

Hodosán Róza

Tízéves a szociális törvény

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló, 1993. évi III. törvény és annak változásai

Magyarország 1976-ban csatlakozott a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához. Az aláíró országok kötelezettséget vállaltak arra, hogy állampolgáraik számára fokozatosan biztosítják az egyezményben rögzített jogokat, így többek között a szociális biztonsághoz, a megfelelő életszínvonalhoz, az egészséghez való jogot. Az Európa Tanács keretében elfogadott Szociális Charta, melyet 1988-ban aláírt a magyar állam is, szintén kötelezettségvállalást jelentett a szociális és egészségügyi segítséghez való jog, valamint a családvédelem területén. Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződéshez fűzött jegyzőkönyv szerint az EU akkori tagállamai is szociálpolitikai megállapodást kötöttek, többek között a munkafeltételek javítása, valamint a férfiak és nők egyenlő elbánásban való részesítése terén.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya a következőket mondja ki:

70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyég, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

Az 1993-ban elfogadott III. törvény *A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról* éppen az előző évtizedekben kialakult, a szociális jogok alkotmányos, valamint a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségek és azok hazai biztosítása közötti ellentmondások feloldására keletkezett. Nemcsak a nemzetközi jogi és alkotmányos kötelezettségek, hanem azok a nagyméretű társadalmi változások is indokolták a törvény megalkotását, melyek a 90-es években Magyarországon bekövetkeztek. A piacgazdaságra való átállás, a jövedelmi különbségek egyre nagyobb mértéke, valamint a növekvő elszegényedés igényelte az új elosztási és az önálló, korszerű szociális ellátó rendszer kialakítását. A megszülető új törvény a lakosság szociális biztonságának főbb elemeit tartalmazza, így a foglalkoztatási lehetőségek biztosítását, a munkanélküliek ellátását, a társadalombiztosítást és az önállósuló szociálpolitikát.

Az akkori társadalmi-gazdasági feszültségek, a rendszerváltással járó óriási átalakulás és a változtatás előtt álló társadalombiztosítás a szociálpolitikai feladatok sokasodásához, azok

körének bővítéséhez vezetett, de új szociális igények is keletkeztek. A gyors infláció, a tömeges munkahelyvesztés és a gazdasági termelés csökkenése magával hozta egyes rétegek gyors elszegényedését. A bérek mellett jelentősen romlott az akkori szociális ellátások reálértéke. A növekvő elszegényedést is igyekezett tehát enyhíteni az új törvény. Ugyanakkor a feladatok szabályozását hozzá kellett igazítani a már meghozott törvényekhez, valamint az elavult szabályok helyett újakat kellett alkotni. Így született meg az egységes, törvényi szintű szabályozás.

Törvényi szabályozást igényelt továbbá a kisebbségi csoportok és rétegek érdekeinek védelme, ami szintén a szociálpolitika feladatkörébe tartozik. Az európai szabályozás fejlődése azt követelte, hogy olyan törvényi garanciák épüljenek ki, amelyek biztonságot teremtenek az egyén és a család számára, ha szociális helyzetükben lényeges romlás következne be.

A törvény megszületése előtt a szociális jogok gyakorlását és az ellátások igénybe vételét sok esetben nemcsak az anyagi források hiánya, hanem a szociális intézmények szövevényes rendszere, az „illetékes” szervek áttekinthetatlensége és az ellátást igénybe vevők kiszolgáltatottsága is akadályozta. Erre a problémára is megoldást kívánt nyújtani a törvény, amikor úgy rendelkezett a szociális igazgatás feladatait ellátó szervekről, hogy azok az állampolgárok számára egyszerű módon elérhetők legyenek. Így került a helyi önkormányzatokhoz a szociális ellátások helyi és hatósági ügyeinek az intézése, ami nemcsak a hozzáférhetőséget, hanem a jóhiszemű eljárást is biztosította. A törvény alkotói abból a feltevésből indultak ki, hogy a rászorultság megállapításához szükséges nélkülözhetetlen ismeretekre a lakossághoz legközelebb lévő, azaz önkormányzati szinten lehet szert tenni.

A törvény legfőbb tartalmi változtatásai a következők:

- kiépíti az elsősorban rászorultsági alapon nyújtható célzott támogatások rendszerét,
- bővíti az önkormányzatok feladatkörét, megnöveli felelősségét és gyarapítja lehetőségeit a szociálpolitikai ellátások körében,
- a szociálpolitika címzettjei a családok,
- a személyes gondoskodás körében szélesíti a nem állami szerveződések bekapcsolódásának a lehetőségét,
- a szelektív normativitás bevezetésével egyes lakossági csoportokat külön megnevez, és jellemzőiken keresztül nyújtja a támogatást.

Célként a törvény a szociális biztonság megteremtését és megőrzését határozza meg, melyről az állam központi szervei, valamint az önkormányzatok gondoskodnak. Kitér az egyén, a család és a helyi közösség felelősségére is a szociális biztonság megteremtésében.

A törvény hatálya kiterjed minden magyar állampolgárra, valamint a bevándorolt és menekült személyekre is.

Meghatároz a törvény olyan fogalmakat, melyek az alkalmazás szempontjából elengedhetetlenek; ilyenek a jövedelem és a vagyon, a közeli hozzátartozó (melynek definíciója a Ptk-hoz képest eltérő), a család, a tartásra köteles személy, valamint a hajléktalan fogalma.

Az eljárási rendelkezések között meghatározza az általános eljárási szabályoktól való eltérés eseteit, az ideiglenes intézkedések körét, rendelkezik a szociális igazgatási eljárás gyorsításáról, valamint rendezi a jogok érvényesítésének szabályozását. Szabályozza az ellátásokra vonatkozó esedékességet, mint garanciális szabályt. Ugyancsak garanciális szabályként fogalmazza meg a személyiségi jogok védelmét, mikor az adatkezelés szabályairól rendelkezik.

A törvény a pénzbeli ellátások két fő formáját különbözteti meg:

1. Jegyzői hatáskörbe tartozó normatív pénzbeli ellátások

Új típusú szociális ellátás kerül bevezetésre, a gyermeknevelési támogatás.

(Három vagy több kiskorú gyermeket nevelő nő veheti igénybe, biztosítási időhöz és jövedelemhatárhoz kötött.)

2. A települési önkormányzat hatáskörébe tartozó ellátások, melyek szociális rászorultságtól függőek.

Újdonságként jelennek meg a következők:

- A munkanélküliek jövedelempótló támogatása, melynek feltétele, hogy előzetesen az igénybe vevő munkanélküli járulékot kapjon. A támogatás jövedelemhatárhoz kötött.
- A lakásfenntartási támogatás, mely szintén jövedelemhatárhoz, valamint a jövedelemhez képest a lakás fenntartására fordított összeg százalékos arányához kötött.
- Az ápolási díj újraszabályozása, mely elsősorban a díj összegét érinti.
- Az átmeneti segély, mint általános támogatási forma meghatározása. Az önkormányzat a rendeletében meghatározott feltételekkel bárkinek adhatja.
- A valamennyi biztosítottnak járó temetési segély megszűnik, ezután jövedelemhatárhoz kötötten jár.
- Az egyes pénzbeli ellátásokat az önkormányzatok saját területekre kiegészíthetik.

A dologi szociális ellátások rendszerének szabályozásánál fontos új elem, hogy az önkormányzat saját döntése alapján egyes pénzbeli ellátásokat dologiként (dologi támogatásként) is

nyújthat. Ezen túl más, jelentős változást nem hoz a törvény ezen a téren a korábbi jogszabályokhoz képest.

A személyes gondoskodás körébe tartozó ellátásokon belül két fő ellátási formát határoz meg az új jogszabály, az alap- és szakosított ellátást, melyek biztosítása állami és önkormányzati feladat. Megteremtésükre hosszabb időt szab a törvény: 1997. december 31-ig kell gondoskodni a megvalósításról.

Az alapellátások köre a következő:

- étkeztetés és házi segítségnyújtás, melyet minden településnek kötelezően kell vállalnia,
- gyermekek napközbeni ellátása; ennek megszervezésére vonatkozóan nincs szigorú előírás, csak az fogalmazódik meg, hogy milyen esetekben milyen szolgáltatást kell biztosítani, s kik részére kötelező azok megszervezése,
- családsegítés, mint a családok vagy egyének szociális és mentálhigiénés ellátása.

A szakellátás keretébe tartozó ellátási formák:

- ápolást, gondozást nyújtó intézmények (típusait a törvény nevesíti, s meghatározza a személyi kört, kik milyen intézményekben gondozhatók),
- rehabilitációs intézmények (ezek feladatait is meghatározza a törvény),
- nappali ellátást nyújtó intézmények, melyek típusai rendkívül eltérőek, pl. idősek klubja, nappali melegedő stb.,
- átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények, pl. gyermekek átmeneti otthona, a hajléktalanok ellátását szolgáló intézmények stb.,
- a mozgás- és látássérültek intézményi elhelyezése.

A személyes gondoskodás keretébe tartozó ellátások megszervezése a helyi önkormányzatok feladata. Az alapellátás minden önkormányzat számára kötelező. A települési önkormányzatok a lakosságszámhoz igazodva végzik az átmeneti és nappali ellátásokat. Általános elv, hogy a szakellátás megyei önkormányzati feladat.

A törvény széles körű rendeletalkotási jogosultsággal is felhatalmazza az önkormányzatokat a személyes gondoskodás formáira, eseteire, személyi körére, térítési díjaira vonatkozóan.

A személyes gondoskodásban részesülők jog- és érdekvédelme külön alcímben kerülnek szabályozásra, ezzel is jelezve az ügy fontosságát.

A finanszírozás szabályait úgy határozza meg a törvény, hogy azokról az évenkénti költségvetési törvényben kell dönten. A költségvetésben biztosítani kell az államigazgatási feladatok fedezetét.

Az önkormányzati feladatok ellátásához az állam szociális normatívával, intézményi normatívával, valamint kötött felhasználású támogatásokkal járul hozzá.

A megszületett új törvény az alkotmányossági és nemzetközi kötelezettségekből fakadó szabályozáson túl elsősorban az egységes szerkezetű, önálló szociálpolitika megteremtésére irányuló intézkedések, rendelkezések, kötelezettségek körét határozta meg, mindezt elsősorban a pénzübeli ellátások terén. Ezen kívül a rendszerváltás nyomán előállt új társadalmi, gazdasági helyzetben keletkezett kihívásoknak kívánt megfelelni. Megállapítható, hogy az új törvény erősítette és bővítette a szociális jogokat Magyarországon. Olyan segélyezési, gondozási formákat vezetett be, amelyek elsősorban a leszakadó, elszegényedett, rossz helyzetbe került csoportoknak kívántak valamilyen szociális biztonságot nyújtani. Mint a későbbi vizsgálatok és elemzések mutatják, ennek ellenére a leszakadás és elszegényedés sokak számára vissza nem fordítható folyamattá vált. Tíz év alatt ebből a csoportból kialakult egy végzetesen leszakadt, elszegényedett réteg – ennek 20-30 százaléka roma –, amelyet csak koncentrált erőfeszítéssel, átgondolt szociálpolitikával lehetne helyzetből kimozdítani.



A törvény kihirdetésének évében átfogó módosítást nyújtott be az első szabadon választott kormány. Ennek egyik oka, hogy a Szociális törvény végrehajtása során szerzett tapasztalatok alapján szükségessé vált a kiigazítás, másrészt az 1994-es évre várható gazdasági tendenciák indokolták az újabb lépéseket.

A törvény lényeges elemeit nem változtatták meg, viszont két jelentős tartalmi változás következett be a módosítás során: szigorodtak a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának feltételei, valamint a személyes gondoskodást nyújtó ellátások térítési díjaira vonatkozó szabályok.

Mindkét szűkítő módosításnak elsősorban költségvetési, pénzügyi okai voltak.

1994-ben a munkaügyi ellátórendszerből egyre többen kerültek ki, s munkahely hiányában e réteg számára csak a szociális ellátórendszer nyújtott valamilyen támogatást. Az egyre növekvő számú jövedelempótló támogatásban részesülőt ezentúl a törvény által meghatározott feltételek mellett az önkormányzatok foglalkoztathatták oly módon, hogy közhasznú vagy egyéb munkát ajánlhattak fel a támogatást igénylőnek. Ha ezt nem fogadta el, nem volt jogosult a támogatásra. Ez a módosítás akkoriban nagy vitát váltott ki, mivel a szakma a szociális jogok korlátozását látta benne.

A támogatás további feltétele, hogy a munkanélküli egyén – elhelyezkedése érdekében – vállalja az együttműködést az illetékes munkaügyi központtal. Amennyiben az együttműködést vagy a felajánlott közhasznú munkát nem vállalja, bizonyos időre kizárható a támogatásból.

A személyes gondoskodást nyújtó ellátások térítési díjára vonatkozó átalakítás azt a célt kívánta szolgálni, hogy az önkormányzatok tulajdonosi jogosítványa erősödjön azzal, hogy a beutalás és a térítési díj megállapításának joga elválik egymástól, és a díjat minden esetben a tulajdonos határozza meg. A jövőben nem minősül hatósági ügynek a térítési díj megállapítása, csak a törvény által szabályozott rendkívüli esetekben.

A változtatásokról egyértelműen megállapítható, hogy a szükséges korrekciók, a hatályba lépést követő kiigazítások mellett leginkább a tartós munkanélküliek növekvő száma és a költségvetés lehetőségei között feszülő ellentmondás feloldására születtek.



A következő nagyméretű, a szociális ellátásokat érintő törvénymódosítás – az ún. Bokros-csomag keretében – 1995 tavaszán lépett életbe. A gazdasági stabilizációs intézkedések az államháztartás gazdálkodásában a közpénzből való finanszírozás takarékoságát és az államadósság menedzselését tekintették legfőbb célnak. A jóléti és szociális kiadások jelentősen megcsappantak, a rászorultság elve még hangsúlyosabb szerepet kapott, és a magasabb jövedelműektől egyes juttatásokat megvontak.

A gyermeknevelési juttatások változásai

1. Családi pótlék

A családi pótlék eddig minden önálló keresettel nem rendelkező gyermek után járt. 1995. június 1-től az általános jogosultság megszűnt, és meghatározott jövedelemhatár fölött a gyermekek kimaradtak az ellátásból.

Megszűnt a jogosultsága az egygyermekes, kétszülős családoknak a gyermek 6 éves kora után, hacsak nem tartósan beteg vagy fogyatékos gyermeket neveltek, illetve senki sem folytatott kereső tevékenységet a családban.

A családi pótlékot igénylőknek nyilatkozatot kellett tenniük a jogosultságra való kritériumokról.

2. Gyermekgondozási segély

Június 1-től megszűnt a gyermekgondozási díj.

Megváltozott a GYES, az eddigi kételemű helyett egységes mértékű, az öregségi nyugdíj-minimummal megegyező összeg járt az otthon gondozó szülőnek, a gyermekek számától függetlenül. Ez ugyanúgy jövedelemhatárhoz kötött ellátás, mint a családi pótlék.

3. Anyasági támogatás

Megszűnt a várandóssági pótlék, helyette egyszeri anyasági támogatás került bevezetésre.

4. Terhességi gyermekágyi segély

A jogosultság időtartama 24 hét helyett 52 hétre változott, viszont mértéke csökkent. Ha a szülő nő az előző két évben legalább 270 napig volt biztosítva, akkor 70%, ha annál kevesebb időre, 60%, a második 26 hétre viszont egységesen 50% segély járt.

A gazdasági stabilizációs törvénycsomag nem a szociális törvényt érintette elsősorban, de más törvényeket érintő változásai mindenképp befolyásolták a szociálpolitikát is. Példa erre a táppénz mértékének csökkenése, a gyermekek után járó adókedvezmény megszűnése, az egyetemi tandíj bevezetése - bár e két utóbbi intézkedés nem a szegény rétegeket érintette. A csomag nem is a konkrét intézkedéseivel jelentett súlyos problémát az amúgy is szegény családoknak, hanem a segélyek feltételeinek a nehezítésével. A 0 kulcsos adósáv megszüntetésével rosszabb helyzetbe kerültek társadalmi csoportok, s az egész országot érintő gazdasági környezet, s az ezzel járó problémák 2 évig erősen éreztették hatásukat.



A Bokros-csomag után mintegy másfél évvel került sor a Szociális törvény új átfogó módosítására. Az 1996 őszén történt módosítás leginkább a rászorultsági alapú pénzbeli szociális ellátásokat, a szociális intézményi szolgáltatásokat érintette, valamint az ezen szolgáltatásokat igénybe vevők állampolgári jogainak fokozottabb védelmét szolgálta.

A rendszeres szociális segély törvényi szintű szabályozása

A rendszeres szociális segély megállapítása eddig is az önkormányzatok kötelező feladata volt, de a segélyezés feltételeit miniszteri rendelet tartalmazta. Azon idős és rokkant személyek

részesülhettek ebben a segélyezési formában, akik tb.-ellátásra nem szereztek jogosultságot, s vagyonnal, jövedelemmel nem rendelkeztek.

A törvénymódosítás nyomán olyan aktív korú nem foglalkoztatottak is kaphatják a rendszeres szociális segélyt, akik munkanélküli jövedelempótló támogatásra már nem jogosultak, jövedelmük, vagyonuk nincs. A változás szükségességét az indokolta, hogy a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának folyósítása 24 hónapra korlátozódott. Módosult a támogatás finanszírozása is, a központi költségvetés 75%-ot fizetett a korábbi 50% helyett.

A lakásfenntartási támogatás rendszerének változása

A módosítás legfontosabb indoka, hogy a HTO-támogatások megszűnésével az önkormányzatok a lakásfenntartási támogatáson belül kaptak lehetőséget a fűtéshez kapcsolódó költségek kiegészítésére. Az egységes olajár főként a legszegényebb rétegeket érintette kedvezőtlenül. Ennek kompenzálására lehetett bevonni a lakásfenntartási támogatások körébe a fűtési támogatást. Ugyanakkor a finanszírozás azzal, hogy beépült a szociális és gyermekjóléti normatívába, a legszegényebb településeken a megemelt támogatások ellenére is gondot jelentett.

Hajléktalanokra vonatkozó rendelkezések változása

A hajléktalanok tartózkodási jogcímtől független, rászorultsági alapon történő ellátáshoz való jogának deklarálása elejét vette az illetékességi vitáknak, és az ellátási felelősség megerősítését szolgálta.

Változások az alapellátásban

A gyakorlatban igazolt falugondnoki szolgálat törvényi megjelenése lehetőséget teremtett a legkisebb településeknek a szociális alapellátási feladataik megszervezésére, melyhez a minisztérium biztosított forrást.

A természetben nyújtott szociális ellátások köre kiegészül a családi szükségletek kielégítését célzó gazdálkodási támogatással (pl. mezőgazdasági gépi munkák, vetőmag, földhasználati lehetőség).

A szociális szolgáltatások működésének feltételrendszerében a szakmailag kívánatos és államilag garantálható követelményrendszernek kell érvényre jutnia.

A szociális és pszichiátriai intézményekben élők jogainak érvényesítését törvényi garanciák biztosítják.

E módosítási együttes legfontosabb célja, hogy az idő közben keletkezett szociális gondokat enyhítse, valamint megteremtse az intézményi ellátottak állampolgári jogainak érvényesítési lehetőségeit.

A szociális szférát érintő változások tekintetében fontos megemlíteni, hogy más törvények életbe lépésével bővültek a szociális jogok. Megtörtént a gyermekek, a betegek és fogyatékkal élők jogainak törvénybe foglalása. A következőkben *A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló, 1997. XXXI. Törvény* (továbbiakban gyermekvédelmi törvény) azon elemeit kívánom felsorolni, amelyek meghatározóak a szociális rendszer működése szempontjából.

A gyermekvédelmi törvény kiinduló eleme a család többirányú támogatása, melynek szervesen kell kapcsolódnia a szociálpolitika egészéhez. A törvény elsődlegesnek tartja az ellátások önkéntes igénybevételét.

A törvény egésze szempontjából kiemelkedő a gyermekek ellátása, a gyermekjólét, a gyermeki jogok, a veszélyeztetettség, valamint a gyermek hozzátartozóinak a meghatározása.

A törvény olyan ellátórendszert kívánt felépíteni, amelynek feladata a család támogatása a gyermek felnevelésében, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése, illetve a családjából kikerülő gyermek helyettesítő védelmének biztosítása.

Pénzbeli ellátások:

rendszeres és rendkívüli gyermekvédelmi támogatás,
gyermektartási díj megelőlegezése,
otthonteremtési támogatás.

Személyes gondoskodás keretébe tartozó alapellátások:

gyermekjóléti szolgáltatás,
gyermekek napközbeni ellátása
gyermekek átmeneti gondozása.

Személyes gondoskodás keretébe tartozó szakellátások

területi szakszolgálat,
otthont nyújtó ellátás.



Fél év elteltével újra módosításra került a szociális törvény. A nyugdíjrendszer reformja szükségessé tette a szociális ellátások és az új biztosítási rendszerek összehangolását.

Időskorúak járadékának bevezetése

Az új ellátási forma célja, hogy azok számára, akik elérték a nyugdíjkorhatárt, és semmilyen, vagy nagyon alacsony jövedelemmel rendelkeznek, egy minimális saját jövedelmet biztosítson a szociális ellátórendszer. Távlati célként fogalmazódott meg, hogy ez az ellátás állampolgári jogon járjon. A járadék megállapítása és folyósítása a települési önkormányzatok feladata lett, finanszírozása pedig megoszlott az állam és a helyi források között: 70%-ot a központi költségvetés, 30-at pedig az önkormányzatok álltak. Az ellátás 1998. január elsejével került bevezetésre, s mintegy 60-70 ezer fő vette igénybe.

Más lényeges változás e módosítás során nem történt.



A harmadik szabadon választott kormány átfogóan 1999 tavaszán módosította a Szociális törvényt. Ennek legfontosabb indoka az volt, hogy a személyes gondoskodás területén kedvezőtlen tendenciák indultak meg. Megnőtt a bentlakásos intézményekre várakozók száma, de a nappali ellátást nyújtó szolgáltatásokat igénybe vevők száma nem növekedett. Ez azt jelenti, hogy nem a lakókörnyezetben kapták meg a rászorulóknak a számukra nyújtott ellátást. Ezért elsősorban a személyes gondoskodást igénylő szociális és gyermekvédelmi feladatok körében változtak meg a törvényi rendelkezések.

A gondozási központ nevesítésével és funkciójának meghatározásával az önkormányzatok figyelmét kívánták felhívni a lakókörnyezetben megvalósítható gondoskodásra. A cél a területi gondozás elvének erősítése volt, valamint az alap és nappali ellátások integrálása.

A civil szféra a Szt. megalkotása óta bekapcsolódott a szociális ellátórendszerekbe, elsősorban a hajléktalanok és időskorúak ellátásába. A személyes gondoskodást nyújtó intézményi ellátások 20%-át biztosították 1999-ben. Ezért vált szükségessé *a fenntartói jogok és kötelezettségek törvényi szintű szabályozása.*

A legfontosabb koncepcionális elemet *a szociális intézményi ellátás igénybevételére vonatkozó szabályok változása* jelentette. Átalakult a beutalási rend, ezentúl az intézményvezető dönt, a fenntartó erősebb ellenőrzési jogosítványai mellett. A nyilvántartásba vétel adatainak meghatározása az adatkezelés törvényi követelményeit tartja szem előtt, valamint lehetővé teszi a szabad intézményválasztást.

Új ellátási forma kerül nevesítésre: *a lakóotthon*, mely fogyatékos személyek és pszichiátriai betegek ellátására szolgál. 2010. január 1-ig kell átalakítani a bentlakásos intézményeket lakóotthonokká. Az intézményekben élő fogyatékos személyek alapvető jogainak védelmét garantáló szabályokat is tartalmaz a törvény.

Sor került szociális és gyermekvédelmi szakemberek továbbképzéséhez szükséges *regisztráció bevezetésére*.

A módosítás során meghatározta a törvény *az ellátások szakmai tartalmát*, pl. a hajléktalanság kezelésére előírta az abban részt vevő szervek minimális kötelezettségét. A családsegítő szolgálatok feladatainak újraszabályozása meghatározta, hogy az igénybevevőket gondozási terv alapján kell ellátni.

Tanköteles korban biztosítani kell a képzést, és a kiskorúak, valamint a nagykorúak ellátását külön szervezeti egységben kell megoldani.

Megteremtette a törvény a *differenciáltabb gondozás feltételeit* azzal, hogy a működő intézményeket a Szociális törvény hatálya alá vonta. A fenntartó fogalmának meghatározásával megkülönböztet állami és nem állami fenntartót.

A módosítás ezen túl meghatároz néhány alapvető fogalmat, mint az idős hajléktalanok otthona, a lakóotthonban nyújtott ellátások, az átmeneti elhelyezést biztosító intézményekben történő ellátás, s meghatározza, hogy ezeket kik, milyen feltételekkel vehetik igénybe.

Ezen kívül rögzíti a módszertani intézményekre vonatkozó alapvető szabályokat, valamint meghatározza a személyes gondoskodást nyújtó intézmények fenntartójának feladatait.



A harmadik kormány újabb átfogó Szt.-módosítása 2001 tavaszán jelent meg. Mint az előző módosítások során, itt is elsősorban a személyes gondoskodás keretébe tartozó alap- és szakellátási feladatok módosultak, ugyanis mindenekelőtt a szociális intézményi hálózat korszerűsítésének folytatása volt a cél. Tovább erősödött az igénybevevők jogvédelmének kiépítése, s még nagyobb hangsúlyt kapott a lakókörnyezetben történő szociális ellátás.

Az alapellátási feladatok körébe az idősek ellátásán túl bekerült a helyben élő fogyatékos személyek, pszichiátriai betegek, hajléktalan személyek ellátása is. Így rendelkezett a törvény a következő ellátási formákról:

*pszichiátriai betegek esetében a közösségi gondozási módszer,
fogyatékosok részére a támogató szolgálat,
tanyagondnoki szolgálat, amely a külterületi feladatokat látja el.*

A szakosított ellátásban új elemként jelenik meg a pszichiátriai betegek felülvizsgálatának intézményrendszere, valamint a rehabilitációs alkalmassági vizsgálat.

Az alapellátás körében a módosítás a családsegítő és gondozási központ összevonására tesz javaslatot.

Bevezetésre kerül az *ellátott jogi képviselő intézménye*, a szociális intézményben elhelyezettek jogainak a szabályozása.

A pénzbeli ellátások új szabályainál meghatározzák az együttműködési kötelezettség új tartalmát, ami az önkormányzat foglalkoztatási kötelezettségének pontosításával és a közcélú munka megfogalmazásával jogértelmezési zavarokat old fel. A segélyre való jogosultság megszerzéséhez, illetve a segély időtartama alatt is együttműködésre kötelezhető a rendszeres szociális segélyt igénybe vevő.

Az ápolási díjra jogosultak köre kiegészül a súlyosan fogyatékos, tartósan beteg személyek fogalmával. (Az Állampolgári Jogok Országgyűlési biztosának ajánlása.)

Új ellátásként bevezetésre kerül az *adósságkezelési szolgáltatás*. Célja, hogy a lakossági hátralékokat, a családok adósságát komplex módon kezelje, összhangot teremtsen a lakásfenntartási támogatás és a háztartás más kiadásai között.

A törvénymódosítás az 1999. évi LXXIII. Törvénnyel elkezdte a szociális intézményi hálózat korszerűsítését és a jogi szabályozás egységesítését, valamint az intézményi ellátottak jogvédelmének erősítését. A törvénymódosítás a jogharmonizációs kötelezettségeknek eleget téve és a szociális biztonsági koordináció megteremtése érdekében szükséges szabályokat alkot meg.

A módosítások szorosan kapcsolódnak a csatlakozásig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programhoz.



A negyedik demokratikus kormány a 2003. évi IV. törvényben hajtott végre nagyobb átalakítást a Szt.-ben. A javaslatban megfogalmazásra kerültek az új kormány második 100 napos csomagját érintő szociálpolitikai elképzelések is.

A módosítás súlyponti kérdése a pénzbeli és természetbeni ellátások összhangjának megteremtése volt, illetve a személyes gondoskodást nyújtó ellátások korszerűsítésének a folytatása. Az új rendelkezések többsége a gyermekekre, a gyermekeket nevelő családokra, az idősekre és a fogyatékkal élőkre koncentrál. Figyelembe veszi az alkotmánybírósági határozatokat, az ombudsmani ajánlásokat, pontosítja a szabályozást és igyekszik kiküszöbölni a hiányosságokat.

Az elmúlt években az önkormányzatok hatáskörébe tartozó ellátások működését tekintve kedvezőtlen tendenciák alakultak ki. A megélhetést biztosító jövedelempótló ellátások legnagyobb létszámban a tartós munkanélkülieket érintették. 2000-ben, az akkori szigorítás következtében, 70 ezerrel csökkent az ellátásban részesülők száma. A speciális élethelyzethez kapcsolódó ellátások is hasonlóan alakultak, így például a lakásfenntartási támogatásban részesülők száma 5 év alatt harmadával esett vissza.

A módosítás a társadalmi felelősségvállalás, az Alkotmányban rögzített szociális biztonsághoz való jog érvényesülésének garanciáit kívánja erősíteni a következőkkel:

- A pénzbeli szociális ellátórendszerek továbbfejlesztése, aminek az a lényege, hogy a rászorulóknak számára teremtsék meg a hozzájutás garanciáját. Ezt szolgálja az a módosítás, amely meghatározza, hogy az önkormányzatok a rendeletalkotásuk során milyen jövedelmi feltételeket írhatnak elő az egyes ellátásokra való jogosultság meghatározásakor.
- Szintén a rászorultak érdekét szolgálja az a módosítás, amely a család, a háztartás és a közeli hozzátartozó fogalmát pontosítja.
- A közcélú munka elsősorban a tartós munkanélküliség kezelésére szolgál, ezért a lehetőségek bővülnek, hogy az önkormányzatok szabadabban tudják szervezni ezt a foglalkoztatási formát.
- Az alapellátási feladatok bővítése érdekében új szolgáltatási formaként nevesíti a *jelzőrendszeres házi gondozást*, mint a házi segítségnyújtás kiegészítő szolgáltatását.
- A módosítás speciális alapellátási feladatnak nevezi meg a hajléktalanellátásban az *utcai szociális munkát*, melynek feladata az utcán tartózkodó hajléktalan személyek helyzetének, életkörülményeinek figyelemmel kísérése, szükség esetén ellátásuk kezdeményezése.
- A lakásfenntartási támogatás és az adósságkezelési szolgáltatások változnak, egyértelművé válik, hogy az önkormányzat a rendeletében a támogatásra való jogosultságot milyen jövedelemhatárok mellett szabályozhatja.
- A szociális szolgáltatások pontosítása, szakmai kontrollja.
- Nevesíti a Szociálpolitikai Tanács intézményét, amely a szociálpolitikai döntésekkel kapcsolatos érdekegyeztető fórum szerepét tölti be.

Lehetőséget biztosít a nem állami, illetve egyházi fenntartók részére az alapellátási feladatok teljes körének ellátására, függetlenül attól, hogy köt-e ellátási szerződést a feladatra kötelezettel. Pontosítja a nem állami, egyházi szervezetek által biztosított szolgáltatásért az önkormányzat részéről járó ellenérték átadásának szabályait.

- A fogyatékos személyek közé az autista személyeket is beveszi.
- Szakértő kötelező igénybevétele írja elő a szociális rászorultság megállapítása érdekében, ha bentlakásos intézmény igénybe vétele történik.

- A közigazgatási hivatalok részére előírja az önkormányzati feladatellátás folyamatos ellenőrzését.

Nem a Szociális törvény keretében, de a szociális feladatellátást lényegesen érintő kérdésekben változtatta meg a Gyermek Jogairól és a Gyámügyi Igazgatásról szóló 1997. évi XXX. Törvényt a jogalkotó. Csak felsorolásképpen:

- gyermeki jogok hatékonyabb érvényesítése,
- a gyermekek kiszámíthatóbb szociális biztonsága,
- a bántalmazott gyermek hatékonyabb védelme,
- az otthonából távozni kényszerülő szülő és gyermek hatékonyabb védelme,
- a hatósági és szolgáltató tevékenység szétválasztása,
- a kiegészítő családi pótlék ismételten rendszeres gyermekvédelmi támogatásként való elnevezése, az összeg emelése,
- a gyermeki jogok kiterjesztése, a gyermek közvetlen panaszjoga,
- a jövedelemmel nem rendelkező jogosultat ingyenesen kell ellátni,
- a gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményrendszer alap- és szakellátási fokon a jogszabályok által előírt szakmai, létszámi feltételeknek 2004. dec. 31-re köteles megfelelni,
- a nagyszülő, szülő által igénybe vehető GYES azokra is kiterjed, akik nyugdíjat kapnak.

A törvénymódosítás egyik célja, hogy reagáljon a szegénység adatokkal kimutatható mélyülésére és kiszélesedésére, s megállítsa a kedvezőtlen folyamatokat. Elsősorban annak törvényi garanciáit kívánta javítani, hogy a segélyek a valódi rászorultakhoz jussanak el. Lényeges a folyamatosan fennálló finanszírozási gondok enyhítésére hozott intézkedés is. Bővül azoknak a támogatásoknak a köre, amelyhez a központi költségvetés közvetlen forrásokat biztosít, mint pl. a normatív alapon járó ápolási díj és az adósságcsökkentő támogatás. Az osztott finanszírozású ellátások keretében emelkedik a központi arány, 75 %-ról 90 %-ra. Ez természetesen nem oldja meg a tíz éve húzódó finanszírozási problémákat, de valamennyi javulást előidéz. A másik oldalon az önkormányzatok pénzügyi helyzete 2003-ban sem javult, ami meghatározó jelentőséggel bír a szociális ellátásoknál.

Összegzés

A rendszerváltás óta eltelt évtizedben a szociális jogok terén egyre nagyobb hangsúlyt kap az „európai szociális modellhez” való csatlakozás, a nemzetközi elvárások és a nemzetközi jogi egyezményekhez való alkalmazkodás. Ide tartozik az emberi méltósághoz, a méltányos emberi élethez való elengedhetetlen jog, másrészt a kirekesztés, a szegénység elleni küzdelem. Az ezekre irányuló törekvést mind a négy kormány működése alatt megfigyelhetjük. Az eltelt évek során hozott intézkedések eltérő mértékben tudták enyhíteni a szegénységet és megakadályozni a szegények számának gyarapodását. A gazdaság és a politikai folyamatok nagyban befolyásolják a szociálpolitikai intézkedések hatékonyságát, eredményességét. Fontos társadalmi kérdés, hogyan alakul a társadalom minősége, milyen jogok erősödnek meg az emberi jogok, a méltányos emberi élethez való jog terén, milyen lépések történnek a társadalmi kirekesztés, az elszegényedés ellen.

Ebben a tanulmányban a szociális törvény tízéves változásait tekintetem át, szövegszerűen vizsgáltam a tényeket és a változásokat. Az elemzésben csak az átfogó törvénymódosításokat elemeztem, kivéve a Bokros-csomag intézkedéseit. A többi módosítást, melyek során a költségvetési törvényt vagy a területhez kapcsolódó jogszabályokat illetően történtek változtatások, nem vontam bele elemzésembe.

Az átfogó törvénymódosítások minden esetben jelzik az adott kormány elköteleződését és szándékát. A rendszerváltás óta majdnem minden demokratikusan választott kormány szándéka volt, hogy a legelesettebb, legszegényebb réteg számára feszítse ki a szociális hálót, ugyanakkor átütő sikerről mindeddig nem beszélhetünk. A jogalkotás terén rendkívül fontos és nagy jelentőségű lépések történtek, de a végrehajtás során a törvény szelleme nem érvényesíthető teljes mértékben. Ennek okait egy külön tanulmány hivatott felderíteni.

Az első két szabadon választott kormány mindenképpen a legszegényebb rétegekre koncentrált, ennek eredményeként a szociális jogok bővültek, és nagy jelentőségű, a szférát érintő törvények kerültek megalkotásra. Ezek közül csak az egyik a Szociális törvény, de a szféra szempontjából teljes átalakulást idézett elő a helyi önkormányzati, a foglalkoztatási, a tb.-önkormányzati, a gyermekvédelmi, a fogyatékkal élők esélyegyenlőségi törvénye.

Ugyanakkor mindkét ciklust alapvetően meghatározta a rendszerváltás során keletkezett gazdasági, társadalmi problémák sokasága. A 96-os gazdasági stabilizációs törvények minden társadalmi réteget sújtottak, és nem is elsősorban a szociálpolitikai intézkedései, hanem költségvetési szigorítása, az adóbevételek növelése, az állami kiadások radikális csökkentése okozta több társadalmi csoport addigi nehéz helyzetének további romlását. Az alanyi jogon járó juttatások megszűnése s jövedelmi határhoz kötése nem önmagukban jelentettek problémát, hanem a segélyhez jutás feltételeinek adminisztrációs követelményei nehezítették leginkább az elesett csoportok helyzetét.

A harmadik demokratikus kormány intézkedései nem titkolt szándékkal a középosztály megerősítését tűzték ki célul. A konkrét szociálpolitikai intézkedések jó része éppen a legszegényebb rétegeket nem érintette (így pl. a gyermekek után járó adókedvezmény), valamint nem változott a legalacsonyabb jövedelműek adóztatása. Több esetben szűkültek a szociális jogok, például a munkanélküli ellátásokkal kapcsolatban, de ide tartozik a családi pótlék iskolalátogatáshoz kötése és a gyermekvédelmi támogatáshoz való hozzájutás feltételeinek szigorítása is. A segélyeket csak fokozatosan nehezedő feltételek mellett lehetett igénybe venni.

A negyedik demokratikus kormány első száz napjában több, a legalacsonyabb jövedelmű rétegeket érintő intézkedést hozott, melyek kedvezően érintettek több társadalmi csoportot. Majd az átfogó módosításokkal újra a legszegényebb, legelesettebb rétegek felé fordult, a jogi szűkítéseket megszüntette, finanszírozási kérdésekben is megoldásokat keresett.

Ugyanakkor mind a négy kormány működése alatt megfigyelhető, hogy a központi források általában nem elegendőek a szociális feladatok ellátására. Minél kisebb, saját forrással nem rendelkező településről van szó, annál biztosabb, hogy törvényben rögzített feladatait nem, vagy csak részlegesen tudja ellátni. A pénzbeli ellátások törvényi előírásai, azok kifizetésének kötelezettsége, és ezzel a minimális megélhetési szint biztosítása a települések egy részén elviszi azt az összeget, melyet szociális feladatai megoldására kellene fordítania. A személyes gondoskodás körébe eső ellátások háttérbe szorulnak ezeken a településeken.

Az országban a szociális támogatások rendszere decentralizált, mintegy 3200 település végzi kötelezően az államilag rátestált feladatot. Sok esetben ez a decentralizáltság előnyökkel jár, de a szétaprózott feladatellátásnak megvannak a negatív hatásai is. A helyben intézett ügyek mindig azt feltételezik, hogy az ottani döntéshozók kellő ismerettel, olyan adatokkal rendelkeznek, amelyek a központi kormányzatnak nem állnak rendelkezésére. A nehézsége ennek a decentralizáltságnak az, hogy egy-egy település feladatellátása nagymértékben függ a rendelkezésre álló forrásoktól, és éppen a legszegényebb települések ennek hiányában nem tudják megfelelően ellátni szociális feladataikat. A lakóhely, a környezet, az adott térség társadalmi, gazdasági fejlettsége meghatározza, hogyan juthatnak hozzá az igénylők a különböző ellátásokhoz, szolgáltatásokhoz. Az ország 3200 települése közül 76% nem éri el a 2000 fős lakosságszámot. Az aprófalvakban nehezebb hozzájutni a szolgáltatásokhoz. 1997-ben a települések 26%-a nem működtetett a személyes gondoskodás körébe tartozó egyetlen alapellátást sem, de 2000-re ez az arány 14 %-ra javult. A házi segítségnyújtás jelenleg a települések 53%-ában nem biztosított, és ez az arány az egyre kisebb lélekszámú települések felé haladva egyre nagyobb. Az 500 fő alatti települések 82 %-ában hiányzik ez a szolgáltatás. A 600 fő alatti települések 45 %-ában működik falugondnok.

A szakellátások iránti igények felét tudják kielégíteni a tartós és átmeneti elhelyezést biztosító egészségügyi és szociális intézmények. A lakókörnyezetben történő megoldások még fejlesztésre szorulnak.

A nappali és átmeneti elhelyezések törvényi kötelezettségeinek a települések kisebbik hányada tud megfelelni. Ez az intézményhiány veszélyezteti a hatékony preventív munka végzését.

A szociális és gyermekvédelmi ellátások terén főként a finanszírozás jelent problémát, valamint az, hogy a megfelelő szakember-ellátottság hiánya miatt egyelőre nem sikerült teljesíteni a jogszabályokban előírt feltételeket.

A szociális ellátórendszer az elmúlt évek fejlesztései ellenére sem felel meg a jogszabályokban rögzített követelményeknek és elvárásoknak. Megoldásra vár annak a szabályozása, hogy milyen ellátási és finanszírozási kötelezettségek terhelik az ellátásra kötelezett önkormányzatot, és a területén közfeladatot ellátó nem állami szerveket. A civil és egyházi szervezetek jelentős részben állami forrásokra utaltak, a non-profit szolgáltatók folyamatos működési problémákkal küzdenek.

A szociális és gyermekvédelmi ellátórendszer intézményeinek többsége elavult, rossz állapotú.

A szociális szféra társadalmi presztízse alacsony.

Mindennek ellenére megállapítható, hogy az 1993-ban megalkotott törvény korszakos jelentőségű, elindult a törvénykezés szintjén az európai modellhez felzárkózó, annak követelményeihez igazodó jogszabályalkotás, melyet lassan követ a végrehajtási gyakorlat.

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény főbb változásai

Évszám	A változások rövid leírása
1994	Szigorodtak a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának feltételei, valamint a személyes gondoskodást nyújtó ellátások térítési díjaira vonatkozó szabályok.
1995	A jóléti és szociális kiadások jelentősen szűkültek, a rászorultság elve még hangsúlyosabb szerepet kapott: családi pótlék, gyermekgondozási segély, anyasági támogatás, terhességi gyermekágyi segély.
1996	Leginkább a rászorultsági alapú pénzbeli szociális ellátásokat, a szociális intézményi szolgáltatásokat, valamint az ezeket igénybe vevők állampolgári jogainak fokozottabb védelmét érintették: rendszeres szociális segély törvényi szintű szabályozása, a lakásfenntartási támogatás rendszerének és a hajléktalanokra vonatkozó rendelkezések változása, valamint alapellátási változások (pl.: falugondnoki szolgálat törvényi megjelenítése).
1997	A nyugdíjrendszer reformja szükségessé tette a szociális ellátások és az új biztosítási rendszerek összehangolását: időskorúak járadékának bevezetése.
1999	A személyes gondoskodás területén hozott változtatások: a gondozási központ nevesítése, funkciójának meghatározása, a fenntartói jogik és kötelezettségek törvényi szintű szabályozása, a szociális intézményi ellátás igénybevételére vonatkozó szabályok változása; új ellátási forma a lakóotthon; a szakemberek továbbképzéséhez regisztráció bevezetése; az ellátások szakmai tartalmának, a differenciáltabb gondozás feltételeinek meghatározása, alapvető fogalmak definíciója; a módszertani intézményekre vonatkozó alapvető szabályok rögzítése.
2001	A személyes gondoskodás keretébe tartozó alap- és szakellátási feladatok módosultak a szociális intézményi hálózat korszerűsítésének folytatása érdekében. Tovább erősödött az igénybevevők jogvédelmének kiépítése, valamint hangsúlyos szerephez jutott a lakókörnyezetben történő szociális ellátás. Bevezetésre került az ellátott jogi képviselő intézménye, új ellátásként az adósságkezelési szolgáltatás.
2003	A módosítás súlyponti kérdése a pénzbeli és természetbeni ellátások összhangjának megteremtése, ill. a személyes gondoskodást nyújtó ellátások korszerűsítésének folytatása volt: pénzbeli szociális ellátórendszerek továbbfejlesztése, a jelzőrendszeres házi gondozás nevesítése; az utcai szociális munka speciális alapellátási feladat; lakásfenntartási és adósságkezelési szolgáltatások változása, a szociális szolgáltatások pontosítása, szakmai kontrollja; a Szociálpolitikai Tanács intézményének nevesítése; a fogyatékosok közé az autista személyek is bekerülnek. A szociális rászorultság megállapítása érdekében kötelezővé válik szakértő igénybe vétele.

Felhasznált irodalom

Bódi Ferenc: A szociális ellátórendszer öröklött hiánya a falvakban. Esély, 2001/04.

Ferge Zsuzsa: A magyar szociális törvénykezés tíz éve. História, 2002/03.

Ferge Zsuzsa: Mennyire fontos az egyesült Európa társadalmainak minősége? Esély, 1999/07.

Laki László: Egy lemaradó kistérség társadalma a rendszerváltás után tíz évvel. Esély, 2001/03.

Rácz Andrea: A szociális törvény módosításai, különös tekintettel a 2003. évi IV. törvénnyel történt módosításra. Kézirat