egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi CVII. törvény (Eszft.) több törvény módosítását is tartalmazza. Átalakítja a rendszeres szociális segélyezést, bevezeti az „aktív korúak ellátása” keretében a rendszeres szociális segély mellett a rendelkezésre állási támogatást (RÁT) arra az időtartamra, amíg az önkormányzat nem tud közfoglalkoztatást biztosítani. Rögzíti a program célját, az önkormányzat foglalkoztatási feladatait és kötelezettségét, rendelkezik a finanszírozásról. A pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokkal kapcsolatban a végrehajtást a 341/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet szabályozza.

²³ 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról

²⁴ Uo.

értelműen tovább erősítették a szolgáltatás helyett a kontrolljellegű, s minimális mértékben járulnak hozzá a társadalmi és munkaerő-piaci reintegrációhoz.

A készségek fejlesztését és a foglalkoztathatóság javítását célzó szolgáltatások háttérbe szorítását a kötelezés és kontroll mögött az is jól jellemzi, hogy szociális szolgáltatások kiterjesztését, sztenderdizálását is magában foglaló, a szakma összefogásával hosszú évekig zajló egyeztetési folyamat 2011-ben elvezetett egy Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció megalkotásáig,²⁵ amelyben a szociális szolgáltatások kiemelt szerepe, új sztenderdjei és finanszírozási rendje körvonalazódott. Az elkészült dokumentumot azonban érdemben máig a kormányzat egyetlen bizottsága sem tárgyalta.

Ma Magyarországon a pénzbeli ellátások a társadalmi juttatások 68,3 százalékát képezik, ami magasabb az EU-27 átlagánál (65,1%). Ám ellentétben az uniós országokban tapasztalható tendenciával, ahol a természetben nyújtható formák, szolgáltatások részaránya növekszik a társadalmi juttatásokon belül, Magyarországon 2000 és 2009 között az alacsony szintű ellátás ellenére a pénzbeli ellátások térhódítása figyelhető meg (KSH 2013: 9), mivel a szegénységet csökkentő szociális transzferek – annak ellenére, hogy Magyarország lényegesen kevesebbet költ az egyenlőtlenségek korrekciójára, mint az EU átlaga²⁶ – továbbra is jelentős összegeket emésztnek fel.²⁷ A szolgáltatás finanszírozásának visszaszorulása, a szociális munkások működési terepének szűkülése és a kiadáscsökkentést célzó egyre erőteljesebb kontroll csaknem minden területen és célcsoport körében tapasztalható.

Irodalom

A munkaerő-piaci helyzet alakulása a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat legfrissebb adatai alapján. 2012. július. Havi gyorsjelentések. Budapest: NFSZ, 2012. http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=full_afsz_stat_merop_2012 (utolsó letöltés: 2013. 07. 10.)

Asquith, Stewart – Clark, Chris – Waterhouse, Lorraine (2008): A szociális munkások szerepe a 21. században Irodalmi áttekintés. *Kapocs*, (VII), 2, 35–41. <http://www.ncsszi.hu/kiadvanyok/kapocs-letoltheto--lapszamai/kapocs-2008> (utolsó letöltés: 2014. 05. 28.)

Családsegítő szolgáltatás. Munkanélküliekkel végzett szociális munka. TÁMOP 5.4.1 kiemelt projekt 1. Pillér Szabályozó anyag. Budapest: NCSSZI, 2011.

²⁵ http://www.efoesz.hu/download/nemzeti_szocialpolitikai_koncepcio_munkaanyaga.pdf

²⁶ 2009-ben az EU 29,5 százalékos átlagával szemben Magyarországon a szociális védelmi kiadások a GDP 23,4 százalékát tették ki. A juttatások egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt értéke az EU-27 átlagának fele volt. Csak a családok és a gyermekek ellátásával kapcsolatos kiadások mértéke magasabb, mint az EU-átlag (családok és gyermekek ellátása: Mo. 13,2%, EU 8%).

²⁷ A rászorultság alapján igénybe vehető segélyek a települési önkormányzatokon keresztül jutnak el az alacsony jövedelműekhez, szegényekhez. Önkormányzati segélyezésre a 2012. évben az összes társadalmi juttatás mintegy 2,5%-át, a GDP 0,5%-át használták fel (KSH 2013: 3).

- <http://modernizacio.hu/old/download.php?id=560> (utolsó letöltés: 2013. 06. 25.)
- Csoba Judit (2001): A teljes foglalkoztatás alternatívái. *Valóság*, (XLIV), 9, 110–115.
- Csoba Judit (2010a): „Do the Unemployed want to Work?” Employee Ability and the Willingness of the Unemployed. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 1–2, 89–107.
- Csoba Judit (2010 b): „Job Instead of Income Support”. Forms and Specifics of Public Employment. *Review of Sociology of the Hungarian Sociological Association*, (6), 2, 46–69.
- Csoba Judit (2011): Goals and tools of Public Employment Program in Hungary. In Herrmann, Peter (ed.): *All the same – All Being New Basic Rules of Capitalism in World of Change*. Bremen: Europäischer Hochschulverlag, 149–169.
- Csoba Judit – Nagy Zita Éva (2012): The evaluation of training, wage subsidy and public works programs in Hungary. In Fazekas, Károly – Kézdi, Gábor (eds.): *The Hungarian Labour Market*. Budapest: Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., 96–123.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.
- Farkas Zsombor (2011): A magyarországi gyermekek és gyermekes családok helyzetét jellemző indikátorok, 2006–2010. In Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (vál., szerk.): *Civil jelentés a gyerekesélyekről 2011*. Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület, 70–101. http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf (utolsó letöltés: 2013. 07. 05.)
- Fazekas Károly – Benczúr Péter – Telegdy Álmos (szerk.) (2012): *Munkaerőpiaci tükkör 2012*. Budapest: MTA Közgazdaság és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft.
- Ferge Zsuzsa (1997): És mi lesz, ha nem lesz? Az állam és a civilizációs folyamat. In Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László (szerk.): *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a század végén*. Budapest: Korridor–Helikon, 146–174. http://www.fergezszuzsa.hu/docs/es_mi_lesz_ha_nem_lesz.pdf (utolsó letöltés: 2014. 05. 28.)
- Ferge Zsuzsa (1998): *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből*. Budapest: Kávé Könyvkiadó. /Gyorsuló Idő/
- Ferge Zsuzsa (1998): Szociális törvénykezés a rendszerváltás óta. *Esély*, (10), 3, 3–23. http://esely.org/kiadvanyok/1998_3/szocialis_torvenykezes.pdf (utolsó letöltés: 2014. 05. 28.)
- Ferge Zsuzsa (2001): *Elszabaduló egyenlőtlenlégek*. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitika Egyesület. http://www.fszek.hu/szociologia/szszda/ferge_elszabadulo.pdf (utolsó letöltés: 2014. 05. 28.)

- Ferge Zsuzsa (2002): A szociális törvénykezés tíz éve. *História*, (24), 3, 18–21. <http://www.historia.hu/archivum/2002/0203ferge.htm> (utolsó letöltés: 2013. 06. 15.)
- Ferge Zsuzsa (2012): A gyermekes családok helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben. In Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (vál., szerk.): *Civil jelentés a gyerekesélyekről 2011*. Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület, 70–101.
- Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (1991): *A jóléti állam*. Budapest: T-Twins Kiadó.
- Frey Mária (1995): Az állam szerepe a foglalkoztatáspolitikában és a munkaerő-piaci programok menedzselésében Magyarországon. In Lázár György (szerk.): *Foglalkoztatáspolitikai és munkaerő-piaci programok Közép- és Kelet-Európában*. Budapest: ILO – Japán Project – MÜM, 89–162.
- Frey Mária (1993): A közhasznú foglalkoztatás munkaerő-piaci hatásai. In Munkácsy Ferencné (szerk.): *A jövő munkahelyeiért*. Budapest: Struktúra-Munkaügy Kiadó, 132-148.
- Gilbert, Neil (1998): Szolgáltatásból társadalmi ellenőrzés. *Esély*, (10), 6, 85–97. http://www.esely.org/kiadvanyok/1998_6/szolgalattasbol_tarsadalmi.pdf (utolsó letöltés: 2014. 05. 28.)
- Gönczöl Katalin (1997): Jelentés a Szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. módosítása folytán kialakult helyzet vizsgálatáról 1996. *Esély*, (9), 5, 94–102. http://www.fszek.hu/szociologia/szszda/gonczol_jelentes.pdf (utolsó letöltés: 2013. 06. 30.)
- Gyulavári Tamás – Krémer Balázs (2006): Miért áttekinthetetlen a pénzbeli szociális ellátások rendszere? *Esély*, (18), 2, 29–48.
- Jordan, Bill – Jordan, Charlie (2000): *Social Work and the Third Way: Tough love as social policy*. London: Sage.
- Gyulavári Tamás – Krémer Balázs (2006): Miért áttekinthetetlen a pénzbeli szociális ellátások rendszere? *Esély*, (18), 2, 29–48.
- Klüsche, Wilhelm (1990): *Professionelle Helfer – Anforderungen und Selbstdeutungen*. Institut für Beratung und Supervision. Erschienen: Aachen Kersting.
- KSH (2012): *Családsegítő Szolgálatok 2000–2011*. Budapest: KSH, 2012. www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/csaladsegito.pdf (utolsó letöltés: 2014. 05. 28.)
- KSH (2013): *Szociális védelem*. Budapest: KSH, 2013. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/thk/thk10_szocialis.pdf (utolsó letöltés: 2013. 07. 01.)
- Medgyesi Márton – Tóth István György (2012): A jövedelmi egyenlőtlenségek hosszú távú meghatározói Magyarországon In Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.). *Társadalmi Riport 2012*. Budapest: Társki, 314–330.
- Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció 2011–2020. Munkaanyag. 2011. ver. 10. http://www.efoesz.hu/download/nemzeti_szocialpolitikai_koncepcio_munkaanyaga.pdf (utolsó letöltés: 2014. 05. 30.)
- Pataki Éva – Ágoston Magdolna – Jászberényi Ágnes – Hallgató Éva (2009): A rendszeres szociális segélyezettekkel végzett szociális munka sajátosságai, speciális módszerei fókuszban a közösségi és a csoportmunka In Csoba Judit

- (szerk.): *A peremhelyzetű társadalmi csoportok munkaerő-piaci és társadalmi integrációja*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó, 243–343.
- Skinner, Angus (2003): *Progress with Complexity: The 2003 National Overview Report*. Edinburgh: Scottish Executive.
- Standing, Guy(1999): *Global Labour Flexibility Seeking Distributive Justice*. New York: McMillan Press Ltd.
- Tomka Béla (2009): *Európa társadalomtörténete a 20. században*. Budapest: Osiris.
- Tomka, Béla (2012): European Integration and Social Policy from an East Central European Perspective. In Bauerkämper, Arnd – Kaelble, Hartmut: *Gesellschaft in der europäischen Integration seit den 1950er Jahren: Migration, Konsum, Sozialpolitik, Repräsentationen*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 123–132.
- Vobruba, Georg (2000): *Alternativen zur Vollbeschäftigung Die Transformation von Arbeit und Einkommen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- van Zwanenberg, Zoe (2003): *Leadership and Management Development in Social Work Services*. Edinburgh: Scottish Executive.