

318.491

SZOCIÁL- POLITIKAI ÉRTESÍTŐ

1983

2

MTA · SZOCIOLÓGIAI KUTATÓ INTÉZET

2
1983

AZ ÁLTALÁNOS (EGYSÉGES)
SZOCIÁLPOLITIKAI KONCEPCIÓ
KIALAKÍTÁSÁT SZOLGÁLÓ
KUTATÁSOK PROGRAMJÁNAK
OKKFT B 3. PROGRAM ÉRTEŚITŐJE

KÉSZÜLT A MTA SZOCIOLÓGIAI KUTATÓ INTÉZET
TÁRSADALOMPOLITIKAI OSZTÁLYÁN
FELELŐS KIADÓ: CSEH-SZOMBATHY LÁSZLÓ

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
SZOCIOLÓGIAI KUTATÓ INTÉZET
Társadalompolitikai Osztálya

SZOCIÁLPOLITIKAI ÉRTESITŐ

BUDAPEST
1983

ISSN-0324-7767

Hozott anyagról sokszorosítva

8314413 MTA KESZ Sokszorosító, Budapest. F. v.: dr Héczey Lászlóné

MAGYAR
TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
KÖNYVTÁRA

TARTALOM

	old.
ELŐSZÓ	1
ELŐZETES ELKÉPZELÉSEK A SZOCIÁLPOLITIKAI RENDSZER MÓDOSÍTÁSÁRA	4
A KOMMUNISTA IFJUSÁGI SZÖVETSÉG KÖZPONTI BIZOTTSÁGÁNAK VÉLEMÉNYE A SZOCIÁLPOLITIKAI KONCEPCIÓHOZ	37
A MAGYAR NŐK ORSZÁGOS TANÁCSÁNAK ÉSZREVÉ- TELEI ÉS JAVASLATAI AZ EGYSÉGES SZOCIÁL- POLITIKAI KONCEPCIÓ KIALAKÍTÁSÁHOZ	45
A HAZAFIAS NÉPFRENT MOZGALOM NÉHÁNY SZO- CIÁLPOLITIKAI TAPASZTALATA ÉS JAVASLATA	50
Dr. CSIZMADIA Andor: A SZOCIÁLPOLITIKA SZERVEZETRENDSZERE	55
Dr. GÖNCZÖL Katalin: EGY KOORDINÁLT SZOCIÁLPOLITIKA KIALAKÍTÁSÁNAK MODELLJE	65
Dr. GAYER Gyuláné: A SZOCIÁLPOLITIKA IRÁ- NYÍTÁSI ÉS SZERVEZETRENDSZERE	73
Dr. CZUCZ Ottó: A SZOCIÁLPOLITIKA SZERVEZET- RENDSZERE ÉS A JOGI SZABÁLYOZÁS	101
Dr. BOGNÁR Szabolcs: AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI ÁGAZATOK SZERVEZETI PROBLÉMÁI A CSALÁDVÉDELEM GYAKORLATÁBAN	139
Dr. MÜLLER György: A TANÁCSI SZOCIÁLPOLITIKA SZERVEZETE	158
FARKAS István: A SZOCIÁLPOLITIKAI MUNKA- MEGOSZTÁS JELENLEGI HELYZETE A FINANSZIROZÁS TÜKRÉBEN	183
Dr. BOGNÁR Gábor: A TANÁCSI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK SZOCIÁLPOLITIKAI TEVÉKENYSÉGE SZEGED VÁROSÁBAN	200
Dr. BOBOS Pálné: EGY DÉL-ALFÖLDI KÖZSÉG ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEZETÉNEK SZOCIÁLPOLITIKAI SZERVEZETE	248
Dr. TAMÁS Andrásné: SZOCIÁLPOLITIKAI HATÁLYOS JOGSZABÁLYOK	261

ELŐSZÓ

E kötetben a szociálpolitika irányítási és szervezetrendszerével kapcsolatos tanulmányokat, elképzeléseket adjuk közre. E tanulmányok a Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutató Intézete - az OKKFT B/3 jelű "Általános /egységes/ szociálpolitikai koncepció kialakítását szolgáló kutatások" programja keretében készültek, 1980-1981-ben. A program szerint az irányítási és szervezetrendszerre vonatkozó javaslatokat még az egész szociálpolitikai koncepció részletes kidolgozását megelőzően, 1982 végéig kellett elkészíteni.

A kidolgozott javaslatokat az első helyen közölt anyag tartalmazza. Ezt követik egyes társadalmi szervezetek, tömegmozgalmak illetékes testületeinek állásfoglalásai, majd az elkészült előtanulmányok.

Az előtanulmányok, előzetes javaslatok egy-egy szerző vagy szerv állásfoglalását tükrözik. Minthogy sokféle felfogás lehetséges, megjelennek egymástól eltérő, olykor egészen ellentétes nézetek is. Egyszer szerzők pl. magától értődőnek tartják egy népjóléti vagy szociális minisztérium felállítását, mások szerint ez felesleges, vagy éppen káros. Hasonlóképpen egészen eltérőek a felfogások a szociálpolitikai meghatározását, funkcióit illetően. A szerkesztés során nem tettünk kísérletet az egységesítésre vagy "cenzurázásra" - célunk a gondolatébresztés, a tájékoztatás.

Szükséges azt is megjegyezni, hogy mind az elméleti kutatásokon belül, mind a kutatás és a gyakorlati lépések között sokféle összehanghiány mutatkozik. Így pl. ami a kutatásokat illeti, önálló koncepciót dolgoznak ki a gyermek- és ifjúságvédelem, az alkoholizmus elleni küzdelem, a népesedéspolitika kutatói és szakértői. Ez pedig hosszabb távon újabb problémák for-

rásává válhat. A szociálpolitika egyéb területeivel való szerves összefüggésekből kiragadva aligha biztosítható valóban ki-elégítő megoldás.

A részkoncepciókban is természetesen megjelennek az intézményrendszeri fejlesztés, és ennek háttérkérdései. Mindezek megoldására szinte minden terület külön-külön tesz javaslatot. Így pl. javaslatokat tesznek a mindegyik területen hiányolt családgondozásra, utógondozásra; az ugyancsak hiányolt mentálhigiénés tanácsadó - gondozó /házasság előtti, házassági, krízisintervenciós stb./ hálózatokra. Sokan jelzik a feltételbeli problémákat is, mint pl. a szociális munkás- és ügyintézőképzés, továbbképzés; az egyes családok ügyében szükséges komplex intézkedések hiányát stb. Mindez, valamint az anyagi, a lakás, a munkahelyezési stb. intézkedés aligha oldható meg a részrendszerek keretei között.

A példaként említett törekvések érthetőek és az egyes szakterületeken tapasztalható szemléletváltozás öröndetes. Ám e részkoncepciók megvalósítása feltehetően nem kevesebb, hanem több pénzbe kerül, mint az egy átgondolt és az erőket közösen is hasznosítani képes, rugalmas, egységes szociálpolitikai rendszer keretében lehetséges lenne.

Az elmélet és gyakorlat között is mutatkozik eltolódás. Miközben a kutatások még az előkészítő szakaszban vannak, a szociálpolitika egyes területeit irányító szervek számos, a rendszer változtatását célzó menetközbeni intézkedésével találkozunk. A változtatások is sokszor jó irányba mutatóak, a korszerű követelményeknek megfelelőek. Így pl. a tanácsoknál egyesíteni kívánták az emberi-családi problémák kezelését. Sajnálatos azonban, hogy a részlelképzések még mindig nem illeszkednek egy egységes szociálpolitikai rendszerbe.

Valószínű, hogy a jelenlegi gazdasági helyzetben sokan azért is idegenkednek a szociálpolitika egységes szervezeti és irányítási rendszerének megvalósításától, mert úgy vélik, hogy az átszervezés önmagában is pénzbe kerül. Valójában pedig az kerül a legtöbbe, ha a széttagolt szociálpolitikai rendszer és hálózat teljes és következetes - egységes koncepción alapuló -

rendezése helyett, a részrendszereket nem kevés költséggel reformálva, az általánosan bírált szervezeti és tartalmi széttagoltságot továbbra is fenntartjuk.

Budapest, 1983.

Gayer Gyuláné
szerkesztő

ELŐZETES ELKÉPZELÉSEK A SZOCIÁLPOLITIKAI RENDSZER
MÓDOSÍTÁSÁRA^{x/}

1. A szociálpolitikai koncepció kiinduló kérdései

- A szociálpolitika számára a koncepcionális alapot a társadalompolitika értékei és elvei nyújtják. Ennek megfelelően a szociálpolitika elvileg a szocialista humanizmus, a teljesebb társadalmi egyenlőség - azaz a fizikai és társadalmi életesélyek egyenlőtlenségének csökkentése - a közösségi cselekvés és érzés erősítése, a nagyobb társadalmi szolidaritás, a társadalom életében való demokratikusabb részvétel alapján kell hogy működjön.

A szociálpolitika a társadalompolitika gyakorlatba való átültetésének egyik fontos eszköze. Körét azonban nehéz egyértelműen megvonni. Elméleti közelítésben a következők állíthatók a szociálpolitika tartalmáról, jellegéről:

- A szociálpolitikai tevékenység tartalma az, hogy a termelési folyamatban keletkezett többlettermék egy részének újraelosztásával jövedelmeket, javakat és szolgáltatásokat juttat az állampolgároknak és közösségeiknek. Ezen keresztül segíti a társadalom tagjait ahhoz, hogy életfeltételeik a lehető legnagyobb mértékben közelítsenek egy társadalmilag elfogadható szinthez. Ez részben az egyéneknek /családoknak/ közvetlenül nyújtott pénzjövedelmeket és természetbeni javakat, illetve szolgáltatásokat jelent, részben pedig a közösség létfeltételeinek javítását. A szociálpolitikai rendszer keretében juttatott jövedelmekért, javakért és szolgáltatásokért az abban részesülők nem, vagy nem a piaci logika szabályai szerint nyújtanak ellenszolgáltatást.

^{x/} Az általános /egységes/ szociálpolitikai koncepció kialakítását szolgáló kutatások programján dolgozó csoport munkája.
/MTA Szociológiai Kutatóintézet/

- A korszerű állami szociálpolitika általában s a szocialista szociálpolitika különösen fő elosztási alapelvének nem a rászorultságot tekinti /ami a hagyományos nem-állami karitászt vezérelte/, hanem az állampolgárok jogát a létfeltételek társadalmilag elfogadható /legalább minimálisnak tekinthető/ szintjére. Ennek megfelelően biztosítani kell a szükséges jogérvényesítési lehetőségeket is. A szociálpolitikán belül biztosított jogoknak összhangban kell lenniük a teljes foglalkoztatottság követelményeivel, azaz a munkához való joggal és kötelezettséggel. Ez azt jelenti, hogy az elfogadható létfeltételekhez való jog nem feltételek nélküli: a munkaképes egyéneknek egyszerre joguk és kötelezettségük, hogy erejükhez mértén részt vegyenek a társadalmi munkaszervezetben. Ugyanakkor hosszabb távon fontos társadalmpolitikai követelmény az, hogy az egyének ne csupán munkalehetősége, hanem "emberhez méltó" munkája, munkafeltételei legyenek.

A hosszú táv hangsúlyozása azért is fontos, mert a szociálpolitikai jogosultságok meghatározásánál nem lehet figyelmen kívül hagyni a gazdaság teherbíró képességét, illetve a gazdasági racionalitásnak a társadalom működőképességéhez nélkülözhetetlen szempontjait.

Az állampolgári jogok mellett a "rászorultság" szempontja sem hiányozhat a szociálpolitikából. Ennek értelmében e politika külön figyelmet szentel, s megfelelő eszközöket nyújt azon csoportoknak, amelyek a társadalom többségéhez képest különösen nagy terhet viselnek, illetve különösen rossz helyzetben vannak. A fentiekből következően a szociálpolitika alapvetően megelőző, társadalomépítő jellegű, de utólagos korrektív feladatai is vannak.

- A szociálpolitika közreműködésével is biztosítandó társadalmilag elfogadható /minimális/ létfeltételek szintjét nem lehet egyértelműen rögzíteni. A mindenkori elfogadható minimumszint függ mind az ország általános társadalmi és gazdasági fejlettségétől, mind pedig a társadalmi erőviszonyoktól és a különböző érdekek érvényesítési lehetőségétől. Mindemellett jelentős a szerepe a tradícióknak is, azaz a korábban kialakult

/"kiharcolt" vagy "megadott"/ jogoknak, jogosultságoknak. A biztosítandó minimális feltételek szintje tehát részben gazdasági, részben politikai kérdés.

Az eddig vázolt kritériumoknak megfelel mindaz, amit szokásosan társadalmi juttatásként tartanak nyilván Magyarországon, azaz az állam egészségügyi, oktatási, kulturális stb. kiadásai is. Az ebből adódó, igen tágan értelmezett "szociálpolitika" egy korábbi történelmi helyzetnek felel meg, amikor a különböző szakrendszerek jóval fejletlenebbek voltak, s amikor az állam ezeknek nem a legfontosabb fenntartója volt, hanem csak kiegészítő forrásokkal támogatta működésüket. A mai helyzetben legalább az egészségügy és a művelődésügy - szakjellegük és kiterjedtségük miatt egyaránt - önálló ágazatnak tekintendő, nem a "szociálpolitika" mint ágazat részének. Ugyanakkor kétségtelen, hogy míndkét ágazatnak vannak szociálpolitikai jellegű funkciói.

További elhatárolási nehézséget jelentenek a lakosság elemi életfeltételeihez tartozó infrastrukturális jellegű javak, amelyek megteremtése részben vagy egészben ugyancsak közös /állami/ forrásokat igényel. Idetartozhat pl. a /minimálisan elfogadható/ lakás, az ivóvíz, az alapszükségletek eléréséhez szükséges ut- és közlekedési hálózat stb.

Ezen javak esetében szokásosan, de nem feltétlenül a szociálpolitikához tartozónak tekintik az un. szociális /nem piaci/ lakásépítést, míg a nem-termelő infrastruktúra többi elemei egyéb ágazatok vagy az általános igazgatás /közigazgatás/ hatáskörébe tartoznak. Ebben az esetben is tagadhatatlanul léteznek azonban szociális vagy szociálpolitikai szempontok, amelyeket az infrastruktúra fejlesztésénél figyelembe kell venni.

Látható tehát, hogy a szűkebb értelemben vett szociálpolitika körülhatárolása történelmileg változó, a kifejezetten szociálpolitikai ágazat meghatározásánál jelentős a szerepe az adott országban kialakult intézményrendszereknek is, a konvencióknak is.

A továbbiakban a szűkebb értelemben vett szociálpolitika mint sajátos ágazat funkcióival, irányítási és szervezeti rend-

szerével foglalkozunk. Az állami kutatási program létjogosultságát többek között az indokolja, hogy míg a szociálpolitika történelmileg kialakult késői szakrendszerei - oktatás, egészségügy - önálló ágazatként megszilárdultak, addig a szociálpolitikának mint sajátos ágazatnak és mint komplex funkciónak nincs önálló állami képviselője. Az eddig felsorolt kritériumok alapján a szociálpolitika mint sajátos ágazat funkciója: meghatározott szükségletek kielégítése zömmel közös, társadalmi forrásokból. E szükségletek különböző jellegűek:

- A lakosság azon csoportjainak /a megfelelő szintű létehez szükséges/ általános szükségletei, amely csoportok emberi ujratermelése az adott elosztási rendszerben automatikusan nincs biztosítva, mert még, már, átmenetileg vagy egyáltalán nem képesek olyan társadalmilag értékelt teljesítmény nyújtására, amely jogosulttá tenné őket a "munka szerinti elosztás" alapján való részesedésre. /Gyermekek, betegek, öregek./ Ezek egyes csoportok általános létfenntartó szükségletei.

- Valamennyi állampolgár olyan speciális szükségletei, amelyeknek /noha a megfelelő szintű létehez, ill. ennek ujratermeléséhez szükségesek/ ellenértéke szokásosan nem épül be a munkajövedelmekbe. Az oktatás és egészségügy által kielégített szükségleteken kívül - ezek nem tekintendők szűkebb értelemben szociálpolitikának - idetartozhat a kisgyermek napközbeni ellátása, a lakáshoz jutás, illetve lakásfenntartás támogatása stb. Ezek potenciálisan az egész lakosság emberi reprodukcióját biztosító speciális szükségletek.

- Egyes, elsősorban hátrányos helyzetű csoportok olyan sajátos szükségletei, amelyek valamilyen súlyos hátrányt kompenzálnak /pl. területi hátrányt, kulturális hátrányt/, vagy amelyek a veszélyeztetett "normális" életvitel biztosítását, kialakítását, illetve helyreállítását szolgálják. Ezek speciális csoportok speciális szükségletei.

Valamennyi szociálpolitikai feladat teljesítésének jelentős anyagi, ezen belül infrastrukturális feltételei vannak. A működéshez és fejlesztéshez szükséges források biztosítását történelmileg növekvő mértékben vállalta magára az állam, bár

a központi források nem váltak /gyakorlatilag sehol/ kizárólagossá.

- A szociálpolitikai feladatok végrehajtásában - a nagy vonásokban államilag rögzített munkamegosztásnak megfelelően - részt vesznek az állam központi és helyi szervei, a munkáltatók, a társadalmi szervek, valamint - részben állami támogatás segítségével - közhasznú humán szolgáltató társulások. Ezek kiegészülnek az emberi együttérzésből és családi összetartozásból fakadó "szociális" tevékenységgel. Ez utóbbiak központilag ösztönzendők és alkalmasint anyagilag is támogatandók. Különös hangsúlyt kell adni azon állami pénzbenei és természetbeni juttatásoknak, illetve személyes szolgáltatásoknak, amelyek a családokat segítik abban, hogy a rájuk háruló egyre jelentősebb feladatokat - pl. idősek, betegek gondozása - megfelelően el tudják látni. /Ilyenek a több nemzedék együttélésére alkalmas lakások, a családon belüli ápolást segítő-kiegészítő humán szolgáltatások stb./

Ahhoz, hogy a szociálpolitika a fenti funkciókat elláthassa, szoros kapcsolatot kell tartania minden olyan politikával, amely befolyással van a lakosság életkörülményeire, a "megfelelő szintű létre". Ilyen alapvetően a társadalom- és a gazdaságpolitika. Az első a szociálpolitika általános irányultságát befolyásolja - azt, hogy milyen célokat, értékeket követ. A gazdaságpolitikával a viszony különösen bonyolult. A szociálpolitika alapkérdései a teljes foglalkoztatottság, a megfelelő technológiai fejlesztés, a megfelelő bér- és árpolitika, beruházáspolitiká nélkül megoldhatatlanok, illetve e feltételek nélkül a szociálpolitika csak csekély határfoku utólagos korrekciós eszköz lehet. A szociálpolitika alapjai tehát a társadalom- és a gazdaságpolitika. A gazdaság által biztosított jobb feltételek hosszú távon pozitívan hatnak vissza a gazdaságra, ez a hatás azonban rövidebb távon nem feltétlenül látható. Épp ezért bizonyos illetékeséget szükséges biztosítani a szociálpolitikának mint ágazatnak az átfogó társadalmi-gazdasági folyamatok fejlesztési irányainak kialakításánál. Ez feltételezi az önálló szociálpolitikai képviselő és a megfelelő érdekkonfrontáló fórumok létét.

2. A szociálpolitika eddigi fejlődése és főbb megoldandó problémái

A szociálpolitikai szervezetrendszer és irányítás jelentős átalakítását a következő körülmények indokolják:

2.1. A szociálpolitika jelenlegi irányítási és szervezeti rendszere bizonyos időközbeni változások ellenére magán viseli azt a - negyvenes évek végén kialakult - sajátosságot, hogy a "szociális" szempont jelentős részben beépült a gazdasági tevékenységek /politika, szabályozás/ rendszerébe, mindenekelőtt a foglalkoztatás és a munkaerőmozgás szabályozásába. Ezzel együtt hatott a gyakorlatra az a voluntarisztikus elképzelés is, hogy a szocialista fejlődéssel minden társadalmi baj automatikusan elmúlik. Ilyen feltételek mellett feleslegesnek ítéltetett egy elkülönült, önálló irányítással is rendelkező szociálpolitikai rendszer, amelyet tehát 1950-ben megszüntettek. A mindemellett létező, szűkebben vett szociálpolitikai tevékenységek /juttatások, infrastruktúra, humán szolgáltatások/ egymástól elkülönített szervezeti-irányítási rendszerekben működtek tovább, bizonyos közös elveiket és értékeiket inkább kevesebb, mint több tudatossággal a társadalompolitika általános elveiből származtatva. Ez a komplex, noha kevésbé összehangolt szociálpolitikai tevékenységi rendszer hatékonyan működött közre két, egymással szorosan összefüggő fejleményben:

- a lakosság korábbi tömeges szegénységének felszámolásában, illetve

- a munkavállalás ösztönzésén keresztül a teljes foglalkoztatottság megvalósításában.

E két fontos cél a 60-as és 70-es évek fordulójára megvalósult. Időközben azonban egy sor olyan probléma alakult ki, illetve vált nyilvánvalóvá, amelyek megoldásához az eddigi, önállóan alig létező szociálpolitikának nem voltak eszközei.

Minthogy a felhalmozódott problémák és hiányosságok elég jól ismertek, csak röviden utalunk a legfontosabbakra.

2.1.1. Egymástól elkülönítetten, összehangolás nélkül

fejlődött a szociálpolitika említett három szférája.

A pénzbeni juttatások fejlődési üteme volt a leggyorsabb, bár bizonyos ellátások szintje ma is igen alacsony /pl. 1982 januárjában a saját jogu nyugdíjak 30, az összes nyugellátás 44 %-a 2000 Ft alatt volt/; az áremelkedésekkel a juttatások egy része nem tartott lépést /gyes, nyugdíjak nagyobb infláció esetén stb./; s egyes juttatások esetében ma már korszerűtlennek tűnő korlátozások érvényesülnek /pl. munkaviszonyhoz kötött családi pótlék stb./.

A természetbeni juttatások, illetve az infrastrukturális életfeltételek színvonala közismerten igen nagy mértékben visszamaradt. Jelentős szociálpolitikai problémákat okoz, hogy az állami /ezen belül a szociális/ lakásépítés, az utak, a vízellátás, az egészségügyi, kulturális stb. létesítmények fejlesztése messze elmaradt az élet számos többi területétől is, a kor színvonalától is, az igényektől is.

A személyes /humán/ szolgálatok talán az előbbieknél is jobban megérezték az önálló szociálpolitikai ágazat hiányát. E hálózatok széttagoltak, hézagosak, hiányzik a megfelelő képzés, illetve a szakma egyáltalában vett elismerése; a szemlélet sok esetben a XIX. századi "szegénygondozás" bélyegeit viseli magán.

Az aránytalan fejlődési ütemek nyilvánvalóan mutatják a koncepció és rendszer-fejlesztés hiányát, az egyes szférák fejlesztésére szolgáló források esetlegességét, s - főként a természetbeni juttatásoknál - az igények, illetve szükségletek iránti érzék nem kellő rugalmasságát.

2.1.2. A szociálpolitika általános színvonala sem teljesen kielégítő. Gyakran elhangzik ugyan az az állítás, hogy a magyarországi bérek azért lehetnek alacsonyak, mert a szociális juttatások a bért "normál" szintre egészítik ki. Ez sajnos ma már nem egyértelműen meggyőző érv. Az un. jóléti államok egy részében a hozzánk hasonló gazdasági fejlettségi szint /nemzeti jövedelem, GDP/ elérése idején a mienkhez hasonló, esetleg annál magasabb volt a nemzeti termelésen belül a szociális /társadalombiztosítási/ kiadások aránya, s az európai szocialista

országok között is a mienknél magasabb szociális ellátási arányokat mutat Bulgária, Csehszlovákia és az NDK.

Az egy főre számított nemzeti jövedelem és a nemzetközi standardok alátámasztják azt az állítást, hogy körülbelül elérkezett az idő számos pénzbeni és természetbeni juttatás szintjének felülvizsgálatára, bizonyos alapellátási normák kidolgozására és olyan döntések meghozatalára, amelyek e normák fokozatos megközelítését-elérését szorgalmazzák. A létminimum széleskörű biztosítása az egyik ilyen, talán csak hosszabb távon megvalósítható, de fokozatosan megközelítendő cél. A létminimum-számítás elvi lehetetlensége és gyakorlati nehézségei jól ismertek. Közelítő becslések azonban tehetők, s ezeket a minimálbér, minimál nyugdíj, családi pótlék stb. fejlesztésénél mérvadónak kellene tekinteni.

2.2. Mint utaltunk rá, a korábbi évtizedekben a szociálpolitika számos más politikába "beleszervült", s ezzel hozzájárult több társadalmilag alapvető probléma megoldásához. Ez a szerves egység azonban csak egyes területeken /pl. teljes foglalkoztatottság, bérpolitika/ valósult meg, s még itt sem elég erősek az elvi alapok és intézményi garanciák ahhoz, hogy megkérdőjelezhetetlenné tegyék a status quót. Ráadásul még az sem teljesen egyértelmű, hogy az eddig kialakult megoldások "tökéletesek". Mindeme problémák miatt a mai helyzet számos szociális vagy szociálpolitikai problémája már nem kezelhető a korábbi módszerekkel:

- A korábbinál szűkebb körre szorult, de ma is létező szegénység vagy többszörösen hátrányos helyzet új megközelítést igényel. A 60-as évek közepéig a történelmi sodrás elősegítette a volt szegénység többségének kisebb-nagyobb mértékű felemelkedését, de nem ért el mindenkihez. A "lemaradókat" ma olyan rétegcsoportok alkotják, amelyek - különböző okok miatt - nem képesek a munkamegosztásba való bekapcsolódásra, legalábbis nem az általánosan érvényes feltételek mellett. Helyzetük javítása és a rossz helyzetek átörökítésének megakadályozása - minimális jövedelem biztosítása mellett - sokoldalú szociális tevékenységet igényel, amelyekhez megfelelően képzett, megfelelő szelle-

mű és a szükséges anyagi és egyéb eszközökkel rendelkező szociális hálózat szükséges.

- A jelenlegi gazdasági helyzet számos gyors egyensúlyjavító intézkedést követel. Az intézkedések egy része eddig is figyelembe vette a lakosság különböző csoportjainak differenciált teherbíró képességét /pl. nyugdíjjárulék-növelés/, más részükénél azonban ez a szempont nem, vagy nem eléggé érvényesült. Általánosabban szólva: a jelenlegi irányítási-szabályozási rendszerben nincs olyan szerv, amelynek hatáskörébe és felelősségébe tartozna az intézkedések szociális hatásainak előzetes mérlegelése és legalább a legsebezhetőbb csoportok megfelelő védelme. E biztonsági hálók hiányában egyes csoportoknál elindulhatnak az abszolút elszegényedés számos negatív következménnyel járó, nehezen megfordítható folyamatai.

A sebezhető csoportoknál a gazdálkodási egyensúly felborulása, a jobb helyzetű csoportoknál a rájuk rótt, de általuk nem egyértelműen elfogadott relative nagyobb terhek a politikai legitimációt és egyensúlyt veszélyeztethetik. A súlyosabb politikai feszültségek elkerülésének és a viszonylagos nyugalom megőrzésének hiányzó szociálpolitikai feltételei tehát sürgősen megteremtendők.

2.3. A szociálpolitika gyors fejlődése a 60-as és 70-es években jórészt abban állt, hogy a szociálpolitikai juttatások köre rohamosan és szinte az egész lakosságot átfogóan kiszélesedett, s néhány fontos új juttatást vezettek be /gyes/. A másik fontos fejlemény a szintek emelése volt, ami legalábbis a pénzjuttatásoknál a bővülő gazdasági források segítségével megtörtént.

A továbbiakban a meglévő juttatások igényjogosultsági körének jelentős szélesítése már nem elsődleges kérdés, a szintek emelésének pedig a korábbinál kevesebb könnyen megszerezhető fedezete lesz. A mai helyzetben két kérdés került előtérbe:

- a szociálpolitikai járandóságoknál a már elért szintek megtartása;

- a korszerűtlenné vált korlátozó feltételek egy részé-

nek fokozatos eltörlése.

Az első probléma - az értékmegőrzés - az égetőbb. Ennek stagnáló életszínvonal melletti egyszerű módja gyors áremelkedés esetén az akár évi kétszeri emelés, az árindexnek megfelelő mértékben. Az emelés fedezete infláció esetén is az automatikusan emelkedő társadalombiztosítási jellegű bevételekből elvileg legalább részben megteremthető. Az érték megtartás elvé azonban mindenképpen elfogadandó, legalább a bérszínvonalhoz hasonló mértékben. Ellenkező esetben ugyanis a teljes társadalmi terméknek a lakossághoz jutó részéből az éppen aktívakhoz képest egyre csökkenő mértékben részesül a volt és a leendő munkaerő, azaz romlanak az emberi ujratermelés feltételei. Megjegyzendő, hogy a sajátos nyugdíjrendszer és a demográfiai változások miatt az értékmegőrzési elv betartásánál nem elég a globális megoszlásokra figyelni /azaz arra, hogy a lakossági összjövedelmen belül hogyan alakul a szociális jövedelmek aránya/.

A korszerűtlennek minősíthető korlátozó feltételek közé tartozik egyes juttatások - mindenekelőtt a családi pótlék, a nevelési segély, esetleg a gyes - munkaviszonyhoz kötése, a "kötelező szülőtartás" a nyugdíjra nem jogosult időskorúak esetében. Az anyagi kihatások e korlátok eltörlése esetén számításaink szerint nem jelentősek, inkább elvi kérdésekről van szó.

2.4. A szociálpolitika korábban kialakult irányítási, finanszírozási stb. rendszere és módszerei annak idején összhangban voltak a társadalmi-gazdasági élet más szférái, pl. a gazdaságban követett irányítási-szervezési módszerekkel. A 60-as évek közepétől azonban a központi tervutasításos direkt irányítási rendszer a gazdaságban igen lényeges változásokon ment keresztül. E reformok szelleme szinte egyáltalán nem terjedt át más területekre. A társadalmi és gazdasági folyamatok közötti szerves és sokrétű kapcsolatok szükségessé tették az összhanghiány megszüntetését, s számos, a gazdaságban már többé-kevésbé elfogadott indirekt szabályozási, decentralizáltabb döntési módszernek, a nagyobb helyi önállóságnak és kontrollnak más területekre, így a szociálpolitikára való kiterjesztését.

A szervesebb kapcsolat elősegítheti azt is, hogy a gaz-

daság- és a szociálpolitika kölcsönös egymásrautaltsága világossá váljon. A rövid távon gyakori feszültségek ellenére ugyanis - hosszabb távon tekintve - kétségkívül igaz, hogy a gazdaság eredményessége biztosíthatja azokat az eszközöket is, amelyekkel a szociálpolitika a maga feladatait megoldhatja, mint ahogyan a gazdaság hatékony működése szempontjából sem közömbös a társadalmi környezet minősége, a kialakuló, esetleg politikaivá váló feszültségek csökkentése.

Tekintettel a két szféra jellegének különbségére, természetesen nem azonos, hanem jellegében-szellemében analóg módszerekről van szó. Ezek részleteit - a központi tervezés kereteit és feladatait, a területi hálózatok finanszírozási módszereit, döntési lehetőségeit, a társadalmi részvétel és kontroll módjait és kereteit stb. - a továbbiakban kell kimunkálni.

2.5. A hosszabb és rövidebb távra jelzett problémák egyaránt a mainál egységesebb és hatékonyabb szociálpolitikai irányítást követelnek. Az utóbbi évek néhány intézkedése ezzel elmentéses irányba vitt. Az 1981. évi átszervezéseket megelőzően a szociálpolitika legalább formálisan kijelölt felelőse a Munkaügyi Minisztérium volt - jóllehet elvi és gyakorlati okokból nem volt képes e feladat kielégítő ellátására. Az átszervezések nyomán e formális megoldás is megszűnt, s a szociálpolitikai irányítási-szervezési feladatok teljesen szétdarabolódtak. Funkcionális, elvi és koncepcionális feladatokat az Országos Tervhivatal, a SzOT és néhány más szerv lát el, az ágazati és operatív munka számos tárca között tagolódik szét. Sem a funkcionális, sem az ágazati feladatoknál nincs intézményesen biztosított koordináció. Ez alapjában nehezíti az összehangolt fejlesztést, a gyakorlatban pedig számos átfedést és "fehér foltot" idéz elő. Néhány példa az utóbbiakra:

- A rokkantosság-rehabilitáció és a csökkent munkaképességűek foglalkoztatása, számukra munkahelyek teremtése az Egészségügyi Minisztérium és az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal között megosztott, de nem világosan elhatárolt feladatok; hasonló a helyzet a gyes-sel; a különféle "utógondozások" és "pártoló felügyelet" ugyanígy tagoltak, de az Egészségügyi

Minisztérium mellett az Igazságügy- és a Művelődési Minisztériumra is hárulnak feladatok. Az átfedések, párhuzamosságok és tisztázatlanságok rontják a források felhasználásának hatékonyságát, nehezítik az állampolgárok eligazodását; emellett könnyen előadódik, hogy a "sok bába között elvész a gyerek".

- Az átszervezés során nem tűntek el, vagy a korábbinál is jobban kirajzolódnak bizonyos fehér foltok. Így pl. a családpolitika egésze, amely korábban - helyesen vagy helytelenül - egyértelműen és komplexen a Munkaügyi Minisztérium feladata volt, az Egészségügyi Minisztériumhoz került. Itt azonban /a rendelkezésre álló dokumentumok szerint és voltaképp szükség-szerűen/ elsősorban az egészségügyi megközelítés /megelőzés-gyógyítás-egészségügyi felvilágosítás stb./ van előtérben, s a meglévő szakhálózatok zöme is ilyen jellegű képzettséggel és szemlélettel dolgozik. Az alapvető társadalmi okokból adódó hátrányok kezelésének módjai, pl. még a szervezeten kívüli idetartozó feladatnak, "a társadalmi támogatásra szoruló érdek- és jogvédelmének" a tartalma is körvonalazatlanok.

Az eddig kifejtettek alapján levonhatók bizonyos, további feladatokra utaló következtetések. Ezek lényege, hogy a 70-es évek eleje óta bekövetkezett gazdasági és társadalmi fejlemények sürgetően követelik a korábbi, más körülményeknek inkább megfelelő - bár akkor sem kielégítő - szociálpolitika jellegének és funkcióinak módosítását.

Rövid távon a következők látszanak szükségesnek:

= a szociálpolitika égető kérdéseit, illetve a gazdasági kényszerlépésekből adódó szociális problémákat megoldani segítő felsőszintű szociálpolitikai irányító szerv létrehozása /lásd 3.2. és 3.3. pont/;

= a pillanatnyilag legsebezhetőbb csoportok helyzetének gyors javítása, illetve helyzetük esetleg végzetes következményekkel járó romlásának megakadályozása. /Az alacsony nyugdíjak és az 1-2 gyermekesek családi pótlékának már tervbe vett emelése mellett elsősorban a többgyermekesekről van szó, alkalmasint részben természetbeni megoldásokkal is. Így fontos lenne az eddigi és újabb ár- és díjemelések ellensúlyozása, pl. a közleke-

désnél, lakbérnél stb./

Hosszabb távon:

= kialakítandó az összehangolt, koncepcionálisan megala-
pozott fejlődést biztosító, a szociálpolitika funkcióváltásával
és a gazdasági reformmal összhangban levő szociálpolitikai irá-
nyitási és szervezeti rendszer /lásd 3. és 4. pont/.

- Részben a jelen program keretében, részben az ujonnan
létrehozandó szociálpolitikai intézményeknél folyamatosan ki
kell dolgozni a szociálpolitika továbbfejlesztésének koncep-
tuális, tartalmi és operatív kérdéseit. E fejlesztés központi
kérdései egyfelől a szegénység, illetve a többszörösen hátrá-
nyos helyzetek fokozatos felszámolása, másfelől a szociálpoli-
tika demokratizálása, az érdekmogzások megjelenítése és hatéko-
nyabbá tétele /lásd 3. és 4. pont/.

3. A felső szintű irányítás kialakításának alternatívái

3.1. A szociálpolitika felső szintű ágazati irányításá-
nak legalább a következő feladatokat kellene ellátnia:

a/ A szociálpolitikai koncepció folyamatos karbantartá-
sa, alakítása, a szükségessé váló módosításokra kormány szinten
való javaslattétel, részben a hazai szociálpolitika működésé-
nek, részben az ezzel összefüggő nemzetközi, illetve hazai e-
gyéb feltételeknek a folyamatos elemzése alapján.

b/ A szociálpolitika egyes összetevőinek egymással össz-
hangban való, rendszerszerű fejlesztése. Ez mindenekelőtt a
pénzbeni és természetbeni szociális járandóságok /juttatások/
egymással egyensúlyban tartott fejlesztését jelenti, a megfele-
lő /általában elkülönített/ alapok feletti rendelkezési joggal.

c/ A különböző tárcákhoz tartozó, szociálpolitikai von-
zatu ügyekben a szociálpolitikai szempontok és érdekek érvénye-
sítése egyeztetések, illetve a kormány szintű döntések vitájá-
ban és meghozatalában való közvetlen részvétel útján.

d/ A szociálpolitikai ágazati feladatok /társadalombiz-
tosítás, szociális munka, szociális intézmények működtetése,

valamint a vállalati szociálpolitika, és a nem állami szociálpolitika bizonyos vonatkozásai/ tervezése, szervezése, irányítása, felügyelete, ellenőrzése.

e/ A szociálpolitikai szakhálózatok képzésének szervezése és szakfelügyelete /szociális közigazgatási és szociális munkás hálózatok/.

f/ A szociálpolitika szempontjait érvényesítő információrendszer megszervezése.

g/ A szociálpolitika működését ellenőrző, a döntések "bevételét" vizsgáló, illetve a rendszer továbbfejlesztését segítő kutatások szervezése és irányítása.

h/ A szociálpolitika nemzetközi kapcsolatainak szervezése, fenntartása, irányítása, fejlesztése.

E komplex feladatrendszert ellátni képes intézmény valószínűleg nem hozható létre rövid idő alatt, egyetlen lépésben. Ugyanakkor a mai gyorsan halmozódó problémák mégis szükségessé tesznek valamilyen gyors intézkedést. A továbbiakban a 3.2., 3.3. pont részben a rövid távon is megvalósíthatónak tűnő alternatívákat vázolják fel. Ezek átvezetést jelenthetnek egy véglegesebb és kielégítőbb megoldáshoz, a 3.4. és 3.5. pontban leírt önálló tárcához /minisztérium, esetleg hivatal/.

Mindezen alternatíváknál ismertetésre kerülnek a fontosabb érvek és ellenérvek, illetve az, hogy az adott alternatíva mennyire képes ellátni a 3.1. pontban felsorolt feladatokat.

Az utolsó - 3.7. - pont egy szociálpolitikai intézet létrehozásának indokait mutatja be. Egy új típusú intézetre ugyanis tetszőleges irányító szerv esetén is szükség lenne, sőt abban az esetben is, ha egyelőre nem születik döntés a felső szintű irányításról.

3.2. Szociálpolitikai Kormánybizottság - saját Hivattal vagy anélkül, illetve saját Intézettel vagy anélkül.

A Kormánybizottság mellett szóló érvek:

- A Kormánybizottság megfelelő szervezeti keretet jelenthet a szociálpolitikai koncepció kialakítására és karbantartá-

sára /a 3.1.-ben felsorolt a. feladat/.

- Hatékonyan működhet a szociálpolitikai elvek érvényesítése érdekében, mindenekelőtt azáltal, hogy megtárgyalhat és véleményezhet már a Minisztertanács elé kerülést megelőzően is minden szociálpolitikai szempontból jelentős javaslatot vagy tervet, illetve minden egyéb szociálpolitikai vonzatu minisztertanácsi előterjesztést /c. feladat/. Ezt a feladatot alkalmasint jobban tudja ellátni, mint egy önálló tárca, minthogy nem "egy az egyenlők közül", hanem bizonyos mértékig tárcák feletti szervezet. Így pl. feladatai jobb ellátása érdekében a főhatóságokat beszámoltathatja.

- A Kormánybizottság elvi irányítás útján hathat a szociálpolitikai szakképzésre /e. feladat/, a megfelelő információrendszer megszervezésére /f. feladat/, illetve a nemzetközi kapcsolatokra /h. feladat/.

- A Kormánybizottság létrehozásának anyagi vonzata nem jelentős, legalábbis ha csak kis létszámú állandó titkársággal működik.

- A Kormánybizottság létrehozását könnyíti, hogy nem igényli a jelenlegi szervezetrendszer és feladatmegosztás azonnali, vagy nagyarányú változtatását - azaz nem okoz jelentősebb érdekkonfliktusokat.

A Kormánybizottság ellen szóló érvek:

- A Kormánybizottság /személyi összetételétől függően is/ hatékonyan megoldhat a szociálpolitikával kapcsolatos állandamhatalmi feladatokat, de nem, vagy csak igen kis mértékben, részlegesen biztosítja államigazgatási feladatok ellátását. Ennek megfelelően elvileg irányíthatja a d., e., f., g., h. alatt felsorolt feladatokat, de csekély szerepe lehet csak ezen feladatok megszervezésében, végrehajtásában /végrehajthatásában/.

- A Kormánybizottság nem, vagy csak korlátozottan tudja megoldani a b. feladatot, a szociálpolitika egészének összehangolt, rendszerszerű fejlesztését. Minthogy nem önálló gazdája a területnek, módja van áttekinteni és esetenként módosítani a

Minisztertanács elé kerülő javaslatokat, de nem tud tullepni azon a jelenlegi problémán, hogy azt lehet elsősorban áttekinteni és tárgyalási alapnak tekinteni, amit az illetékes főhatóságok a kormány elé terjesztenek. Csekély a befolyása arra, hogy egyáltalán mi kerül - vagy nem kerül - előterjesztésre. Ilyenformán nem biztosít megfelelő keretet az összefüggésekre figyelő fejlesztésre.

- Igen nagy kérdés, hogy hogyan tudja a Kormánybizottság érvényesíteni /érvényesíttetni/ az általa elfogadott elveket. Ebből a szempontból helyzete leginkább az Állami Ifjúsági Bizottsághoz hasonlítható. Az ÁIB szociálpolitikai helyzetelemzései és javaslatai /pl. a gyermek- és ifjúságvédelemről/ általában konceptuálisan tiszták, előremutatók voltak. A végrehajtás azonban ezt követően is az illetékes felügyelő tárcák, illetve területi szervek /gyámügy/ feladata maradt. Az ÁIB-nek pedig a külső elvi irányító pozíciójából igen kevés lehetősége volt a végrehajtásra, a szemléletre, a munkastilusra hatni e szerveknél. Hasonlóan kérdéses, hogy hogyan tudja a Kormánybizottság az általa képviselt elveket irányítási szálakon "lejuttatni" és beépíteni a gyakorlatba, a területi, vállalati stb. szociálpolitikai munkába.

- Még az sem teljesen egyértelmű, hogy a Kormánybizottság létrehozása nem ütközik hatásköri konfliktusokba. Mindenekelőtt az országos hatáskörű, ma lényegében funkcionálisan működő szervezetekkel /Országos Tervhivatal, Pénzügyminisztérium, Minisztertanács Tanácsi Hivatala, SzOT/ adódhatnak ilyen jellegű érdekütközések. Ennyiben eltér a helyzete a Tudománypolitikai Bizottságtól, amely nem elsősorban már meglevő elvi jelentőségű feladatokat vett át meglevő főhatóságoktól, hanem egy addigi ürt töltött ki.

- Bizonyos, eddig említett - a hatósági jogkör hiányából adódó - problémákat megoldana, ha a Kormánybizottság mellett Hivatal is működne. Ez azonban igen jelentősen megnövelné az anyagi kihatásokat.

- A Kormánybizottság működéséhez egy létrehozandó Szociálpolitikai Intézet jelentős segítséget adna /3.7. pont/. Ez

természetesen szintén költségnövelő tényező.

3.3. Szociálpolitikai Albizottság az Állami Tervbizottságon belül. E megoldás mellett szól valamennyi, a Kormánybizottságra vonatkozóan elmondott érv. További gyakorlati előnye, hogy nem szaporítja tovább a Kormánybizottságok számát, s kevésbé zavarja-bonyolítja a kormányzati munkát, mint egy önálló kormánybizottság. Épp ezért megszervezése is egyszerűbb.

Fontos elvi előnye az önálló kormánybizottsággal szemben, hogy szervezési módja elvileg biztosíthatja a gazdasági érdekekkel és szempontokkal való állandó ütköztetést és egyeztetést. Minthogy ez a szempont folyamatosan érvényesítendő, az Albizottság szerepe nem szűnne meg akkor sem, ha létrejönne az önálló szociálpolitikai tárca.

Az Albizottság hátrányai hasonlóak, de általában kisebb súlyúak, mint amelyeket a Kormánybizottság esetében említettünk.

3.4. Önálló, minisztériumi szintű, ágazati jellegű főhatóság.

A minisztérium mellett szóló érvek

- Egy szociálpolitikai minisztérium képes a kormány által meghatározott, illetve a kormány elé kerülő ügyek gazdasági és társadalmi oldalait és kihatásait áttekinteni, s a megfelelő szociálpolitikai következtetéseket levonni. /Az elfogadott koncepciónak megfelelő javaslattétel, illetve módosítási igények képviselése, a szociálpolitikai koncepció érdemi módosítása stb. - a feladat./

- Egy minisztérium képes a szociálpolitika kormányzati szintű komplex kezelésére: egyfelől a rendszerszerű fejlesztésre /b. feladat/, másfelől a szociális vagy szociálpolitikai érdekek képviselésére mindenfajta döntés esetén /c. feladat/.

- A minisztérium rendelkezhet pénzügyi alapok felett: így elemi módon érdekelt abban, hogy a szociálpolitikai források megfelelő nagyságrendben és biztonságosan rendelkezésre álljanak. A rendszerszerű fejlesztéssel meghaladható az a mai állapot, hogy a szociálpolitika egyes részletkérdései különböző

tárcáknál, összefüggéseikből kiragadva kerüljenek a kormány elé.

- Egy minisztérium képes a többé-kevésbé operatív /d., e., f., g., h. alatt felsorolt/ feladatok végrehajtására. Pontosabban: ezek megfelelő szintű ellátása saját működésének feltétele, s ezáltal minisztériumi érdek.

- Egy minisztérium érdekelt abban, hogy megfelelő területi hálózat működjön, amely a területi feladatellátást a minisztérium által kidolgozott koncepciónak, szemléletnek és munkastilusnak megfelelően hajtja végre. Ezt az érdekét képes is érvényesíteni, minthogy a szociálpolitikai területi hálózatok ágazati irányító szerve.

A minisztérium ellen szóló érvek

- Egy új ágazati minisztérium felállítása elég jelentős tárcaközi átszervezést igényel. Az elképzelhető, hogy egyes mai szervek /p., a társadalombiztosítás/ a továbbiakban önálló pozícióval rendelkeznek, s elvi kérdésekben, illetve gyakorlati döntéseknél csak egyeztetésre kerül sor - bár önálló minisztérium esetén ez nem szokásos és nem is feltétlenül jó megoldás. A felsorolt ágazati feladatok egy részét azonban az új tárcának meglévő minisztériumoktól kellene átvennie /pl. a "felnőttgondozást" az egészségügyi tárcától, a vállalati szociálpolitikát a pénzügyi tárcától stb./. Ezenfelül természetesen egy sor, eddig nem létező feladatot kellene megszerveznie. Ismeretes, hogy az át- és ujonnan szervezések mindig átmeneti működési zavarokkal járnak. Emellett az ágazati átrendezéseknél bizonyos ellenállás mutatkozhat az érintett főhatóságok részéről, illetve esetleg azon, már létező tárcaközi /kormány-/ bizottságok részéről, amelyek szociálpolitikai jellegű feladatokat látnak el, és ezek értelemszerűen átkerülnének az új főhatósághoz. /Ilyenek pl. az Állami Ifjusági Bizottság, ill. a cigányügyekkel foglalkozó Tárcaközi Koordinációs Bizottság./

- Tekintettel arra, hogy az új főhatóság csak a már meglévőkkel egyenrangú lehet, kérdés, hogy lesz-e elég hatalma, anyagi és erkölcsi ereje, hogy a szociálpolitikai érdeket mindenütt hatékonyan képviselje. Ez az érv egyébként amellel szól,

hogy ha egyáltalán létrejön új főhatóság, az ne /államtitkári vezetésű/ hivatalként szerveződjön, hanem minisztériumként.

- Felmerülhet az az aggály, hogy ha hivatalból egyetlen tárca veszi magára a teljes szociálpolitikai felelősséget, ez a többi területeken a szociálpolitikai szemlélet gyengüléséhez vezet. A szociálpolitika korábban említett meghatározásának megfelelően azonban az a helyzet, hogy a társadalom-, illetve szociálpolitikai szemlélet nem választható le élesen a társadalmi gyakorlat más területeiről, illetve a többi politikáról. A szociálpolitikai főhatóság elkülönülten csak bizonyos ágazati feladatokért felelős, emellett pedig /a többi funkcionális minisztériumhoz hasonlóan/ funkcionális egyeztető, koordináló szerepet játszik, minden más tárccánál képviselve a szociálpolitikai érdeket.

- Reális veszély, hogy egy önálló tárca /legyen minisztérium vagy hivatal/ önálló bürokrácianövelő tényezővé válik. A szabályozási, intézkedési, "rendcsinálási", egységesítési törekvések alig kerülhetnek el egy felső szintű, operative is működni akaró szervnél - viszont épp ezen törekvések válnak igen könnyen a bürokrácia melegágyává. Ha viszont kialakulnak a bürokratikus játékszabályok és szervezetek, akkor az állampolgárok kiszolgáltatottsága a maihoz képest még növekedhet is. Ezért főhatóság létesítése esetén igen fontos a demokratikus munkamegosztás, érdekérvényesítés és kontroll megszervezése.

- A minisztérium gyors megszervezése ellen szólnak bizonyos elvi személyi és anyagi érvek. Egyfelől nehéz addig megnyugtatóan kialakítani egy új főhatóság feladatkörét, tevékenységi rendjét és működési módját, amíg sem a szociálpolitika tartalmi és konceptuális kérdései, sem a területi szervezetrendszer kérdései nincsenek tisztázva. Másfelől megfelelően képzett szakemberek hiányában fennáll az a veszély, hogy az új minisztérium személyi állományán belül nem lesz elég súlya a megfelelő szakmai színvonalu és szemléletű szakelemnek. Végül pedig - még optimális átrendezés esetén is - elkerülhetetlenek bizonyos új költségek. /A szervezeti feltételek és működés anyagi vonzatai, az új feladatok ellátásához szükséges személyi állomány./

3.5. Szociálpolitikai Hivatal. Önálló tárca hiányában /kormánybizottság vagy más megoldás esetén/ egy Szociálpolitikai Hivatal megoldhatna számos operatív, adminisztratív, felügyeleti és ellenőrzési feladatot. Bizonyos körben intézkedési jogköre is lehet. A tárcához hasonlóan a területileg szervezett /tanácsokról leválasztott, illetve azon belül elkülönült/ szociális szolgálat felügyeleti és irányító szerve lehetne.

A Hivatal ellen szól, hogy hatásköre, a döntéseket befolyásoló lehetősége jóval kisebb, mint egy önálló tárcáé - viszont a tárca valamennyi problémája ebben az esetben is felmerül. /Feladatok átcsoportosítása, ebből adódó konfliktusok, költségesség stb./ Mindezt létrehozatala legfeljebb átmeneti megoldásként javasolható csak, amíg meg nem érnek a tárca felállításának feltételei.

3.6. Szociálpolitikai Társadalmi Tanács.

- A szociálpolitika működésének ma az az egyik legfőbb hiányossága, hogy nincs /alig van/ terepe az érdekmozgásoknak, az érdekképviseléseknek és érdekvényesítésnek. Valószínű, hogy ez a probléma nem oldható meg csupán igazgatási formákkal. E kérdés különösen élesen merül fel akkor, ha a szóban forgó érdekek nem, vagy kevéssé intézményesültek, illetve ha erős strukturális meghatározottságuk, társadalmi differenciáltságuk miatt alig tagolhatók be intézményes módon a meglévő - ágazati vagy funkcionális - kormányzati szervekbe. A szociálpolitikai érdekek társadalmi differenciáltsága és ellentmondásossága nem szorul különösebb bizonyításra, s az sem, hogy e tagoltság és ellentmondásosság jellemzőbb it, mint számos más - gazdasági vagy kulturális - érdek esetében. A szociálpolitikai érdekek strukturája a legnagyobb hasonlóságot az általában vett politikai érdekszerkezettel mutatja. Ez utóbbi érdekek mozgása pedig szokásosan valóban nem igazgatási formákhoz kapcsolódik. Egy Társadalmi Tanács a vázolt problémákat legalábbis részben megoldaná: megfelelő társadalmi keretet teremt központi szinten a szociálpolitikai érdekmozgásoknak. Ennyiben egyedülálló lehetőséget nyújt egy - a felsoroltak között nem is szereplő, de más reformtörekvésekkel, pl. a gazdaság új irányítási rendszerével

összhangban levő - új feladat megoldására.

- A Szociálpolitikai Társadalmi Tanács megfelelő keretet jelenthet ahhoz, hogy alulról felfelé építkező /területi/ társadalmi szociálpolitikai hálózatok csucsszerve legyen. Így pl. - bizonyos szervezeti módosításokkal - csucsszerve lehet a ma is működő, alkalmasint a maihoz képest kibővített jogkörű társadalombiztosítási tanácsoknak és bizottságoknak, illetve a tanácsok mellett működtetendő társadalmi bizottságoknak /lásd 4. pont/. Ugyanigy, minthogy tagjainak egy részét a már működő, illetve remélhetően a továbbiakban szaporodó érdekképviseleti egyesületek központi szervezetei, országos szövetségei delegálnák, ezeket a /valóban alulról felfelé építkező/ szociálpolitikai szervezeteket egyszerre képviselné és /bizonyos határok között/ összefogná.

- A fennálló jogszabályok értelmében /a TOT analógiájára/ a kormány felruházhatja a Tanácsot olyan jogositványokkal, amelyek révén a Tanács, illetve szervei hatékonyan bekapcsolható az állami döntési mechanizmusokba is. Így pl. a Tanács /titkársága/ véleményezési és egyetértési jogkörrel ruházható fel a szociálpolitikához kapcsolódó állami előterjesztések és döntések ügyében. A javaslattevési és döntési mechanizmusokba való bekapcsolódást elősegítheti, ha a Tanács elnöke /megfelelő kormánydöntés alapján/ tagja vagy állandó résztvevője a Minisztertanács üléseinek, illetve az elnök vagy titkár tagja a szociálpolitikával érintkező kormánybizottságoknak /ÁTB, GOB, ÁIB/. E fórumokon nagyobb lehet a társadalompolitikai súlya, mint a kormánybizottságnak, mert személyi összetétele kevésbé kötött, mint ez utóbbié, s tagjai - noha a tagolt szociálpolitikai érdekszerkezetéből több irányt és szint képviselnek - egyértelműbben szociálpolitikai beállítottságúak, mint a /főként meglevő, nem szociálpolitikai főprofilu állami hivatalok vezető képviselőiből/ kinevezett kormánybizottsági tagok.

- A Tanács gazdasági eszközigenye /kis létszámú titkárságot is számolva/ csekély. Működésének minőségét és hatékonyságát azonban /ugyanugy, mint a Kormánybizottság esetén/ valószínűleg csak egy háttérintézet biztosítaná - ami természetesen ebben az esetben is költségnövelő.

A Tanács ellen szóló érvek

- A szociálpolitika alapvető állami feladat. A Társadalmi Tanács államhatalmi és államigazgatási feladatok végrehajtására nem alkalmas. Elsődlegesen érdekérvényesítő és társadalmi kontrollfunkciója lehet. Ezért nem helyettesíthető az egységes /egy kézben levő/ állami felső szintű irányítást, de azzal párhuzamosan működve fontos szerepe lehet.

- Egy Társadalmi Tanács - a kormány által számára biztosított jogositványok ellenére - igen nehezen tud megfelelő sulyt képviselni a hatalmi strukturában. Hatalmi sulya részben személyi tényezőkön mulik /ez a Kormánybizottság esetén is igaz/, részben pedig azon, hogy milyen politikai, társadalmi, gazdasági háttérre támaszkodhat. A TOT esetében a hatékony működés hátterét a TESZÖV-ök, illetve általában a mezőgazdasági termelészövetkezetek jelentik. A Szociálpolitikai Tanács társadalmi bázisát biztosíthatnák a szociálpolitikai érdekszövetségek /a szakszervezeteket is ideértve/. Ám gazdasági bázist csak önállósuló, alkalmasint önkormányzati alapon működve a Tanácshoz kapcsolódó társadalombiztosítási rendszer jelentene.

3.7. Szociálpolitikai Intézet. Egy Szociálpolitikai Intézet feladata a tárca, a Kormánybizottság vagy/és a Tanács "kiszolgálása". E feladatok vázlatosan a következőkben körvonalazhatók:

- a kormány által elfogadott általános, egységes szociálpolitikai koncepció állandó karbantartása, korszerűsítése, illetve e munkák előkészítése, az OT-val és a szaktárcákkal való folyamatos egyeztetés;

- a koncepcióból adódó, illetve a valóságos folyamatok alapján megállapítható szociálpolitikai feladatok kijelölése, rangsorolása, a vonatkozó döntések érdemi, tudományosan megalapozott és a szaktárcákkal egyeztetett előkészítése;

- a kormány által hozott szociálpolitikai vonatkozású döntések végrehajtásának nyomon követése, "beválásuk" értékelése, a szükséges módosító javaslatok előkészítése;

- a szociálpolitika működésére vonatkozó információk fo-

lyamatos gyűjtése, a meglevő adatszolgáltatások /KSH, Társadalombiztosítási Főigazgatóság stb./ közvetlen felhasználásával, ezek másodlagos feldolgozásával vagy feldolgoztatásával /ami jelentős módosításokat is igényelhet, mert számos jelenlegi adatbázis inkább az ügyvitel és igazgatás, mint a társadalmi-szociális érdekek figyelembevételével készül/, s szükség esetén saját információgyűjtéssel;

- a szociálpolitikai szakhálózatok működésének vizsgálata, továbbfejlesztési elképzelések kidolgozása;

- a szociálpolitikai szakképzések /közép- és felsőfoku képzések, alap- és továbbképzések, különböző szakirányu, pl. szociális igazgatási, szociális munkás vagy humán szolgáltató jellegű képzések/ rendszerének, programjainak kialakítása, illetve folyamatos fejlesztése, karbantartása, a különböző tárcák felügyelete alatt folyó képzések tartalmi egyeztetése.

Az Intézet tehát szinte valamennyi felsorolt szociálpolitikai feladat teljesítéséhez hozzájárulhat. Teljes megoldást azonban /a kutatási jellegű feladatok kivételével/ nem nyújt, minthogy főhatóság hiányában operatív szerepe, adminisztratív, felügyeleti és intézkedési lehetőségei csekélyek. Megítélésünk szerint azonban a Szociálpolitikai Intézet profiljaként vázolt feladatok zöme ma teljesen ellátatlan, már meglevő intézetekre való ráterheléssel is csak nehezen és hézagosan oldható meg. Minthogy a szociálpolitika megfelelő működése e feladatok ellátását igényli, egy Intézet felállítása bármely irányítási rendszer esetén indokolt. Hovatartozása természetesen az elfogadott alternatívától függ.

Az Intézet ellen egyetlen érv szól, nevezetesen költségigénye /ami mai áron, 30-40 fős intézetnél 8-10 millió forintra tehető/. E probléma áthidalható lenne úgy, hogy előbb csak valamelyik ma létező háttérintézetben - pl. OT Tervgazdasági Intézet - alakulna önálló szociálpolitikai csoport, s ennek fokozatos fejlesztésével-bővítésével jönne létre az intézet.

A 3. pontot összefoglalva:

Logikai megfontolások és számos külföldi tapasztalat a-

lapján hosszabb távon a célszerű megoldásnak az önálló Társadalombiztosítási és Szociális Minisztérium látszik. Legalábbis ez az egyetlen olyan intézmény, amely a felsorolt feladatok együttes és összehangolt ellátására képes.

A Minisztérium gyors /azonnali/ felállításához azonban ma hiányoznak a feltételek. Ez legalább két-három éves előkészületet igényel.

Rövid távon a szociálpolitikai általános érdekképviselő legalább részleges gyors biztosítása, s egyben egy önálló főhatóság előkészítése érdekében indokolt egy átmeneti megoldás elfogadása. Ez lehet a Kormánybizottság, az Albizottság, illetve, esetleg ezek egyikével együtt, a Társadalmi Tanács. A Kormánybizottsághoz több tapasztalat áll rendelkezésre, az Albizottság a legegyszerűbb megoldás, a Tanács - részben éppen azért, mert újszerűbb - valószínűleg lendületesebben és hatékonyabban szolgálná a kitűzött célt.

Hangsúlyozzuk, hogy önmagában sem a Kormánybizottságot /Albizottságot/, sem a Tanácsot nem tartjuk hosszabb perspektívában elégségesnek. A kétféle - állami és társadalmi - szerv együttes léte esetleg tartós megoldás lehet. Kb. három év elteltével azonban a kialakított megoldás feltétlenül értékelendő - mindenekelőtt abból a szempontból, hogy mennyire volt képes eleget tenni a már körvonalazott vagy a továbbiakban kirajzolódó szociálpolitikai feladatoknak, s általában a szociálpolitikai érdek érvényesítésének.

Megjegyezzük, hogy amennyiben a későbbiekben önálló szociálpolitikai főhatóság létrehozására kerül sor, ez a Kormánybizottság működtetését valószínűleg feleslegessé teszi. Az Albizottság, illetve a Társadalmi Tanács /kevesebb feladattal/ továbbra is megmaradhatna, éppen a szükséges érdekmozgások és érdekképviselők biztosítása érdekében.

Szociálpolitikai Intézet felállítása bármely alternatíva esetén indokolt. Ez rövid távú feladat, amely a továbbiakban fokozatos fejlesztést igényel.

4. A szociálpolitika szervezeti rendszerének hosszú távú fejlesztése

A továbbiak arra a feltételezésre épülnek, hogy létrejön a szociálpolitika ágazati irányító szerve, bizonyos funkcionális koordináló szereppel. Ebben az esetben nyilvánvaló az a követelmény, hogy az ágazati funkciókat ellátó területi szervezetek ehhez a tárcához kapcsolódjanak.

Az államigazgatási megoldás bürokratizálódásának elkerülése, a lakosság közvetlen bekapcsolása az állami feladatok végrehajtásába általában kívánatos demokratizálási folyamat. Ennek lehetősége és szükségessége egyaránt nagyobbak tünik a szociálpolitikai ágazatnál, mint talán bármely más területen.

A szociálpolitika szervezeti fejlesztése tehát állami és társadalmi hálózatok egymás melletti párhuzamos működtetését jelenti. E hálózatok számos eleme ma is létezik - legalábbis formálisan. A fejlesztés így csak részben jelent át- vagy ujonnan szervezést, részben mai keretek kisebb átalakításáról és tartalommal megtöltéséről van szó.

4.1. Rövid áttekintés a jelenlegi helyzetről. Pillanatnyilag a szociálpolitika területi szervezete meglehetősen széttagolt. A pénzbeni juttatások jelentős része a társadalombiztosítás rendszerén belül kerül a lakossághoz. Ez ma egy hivatali szervezetrendszerből /SzOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága, illetve Társadalombiztosítási Igazgatóságai/, valamint társadalmi típusu - részben területileg szervezett, részben ágazatokhoz, illetve vállalatokhoz kapcsolódó - szervekből áll. A szakszervezeti szervek delegálják az igényeket elbíráló /vagy az elbírálásban részt vevő/ társadalombiztosítási tanácsokat és bizottságokat. Ezek felett ellenőrzési jogkörrel, továbbá jogalkotó hatáskörrel rendelkezik a SzOT mint testület, illetve ellenőrzési jogköre van más szakszervezeti szerveknek /szakszervezeti bizottságok stb./.

A pénzbeni juttatások kisebb részét, az un. rászorultsági alapon nyújtott segélyeket a tanácsok különböző osztályai /csoportjai stb./ osztják el, amely osztályok ágazati felügye-

letét különböző főhatóságok látják el. /A gyámügy felügyeleti szerve az MTH és az MM, a felnőttgondozásé az Egészségügyi Minisztérium stb./

A természetbeni juttatások biztosítása ugyancsak különböző főhatóságok, illetve - területi szinten - általában a tanácsok feladatkörébe tartozik. Ezt kiegészítik vállalati és esetleg egyéb források.

A személyes szolgálatok hálózatainál /védőnők, nevelési tanácsadók, felnőttgondozás, gyámügyi gondozás, börtön utáni pártfogó felügyelet stb./ teljesen hiányzik az egységes szemlélet, szervezet stb. Noha itt lenne legindokoltabb az egységes keret, hiszen valamennyiük munkája az egyénekre, családokra irányul, itt a legnagyobb a széttagoeltság. Egy részük főhatósági felügyelettel a tanácsok különböző osztályainak keretében működik, más részük közvetlenül országos főhatóságokhoz, vagy ezek területi szerveihez tartozik. /Igy pl. a börtönből szabadultak pártfogó felügyeletét ellátó hálózat a Megyei Biróságok mellett működik./ A hálózatok egymással intézményesen nem tartanak kapcsolatot, többnyire még a tanácson belül sem.

Elvileg léteznek továbbá a tanácsok mint államhatalmi szervek mellett szervezett, tanácstagokból álló ún. társadalmi bizottságok. Ezek azonban kevés kivétellel még formálisan is alig működnek. Szembetűnő - noha nem egyszerű ok-okozati összefüggésről van szó -, hogy ez utóbbi szférákban különösen nagyok a lemaradások, hiányok, szemléleti problémák.

A szociálpolitika távlati korszerűsítése egyfelől a különböző szférák relativ önállósítását /anyagi alapjaik elkülönített biztosítását/, másfelől koncepcionális és összehangolt fejlesztésüket biztosító szoros együttműködésüket, végül pedig azt követeli meg, hogy növekedjen a területi önállóság, s hogy a hatékony társadalmi részvétel és ellenőrzés minden szférában és minden területi szinten megvalósuljon.

4.2. Területi hivatali szervezetek. A - pénzbeni járandóságokat elosztó - társadalombiztosítási rendszer szervezete vertikálisan szinte teljesen kiépült. A rendszerből csak a legalsó települési szintek hiányoznak. Ez a hiány különösen abban

az esetben jelent problémát, ha a társadalombiztosítás átveszi /vagy megtartja/ bizonyos, nem biztosítási alapon fizetendő pénzbenei juttatások kezelését /pl. állampolgári jogon járó családi pótlék vagy gyes/. Minthogy kis településekről van szó, ahol tanács sem működik, elképzelhető egy "falugondnok" vagy/és tanácstag delegálása vagy megválasztása és ilyen jellegű feladatokkal való megbízása. E kérdés megoldásának szükségessége nyilvánvaló - több intézménynél folynak ilyen jellegű vizsgálódások.

A természetbeni alapellátások és a személyes szolgálatok-szolgáltatások biztosítása a helyi tanácsok feladata. Voltaképpen azonban két teljesen különböző típusu feladatról van szó.

A helyi infrastruktúra fejlesztése hagyományos állami-gazgatási ügykör. Megfelelő normatívák, pénzügyi alapok, helyi döntési önállóság és lakossági bekapcsolódás esetén a tanácsok mai szervezetükben hivatottak ezen ellátások biztosítására. A felsorolt feltételek ugyan ma nincsenek, vagy csak részben vannak biztosítva. Elméletileg azonban a mai tanácsi szervezet lényeges módosítása nélkül megteremthetők. A már említett "falugondnoki" rendszer a tanács nélküli települések mai rossz helyzetét e tekintetben is javíthatná.

A szociális szolgálatok, szolgáltatások és ellátások nyújtása, illetve a szociális ügyintézés nem vagy csak részben tekinthető hagyományos államigazgatási feladatnak. A már elmondottak szerint különösen itt lenne szükség az egységes működési keretre, amelyet azonban még ki kell építeni. Erre vonatkozólag eddig két alternatíva került szóba:

- önálló szociális hivatali hálózat;
- a helyi tanács titkára mellett működő szociális hivatalok.

Az önálló hálózat jobban biztosíthatja a bürokratikus kötöttségektől való elszakadást, s esetleg a fejlesztést /amennyiben erre saját alappal rendelkezne/. Ebben az esetben ugyanis megszűnik az a mai helyzet, hogy a szociális gondozást végző hálózat teljes létszáma az igazgatási létszámhoz tartozik, s így fejlesztése a bürokrácia növekedéseként jelenik meg.

Több érv szól azonban a tanácshoz tartozó, de relative önálló hivatal létrehozása mellett. Mindenekelőtt ez a konstrukció nem igényel új jogi szabályozást, minthogy ilyen tanácsai hivatalokra van precedens; szervesen illeszkedik abba az elgondolásba, hogy legyen önálló szociálpolitikai minisztérium: az új tárca lenne a tanácsai szociális hivatalok ágazati irányító szerve. A tanácsokon belüli hivatal nem hoz létre új párhuzamosságot: a helyi igények kielégítésénél megmarad a tanács koordináló szerepe. Mindemellett megoldaná a tanácson belül a szociális ügyek egy helyre összpontosítását. Megjegyzendő, hogy azért javasoljuk a hivatali konstrukciót önálló osztály helyett, mert ez növeli a szociális munka rangját: az állampolgárok számára jobb megközelíthetőséget biztosít, kevesebb a tradicionális kötöttség, több lehetőség van újításokra, rugalmas változtatásokra.

Akár önálló szervezetként, akár tanácsai keretben jön létre a szociális hivatal, ehhez kapcsolódna valamennyi jelenleg működő szociális gondozást végző hálózat, alkalmasint azok is, amelyek ma nem a tanácsokhoz tartoznak. Ezen belül kellene megszervezni továbbá új, ma nem létező gondozási formákat, illetve az egyének-családok életét segítő humán szolgáltatásokat és szolgáltatásokat. Ezenkívül idetartoznának

- a létező és még létrehozandó tanácsadó szolgálatok /nevelési, házassági és családi, jogi tanácsadó stb./;

- a létező és még létrehozandó szociális intézmények /otthonok, napközik/;

- azok a szociális ügyek, amelyek egységesen nem szabályozhatók, és megoldásuk - körültekintő és szakértő megítélés alapján - különböző eszközöket igényelhet. Ma ezen ügyek egy részével szinte egyáltalán nincs hova fordulni, a megoldások pedig igen gyakran lélektelenek;

- a szociális hivatal feladata lenne a helyi /egyéni, családi/ helyzetek olyan szintű ismerete, ami már megszünteti az alapvető szükségletek kielégítésének esetlegességeit.

A szociális hivatalok tehát a szűk értelemben vett szo-

ciálpolitikai ágazathoz tartozó feladatok egy részét látnák el. A koordinált fejlesztés érdekében azonban szorosan együtt kellene működniük az ágazat másik "saját" hálózatával, a társadalombiztosítással, s a lakossági szükségletek kielégítése érdekében működő más tanácsai részlegekkel, mindenekelött az infrastruktúrát fejlesztő, az oktatási és az egészségügyi osztályokkal. Külön fontos kérdés ezen belül, hogy hogyan teremthető szerves kapcsolat a szociális hivatal és az egészségügynek a lakosságot helyben érintő ellátásai - körzeti orvosi, preventív, rehabilitációs stb. munkák - között.

A szociális hivatalok továbbá - foglalkoztatási és egyéb, a vállalatok révén vagy azok segítségével megoldható ügyekben - kapcsolatot tartanának a területen működő vállalatokkal. Kapcsolatban állnának emellett az adott területen működő szociális érdekképviseleti szervezetekkel, egyesületekkel, szövetségekkel, illetve öntevékeny lakossági csoportokkal. E kapcsolatok kiépítésének és fenntartásának szervezeti keretét a 4.3. pontban leírt társadalmi bizottságok jelenthetik.

Ebben az esetben is nyitott kérdés, hogy milyen módon szerveződhetne a szociális munka a kis településeken, ahol szociális hivatal nem hozható létre. Ez esetben ismét a "falugondnok" látszik megoldásnak.

Jelentős probléma, hogy kik, milyen képzettséggel dolgoznának a szociális hivatalokban és általában a szociálpolitika-hoz kapcsolódó területeken. Ugy tűnik, hogy a lehető leggyorsabban fejlesztést lehetővé tevő döntést kellene hozni legalább kétfajta képzésről:

- az inkább igazgatási jellegű munkakörök ellátásához szükséges "szociális igazgatási" képzés formájáról és tartalmáról;
- a lakossággal közvetlenül kapcsolatban álló szolgáltató hálózatok számára a "szociális munkás" képzésről.

Jelenleg e két képzés csak részlegesen, kezdetleges formában vagy igen szűk körben folyik. Megfelelő felkészültségű és szemléletű dolgozók nélkül azonban aligha teremthető meg a jól működő felső szintű és helyi szociálpolitika.

4.3. Területi társadalmi szervezetek. A korábban elmondottak szerint a szociálpolitika minden szférájában biztosítandó az állampolgárok részvétele a döntések előkészítésében, bizonyos helyi jellegű döntések meghozatalában, s ellenőrzési lehetősége a döntések végrehajtása felett.

A társadalombiztosítás hivatali hálózata mellett léteznek társadalmi szervek, bár bizonyos formai és tartalmi változtatásokra szükség lenne. Formailag módosítandó, hogy jelenleg csak a szakszervezetek delegálnak tagokat a társadalombiztosítási tanácsokba /bizottságokba/. A tagság kibővitendő lenne valamennyi érintett lakosságcsoporthoz képviselőivel /nyugdíjasok, rokkantak, gyermekesek stb./. Ez a módosítás már szinte automatikusan hozna magával tartalmi változásokat. Ezen túlmenően - a gyakorlat elemzése alapján - vizsgálandó, hogy esetenként hogyan tehető érdemibbé a társadalmi kontroll. Számos esetben már ma is hatékonyan működnek e tanácsok, illetve bizottságok, van tehát általánosítható tapasztalat.

A tanácsok mellett működő társadalmi bizottságok helye és szerepe jóval kevésbé kialakult. Itt legalább a következő lépésekre lenne szükség:

- a létező szociálpolitikai bizottságok "profiljának" újra meghatározása, a szociális hivatallal való kapcsolatuk megteremtése; a területi infrastrukturális fejlesztést ellenőrző új bizottság létrehozása /vagy a meglévő Építési és Városfejlesztési Bizottság feladatkörének ennek megfelelő meghatározása/;

- a bizottsági tagság kibővitése a választott tanácstagok mellett legalább két kategóriával: a területen működő szakemberekkel, akik növelnék a bizottságok kompetenciáját, hitelet; valamint a területen élő - szervezett és nem szervezett - érdekelt csoportok választott vagy kooptált képviselőivel /idősek, cigányok, segélyezettek, sokgyermekesek, börtönviseltek stb./. Ez biztosítaná a különböző érdekek megjelenését;

- a bizottságok feladatkörének és hatáskörének felülvizsgálata és /valószínűleg/ átalakítása.

A társadalmi bizottságokat a fenti és ahhoz hasonló átalakításokkal képessé kellene tenni a helyi igények ismeretére, közvetítésére, a helyi döntéshozatalban ezen igények érvényesítésére, a döntések megvalósításának ellenőrzésére, s mindezek alapján a helyi társadalmi erők mozgósítására, szervezésére a közösen elfogadott célok érdekében.

A szociálpolitikai társadalmi szervek hálózatának ugyanúgy alulról felfelé kellene kiépülnie, ahogyan a területi hivatali szervet építkezik. A nehezen megoldható problémát ezuttal is a kisebb települések jelentik.

4.4. A szociálpolitikai szervezetrendszer finanszírozása. A szociálpolitikai, illetve ahhoz szorosan kapcsolódó tevékenységi körök /pénzbeli járandóságok, infrastrukturális fejlesztés, személyes, illetve humán szolgáltatások és szolgáltatók/ összehangolt és egyenletes fejlesztésének számos pénzügyi feltétele van. E probléma bonyolultsága miatt a részletes kimunkálás hosszabb időt igényel. A főbb fejlesztési elveket célszerű mégis ebben a szakaszban felvázolni, hogy dönteni lehessen az előkészítés munkálatainak megfelelő orientálásáról.

A szervezetrendszer hatékony működésének pénzügyi feltételei az eddig kialakult elképzelések szerint a következők:

- Az egyes tevékenységi körök /pénzbeni járandóságok, infrastruktúra, ellátást nyújtó hálózatok/ központilag kialakított, nagy vonásokban rögzített normatívák szerint elkülönített, önálló pénzalapokkal rendelkezzenek. Az elkülönítés célja annak biztosítása, hogy ne ismétlődhessen meg az a multbeli helyzet, ami a globális összeg egyoldalú felhasználásával - egyes tevékenységi körök nagymértékű lemaradásához vezetett;

- A területi pénzügyi önállóságot biztosítani kell azokban a tevékenységi körökben, ahol ez értelmezhető, azaz lényegében a tanácsoknál. /A társadalombiztosítási ellátásoknál központi döntések automatikusan biztosítják a megfelelő területi elosztást./ E követelmény voltaképpen azt jelenti, hogy a helyi tanácsok a jelenleginél nagyobb alapokkal önállóbban rendelkezzenek. Az alapok helyben maradó és központilag átadott források kombinációjából keletkeznének - számos kérdés tisztázása után.

/Igy pl. vizsgálendő, hogy hogyan kell figyelembe venni a források nagyságrendjének meghatározásánál a jelenlegi ellátottsági szinteket: a település tényleges szerepét; az ott működő intézményeket; hogy kell-e és milyen normákat kell kidolgozni az alapellátásokra, s milyen határidőket kell ezek elérésére meghatározni stb. Tisztázandó, hogy milyen legyen a helyben maradó és a központból átadott források aránya; hogy milyen adó-módosításokat igényel a helyben maradó források növelése stb./

- A területi fejlesztéshez a folyamatosan rendelkezésre álló források mellett szükség lehet külön, a területi bevételekből törlesztendő hitelekre. Jelenleg ilyen, a nem-termelő infrastruktúra fejlesztését szolgáló hitelfelvételi lehetőség gyakorlatilag nincs. Bizonyos hazai és külföldi tapasztalatok arra mutatnak, hogy ilyen hitelforrások /pl. a lakossági takarékbetétekből, kötvényjegyzésekből, vagy - ha van - a társadalombiztosításnál felhalmozódó "tőkéből"/ jól szolgálják a helyi erők önállósodását, mozgósítását. /Megjegyzendő, hogy itt olcsó, alacsony kamatu vagy ingyenes hitelekről van szó./

Összefoglalva a szociálpolitika szervezetének kérdéseit:

- Felső szintű ágazati irányítás kialakításával egyidejűleg létrehozandó az az alulról felfelé kiépített szervezetrendszer, amely az ágazati feladatokat képes ellátni.

- Fokozatosan biztosítandó, hogy a szociálpolitika három fő szférája /pénzbeni járandóságok, infrastruktúra, személyes, illetve humán szolgálatok és szolgáltatások/ egymástól elkülönülő, relative önálló, egymással azonban kapcsolatot tartó szervezeti keretek közé kerüljön.

- Mindhárom "hivatali" intézményrendszer mellett biztosítandó a társadalmi, állampolgári beleszólás és kontroll, megfelelően kialakított társadalmi tanácsok, illetve bizottságok útján. Ez - általában - már meglevő keretek formai-tartalmi átalakítását jelenti, tehát viszonylag gyorsan elindítható folyamat.

- A három intézményrendszer önálló pénzalapjai megte-remtendőek. A társadalombiztosítás esetében a kérdés viszonylag

egyszerűen rendezhető. A másik két esetben a jelenlegi elosztási mechanizmusok lényeges változtatására, az adók és költségvetési támogatások új kombinációira, fejlesztési hitelek lehetőségeinek megteremtésére lenne szükség. Itt hosszabb előkészítésre, továbbá ezt az előkészítő szakaszt megalapozó viszonylag gyors elvi döntésre lenne szükség.

- Minden szociálpolitikai tevékenységi körnél biztosítani kell a megfelelő színvonalu és szemléletü képzést. E nélkül sem elkötelezett és korszerűen gondolkodó hivatali apparátus, sem jól működő humán szolgáltató hálózatok létrehozása nem sikerülhet.

A KOMMUNISTA IFJUSÁGI SZÖVETSÉG KÖZPONTI BIZOTTSÁGÁNAK
VÉLEMÉNYE A SZOCIÁLPOLITIKAI KONCEPCIÓHOZ^{x/}

A társadalmi-gazdasági kérdések jó néhányára a tudomány még nem tudott megfelelő választ adni. Ezért most, amikor a szociálpolitika gyakorlatának áttekintése és továbbfejlesztése napirendre került, fontosnak tartjuk, hogy pontosítsuk a meglévő rendszer objektív céljait. A deklarált célok és a kialakuló társadalmi problémák összevetése kiindulópontot adhat a nem, vagy nem kielégítően megoldott problémák feltárásához, megoldásához és a szociálpolitika koncepcionális továbbfejlesztéséhez.

I.

Ezért a következő fontosabb elveket javasoljuk:

- Célszerűnek tartanánk a gazdasági és szociálpolitikai hatékonyság biztosítása érdekében a gazdasági és szociálpolitikai szféra lehetséges szétválasztását /pl. a bér- és árrendszer területén, a vállalati lakástámogatásnál stb./. Azon javakhoz és szolgáltatásokhoz, amelyeket eddig nem vagy csak részben funkcionáltatunk áruként és a jövőben áruvá alakítjuk, a szükséges fedezetet biztosítsuk a bérekben és jövedelmekben.

- Ez a különválasztás logikailag is feltételezi az egyéges, hatékony és különböző időtávlatokban is érvényes szociálpolitikai koncepció kialakítására és megvalósítására szolgáló új szociálpolitikai intézmény- és mechanizmusrendszert. A szociális tevékenység sok helyi, területi, egyéni és éppen ezért sajátos feladatot jelent, amelyek ellátására csak egy rugalmas, helyi szinten nagy önállóságu, kezdeményezőképes intézményrendszer alkalmas. A demokratikus ellenőrzés, a rugalmas-

^{x/} Az anyagot rövidített formában adjuk közre.

ság és hatékonyság biztosítása érdekében az új szervezetnek integrálnia kellene a helyi, közösségi, alulról épülő kezdeményezéseket, érdekvédelmi törekvéseket, a lakossági részvételt.

- Az esélyegyenlőség biztosítására, a hátrányos helyzet megszüntetésére a szociálpolitika eszközeivel is hatékonyabban csökkenteni kellene azoknak a mechanizmusoknak a hatását, amelyek a társadalmi rétegek között és területi különbségek alapján a családok, a fiatalok körében társadalmi különbségek és hátrányok kialakulásához és halmozódásához vezetnek, mert az életkor későbbi szakaszában e különbségek jó része felerősödött formában jelentkezik és a társadalmi viszonyok megmerevedéséhez vezet. /Pl. iskolai képzésünk mai rendszere erősen szelektál és megnehezíti a mobilitást, az egyik szakmából, rétegből a másikba való átlépést, a lakásköltségek nagysága, a hozzáférhetőség nehézsége miatt a családi helyzet átöröklődik./

- Javasoljuk kiemelt célkitűzésként kezelni, hogy az új szociálpolitikai koncepció csökkentse a hátrányok halmozódását és egymáshoz kapcsolódását.

- További szempontok nélkül mindenkinek, aki munkaképtelen, biztosítsuk a létminimumot.

- A szociális jogosítványokat ki kellene egészíteni a reálértéket biztosító automatizmusokkal. /Ha majd gazdasági helyzetünk lehetővé teszi, a relatív értéket biztosító automatizmussal is./

- Célszerű lenne továbbfejleszteni a szociális támogatások odaitélésének mechanizmusát. /Jelenleg segélyt csak az kaphat, aki kér; a tanács csak kiosztja a segélyt és nem gondoskodik átfogóan minden rászorulóról; a rászorultság megítélőit segítő céljokkal ellentétes "takarékosági" érdekelttség is köti./ A megoldás két irányban képzelhető el: egyfelől bizonyos körben, feltételeknél automatikus legyen a segítség, másfelől a rászorultság megítélői szociálpolitikai képzettséggel rendelkező szakemberek legyenek, akik a segélyezésnél szélesebb cselekvési lehetőséggel rendelkeznek és egyértelműbb az érdekelt-ségi feltételrendszerük is.

- A természetbeni juttatások gyakran nem céljuknak megfelelően működnek, ezért javasoljuk a céloknak jobban megfelelő megoldások keresését. /Pl.: 1. a hálózat területileg nem egyformán kiépült, a juttatás kerete szűkös és nem egyformán hozzáférhető: egészségügyi ellátás, gyermekintézmények, tanácsi lakás; 2. az egyenlőtlenség a társadalmi réteg szerint jelentkezik: a mezőgazdasági dolgozók nehezebben tudnak munkájuk miatt üdülni menni; 3. a kedvezmény elérhetősége kötődik a jövedelem nagyságához: kultúra; 4. a szükséglet szintje eltérő: egyetemi továbbtanulás./

- Általában fontos célnak tartjuk a szociálpolitika terén is a kezdeményezések, az érdekvédelem, a mozgástér és a formák lehetőségeinek tágítását. /Pl. a nyugdíjasoknak nincs önálló érdekvédelmi szervezetük; a rugalmasabb részmunkaidős foglalkoztatásnak nincs hagyománya./

- A fejlődéssel megjelenő, a társadalompolitikából deriválódó új feladatcsoportokhoz kapcsolódó politikák, a meglévő és létrehozandó intézmények jelentős részét célszerű lenne egységes és komplex irányítás alá helyezni /népesedés-, család-, nő- és ifjúságpolitika, rehabilitáció, családgondozói, mentálhigiénés hálózat, egészségügyi politika, stb./ azzal, hogy önálló területük és határaik, eszközrendszerük és függőségi viszonyaik egyértelműen kerüljenek meghatározásra.

- A nemzeti jövedelem szociális célú felhasználása, a lakossági infrastrukturális fejlesztések a társadalmi-gazdasági fejlődés elengedhetetlen hajtóerői, helyes arányuk kialakítását fokozottabban biztosítani kell.

- A munkakörülmények, a munkahelyi viszonyok humanizációját tovább kell fejleszteni; a szociálpolitikai szemponton túl ezzel termelési, alkotói hajtóerőket is aktivizálhatunk.

- A család, az életmód sok területen konfliktusos, labilis helyzetbe kerül, de a sérült családok támogatására nincs intézményesült rendszerünk /szociális munkások/.

- A fogyasztói ártámogatások azon részét, amelyet lehet és érdemes, közvetlen pénzbeni segítségre kellene átváltani

olyan konkrét technikai megoldásokkal, amelyek biztosítják a cél szerinti felhasználást. Ezt indokolja, hogy a családok elsősorban a közvetlen pénzbeni támogatásokat érzékelik, másfelől az ártámogatások nem segítik elő a takarékos gazdálkodást a támogatott javakkal és szolgáltatásokkal.

- Meg kellene oldani a szociálpolitikai tevékenységet végzők különböző szintű szakmai képzését /egyetem, főiskola/, mert ez nagyban emelné a szociális ellátás színvonalát.

- A területi eltérések mértéke indokolja, hogy a területi politikában szociális elemek is legyenek. /Vannak települések, ahonnan az alapellátások teljesen kivonultak; ha ezeket az ellátásokat integrálnánk, javíthatnánk az ott lakók, gyakran tehetetlen öregek helyzetén. Pl. a boltos postás, tanácsai képviselő stb. lenne egyszemélyben; a különböző alapellátási funkciók integrálása költségmegtakarítást biztosítana a kulturális területen már ismert integrált intézmény mintájára./

- Az információs rendszert a szociálpolitika igényei szerint tovább kellene fejleszteni a tanácsok, illetve az új intézmények jobb kiszolgálására.

II.

Részletesebben térünk ki azokra a szociálpolitikai területekre, amelyek a legfontosabbak az ifjúság számára. Általában fontosnak tartjuk, hogy a különböző társadalmi folyamatok hatására a fiatalok helyzete az idősebb generációhoz viszonyítva ne romoljon, azaz minden újonnan munkába álló generáció esetében az életpálya-esélyek legalább olyanok legyenek, mint amilyenekkel a korábbi generációk rendelkeztek hasonló korukban.

A fiatalok lakáshelyzete

Célszerűnek tartanánk a szociálpolitikai jellegű támogatás egyértelmű elválasztását a lakástulajdon- és a települési, építési formáktól. A család mindenkori szociális körülményei alapján kapjon támogatást a lakásépítéshez, -fenntartáshoz vagy -szerzéshez.

- Deklaráljuk mindenki számára a minimális lakásszükséglet kielégítéséhez való jogot.

- A szociális bérlakások jelenlegi elosztási rendje egy pillanatnyi állapot szerint differenciál és - ebből következően - nem képes figyelembe venni a jövedelmi viszonyok változását. További gond, hogy vidéken, falun nincs is ilyen lehetőség, ezért a kedvezményes formák tágításával, fenntartási támogatással, vagy más módon e hátrányt célszerű lenne csökkenteni.

- A termeléspolitikai érdeket szolgáló, illetve vállalati lakásokat a szociális lakásformától - más társadalmi rendeltetésüknek megfelelően - különítsük el.

- A fiatalok számára nagyon fontos az első lakás biztosítása. Ennek megszerzését megfelelő pénzügyi rendszerekkel, hitelekkel támogatni kell. Hasonlóan fontos, hogy legyen intézményesen biztosítva a továbblépés lehetősége is.

- Biztosítani kellene a szociális támogatás reálértékének megtartását, illetve emelését.

A gyermeknevelést segítő intézkedések

A fiatalok számára több szociálpolitikai segítséget kell adni úgy, hogy egyben a hátrányos helyzet is csökkenjen. A gyermeknevelés feltételei elengedhetetlen részét képezik a fiatalok önálló életkezdésének, a társadalmi juttatások a pályakezdés, a lakáshoz jutás, az otthonteremtés feltételeivel szoros kölcsönhatásban határozzák meg a fiatalok helyzetét.

- A népesedéspolitika - ellentétben a szociálpolitika kiegyenlítő jellegével - diszkriminatív; bizonyos gyermekszámu családoknak kedvez, másoknak pedig nem /1, illetve 3-nál több gyermekek/. Véleményünk szerint a megszületett gyermeket nem szabad "megrövidíteni". Javasoljuk, hogy biztosítsunk családi pótlékot az 1 gyermekeknek, s 3 gyermek után lineáris legyen a pótlék, ne degresszív. A népesedés minőségi céljait más módon, érdemibb iskolai neveléssel, jobb tanácsadó, gondozó munkával, a társadalmi megítélés, felelősség alakításával kell elérni. A szociálpolitika több problémája a népesedési helyzet

hullámvázásából fakad, amit célszerű lenne csökkenteni.

- A juttatások rendszere nem kellően számol a család gazdasági és szocializációs funkciójának napjainkban is folyó átalakulásával, a nők társadalmi helyzetének megváltozásával. Az infrastrukturális háttérrel együtt a jelenlegi jogszabályok nem nyújtanak módot a családok, a nők számára, hogy a létező vagy szűk alternatívák közül a számukra megfelelőt válasszák /pl. bölcsőde - gyés, kevés férőhely - alacsony összeg; a gyés-en lévő anya gyermekét nem veszik fel óvodába/.

- Ha a gyermek megbetegedik vagy károsodással születik, a megfelelő intézmények és támogatások hiányában a családra túl sok teher nehezedik. Másfelől, továbbhaladva azon az úton, amelyet az új gyés-rendelet kijelöl, a szabályozási és szemléleti feltételek alakításával csökkenteni kell a rugalmas munkavállalói lehetőségek gátjait. Rövidebb időben, bedolgozói rendszerben vagy más hasonló szabadabb formában dolgozó nőknél a család anyagi helyzete nem változna olyan nagy mértékben a gyermekvállalás előttihez képest, másrészt a töredék munkaidő hasznosításával a munkaidőalap is nőhetne.

- A gyermekes családokat támogató juttatási rendszer nem mérsékli a gyermekszámból adódó jövedelemkülönbségeket, a pénzbeni támogatások reálértékének megőrzésére semmiféle automatizmus nem működik, így az áremelések nem kerülnek ellentételezésre.

- Célszerű lenne a gyés továbbfejlesztése az anya és az apa egyenlő jogának elismerésével és az ellátásnak a felsőoktatásban részt vevőkre való kiterjesztésével.

- A családgondozó hálózat kiépítésével és az állami nevelés javításával fejleszteni szükséges a veszélyeztetett gyermekekkel való foglalkozást. Létre kell hozni az ifjúkori szenvedélybetegségek és személyiségzavarok feltárására és kezelésére megfelelő rendszert. Komplex egységes szociálpolitikai hálózatra gondolunk, amely az előbbi speciális feladatok ellátására is megfelelő szinten képes.

- Egyszerűsítsük az örökbefogadás ügyintézését, segítsük a nevelőszülői hálózat dinamikus növekedését, akár azon az

áron is, hogy az örökbefogadó családot a lakáspolitikai területén kiemelten kezeljük.

- A diákszociális ellátást tudatosabban kell az esélyegyenlőtlenség megszüntetésének, a fiatalok önállóságra, felelősségre nevelésének eszközévé tenni, biztosítani kell az ellátás mennyiségének, színvonalának növelését és reálértékének megőrzését.

III.

Az új szociálpolitikai koncepció további tényezőit, eszközeit, módját illetően a következőket javasoljuk:

- Javasoljuk az egységes irányba mutató, a gazdaságról leválasztott szociálpolitika irányításának integrálását egy új egységes központi irányító szervbe. E szervezet tevékenysége elsősorban az elvi irányításra terjedne ki és helyet hagyna a korábban már említett alulról való építkezésnek. A társadalmi szervek helyi és országos szinten is beleszólási, illetve vétőjoggal bírnának az új szociálpolitikai intézményrendszer intézkedéseit illetően /szakszervezet, Hazafias Népfront, KISZ, TOT, vakok, mozgássérültek szövetsége stb./. Az új szerv alá tartozna felügyeleti szinten a társadalombiztosítás, a mai Egészségügyi Minisztérium tevékenységi köre, a tanácsok szociális feladatai és esetleg a kommunális, infrastrukturális feladatok egy része is.

- A társadalombiztosítást célszerű lenne valóban biztosítássá, azaz saját alapjaiból működővé és gazdálkodóvá alakítani, a költségvetési átfolytatás kikerülésével /egészségügyi ellátás, nyugdíjak/. Ez nem jelentené az ingyenes, mindenkire kiterjedő egészségügyi ellátás feladását. Ily módon megoldódna az a jelenlegi probléma, hogy az érintett területek csak a maradék-elv alapján jutnak működésükhöz szükséges alapokhoz és fejlesztési lehetőségekhez.

- A vállalati szociálpolitika objektív szükségletekhez kötődik, de vannak tisztán gazdasági indíttatású elemei is, amelyek egyedileg nem sorolhatók a szociálpolitika körébe, mert

olyanokat kedvezményeznek, akik nem hátrányos helyzetűek, illetve az átlagnál jobb körülmények között élnek. A vállalati demokratizmus javításával, fejlesztésével, a vállalati különbségek megfelelő - de nem adminisztratív - kezelésével a problémák csökkenthetők. A vállalati szociálpolitika jövőjét, helyét, szerepét e tényezők figyelembevételével célszerű meghatározni.

- A végleges megoldás kialakításáig javasoljuk egy elvi tanácsadó, koordináló testület létrehozását, hogy a kiéleződő és sürgősen megoldandó problémák kezelésére szolgáló intézkedések megfelelően az új koncepció szellemének, továbbá hogy koordinálják és sorolják a szociálpolitikai fejlesztési elképzeléseket, beindítsák a megfelelő szakemberképzést, létrehozzák az új szociálpolitikai intézményrendszer gazdasági, intézményi feltételeit, s annak megszületéséig képviseljék a szociálpolitikai érdekeket. A testületet az érdekelt intézmények, társadalmi szervek és mozgalmunk képviselőiből javasoljuk összeállítani.

Budapest, 1982. augusztus

A MAGYAR NŐK ORSZÁGOS TANÁCSÁNAK
ÉSZREVÉTELEI ÉS JAVASLATAI AZ EGYSÉGES SZOCIÁLPOLITIKAI
KONCEPCIÓ KIALAKÍTÁSÁHOZ

I. A szociálpolitika helye, célja, feladata

A szociálpolitika a társadalompolitikának egyik fontos speciális ága. Célját, feladatait a társadalompolitika értékei határozzák meg. Sok szállal kapcsolódik a más megközelítésű kiemelt politikai területekhez, elsősorban a gazdaság- és az életszínvonal-politikához. Gyakran közös az eszköztáruk is /pl. a család-, nő-, ifjúság- és népesedéspolitikával, az egészségügy-, oktatás- és művelődéspolitikával stb./. A társadalom fejlődésével, az igények és lehetőségek alakulásával módosul a szociálpolitika tartalma és megnyilvánulási formája.

Szociálpolitikánk célja, hogy az állampolgároknak társadalmi biztonságérzetet nyújtson. Intézményeivel, anyagi eszközeivel és erkölcsi támogatással segítse a hátrányos helyzetek kialakulásának megelőzését, a biológiai és társadalmi eredetű hátrányban lévők felzárkóztatását és társadalmi rehabilitációját.

II. Észrevételeink és javaslataink a szociálpolitikai koncepció kialakításához

1. Helyeseljük az egységes állami szociálpolitikai szervezet kialakítását, mely integrálja az összes - központi és helyi, állami, vállalati, szövetkezeti, szakszervezeti, politikai, társadalmi és érdekvédelmi szerv, karitativ és egyházi szervezetek stb. - szociálpolitikai tevékenységét.

Irányítására a kormány mellett - az egyik miniszterelnök-

helyettes vezetésével - működő Állami Szociálpolitikai Bizottságot látnánk alkalmasnak. Az irányítást és koordinációt ellátó bizottság létrehozásával egy kézbe kerülhetne a megfelelő hatáskör, döntési jog, anyagi eszközök stb.

A tanácsok szintjén legyen a szociális, egészségügyi és művelődési tevékenységet felügyelő elnökhelyettes - falun a vb-titkár - feladata a szociálpolitika koordinációja és a hálózat működésének biztosítása.

A tanácsok szociálpolitikai szervezetének egységesítésére vonatkozó kísérletek alapján ki kellene dolgozni a leginkább megvalósítható megoldások modelljét.

A tanácsok fogják össze a társadalmi szervezetek, mozgalmak szociálpolitikai tevékenységét. Támogassák és kísérik figyelemmel a kisvállalkozási és szövetkezeti humán szolgáltatásokat. Egyeztessék a különböző területeken lévő segélykereteket, hogy a segélyezésre fordítható összegekkel jobban lehessen gazdálkodni, és megszűnjenek az esetlegességek, egyesek indokolatlan elhalmozása, mások kimaradása.

Ki kell alakítani a szociális - családgondozó hálózatot. Alapját a védőnői - hosszú távon főiskolai végzettségű általános gondozó - hálózatban látjuk. Megfelelő felkészítéssel és továbbképzéssel csatlakozhatnak a hivatásos hálózathoz rész-munkaidős nyugdíjasok, gyes-en lévők, egyetemi és főiskolai hallgatók stb.

A meglévő hálózatokat és intézményeket alkalmasabbá lehetne tenni feladataik ellátására: a szakmai profilok elválasztásával, a munkamegosztás kialakításával, az együttműködés szervezeti feltételeinek javításával /pl. nevelési tanácsadók, alkoholgondozók stb./. A család- és nővédelmi tanácsadókat fokozatosan elő kellene készíteni a komplex családgondozó munkára. Támogatjuk a tanácsadó központok létrehozására irányuló kísérleteket, ahol mindkét nemhez és valamennyi korosztályhoz tartozók szociális, jogi, pszichológiai, egyéni és családi problémáival is foglalkoznak.

Nagyon lényegesnek tartjuk - minden szinten - a szociál-

politikával és szociális gondozással hivatásszerűen foglalkozó személyek pályaalkalmasságát. Kiválasztásukat pályázati rendszerben látjuk legmegfelelőbbnek. Kinevezésüknél legyen a szakmai felkészültséggel egyenértékű szempont a humán beállítottság, az elkötelezettség stb.

2. Egyetértünk azzal, hogy a hosszu távu szociálpolitikai program kialakítása keretében rövidebb határidejű feladattervet is kell készíteni - a prioritások megjelölésével. Bizonyos - a szociálpolitikát is érintő szervezeti, intézkedési, gazdasági stb. - folyamatok ugyanis már megindultak, és vannak feladatok, melyek megoldásával még a jelen gazdasági helyzetben sem várhatunk.

Az állampolgárok politikai közérzete és társadalmi biztonságérzete, valamint a gazdaságossági szempontok egyaránt megkövetelik azt is, hogy türelemmel készítsük elő a koncepciónak megfelelőbb tartalmi és szervezeti változtatásokat.

Javasoljuk, hogy kezdjék meg az egészségügy, az oktatás, nevelés, tudatformálás intézményeinek felkészítését a szociálpolitikai feladataikra.

Ki kell alakítani az államigazgatásban dolgozó szociális ügyintézők és területen működő szociális munkások képzésének, továbbképzésének tematikáját és szervezeti kereteit.

A pedagógusoknak és más, az élet- és gondolkodásmód alakítására hivatottaknak legyen kiemelt feladata a lakosság érzelmi és egészségügyi kulturájának növelése, az emberi kapcsolatok, a felelősség, az együttérzés, az egymással törődés fejlesztése. A szociálpolitikai jellegű egészségügyi, gondozási-ellátási, pszichológiai, jogi stb. ismereteket be kell építeni az iskolai oktatás-nevelés programjaiba /pl. biológia, családi életre nevelés, állampolgári ismeretek stb./.

3. Szociálpolitikánk tartalmi megújításánál többféle követelményt kell szem előtt tartani. Így például:

- Őrizze meg a történelmileg kialakult, bevált és időszzerű vívmányokat. Adjon teret az újszerű megoldásoknak.

- Fejezze ki jobban társadalmunk demokratizmusát, egyebek között a gondozásban részesülők meghallgatásával és aktívizálásával.

- Legyen családra orientáltabb. Vegye tekintetbe a teljes életmódot. Ölelje fel az emberi életutat, és a megelőzés-megtartás-korrigálás igényével összpontosítson az egyes rétegek tipikus helyzeteire /pl. családalapítás, gyermekvállalás és -nevelés, nyugdíjas- és időskor, hátrányos helyzetek stb./.

- Szakítson a jótékonykodó szemlélettel, de ne mondjon le az egymáson segítség tartalékairól. Építsen az emberi együttérzésből fakadó önkéntes segítőkészség megnyilvánulásaira is.

- A szociálpolitikai jellegű szolgáltatások szervezete alkalmazkodjon jobban az igények és lehetőségek sokféleségéhez.

A koncepció készítői mérlegeljék néhány probléma megoldásának lehetőségeit. Például:

- Távlatilag mely intézmények és teendők tartoznak a szociálpolitika tartományába?

- Mennyiben részei az egységes állami szociálpolitikának a munkával összefüggő és a munkakörülmények javítását célzó juttatások?

- Mely ellátási formáknál lehetne oldani a munkaviszonyhoz való kötöttséget, mikor és mit lehetne állampolgári joggá tenni?

- A szociálpolitikai juttatások rendszerének esetleges módosításakor, az eszközök átcsoportosításakor mivel és hogyan akarjuk kompenzálni a - lakosság által megszokott - kieső elemeket?

- Mi módon történjen az egyes - előreláthatóan inflálódásnak kitett - juttatások értékének megőrzése?

- Hogyan lehetne átgondoltabbá, összehangoltabbá, hatékonyabbá /bürokráciamentessé/, családra és személyreszólóbbá tenni a segélyezés rendszerét?

4. Javasoljuk, hogy tekintsék át a hatályos jogszabá-

lyokat. Foglalják egy csoportba a szociálpolitikai vonatkozásaikat és az azokhoz közvetlenül kapcsolódóakat. Szüntessék meg az ellentmondásokat és az átfedéseket.

III. A MNOT részesedése a szociálpolitikai feladatokból

Ügyrendünkből adódó feladatunk, hogy részt vegyünk a szociálpolitikai teendők megoldásában. Jelezzük a társadalmi, gazdasági, politikai történések nőpolitikai, család- és szociálpolitikai hatását. Véleményt mondunk a nők helyzetét, élet- és munkakörülményeit befolyásoló előterjesztésekről és tervezetekről. Észrevételeket, ajánlásokat és javaslatokat teszünk a pártnak, a kormánynak és az állami, társadalmi szervezeteknek; velük együttműködünk és konzultációs kapcsolatot tartunk fenn. Részt veszünk a nők és családok helyzetét, a szociálpolitikai célok megvalósulását befolyásoló jogszabályok korszerűsítésében.

Tudatformáló-felvilágosító, nevelő és propagandamunkát végzünk. Tanulmányköteteket, kézikönyveket, ismeretterjesztő kiadványokat jelentetünk meg. Előadásokkal, élőlőszavas agitációval és a "Nők Lapja" hasábjain is törekszünk a szociálpolitikai kérdésekkel is összefüggő közvélemény, a közmorál alakítására.

A III. országos nőkonferencia 1982 októberében szintén napirendre tüzi a MNOT szociálpolitikai teendőit.

A szociálpolitikai feladatok ellátására, az intézkedések figyelemmel kísérésére és az újabb problémák felszínre hozására munkabizottságokat hoztunk létre.

Budapest, 1982. július

A HAZAFIAS NÉPFRONT MOZGALOM
NÉHÁNY SZOCIÁLPOLITIKAI TAPASZTALATA ÉS JAVASLATA^{x/}

I.

A szociálpolitikai munkával kapcsolatos tapasztalatok és észrevételek:

1. Pénzbeni szociális ellátások

1.1. Tapasztalataink szerint az állami szociálpolitikai munka gyakorlata eddig nem volt kellően hatékony, nem lehetett átfogó koncepció nyomait látni az idevonatkozó intézkedésekben. Így például egy-egy családipótlék- vagy nyugdíjemelés - a jelentős anyagi ráfordítások ellenére - nem oldotta meg az adott terület szociálpolitikai problémáit és nem javította megfelelően az érintett lakosság közérzetét sem. Ugy tapasztaljuk, hogy a szétaprózott fejlesztések - például 50-100 Ft-os nyugdíjemelés - bár országosan milliárdokat jelentenek - nem hozhatnak érdemleges javulást az érintettek helyzetében. Célszerűbb lenne egy hosszabb távú koncepció alapján egy-egy időszakban néhány fő kérdés megoldását szorgalmazni és a megoldásra váró kérdéseket fontossági, illetve időrendi sorba rendezni.

1.2. Nem látjuk kielégítőnek segélyezési rendszerünket sem. Körülbelül harmincféle címen folyik segélyezés.

Általában a rendkívüli segélyek nagyon alacsonyak, ezekből jelentősebb valódi problémákat nem lehet megoldani. Hiányzik a segélyezési rendszerből egy olyan fajta, amely a helyi tanácsi vezetés számára - megfelelő társadalmi kontrollal - megadná arra is a lehetőséget, hogy egy-egy családnak akár 40-50

^{x/} Az anyagot rövidített formában adjuk közre.

ezer forintot adhassanak; például nagycsaládosoknak toldalékszoba építéséhez, háztartás gépesítéséhez, bebutorozáshoz stb. Ennek formája lehetne például vissza nem térítendő kölcsön is.

A rendszeres segélyezési formákat illetően: a gyermekek részére adott nevelési és az időseknek nyújtott szociális segély - mint segélyezés - nem szerencsés. Az időskorúak körülményeiben többnyire már nem várhatók olyan kedvező változások, amelyek az anyagi támogatást feleslegessé tennék. Ezért ez az ellátás átalakulhatna olyan járadékká, melyet a társadalombiztosítás hálózata folyósít /mint például a vakjáradék esetében ma is történik/. Ezzel a tanácsok illetékes munkatársai felszabadulnának a jogszabályban előirt évenkénti formális felülvizsgálattól, amely jelentős energiákat köt le. Hasonlóan a nevelési segély is általában több évre szól egészen a gyermekek felnövekedéséig. Célszerű lenne ennek is más, kevésbé megalázóan ellenőrzött formáját megteremteni.

A segélyek összegei is nagyon alacsonyok. Olyan segélykonstrukcióra lenne szükség, mely nem a nyugdíjminimumon határozza meg az adható támogatás szintjét. Könnyen belátható ugyanis, hogy a gyermekek nevelési feltételeit kedvezőbb szinten kellene ahhoz megadni, hogy társadalmi esélyhelyzetük ténylegesen javuljon. Azt is meg kellene fontolni, hogy ha ugyanazt a gyermeket az "állam" gondozza, a legolcsóbb nevelőotthoni elhelyezés is mennyivel drágább. Nagyobb mértékben kellene figyelembe venni az érintettek tényleges helyzetét és a segélyezés azon célját, hogy segítsen a kedvezőtlen helyzet megszüntetésében.

1.3. A gyermekgondozási segély esetében a jelenleginél jobban kellene figyelembe venni azt a tényt, hogy amit ez a megoldás helyettesít /bölcsődei férőhelyek létesítése és fenntartása/, milyen költséges. Választási alternatívákat kellene adni, tehát vagy bölcsődei férőhelyet vagy jelentősebb gyes-összeget kellene biztosítani. Különösen tragikus a helyzet azokban a családokban, amelyekben gyermeküket egyedül nevelő szülők, többnyire asszonyok létalapja: a gyes összege.

2. Természetbeni ellátások

Tapasztalatunk szerint a mai természetbeni ellátásoknál két alapvető probléma zavarja az igénybevevőket. Az egyik az általánosan jellemző mennyiségi hiány, mely - jelentős kielégítetlen igények mellett - szinte minden intézményben zsufoltságot idéz elő és feszültséghez vezet. A másik - részben az előbbiből következő - probléma a minőségileg kifogásolható ellátás.

2.1. A mennyiségi hiány tulajdonképpen minden intézménytípusban tapasztalható, bár országosan eltérő mértékben.

2.2. Ami az ellátás minőségét illeti, a már említett zsufoltságon kívül indokolt lenne újra áttekinteni ezen intézmények funkcióit és feltételeit, valamint azokat a hiányzó elemeket, amelyek megteremtésével a napi hajszát és ebből következő családi feszültségeket mérsékelni lehet. Megemlítjük, hogy a HNF Gazdaságpolitikai Bizottsága néhány héttel ezelőtt tárgyalta éppen az előbbieket megoldására készült javaslatokat, az úgynevezett humán családsegítő szolgáltatások kérdéseit.

Ezek a szolgáltatási rendszerből hiányzó ellátások léteülhetnek vállalkozások formájában, de megvalósíthatók lennének az állami rendszerek integrált részeként is.

Hogy miféle igények merültek fel a családok mindennapi életében, azt csak példa jelleggel soroljuk fel:

- gyermek és idős családtag esetében házi beteggondozás;
- gyermeknyaraltatás;
- házikosztot nyújtó kis kifőzdék;
- penziók stb.

II.

A szociálpolitika irányítási és intézményrendszerre vonatkozó tapasztalatok és javaslatok:

1. Az elmúlt évben /1981-ben/ számos megyei és városi népfrentbizottság foglalkozott a szociálpolitika különféle kérdéseivel. Általában minden tanácskozáson felmerül az egységes

szociálpolitika igénye. Hiányzik a célok és eszközök egymáshoz rendezése, az egész szociálpolitikai terület egységes szempontrendszer alapján történő áttekintése. Sok helyen foglalkoznak e kérdéssel, ezért a rendelkezésre álló pénz nem mindig odakerül, ahol a legnagyobb szükség van rá, s így a felhasználás hatékonysága is csökken. Pl. legutóbb az időskorúak országos értekezletén vetődött fel, hogy az e célra rendelkezésre álló szociális alapok nem nyertek felhasználást, holott komoly gondokkal küszködnek idős emberek.

Az egyes tárcák lépéseit nem koordinálják szociálpolitikai szempontból, így azok gyakran ellentmondanak egymásnak. A különféle tárcákhoz tartozó intézmények ugyanazon a lakóterületen és lakosság körében működnek és gyakran hasonló céllal. Pl. a gyermek-ideggondozók az Egészségügyi Minisztérium, a nevelési tanácsadók a Művelődési Minisztérium irányítása alatt.

Szociálpolitikai intézményrendszerünket lényegében a felszabadulás után hoztuk létre, az akkori gazdasági lehetőségekre méretezve. A mai emberek igényei életkörülményeikből adódóan mások, fejlődésünkkel arányban egy korszerűbb szociálpolitikai programot és intézményrendszert kellene létrehozni. Ez nem csupán pénzkérdés. A szociálpolitikára ma is sokat fordít államunk, de ez a rendszer nem kellően hatékony, nincs eszközrendszere, főként a megelőzésre kiépülve. Pl. hiányzik a mentálhigiénés szempontú krízis-intervenciós stb. tanácsadó, a szociális munkás típusú tevékenység.

A szociálpolitika nincs felkészülve olyan jelenségek kezelésére, melyek tömegével indítanak el negatív életutakat /alkoholizmustól a bűnözésig és a gyermekek veszélyeztetettségéig/. Ilyenek a válások; a súlyosan fogyatékos vagy beteg családtagok gondozása a családon belül; a viszonylag fiatal korban özvegyen maradt anyák és gyermekeik. Az elmúlt évtizedek tanúsága szerint az alkoholizmus elleni igen költséges küzdelem sem igazán eredményes.

Mindezen okok miatt szükségesnek tartanánk, hogy készüljön el mielőbb az állami szociálpolitikai koncepció, melyet széleskörű társadalmi vitára kellene bocsájtani.

Létre kellene hozni a szociálpolitika felső szintű irányítására alkalmas szervet. Csaknem mindegy, hogy ez egy önálló minisztérium vagy pedig a Minisztertanács mellett, egy miniszterelnök-helyettes irányítása alatt működő testület - az a fontos, hogy kellő felhatalmazása és áttekintése legyen. Ezekkel a gondolatokkal és javaslatokkal szeretnénk hozzájárulni a MTA Szociológiai Kutatóintézet most folyó munkájához.

Budapest, 1982.

Dr. CSIZMADIA ANDOR

A SZOCIÁLPOLITIKA SZERVEZETRENDSZERE^{x/}

Fogalmi kérdések

A szociálpolitika meghatározása azért fontos, mert annak ismeretében tudjuk körülhatárolni azt az intézményrendszert, amelynek kérdéseivel foglalkozni kívánunk. A fogalommeghatározás egyben előre is vetíti, hogy miért van szükség egy államban egységes szociálpolitikára, illetve annak végrehajtásában a szociális gondoskodást megvalósító szervezetrendszerre.

Az utóbbi években többen foglalkoztak a szociálpolitika fogalmával, de egységes megállapodás nem született.

Egy állam szociálpolitikáján azoknak az elveknek és normatív szabályoknak az összességét értjük, amelyek az adott államban a szociális munkát meghatározzák. A tervezés és a szabályozás a szociálpolitika feladata, a végrehajtás a szociális gondoskodásé. A szociálpolitika szervezetrendszere tehát magában foglalja a tervezést, a szabályozást és a szociális gondoskodást, vagyis a végrehajtást is.

Egy állam szociálpolitikájáról azonban lehet tágabb és szűkebb értelemben is beszélni. Tágabb értelemben a szociálpolitika az állam összes lakosára, sőt - legalábbis bizonyos vonatkozásban - az állam területén tartózkodó minden emberre kiterjed. Emellett a tágabb értelemben vett szociálpolitika az emberi munkával kapcsolatban minden, az ember és a munka viszonylatát érintő kérdésre, s azok szabályozására kiterjed. Tágabb értelemben tehát a szociálpolitika fogalmába tartozik a munka minden irányu szabályozása, a munkában résztvevőknek nem csupán munkaköri és bérezési, hanem részben családi problémái, lakás-

^{x/} Az eredeti tanulmány rövidített szövege. A részletes történeti elemzés későbbi számunkban jelenik meg.

gondjai stb. is - vagyis vulgáris kifejezéssel életkörülményeik jobbá tétele.

Ezzel szemben a szűkebb értelemben vett szociálpolitika egyrészt az ország lakosságának kisebb körére terjed ki, másrészt az életkörülmények javításának nem minden ágát öleli fel. A szűkebb értelemben vett szociálpolitika körébe azok a személyek tartoznak, akik egy adott időben - akár koruk, akár egészségi állapotuk következtében - egyáltalán nem tudnak a társadalom számára hasznos munkát végezni vagy nem tudnak teljes értékű munkát végezni, és megélhetésükhöz gondoskodásra /ellátás, gondozás/ szorulnak. A szűkebb értelemben vett szociálpolitika keretébe tartoznak egyrészt a koruk miatt gondozásra szoruló, tehát a csecsemők, a gyermekek, valamint az időskorúak, másrészt az állapotuk /tartós vagy átmeneti betegség/ miatt gondoskodásra szoruló felnőttek. Amikor mi a szociálpolitika szervezetrendszerét vizsgáljuk, a szűkebb értelemben vett szociálpolitika problémáit vesszük szemügyre, míg a tágabb értelemben vett szociálpolitika számára rendelkezésre áll az egész szocialista állam szervezetrendszere.

Ha a felszabadulás utáni magyar fejlődést szemügyre vesszük, látjuk, hogy a háborus pusztítások mélypontjáról miként indult el egyrészt a tágabb értelemben vett szociálpolitika, miként alakultak ki a fordulat évétől kezdve a szocialista viszonyok, hogyan haladt előre lépésről-lépésre a munkaviszonyok szabályozása, javult a bérezés, miként tágult a szociális biztosítottak köre, s terjedt ki az ország lakosságának majdnem egészére, milyen erőfeszítéseket tett és tesz államunk a lakáskérdés megoldására. Ez a nemcsak látványos, de a valóságot tükröző fejlődés vezetett azonban oda, hogy egyes állami vagy társadalmi vezetők - a szociálpolitikát csak tágabb értelemben szemlélve - azt állították, hogy szocialista államban nincs szükség külön szociálpolitikára.

Igy került - bizonyos értelemben - perifériára a szoros értelemben vett magyar szociálpolitika. Ezzel nem azt kívánjuk mondani, hogy a szűkebb értelemben vett szociálpolitikának nincsenek bizonyos eredményei, de azt igen, hogy nincs átfogó

koncepciója, nincs a koncepciót megvalósító önálló szervezete, s így történhet meg, hogy emberek százai és ezrei maradnak ki a megélhetést biztosító gondoskodásból, vagy abban csak részben részesülnek. E hibák kiküszöbölése és a szűkebb értelemben vett szociálpolitika szervezetrendszerének megteremtése napjaink megkerülhetetlen feladata.

Javaslat a szociálpolitika szervezetrendszerének kiépítésére

A szociálpolitika, illetve a szociális gondoskodás szervezetrendszerére csak egységes lehet. A mai körök és más szempontok szerinti széttagoltság egyrészt akadályos annak, hogy egységes, minden rászorulóra kiterjedő szociálpolitikai koncepció alakuljon ki, másrészt - a koncepció hiányával együtt - előidézője annak, hogy pl. egy-egy családra, annak tagjaira a különböző állami és társadalmi szervek többféle igazgatási, s még inkább gondoskodási jellegű döntései, ellátásai stb. irányulnak, és éppen e szétaprózódás következtében a szociálpolitika nem eléggé hatékony. Ha tehát valóban a szocialista állam korszerű szociálpolitikája lebeg a szemünk előtt, akkor a családot kell kiindulópontnak tekinteni, s azon belül történhet a családhoz tartozó különböző koru és állapotú egyedek gondozása. Ehhez pedig egységes szociálpolitikai szervezet kiépítése szükséges. Ezt nem csupán most ismerjük fel; azt mondhatjuk, hogy az egységesítés szükségességét az 1954. évi széttagolás óta valamilyen, a szociálpolitikához értő vagy vele legalábbis foglalkozó szerv - kezdve a szociális gondozóktól az országgyűlés szociális albizottságáig - konstataálta. Sőt 1957-ben kormányhatározat is elrendelte - a 2019/1957./XII.14./Mt sz. határozat -, amely azonban a tárcasovinizmus miatt sohasem került végrehajtásra.

Nézeteink szerint az egységesítés megvalósításának egyedül a tárcasovinizmus áll az útjában, amit egy újabb kormányrendelettel vagy határozattal, pontosabban egy elnöki tanácsi törvényerejű rendelettel lehet megszüntetni.

Ugy véljük, hogy a tárcasovinizmuson kívül a szociálpo-

litikához értő szervek - vagy maga az elmélet - nem gátolják az egységes szociálpolitikához szükséges egységes szervezet létrehozását. De milyen szintű legyen ez a szervezet? A kérdést több oldalról megvizsgálva arra az álláspontra jutottunk, hogy országos hatáskörű szervezetet kell kiépíteni. 1953-ban már létrehoztak ilyen szervet: az Országos Szociálpolitikai Központot. Ez a szerv rövid egy éves fennállása alatt jól működött, megszüntetése csak az 1954-ben kibontakozott takarékosági kampány következménye volt, amihez az is hozzájárult, hogy akkor még igen elterjedt volt az a - gyakorlatilag és elméletileg már rég megcáfolt - tétel, hogy szocialista államban nincs szükség szociálpolitikára. Azt gondoljuk, hogy az 1954. évi kísérlet jó tapasztalatokat adott. Külön minisztériumra nincs szükség. Egyik szocialista államban sincs a szociálpolitikának önálló minisztériuma, s csupán három államban /Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország/ működik munkaügyi és szociális minisztérium. Nálunk a Népjóléti Minisztériumnak - az egészségügy elvétele után - nem maradt olyan tevékenységi köre, amely önálló minisztérium felállítását indokolná. Szóba jöhetne átszervezés útján egy egészségügyi és szociális, vagy pedig munkaügyi és szociális minisztérium létrehozása is. E megoldástól viszont egyrészt visszariasztanak az egészségüggyel kapcsolatos eddigi tapasztalatok, másrészt a Munkaügyi Minisztérium által fennállása alatt irányított tevékenység egyedei a munka alapján részesednek az őket megillető gondoskodásban, míg a szociálpolitika - hangsúlyozom, a szűkebb értelemben vett szociálpolitika - köréhez tartozó egyedek életkoruk, illetve egészségi vagy egyéb állapotuk alapján igénylik a minisztériumnak, illetve alárendelt apparátusának a gondoskodását.

Nézetünk szerint kézenfekvő lenne egy országos hatáskörű szerv létesítése, mert csak ez gyakorolhat egységes szakirányítást a területi szervek felett és alakíthat ki egységes szociálpolitikai, szociális gondoskodási koncepciót. Nálunk ez a megoldás már jól bevált pl. az Állami Egyházügyi Hivatal vagy egyéb országos hatáskörű hatóságok szervezésénél; ezek analógiájára létrehozható egy Országos Szociálpolitikai Központ, vagy más hasonló elnevezésű országos hatóság.

Ezek után két kérdést kell tisztáznunk: 1. Hogyan illeszkedik bele az új felső irányítószerv /a továbbiakban: Központ/ a kormány szervezetébe? 2. Hogyan kapcsolódik a területi szervezethez: a tanácsrendszerhez vagy más önálló szervezethez?

ad 1. A Központnak önálló országos hatóságnak kell lennie, mely csaknem vagy egészen miniszteri hatáskörű szerv. Élén államtitkár áll, s helyettesét is az Elnöki Tanács nevezi ki a kormány előterjesztésére. Az elnök szociálpolitikai ügyekben rendelkezéseket bocsáthat ki /ezek természetesen nem lehetnek ellentétben a kormány által kiadott jogszabályokkal/, melyek az állampolgárokra és a tanácsokra is kötelező jogszabályok. A Központnak a kormánnyal való kapcsolatát kétféle módon lehet elképzelni: vagy úgy - mint 1954-ben történt -, hogy az önálló hatóság beépült egyik minisztérium /akkor az Egészségügyi Minisztérium/ szervezetébe, és a kormánnyal e miniszter közvetítésével érintkezett, vagy - sokkal inkább - úgy, hogy /mint az Állami Egyházügyi Hivatal esetében/ valamelyik miniszterelnök-helyettes gyakorolja fölötte a kormány közvetlen felügyeletét. Ez utóbbi megoldást látjuk célszerűbbnek, mert így a Központ önállósága a legjobban biztosítva van.

ad 2. A Központ munkájához szakmailag jól felkészült központi irányító-igazgatási szervezetre van szükség. A felszabaddulás után a Népjóléti Minisztérium keretében jól működött egy ilyen szervezet. Az ország hat kerületre volt felosztva, egy-egy kerület élén szociális főfelügyelővel, aki egyrészt ellátta kerületének vagy egy-egy szociálpolitikai ágának a központi irányítását, másrészt a kerületet járva közvetlen irányítást, instrukciókat adott a területi szervezetnek, azaz - a mai körülményekre konkretizálva - a/ a tanácsok vezetésének /elnök, vagy a szociális ügyekkel foglalkozó elnökhelyettes, titkár/, b/ a tanácsok szociálpolitikai apparátusának.

A mondottakból kitűnik, hogy nem kívánunk önálló szociálpolitikai szervezetet felépíteni, hanem az ugynevezett - és ez jó elnevezés - szociális szakszolgálatot a tanácsi rendszerbe javasoljuk beépíteni. Ez egyébként ma is adva van a megyei /megyei városi, fővárosi/ tanácsok egészségügyi osztályához tarto-

zó szociálpolitikai csoportokkal. Perspektivikusan e csoportok megyei szinten önálló osztályokká válnának. Ezek az osztályok általános igazgatási vonalon - mint bármely más osztály - a tanácsoknak, szakmai vonalon /szakszolgálat/ a Központnak lennének alárendelve.

Az osztályok személyi állományát a mai szociálpolitikai csoportok, valamint a művelődési osztályok /csoportok/ személyi állományának szociális igazgatással foglalkozó része nyujtaná, vagyis azok az előadók és gondozók, akik ma az osztályhoz kerülő szociális vonatkozású kérdésekkel foglalkoznak: gyámügyi előadó, gyermekvédelmi előadó, cigányügyi előadó /ahol ilyen is van/, a rehabilitációval foglalkozó előadó /csökkent munkaképességűek, siketek, vakok, mozgássérültek stb./, hadigondozási előadó, területi gondozónő /öreges napközi otthona, területi gondozás/, gazdasági előadó, adminisztrátor.

Ha a megyei szervezet megfelelőképpen kiépül, járási szinten valószínűleg elég lenne két előadó és egy területi gondozó. Nem úgy a városokban, ahol a gondozást közvetlenül kell ellátni - éppen úgy, mint a községekben -; itt megfelelő számú szociális gondozót kell az előadók mellé állítani.

Nagyobb gondot okoz a községi gondozás megoldása. Az 5000-nél nagyobb lélekszámú községekben a vb-titkár mellett 1 fő szociális előadó /titkár/ vagy szociális gyakornok valószínűleg elég lenne, míg az ennél kisebb községekben a szociális igazgatási feladatokat a vb-titkár végezné. A gondozási funkciók ellátását részben társadalmi munkában, de mindenképpen szakképzett, állami apparátushoz is tartozó gondozó utján kell biztosítani. Lehet több kisebb községnek egy közös gondozónője. Perspektivikusan fontolóra lehet venni azt is, hogy a gondozást, vagy legalább annak egyes mozzanatait az egészségügyi védőnők lássák el, amint arra már többször is történt kísérlet.

Ezek után lássuk, mely feladatok tartozzanak a Központ hatáskörébe:

- a/ a szociálpolitikai koncepció, javaslatok kidolgozása /eddig az Országos Tervhivatal elnöke, most közösen a Központtal/;

- b/ anya- és csecsemővédelem /eddig Egészségügyi Minisztérium/;
- c/ 3-18 éves koru gyermekek szociális gondozása /eddig Művelődési Minisztérium/;
- d/ az állami gondozott gyermekekről való gondoskodás /M.M./;
- e/ a züllés és bűnözés veszélyének kitett gyermekekről való gondoskodás /M.M./;
- f/ gyámügyi igazgatás /M.M., tanácsoknál igazgatási osztály/;
- g/ az általános iskolából kikerült és tovább nem tanuló gyermekek gondozása /M.M./;
- h/ a csökkent munkaképességűek gondozása, munkához juttatása;
- i/ hadigondozás /Eü.M./;
- j/ katonai családi segélyezés /Eü.M./;
- k/ szociális gondozás /Eü.M./;
- l/ a vakok, siketek és egyéb testi, illetve szellemi fogyatékosok gondozása /Eü.M./;
- m/ szociális segélyezés /Eü.M./;
- n/ a területi szociális gondozás feladatai /Eü.M./;
- o/ öregek napközi otthonának szervezése és felügyelete /Eü.M./;
- p/ az elemi károsultak segélyezése /Eü.M./;
- r/ cigányügy;
- s/ szociális célú egyesületek és szövetségek felügyelete /Eü.M./;
- t/ a társadalmi szervek szociális tevékenységének koordinálása /Eü.M./;
- u/ a termelőszövetkezeti szociálpolitikai feladatok szakfelügyelete /Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium/;
- v/ az ipari szövetkezeti szociálpolitikai feladatok szakfelügyelete /OKISZ, Ipari Minisztérium/;
- z/ a vállalatok szociálpolitikai feladatainak szakfelügyelete /Ip.M., MÉM/.

A szervezet felállításával egyidőben gondoskodni kell a szociális munkában részt vevő dolgozók képzéséről.

Magyarországon a szociális képzésnek jelentős múltja van. Legkomolyabb képzés a két világháború között Pécsen folyt, ahol az 1933/34-es tanévben az egyetem jogi karán szociális tanfolyam indult. A tanfolyam célja az volt, hogy biztosítsák a szükséges ismeretek megszerzését azoknak a közigazgatási tisztviselőknek a számára, akik szociális kérdésekkel foglalkoztak.

Pécsen a szociális tanfolyam megszervezésével és tapasztalataival kapcsolatban 1940-ben önálló szociálpolitikai kar létesítésének gondolata is felmerült. A jogi kar elfogadta a szociálpolitikai kar felállítására vonatkozó dékáni javaslatot, de megvalósítása elmaradt, mivel a nép- és családvédelmi törvény /1940: XXIII. tc./ végrehajtásával kapcsolatban a 4150/1942.ME. rendelet az egyetem mellett /a budapesti kivételével/ szociális tanfolyamokat szervezett.

A felszabadulás után a Népjóléti Minisztérium keretében is azonnal megkezdődött a szociális oktatás. 1946 októberében a Szociálpolitikai Intézet újpesti telephelyén indult meg szociális továbbképző tanfolyam, hogy az új - és a régi - szociális titkárok megszerezzék azokat az elméleti ismereteket, amelyekre a gyakorlati munkában feltétlenül szükségük van.

A Népjóléti Minisztérium megszüntetése után az Országos Szociálpolitikai Központ folytatta az előadások tartását, és nagy súlyt helyezett a képzésre. Rövid működése azonban ennek kifejlesztésére nem adott lehetőséget. Az Egészségügyi Minisztérium égisze alatt megyénként tartottak később is tanfolyamokat, de nem elég elmélyülten. Készültek tananyagok is, de ezek főleg azt a célt szolgálták, hogy a szociális előadók mindennapi munkájához adjanak segédletet, nem törődtek eléggé az elméleti megalapozással /amire egyébként egyre kevesebb szociális előadónak a rendes munkavégzés mellett nem is jutott ideje/.

A hetvenes évek hoztak bizonyos rendszerezést a szociális képzés tekintetében. E téren az Egészségügyi Minisztérium jutott legelőbbre. Mindenekelőtt biztosították a szociálpolitikai feladatok oktatását az egészségügyi főiskola védőnői szakán.

A felnőttvédelem szociális gondoskodásában dolgozók számára kötelező képzést irtak elő. A tanácsai apparátusban tevékenykedő szociális ügyintézők számára kétéves, munka melletti szaktanfolyam gondoskodik a képzésről. Ezzel azonos időtartamu és jelleme a szociális otthont vezetők részére előírt szaktanfolyam. Mind a kettő vizsgával zárul. A legmagasabb fokú szakképzést - elsősorban a vezetői beosztásban lévők számára - a Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskolán létrehozott szociális szervezői szak nyújtja /főiskolai oklevéllel/. Ez négy éves, levelező tagozatu oktatási intézmény.

A Művelődési Minisztériumban szaktanfolyam nincs szervezve. De a minisztérium gyermekvédelemmel foglalkozó vezető munkakörök betöltésekor előnyben részesíti azokat, akik a Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskola nappali vagy levelező tagozatán pszichopedagógiai szakot végeztek. A gyermekvédelmi munkakörök betöltése jogszabályilag nincs végzettséghez kötve, de a családgondozói, nevelési tanácsadói, nevelőotthoni, vagy nevelőintézetben nevelői, fiataalkorúak hivatásos pártfogói, utógondozói munkakörök betöltésekor előnyben részesülnek azok, akik a Gyógypedagógiai Tanárképző pszichopedagógiai szakát, vagy legalább középfokú óvónőképzőt, illetve egészségügyi szakközépiskolát végeztek.

Mindezek alapján úgy hisszük, hogy a vázolt szervezet felállításával egyidőben meg kellene indítani a szociális előadók képzését. Ki kellene dolgozni egy kétéves /másfél éves elméleti, egy fél éves gyakorlati jellegű/ tanfolyamot. Felmerült az a javaslat /Nagy János pécsi szociálpolitikus/, hogy ezeket a tanfolyamokat 2-3 megyénként szervezendő módszertani intézetekben tartásuk, de talán egyszerűbb visszanyulni a nép- és családvédelem idejéhez, és az egyetemeken kellene délutáni előadások formájában a tanfolyamokat megszervezni. Más változat: a Szociálpolitikai Intézet feltámasztásával ott esetleg csak egy éves, bentlakásos tanfolyamokat szervezni. Mindez elhatározástól, pontosabban az anyagi lehetőségektől függ. Konkrét javaslatot csak ennek ismeretében tehetünk. Mindenesetre a mainál sokkal színvonalasabb, elmélyültebb, az elméleti és gyakorlati ismeretekre egyaránt nagyobb súlyt helyező, tananyaggal ellátott

tanfolyamokra lenne szükség.

Elképzelésünk megvalósulása, úgy hisszük, lehetővé tenné, hogy a jelenlegi körülmények között nem jelentős anyagi ráfordítás mellett a szociálpolitikát és a szociális gondoskodást egységes családvédelem keretébe foglaljuk, a szociális gondoskodást - igazgatást és gondozást - a szociálpolitikára ma fordított anyagi keretek ésszerűbb és szervezettebb felhasználásával sokkal eredményesebbé tegyük.

Dr. GÖNCZÖL KATALIN

EGY KOORDINÁLT SZOCIÁLPOLITIKA KIALAKÍTÁSÁNAK MODELLJE

1. Az eddigi kutatások tapasztalatai szerint a legkülönbözőbb deviáns viselkedési formák közel azonos vagy nagyon hasonló társadalmi körülményekre vezethetők vissza. A deviáns viselkedési formák jelentős része összefügg a hátrányos társadalmi helyzettel, amennyiben a devianciában aktív néprétegek körében a hátrányos társadalmi helyzetűek aránya sokkal nagyobb, mint az össznépeség körében. A hátrányos helyzet ujratermelődése tehát nagymértékben hozzájárul a deviáns viselkedési formák társadalmi szintű ujratermelődéséhez. A hátrányos helyzet azonban nemcsak oka a deviancia kialakulásának, hanem bizonyos feltételek között lehet következménye is.

2. A társadalmi egyenlőtlenségek ujratermelődésének megelőzésére, a kialakuló ellentmondások enyhítésére elsősorban a szociálpolitika hivatott. A szociálpolitikai eszközök ugyanakkor azoknak a társadalmi-politikai eszközöknek az összességét is jelentik, amelyek leghatékonyabban képesek elérni a deviáns viselkedési formák tágabb értelemben vett megelőzését, mégpedig egyrészt a hátrányos helyzet okozta ellentmondások - mint a devianciára hajlamosító objektív körülmények - enyhítése, másrészt a deviancia szempontjából már konkrét veszélyhelyzetben /predeliquens állapotban/ lévőkkel szemben fogatosítható intézkedések által.

3. A szociálpolitika azonban nem azonosítható a deviancia megelőzésére szolgáló intézkedésekkel. Ennél részben tágabb, részben szűkebb fogalomról van szó. Tágabb annyiban, amennyiben a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében fogatosított mindazon intézkedéseket magában foglalja, amelyek tárgya a termelt javak egy részének centralizált összegyűjtése és elosztása, és amelyek működése nem követi a gazda-

ságosság, a nyereség, tehát az áruviszonyok, a piaci csere logikáját. A szociálpolitika bizonyos szükségletek kielégítését akkor is biztosítja, ha ezt a munka szerinti elosztás elve /közvetlenül/ nem indokolja. Idetartozik például a nagycsaládokkal való törődés, az idősek szociális gondozása, a központosított lakáselosztás stb. A tágabb értelemben vett szociálpolitika eredményes működésének hatására - a hátrányos társadalmi helyzetek javításával, illetve mennyiségi csökkentésével - csökkennek azok a társadalmi ellentmondások is, amelyek végső soron a deviáns viselkedési formák kialakulásának kedveznek vagy társadalmi szinten elősegítik azt.

Nem tartoznak a szociálpolitika körébe azok, a társadalmi munkamegosztás történetileg kialakult rendjében önállósult intézmények, amelyek működésének közvetlen célja a társadalom fizikai védelme, a közbéke biztosítása akár kényszereszközök alkalmazása árán is. Idetartoznak például a büntetőpolitikai intézkedések és más szankciók vagy az elmebetegekkel szemben alkalmazható bizonyos intézkedések. Ezek a társadalom védelmének végső soron alkalmazható eszközei. Más kérdés, hogy ezek a látszólag tisztán kényszereszközök felhasználásával működő intézmények feladatuk végrehajtása során sokat tesznek a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolása érdekében is. Közvetlen céljuk a társadalomra veszélyt jelentő egyének személyi társadalomra-veszélyességének megszüntetése és visszavezetésük a társadalomba. Ennek érdekében azonban kreatív módon hozzájárulnak a hatókörükbe kerülő egyének hátrányos helyzetének megszüntetéséhez, így például gondot fordítanak iskolai oktatásukra, szakmai képzésükre, szociális támogatásukra, utógondozásukra, rehabilitációjukra stb. A kényszereszközök tehát keretül szolgálnak bizonyos szociálpolitikai intézkedések realizálásához is.

4. Bizonyos fogalmi tisztázatlanság és elméleti viták ellenére az már világosnak látszik, hogy társadalmi fejlődésünk jelenlegi szakaszán egyre nagyobb szükség van koordinált és koncepciójában egységes szociálpolitikai intézményrendszer kialakítására. Ennek indokai a következőkben foglalhatók össze:

a/ Hazánkban jelenleg 8-10 országos hatáskörrel rendel-

kező főhatóság fejt ki olyan tevékenységet, amelynek lényege szociálpolitikai jellegű feladatok megoldása. Jóval magasabb az olyan, szintén országos hatáskörű szervek száma, amelyeknek intézkedései szociálpolitikai következményekkel járnak. E szervek között nincs állandó koordináció, a szociálpolitikának nincs átfogó és operacionalizálható koncepciója.

b/ Ebből következően a szociálpolitikai munka hatékonysága jóval alatta marad a befektetett anyagi és szellemi energiának, tehát társadalmi lehetőségeinknek. A minden szempontból társadalmi okokra visszavezethető, szociális gondozó munkát igénylő feladatok egy része úgy jelenik meg, mint egészség-betegség probléma, ennek megfelelően a kidolgozott és végrehajtott intézkedések hatékonysága messze elmarad a kívánalmaktól. Az öngyilkossági kísérletekből adódó problémák megoldása, az alkoholisták kényszergyógyítása vagy az idősek gondozása egy meghatározott pontig egészségügyi feladat és van is rá mozgósítható kapacitásunk. De a jelenség mögött meghúzódó, annak előidézésében részes társadalmi ellentmondások enyhítése már kifejezetten szociálpolitikai feladat. Ha ezt egészségügyi, gyógyító apparátussal kívánjuk megoldani, akkor feleslegesen pazaroljuk a gyógyításra felhalmozott társadalmi energiát, míg ha komplex szociális gondozással vállalkozunk rá, akkor a nagyobb szakértelem hatványozza az eredményeket is. Ma egy-egy többoldaluan veszélyeztetett család tagjaival 8-10 hatóság is foglalkozik olyan módon, hogy mindegyik csak a számára problémát jelentő személyt vonja "kezelés alá". A neurotikus anyát az ideggondozó, az alkoholista apát az alkoholgondozó, a veszélyeztetett gyermeket a gyámhatóság, majd az állami gondozó intézet, a bűnöző fiatalokot az igazságszolgáltatás mechanizmusa stb. A családra mint közösségre senki nem fordít gondot. Társadalmi szinten éppen a komplex szociálpolitika hiánya miatt nincs megoldva a családnak mint kisközösségnek a megmentése, szociális gondozása /amin ez esetben nem feltétlenül anyagi támogatást értünk/.

c/ Hiányoznak a hosszú távra szóló, megtervezett szociálpolitika szervezeti feltételei. Mialatt a társadalmi termelés vonatkozásában a hosszú távú tervezés feltételei között tevékenykedhetünk, a szociálpolitikát spontán módon alakítjuk. Az

ilyen tevékenység hasonlít a tűzoltáshoz. Ezt pedig egy szocialista berendezkedésű, humán központú állam nehezen engedheti meg magának. Ha mégis, akkor drágábban fizet az eredményekért, mint reális és hosszabb távra szóló, sokirányú szociálpolitikai tervek birtokában kellene.

d/ Nincs kellőképpen összehangolva az e területen folyó vagy e területet érintő igen jelentős tudományos tevékenység. Ez pedig akadályát képezi egy az egész társadalmat érintő, részletes és interdiszciplináris koncepciórendszer kidolgozásának.

e/ Nincs egységes alapképzésben részesült, majd a konkrét feladatok jellegéhez specializálódott szakemberállomány. Így az élet különböző területein kialakult szociálpolitikai tevékenység egy-egy szaktárca szervezésétől függően felkészített szakemberek partikuláris munkájának függvénye.

5. Létre kell hozni a kormánynak közvetlenül alárendelt, kis adminisztratív apparátussal működő Állami Szociálpolitikai Tanácsot /a továbbiakban: Tanács/, amely az előbbi hiányosságok megszüntetése mellett a következő feladatokat látná el:

a/ Összehangolt, a társadalmi fejlődést követő szociálpolitikai koncepció kimunkálása, ennek megfelelő hosszú távú, majd évekre lebontott szociálpolitikai terv elkészítése, a végrehajtás megszervezése, illetve ellenőrzése.

b/ Az egyes országos hatáskörű szervek eddigi szociálpolitikai tevékenységének felülvizsgálata és az országos, egységes koncepciónak megfelelő tartalmi és szervezeti változások végrehajtása.

c/ Rendszeres koordináció és egyeztetés megszervezése az olyan országos hatáskörű szervek között, amelyek szociálpolitikai jellegű tevékenysége érinti, illetve átfedi egymást.

d/ A kialakított egységes koncepció alapján rendszeres koordináció az olyan országos hatáskörű szervekkel, amelyek munkája csak közvetetten, hatásaiban függ össze a szociálpolitikával.

e/ Az egyes tudományterületek közötti állandó párbeszéd megszervezése, a tudományos kutatások koordinálása, a tudomány

által megoldandó feladatok megjelölése.

f/ A szociálpolitika területén tevékenykedők szakmai felkészítésének megszervezése, a képzés szakfelügyelete.

g/ A regionális szociálpolitikai tanácsok munkájának megszervezése, terveik kialakításának elősegítése és a végrehajtás ellenőrzése.

A feladatok jellegéből adódóan a Tanács vezetése miniszterelnök-helyettesi teendő lenne. A Tanács tagjai mindazoknak a tárcáknak és országos hatáskörű szervezeteknek a vezetői, amelyek tevékenységi köréhez a szűkebb és a tágabb értelemben vett szociálpolitikai feladatok szorosan hozzátartoznak /a művelődési miniszter, az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal vezetője, az egészségügyi miniszter, a Minisztertanács Titkárságának vezetője, az igazságügyi miniszter, a belügyminiszter, a legfőbb ügyész, a SzOT elnöke, a Magyar Vöröskereszt, a Nőtanács, a Népfront egy-egy vezetője/.

A szakemberekből álló szűkkörű adminisztratív apparátus feladata lenne a Tanács üléseinek érdemi előkészítése, valamint a hozott határozatok végrehajtásának ellenőrzése. Az új hatásköri megoszlás alapján szervezett konkrét munka továbbra is a szakiránynak megfelelő tárcáknál, illetve országos hatáskörű szervezetknél folyna, azzal a módosulással, hogy minden, a szociálpolitikát érintő tárca-döntés megvitatásra kerülne a Tanácsban, és amennyiben ott jóváhagyják, úgy az ott hozott határozatnak megfelelő végrehajtásért az illetékes tárca /országos hatáskörű szerv/ vezetője felelne.

Mint a fent kifejtettekből kitűnik, a Tanács mindeneke-lőtt koncepciót és tervet kidolgozó, koordináló szerv lenne, amelynek működése kiterjedne a tervek és a koncepció végrehajtásának ellenőrzésére, módszertani utmutatók kidolgozására, valamint az egységes szakemberképzés és az ezzel kapcsolatos szakirányu felügyelet realizálására. Beszámoltatási joggal rendelkezne minden olyan intézmény, országos hatáskörű szerv vonatkozásában, amely alakítólag hat a szociálpolitikára. A szociálpolitika alakításáért a kormánynak tartozna felelősséggel.

A regionális feladatok megvalósítására az országos hatáskörrel rendelkező tanács összetételének megfelelő helyi szervek alakulnának megyénként, esetleg városenként, illetve kerületenként is. Itt a szűkebb közösség szociálpolitikai problémái jellegének megfelelően alakulna a szerv működése. Munkájában a közvetlenül érdekelt szervek vezetőin kívül részt vennének a területen működő termelőegységek vezetői is, hiszen csak velük együtt, de legalábbis hatékony közreműködésükkel oldhatók meg a közösség szociális gondjai. /Nem anyagi támogatásra gondolok elsősorban, hanem a termelőtevékenység szociális aspektusaira, például a foglalkoztatási nehézségek megoldására, a munkatevékenységhez kapcsolható szociálpolitika lehetőségének kiszélesítésére./

Városi, illetve kerületi szinten már az is megvalósítható például, hogy a "legproblematisabb" családok szociális és együttélési gondjainak megoldására összehangolt terveket dolgozzanak ki, amelyek végrehajtásáért globálisan a Tanács, részleteiben egy-egy szakirányu tevékenységet kifejtő szerv vezetője lenne a felelős.

6. Felmerülhet a kérdés, hogy miért kell ilyen magas szintre helyezni a szociálpolitikai koncepció kialakítását? Nem lenne-e helyesebb olyan önálló, országos hatáskörű szerv létrehozása, amelynek kizárólag a szociálpolitika megvalósítása lenne a feladata? A helyzet az, hogy tisztán szociálpolitikai feladatok alig szűrhetők ki a társadalom irányításából. A szociálpolitikai tevékenység általában kapcsolódik más szakirányu tevékenységhez, így például a munkáltatáshoz, az oktatáshoz, az egészségügyi ellátáshoz, a büntetéshez stb. Ezt a rendszert éppen a szociálpolitikai feladatok hatékony érvényesítése érdekében meg kell őriznünk. Egy új, kizárólag szociálpolitikai feladatokat ellátó országos hatáskörű szerv működését - a kétségtelenül megmaradó hatásköri átfedések miatt - nagymértékben megnehezítené a többi egyenrangu intézmény funkcionálása. Ezért a hierarchia rendszerében úgy kell elhelyezni, hogy befolyását ténylegesen ott és úgy fejtse ki, ahol és ahogyan erre a jelenlegi szervezeti rendszer biztosítékokat nyújt.

A szervezet magas szintű elhelyezése kiemelné a szociálpolitikai tevékenység különös fontosságát, növelné társadalmi rangját. Ez nélkülözhetetlen akkor, ha a főhivatású szakemberek mellé e szociális tevékenységre egyre több társadalmi aktivitáskarunk megnyerni. Nélkülük ugyanis nem beszélhetünk hatékony szociálpolitikáról. Kizárólag főhivatású szakemberek foglalkoztatásával - jelenlegi anyagi viszonyaink között - nem győzzük a feladatokat. A társadalmi aktiviták foglalkoztatása azért is fontos, mert a közvetlen környezet érdeklődése, felelőssége rajtuk keresztül növekszik, és ennek hatása az érdekeltekre sokkal nagyobb, mint ha kizárólag hivatalok és azok fizetett képviselői foglalkoznak gondjaikkal.

7. A létrehozandó Tanácsnak az alapkoncepció kimunkálásán kívül a legsürgősebb feladata a főhivatású szociális gondozók egységes alapképzésének megoldása lenne. Foglalkoztatásuk továbbra is az eddigi rendszerben, egy-egy szakiránynak megfelelő területen történe. Így például állami nevelőotthonokban, javítóintézetekben, büntetés-végrehajtási intézetekben, szakmunkásképzőkben, kollégiumokban, a pártfogó felügyeleti rendszerben, üzemek munkásszállásain, gyámhatóságokon, szociálpolitikai csoportoknál, alkoholelles klubokban, művelődési házakban, nagyobb iskolákban, szociális otthonokban, szociális foglalkoztatókban, elmegyógykezeltek, alkoholisták gyógyítása utáni rehabilitációjában, nagycsaládok gondozásában, hosszú ideig gyógykezeltek rehabilitációjában stb. Az alapképzés főiskolai jelleggel oldható meg. Az elsajátítandó ismeretek közül a legfontosabbak a szociológiai, a pedagógiai, a jogi, a pszichológiai, a közgazdasági és az egészségügyi alapismeretek. Az alapképzés után a konkrét igénynek megfelelően nyílna mód a specializációra. A szociális gondozó értelemszerűen nem vonná saját hatáskörébe a szakiránynak megfelelő feladatokat, de munkájával elősegítené, hogy a szakiránynak megfelelően képzett szakemberek munkájukat hatékonyabban tudják ellátni. Elképzelhető az is, hogy a szociális gondozó főtevékenysége mellett szakirányú feladatok ellátására is vállalkozhat, például konkrét nevelő tevékenységre a zártintézeti jelleggel működő nevelőintézetekben

vagy népművelő tevékenységre munkásszállásokon és művelődési házakban, de ez a további specializációjának függvénye lenne.

Dr. GAYER GYULÁNÉ

A SZOCIÁLPOLITIKA IRÁNYÍTÁSI ÉS SZERVEZETRENDSZERE^{x/}

A felső szintű irányító rendszer és főbb intézményei,
a gondozó, az ellátó szolgálat felépítése

A szociálpolitika tényleges irányításában, alakításában részt vevő felső szintű irányító szervek többsége területi és egyéb intézményrendszerrel rendelkezik. Két szerv - a Pénzügyminisztérium és az Országos Tervhivatal - ugyan nem rendelkezik szociálpolitikai célt megvalósító intézményekkel, de meghatározó szerepük van a szociálpolitika irányításában a költségvetés elkészítése és felhasználásának irányítása, ellenőrzése, illetve a tervezés keretében a szociálpolitikai fejlesztések koncepcionális kérdéseinek és időbeni ütemezésének kialakítása révén. E két felső szintű irányító szerv szociálpolitikával kapcsolatos tevékenységére még visszatérünk.

A legtöbb minisztériumnak, országos hatáskörű szervnek vannak szociálpolitikai feladatai. Valójában azonban néhány tárca és mozgalmi csucsszerv között oszlik meg a szociálpolitikai intézményrendszer; az anyagi ráfordítások; a személyi kapacitások stb. döntő többsége. Indokolt tehát előre sorolni azokat az irányító szerveket, testületeket, amelyek "kezükben tartják" a szociálpolitika irányítását. Annál is inkább, mert a szervezeti reform alternatíváit vizsgálva felmerül a kérdés, hogy alkalmas lenne-e valamelyikük az egész szociálpolitika irányítására.

^{x/} A tanulmány 1981-ben készült az Igazságügyi Minisztérium megbízásából. Itt csupán néhány részletét, rövidített formában adjuk közre, ugyanis a nem közölt részletek főbb tartalmi mondanivalói beleépültek a MTA Szociológiai Kutató Intézetben készült és e kötetben közölt tanulmányba. A közölt adatok felfrissítésére sem törekedtünk, ugyanis eleve csupán nagyságrendi tájékoztatásul szolgáltak.

Egész a közelmúltig, a Munkaügyi Minisztérium megszüntetéséig - a számos országban kialakult gyakorlatot követve - a közvélemény egy része a munkaügyben látta a szociálpolitika egészének lehetséges "gazdáját". Gyakran az egészségügyi ágazathoz, tárcához kapcsolva említik, a korábbi magyar gyakorlatnak megfelelő "egészségügyi és népjóléti" profil kialakítását szorgalmazva.

Azonban méltán felvetődhetnének olyan elképzelések is, mint, hogy irányítsa az egész szociálpolitikát a SZOT, hisz óriási apparátussal a társadalombiztosítás és a munkavédelem lényegében állami feladatát irányítja. Ellene szól ugyan, hogy mindez a tanácsrendszeren kívül működik - de hát voltaképpen ahogyan ezeket kivonta a tanácsi hatáskörből, úgy egyebeket is kivonhatna. Saját területi társadalombiztosítási központjai pedig alkalmassá tehetőek lennének számos más szociálpolitikai kérdés megoldására is.

Hasonlóan felvethető, hogy a szociálpolitika felső szintű irányítása tartozzék a MT Tanácsi Hivatala feladatkörébe, mert a tanácsokra való közvetlen ráhatás - kapcsolat szempontjából ez előnnyel járna és precedens is van már a cigánykérdés irányításának oda történt elhelyezésével.

E példák talán arra a legalkalmasabbak, hogy a jelen irányítási-helyzet bizonytalanságait tükrözzék.

Vizsgáljuk ezek után, hogy a tényleges munkamegosztás a fő partnerek között 1981 végén miként érvényesült. A felsorolás tartalmazza: az irányítás jellegére; az intézményrendszerre; - kevésbé ismert intézmények esetén -, annak funkcióra, valamint volumenére vonatkozó utalásokat is a teljesség igénye nélkül.

I. Egészségügyi Minisztérium /EÜM/

Az intézmények irányítása alapvetően a tanácsi szakigazgatási szerveken keresztül történik, de vannak a tárca közvetlen irányítása alá tartozó intézmények is.

Intézmények

- Bölcsődék: Funkciójuk közismert. 65 ezer férőhelyen a 0-3 éves koruak 14 %-a számára biztosítanak ellátást.^{x/}

- Csecsemőotthonok: Főként az állami gondozott kicsinyek gondozását látja el 37 intézmény kb. 4600 férőhelyen.

- Egészségügyi gyermekotthonok: Funkciójuk a képezhetetlen fogyatékos gyermekek közül azok ellátása, akikről a család nem tud, vagy nem kíván gondoskodni. A férőhelyek száma 4000 körül van, s állandóan kb. ugyanennyi előjegyzett vár elhelyezésre. Az ilyen intézményekben felnővők 18 éves koruk után szociális otthonokba /elme-szociális otthonokba/ kerülnek.

- Gyermek-ideggondozók szakmai irányításukat nem a gyermek-egészségügy, hanem a felnőtt elme ügy gyakorolja, 25 gyermek-ideggondozó működik.

- Szociális otthon: Fő funkciójuk a magukról gondoskodni nem tudó és gondozóval nem rendelkező, ellátatlan, szociálisan rászoruló idős-korukról való gondoskodás. 269 szociális otthonban több mint 34 ezer személyről gondoskodnak. 10 ezer 60 éven felüli lakosra 114 szociális otthoni férőhely jut.^{xx/}

- Szociális foglalkoztatók: 7 vidéki és 14 budapesti foglalkoztatóban kb. 6-7000 főt foglalkoztatnak. A foglalkoztatók bedolgozói rendszerre épülnek. Egy vizsgálat szerint a bedolgozók 57,3 %-a nem fogyatékos és nem beteg. Magas az idősek /60 éven felüli 44 %/ és a nők /86,5 %/ aránya. 9,4 %-uk értelmi-, mozgás-, érzékszervi fogyatékos.

A bedolgozók 90 %-a legfeljebb általános iskolát végzett, 82,4 %-uknak nincs szakképzettsége. 14 %-uknak a szociális foglalkoztató az első /!/ munkahelye.

A szociális foglalkoztatók a tanácsok szervezésében működnek, gazdálkodásukra a költségvetési folyószámlás szervekre vonatkozó szabályok érvényesek, némi eltéréssel. Azoknak a

^{x/} KSH Magyar Statisztikai Zsebkönyv 1981.

^{xx/} Információs Évkönyv EüM Felnőttvédelmi Szociális Gondoskodás 1981.

keresete, akik a telephelyen termelőmunkát végeznek, eléri a havi 2500 Ft-ot - a bedolgozók ennél jóval kevesebbet keresnek. /Az átlag 1979-ben havi 1362 Ft volt./

A szociális foglalkoztatókat főként az idősek, a sokgyermekesek és a munkahelyi rehabilitációban nem részesülő le-
százalékoltak, tehát korábban aktív keresők számára tartják fenn. Most, hogy a Munkaügyi Minisztérium /MüM/ megszűnésével az egész rehabilitációs feladatkor az EüM irányítása alá került, feltehetően a szociális foglalkoztatók szerepét újra kell fogalmazni az egész habilitációs-rehabilitációs rendszer keretében.

- Védő munkahelyek: 234 foglalkoztatottal 8 vállalatnál működnek. Ebből 4 munkásszállás háttérrel is rendelkezik.

- Öregek napközi otthonai: Fő funkciójuk, hogy a mozgás-képes, de ellátatlan időskorúak napközbeni ellátását, ha szükséges, étkeztetését, tisztálkodási lehetőségeit, orvosi felügyeletét és munkával történő foglalkoztatását biztosítsák. Az öregek napközi otthonaiba való felvétel a szociális rászorultság elbírálása alapján történik. Több mint 21 ezer az öregek napközijét igénybevevők száma. Tízezer 60 éven felüli lakosból 134 fő.^{x/}

- Gondozás

- Védőnői körzetek: Szociálpolitikai szempontból fő funkciójuk a családgondozás. A védőnők látogatják a szülőanyákat és a gyermekes családokat, a gyermek 3 éves koráig, kiemelten a szociálisan hátrányos helyzetűeket és veszélyeztetetteket. 1979-ben a KSH adatai szerint 4339 védőnői körzet 4452 védőnővel működött. Egy élveszületettre átlagosan évente 17 védőnői látogatás jutott, tehát a gondozási jelleg ténylegesen megvalósul.^{xx/}

- Szociális étkeztetés: 1981-ben kb. 13 ezer fő részesült étkeztetésben. Tízezer 60 éven felüli közül 70 fő.^{xx/}

^{x/} Lásd ugyanott.

^{xx/} Lásd ugyanott.

- Házi szociális gondozás: Fő funkciója a mozgásukban korlátozott vagy mozgásképtelen idős emberek ellátása, bevásárlás, takarítás, étkeztetés stb. A körzeti orvosi ellátástól független, de azzal együttműködésre utasított gondozó szervezet. 1981-ben 34 500 személyről gondoskodtak. /Tízezer 60 éven felüli lakósból közel 200 fő./ 17 ezer gondozó látta el a feladatot, közülük kb. 15 ezer társadalmi gondozó, akiknek mintegy a fele tiszteledij nélkül végzi munkáját. A tényleges tanácsai hivatásos gárda létszáma nem sokkal haladja meg az 1000 főt.^{xx/} A társadalmi gondozók munkájának hatékonysága érthetően jóval alacsonyabb, mint a hivatásosoké. A házi szociális gondozás kialakítását megelőzően viták folytak akörül, hogy e hálózat a körzeti orvosi ellátáshoz kapcsolódjék és ne önálló, azzal párhuzamos szervezet legyen. Jelenleg akadályozza a hálózat fejlesztését, hogy megfelelő laikus gondozókat s szerény havi 700-1000 Ft tiszteledij mellett nehéz találni. A hivatásos házi szociális gondozók megbecsültsége sem kielégítő.

Ellátás

- Rendszeres szociális segélyezés:^{xx/} A nyugdíjjal vagy megfelelő jövedelemmel nem rendelkező személyek kapják, ha tartásra köteles hozzátartozójuk nincs, és az egy főre jutó családi jövedelem nem haladja meg a mindenkori özvegyi nyugdíj minimumát. 1981-ben közel 50 000 fő részesült rendszeres segélyezésben; a segély átlaga 1030 Ft volt.

Megkülönböztetnek teljes összegű, részösszegű és kiegészítő segélyt, valamint termelőszövetkezeti járadékosok segélyét.

- Rendkívüli segélyben évente legfeljebb 4 alkalommal részesülhetnek - az előbbieken kívül is - alacsony nyugdíjjal rendelkező rászorulóok. 1981-ben több mint 200 ezer esetben adtak rendkívüli szociális segélyt, az átlagösszeg 980 Ft volt.

- Temetési segélyre és köztemetésre 1981-ben 1252 esetben kb. 2 millió Ft-ot adtak ki.

^{xx/} Lásd ugyanott.

- Elemi károsultak segélyezésére ugyancsak 1981-ben 199 esetben 440 ezer Ft-ot fordítottak.

- Sokgyermekes anyák jutalmazására 1305 esetben közel 2 millió Ft-ot fizettek ki.^{xx/}

Az 1957-ben létrehozott juttatás - a 6. és minden további szülés esetén egyszeri alkalommal 1000-2000 Ft "jutalom" szemléletileg is, összegében is elavultnak tekinthető.

Eddigiekben az egészségügyi tárca irányítása alá tartozó és vitathatatlanul jelentős mértékben szociálpolitikai tartalmakat hordozó intézmény-, gondozó- és ellátási rendszerről volt szó. A felsoroltak közül az egészségügyi ágazaton belül valójában szociálpolitikának csak az ún. "felnőttvédelmi ellátást" szokták tekinteni, - mely a szociális otthonok, öregek napközi otthonai, a házi szociális gondozás, a segélyezés, szociális étkeztetés feladatait tartalmazza. A következő táblázat a szociális felnőttvédelem fő adatait tartalmazza.

A "felnőttvédelemhez" tartozó szociális ellátások mindegyike az időskoru rászoruló népesség töredékét képes ellátni. Az egész intézményi és ellátási rendszer csak a szociálisan rászorultak, a jövedelem nélküli vagy nagyon alacsony jövedelmű rétegek irányában tevékenykedik.

^{xx/} Lásd ugyanott.

Gondozási forma	Gondoskodásban részesülők illetve esetek száma 1981-ben
Rendszeres szociális segély	49 982
Teljes összegű segély	30 052
Részösszegű segély	8 007
Kiegészítő segély	1 677
Tsz-járadékosok segélye	10 246
Eseti szociális segélyek /esetek száma/	
Rendkívüli szociális segély	202 354
Temetési segély, köztemetés	1 252
Elemi károsultak segélye	199
Sokgyermekes anyák jutalmazása	1 305
Egyéb eseti segélyek	12 329
Szociális étkeztetés	13 038
Központilag folyósított segélyek	
Vakok személyi járadéka	31 334
Vakok rendszeres szociális segélye	13 207
Központi rendszeres szociális segély	394
Hadigondozottak ellátása	7 189
Hadirokkantak gyógyászati segédeszköz-ellátása /esetek száma/	3 885
Csökkent munkaképességűek munkaviszonnyal összefüggő segélyezése	9 205
Szociális foglalkoztatók	6 490
Védő munkahelyek	228
Öregek napközi otthona /XII.31./	21 995
Házi szociális gondozás	36 859
Tanácsi szociális otthonok /XII.31./	32 975
Központi szociális otthonok, intézetek /XII.31./	1 597

Témák

Az egészségügyi kormányzat első helyen megjelölt állami felelősként kezeli az alábbi, szociálpolitikai szempontból alapvetőnek tekinthető témákat:

- Népesedéspolitika. A népesedési helyzet alakulása nemcsak egészségügyi és demográfiai kérdés. A születésszám növelésének nagyon jelentős feltételei, eszközei szociálpolitikai természetűek. /A gyermekekhez kapcsolódó lakásügyi kedvezményektől a családi pótlékig lehetne a példákat sorolni./ Ugyancsak szorosan összefüggnek szociálpolitikai kérdésekkel, feladatokkal napjaink olyan jelentős népesedési problémái, mint pl. a férfiak magas arányu elhalálózása, továbbá a népesség elöregedése.

- Az alkoholizmus elleni küzdelem. /Állami felelőse szintén az EüM volt mostanáig./ Az alkoholizmus orvosi álláspont szerint betegség, gyógyítása orvosi feladat. A kérdéskör ennél jóval szélesebb, csupán egy- nem is a legjelentősebb energiát igénylő - része tartozik az orvoslás körébe. A szakemberek keresik egy hatékonyabb irányító tevékenység szervezeti és egyéb lehetőségeit. Nyilvánvaló, hogy az alkoholizmus sok szálon függ össze a szociálpolitikával.

- A Munkaügyi Minisztérium megszűnésével kapcsolatban a 3097/1975. Mt. határozat alapján a MüM-ben folyó családpolitikai tevékenység egy részét a kormány az EüM feladatkörébe utalta. Más pontjai az Országos Tervhivatal feladatkörébe kerültek.

- A rehabilitáció kérdése a MüM megszűnésével fő feladatként szintén az EüM-hoz került. Az EüM irányítja a különféle fogyatékosok érdekvédelmi szövetségeit is. /Vakok, siketek stb./

Az EüM felsorolt feladatkörei függetlenül attól, hogy a szociálpolitikát szűkebben, vagy tágabban értelmezzük, vitathatatlanul szociális természetűek.

II. Művelődési Minisztérium /MM/

Intézmények

- Óvodák^{x/}. Az óvoda mint intézmény többféle funkciót tölt be. A kereső nők 3-6 éves gyermekeiknek napközbeni ellátása, felügyelete mellett egyre nagyobb az iskolaelőkészítő szerepe. Különösen fontos szerepet játszhat a származással kapcsolatos hátrányok leküzdésében /a beszédképesség fejlesztése, az ingerszegény környezet, az alultápláltság ellensúlyozásában stb./. 1981-ben 4800 óvodában 401 ezer férőhelyen az óvodáskorú gyermekek 82,8 %-át látták el.

- Iskolai napközi otthonok: funkciójuk közismert. A tanulók 38,2 %-a részesül napköziotthoni ellátásban. A fővárosban, a városokban és az alsótagozatosok körében kedvezőbb az arány.

- Gyógypedagógiai intézmények.^{xxx/} 409 általános iskolában működik kiegészítő osztály értelmi fogyatékosok számára; 86 kiegészítő /továbbképző iskola; 59 kiegészítő foglalkoztató; 7 siketek általános iskolája és nevelőotthona; 1 siketek ipari szakmunkástanuló iskolája és nevelőotthona; 1 hallássérültek kiegészítő iskolája és nevelőotthona, továbbá 1 hasonló a nagyothallók számára; 1 vakok és 2 gyengénlátók általános iskolája és nevelőotthona; 2 mozgásjavító és 2 beszédjavító általános iskola és nevelőotthon üzemel. Korábban, - 1969-ig - iskolaszánatóriummal is rendelkeztek. Az összes gyógypedagógiai nevelőotthoni férőhely 10 ezer körül van. Az összes tanulók száma 37 ezer körül mozog. A gyógypedagógiai eseteken belül legjelentősebb az értelmi fogyatékosok száma, kb. 34 ezer. A siketek és nagyothallók alig haladják meg az ezret, a vak tanulók száma 300 alatti, a mozgásjavító tanulólétszáma nem egészen 300, a beszédjavítóé nem egészen 100.

Legkésőbb az iskolaérettség vizsgálata során előtűnik az értelmi fogyatékosok. Un. áttelepítő bizottságok működnek te-

^{x/} Lásd ugyanott.

^{xxx/} MM Statisztikai Tájékoztató - Alsófoku Oktatás 1980/1981.

rületileg szervezve, a művelődési szakigazgatás irányítása alatt. Az értelmi fogyatékosok képezhető részével, valamint az érzékszervi és mozgásszervi fogyatékosok képzésével a MM foglalkozik, a képezhetetlennek minősített szellemi fogyatékosokkal, mint láttuk, az EüM. Az EüM irányítása alá tartoznak a szociális foglalkoztatók is, ahol korlátozott munkaképességű idős emberek mellett a MM által irányított kiegészítő iskolákban végzeteket is foglalkoztatnak.

A tárcák közötti munkamegosztás jelenlegi formáját azért tartom problematikusnak, mert egyik sem felel az egész "habilitációért". A MM lényegében nem felel a gyermekek munkahelyezéséért, csak az iskolázásukért, az EüM pedig csak a kérdés "szociális" részéért, így a segélyezésért, a foglalkoztatókéért, ahova csak a rászorulóknak töredéke jut be. Így az ellátás nem teljes hálózat, hanem jelentős hézagai vannak.

- A gyermek- és ifjúságvédelmi rendszer intézményei^{xxxx/}

Gyermek és Ifjúságvédő Intézetek /GYIVI/ valamennyi megyében és a fővárosban működnek. A Gyermek és Ifjúságvédő Intézet igazgatói a területükhöz tartozó állami gondozottak gyámjai. A gyermekek átmenetileg az intézetbe kerülnek elhelyezésre és ott történik gondoskodás nevelőotthoni vagy nevelőszülőknél történő elhelyezésükről állapotuk és a lehetőségek szerint. A nevelőszülőknél elhelyezett gyermekek rendszeres felügyeletét a GYIVI-k gyakorolják. Innen történik a nem gyermekvédelmi intézményekben, így pl. szakmunkástanuló, vagy diákotthonban tanulókról való gondoskodás és a tanulmányokat folytató nagykorú állami gondozottak utógondozása is. A nevelési segélyezés feletti felügyelet is a GYIVI feladata. Nyilvántartják az állami gondozottak adatait.

Nevelőotthonok, nevelőintézetek. 114 nevelőotthonban 1980-ban közel 16 ezer férőhelyen 13 700 növendék volt elhelyezve, közülük 13 097 volt állami gondozott. A nevelőotthonok közül 17 óvodás, 31 általános- és kiegészítő iskolás, 13 ifjumunkás

xxxx/ MM Statisztikai Tájékoztató. Gyermekvédelem 1980.

a többi /53/ vegyes profilu. Hétközbeleni ellátást 6 fővárosi intézmény biztosít 170 férőhellyel.

Egyéb bentlakásos intézetek. A MM közvetlen felügyelete alatt 8 javító-nevelő célzatu intézmény működik, 1710 férőhellyel. Az elhelyezettek száma 1303 fő, kb. fele-fele arányban birói, illetve államigazgatási beutalás révén került sor javító-nevelésükre.

Mozgássérültek Nevelőképző és Nevelőintézete. Egyetlen ilyen központi intézet működik, két hálózati részleggel, napközi jellegű 40-40 férőhellyel. Bentlakó részlege az intézetnek 200 fős. Az intézetben nyilvántartják a mozgássérültek országos adatait /9732-en szerepelnek a nyilvántartásban/ és bejáró forgalmat látnak el. Az intézetben folyik a mozgássérültekkel foglalkozó konduktorok képzése.

- Nevelési tanácsadók.^{x/} A fővárosban kerületenként országosan megyei szinten szervezve működnek, összesen kb. 40. Az állami gondozottakon és a veszélyeztetettként nyilvántartottakon kívül azokkal foglalkoznak, akiket az iskolák és a gyámügyi szervek irányítanak ide - de megkereshetik a problematikus helyzetben lévő gyermekek, illetve családjaik saját elhatározásuk alapján. A MM gyermekvédelmi statisztikai kiadványaiban ezen intézmények munkájáról semmi információ nem található.

- Gyámügyi igazgatás. A tanácsok szervezetében helyezkednek el. A gyámhatóságok a kiskorúak és a gondnokoltak jogvédelmét és érdekvédelmét ellátó államigazgatási szervek. Feladatkörükbe tartozik az állami gondozásbavétel, illetve annak megszüntetése; a veszélyeztetett helyzetben lévő fiatalok felderítése; érdeklükben védő és óvó intézkedések hozása; rendkívüli segítségnyújtás; pártfogás elrendelése; örökbefogadások és azok felbontása; kiskorúak házasságkötésének engedélyezése; házasságon kívül született kiskorúak családi jogállásának rendezése; gondnokoltak ügyeinek intézése stb. A gyámügyi előadók száma 1900 fő körüli és közülük több mint 1600 elsőfoku joghatósági feladatot lát el. 180-an rendelkeznek jogi, több mint 500-an egyéb felső-

^{x/} Hasonló feladatot oldanak meg az EüM irányítása alatt álló gyermek-ideggondozók is.

foku és több mint looo-en középiskolai végzettséggel. Több, mint 130-an általános iskolai végzettséggel látják el e feladatot.

A gyermek és ifjúságvédelem felső szintű irányítása tehát alapvetően a MM-hoz tartozik, de ténylegesen három szerv között oszlik meg. A 0-3 éves korukig az állami gondozott gyermekek az EüM irányítása alatt álló csecsemőotthonokban, 3 éves kortól a MM intézményeiben nevelődnek.

A gyámügyi igazgatás ugyan a gyermekvédelem része és a MM szakmai irányítása alatt áll, de - a főváros kivételével - nem a tanácsok művelődési osztályai, hanem a Minisztertanács Tanácsi Hivatala által irányított igazgatási szakirányítás alá tartozik. Így kettős irányításu.^{x/}

A gyermek- és ifjúságvédelem felső irányításának munkamegosztásbeli problémái az utóbbi évtizedben nem okoztak az érdekeltek között különösebb surlódásokat. Vita leginkább csupán azon volt, hogy a 0-3 éves koruk külön intézményrendszere megtöri a kívánatos "felmenő" rendszert, vagyis a gyermekek intézmények közötti mozgásának elkerülését. Az átmenet a csecsemőotthonokból az óvodás otthonokba fájdalommal jár. Továbbá a férőhelyek jobb hasznosítása érdekében a kicsinyek időbeni átadásának legmegfelelőbb formáit keresték az illetékesek. Ezek a viták nem sértették a status quo elvét és még csak fel sem vetődtek a felső irányítási rendszer jelenlegi széttagoltságával összefüggő olyan kérdések, mint: valódi hatalom, széles hatáskör hiánya mindegyik felső irányítási területen a téma igényeihez képest. Lényegében valamennyi felső irányító szervezetben jelentéktelen részkérdés, perifériális téma a gyermek- és ifjúságvédelem a tárca jellegét meghatározó főprofilhoz képest.

Gondozás

- Állami gondozásból kikerült fiatalok utógondozása, életkezdésük támogatása. A 3/1979./IV.19./OM sz. rendelet alap-

^{x/} Az időközben történt megyei, városi, kerületi tanácsi szervezeti összevonások nem érintették a felső irányítást.

ján azokban a nevelőotthonokban, amelyekben 18 éves korukig nevelkednek a fiatalok, utógondozót kell alkalmazni. E gondozók feladata a családba való visszatéréshez, vagy az önálló életkezéshez való segítségnyújtás. 1980-ban 619 fiatalot hivatásos, 178-at pedig társadalmi pártfogó részesített utógondozásban.

- Kiskorúak pártfogó-felügyelete a bünt elkövető fiatalok utógondozása. Pártfogófelügyelet alatt 1980-ban 4600 fiatal állt, ebből 3150-et a bíróságok bocsátottak próbára.

- Megelőző pártfogás. Megelőző pártfogásban 1980-ban több mint 8 ezer kiskorú részesült a gyámhatóság gondoskodása folytán.

- Gondozó munka folyik a megyei /GYIVIK/ keretében a nevelési segélyben részesülő családokra és gyermekekre vonatkozóan. Ellenőrzik, hogy a segélyt a kívánt célnak megfelelően használják-e fel.

- Gondozómunka, a nevelőszülőknél elhelyezett állami gondozott gyermekek felügyelete, ellenőrzése is. Ezt a feladatot is a megyei gyermekvédelmi intézetek látják el.

- Gondozó munkát végeznek a nevelési tanácsadók családgondozói, látogatják a veszélyeztetett gyermekeket, illetve családjukat és mindazon családokat, ahol ez szükséges.

Ellátás

- Támogatás az önálló életkezéshez: 5 000-tól 30 000 Ft-ig terjedhető összegben nyújtható a nagykorúságot elért állami gondozottak közül a leginkább rászorultak számára. 1980-ban 2190 fiatal állami gondozása szűnt meg nagykorúság elérése miatt, közülük 500 részesült a támogatásban.

- Rendszeres nevelési segélyezés. Lehet pénzbeni, természetbeni, illetve vegyes. 1980-ban több mint 11 ezer gyermek /4800 család/ részesült rendszeres nevelési segélyben. 700 esetben csak természetbeni, 8400 esetben csak pénzbeni és közel 2200 esetben pénzbeni és természetbeni ellátásban részesültek. A pénzbeni ellátás színvonalára jellemző, hogy a legnagyobb

számban 400-700 Ft/hó között részesülnek segélyben. A segély a család egy főre jutó jövedelmétől függ - az ugyanis kiegészülhet a segéllyel, ha nem éri el a mindenkori öregségi nyugdíjminimum összegét.^{x/}

- Rendkívüli segélyezésben 1980-ban a gyámhatóságok több mint 34 ezer családot érintően, 86 ezer kiskorut részesítettek. Egy segélyezett családra átlagosan 1171 Ft jutott egy évre.

A gyermekvédelmi célú segélyezéseket két helyen: a gyámhatóságoknál és a megyei gyermekvédő intézeteknél intézik. Tekintettel arra, hogy a segélyezésre szoruló családokban gyakran idős, munkaképtelen családtagok is élnek, nem ritka eset, hogy ugyanezen családok az egészségügyi szervek hatáskörébe tartozó rendszeres vagy rendkívüli segélyezésben is részesülnek más-más szabályok szerint.

Témák

- Veszélyeztetettség. A veszélyeztetett gyermekek és családjaik felkutatása, a veszélyek okainak feltárása-elhárítása szoros kapcsolatot feltételez. Valójában azonban ilyen szoros-szerves kapcsolat nem áll fenn a hátrányos helyzetű rétegekkel stb. a különféle devianciákkal irányítási szinten foglalkozók között.

A gyermek- és ifjúságvédelem nagy és átfogó, preventív család-védelmet, politikát igénylő kérdés-komplexum. Ebből azonban a MM csupán az állami gondozottak, állami gondoskodás ellátásának irányítását és a gyámügyi szakirányítást látja el. A gyermek- és ifjúságvédelemben az 1960-as évekhez képest háttérbe szorult az általános megelőző gyermekvédelem és a figyelem a speciális gyermekvédelmi feladatokra, a már állami gondozottakra, a nevelő otthoni munkára, stb. - koncentrálódott. Sajnos ki-

^{x/} Itt kell megjegyeznünk, hogy az EüM segélyezési rendszerében ettől eltérően az egy főre jutó családi jövedelem kiegészítésének alapja a mindenkori özvegyi nyugdíj.

tűnt, hogy előbbi nélkül az utóbbit sem lehet igazán hatékonyan művelni.

III. Szakszervezetek Országos Tanácsa /SZOT/

A SZOT irányítása alá tartozó szociálpolitikai területek közül csak a legjelentősebbeket soroljuk fel.

Ellátások

a/ Kézpénzjuttatások

- Táppénz, ezen belül gyermekápolási táppénz. Funkciója közismert, a betegség idején kieső munkajövedelmet hivatott pótolni. A táppénzrendszer konstrukciója viszonylag stabil és tradíciókra épül. /Eltekintve a nem tulságosan bevált 3 napon aluli betegállomány külön kezelésétől./ A lakosság bruttó pénzbevételeiben a táppénz 2-3 %-ot tesz ki. A táppénzesek napi átlagos száma 1980-ban 248 ezer fő. A SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága megyei és budapesti igazgatóságain keresztül gyakorolja a feladatát. /Külön ellenőri gárda működik pl. annak megállapítására, hogy a fekvőbetegek valóban otthon fekszenek-e./

- Családi pótlék. Funkciója a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájárulás. A rendszer fejlesztése az utóbbi évek egyik legfrekvenciáltabb társadalom-, népesedés- és szociálpolitikai kérdése volt, s az jelenleg is. A SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóság szerepe a családi pótlék ügyekben főként bonyolító-irányító jellegű. Az elvi, koncepcionális kérdésekről más szinteken folyik a vita és döntés, s ebben nem a SZOT az egyetlen "gazda". A lakosság bruttó pénzbevételei között a családi pótlék 2-3 %-ot tesz ki.^{x/} Családi pótlékban 1980-ban átlagosan 1 millió 113 ezer család részesült. Ez 2 milliónál több gyermeket jelentett. A családi pótlék - számítások szerint - a gyermeknevelés átlagos költségeinek kb. 1/4-ét fedezi. Szakértői számítások szerint a minimálisan indokolt költségek 1/3-át.

^{x/} Lásd ugyanott.

- Gyermekgondozási segély /gyes/. Funkciója szintén ismert. A gyés bevezetésében és fenntartásában gazdasági szempontok is szerepet játszanak. Drága a bölcsődei ellátás, az állam nem tud minden kisgyermeknek férőhelyet biztosítani, a kisgyermekes női munkavállalók gyakran hiányoznak a gyermek betegsége miatt. A gyés igénybevételét, megítélését a női munkaerő iránti kereslet változásai is befolyásolják. 1980-ban több mint 254 ezer nő vette igénybe a gyés-t, a kereső szülő nők 83 %-a.

- Terhességi-gyermekágyi segély 180 napi előzetes biztosítás esetén az átlagkereset 65 %-a, 270 napnál hosszabb biztosítás esetén 100 %-a. A segély célja a kieső kereset pótlása.

- Anyasági segély. Összege jelenleg gyermekenként 2500 Ft. Feltétele, hogy a terhesség ideje alatt orvosi vizsgálaton részt vegyen /4 esetben/, a segély célja, hogy a gyermek születésével kapcsolatos külön kiadásokat részben fedezze. 1980-ban 146 ezren részesültek anyasági segélyben.

- Nyugdíj. Mint ismeretes a munkaképes kort követően a létalap biztosítását szolgálja. A SZOT jelentős apparátust foglalkoztat a nyugdíjfolyósítás lebonyolítására. A nyugdíjrendszer is a szociálpolitikai és életszínvonal-politikai viták egyik legfrekvenciáltabb témája. A nyugdíjasok száma 1981-ben valamivel meghaladta a 2 milliót /az össznépesség 19,4 %-át teszi ki/. A nyugdíj-költség a társadalombiztosítás legjelentősebb tétele 1980-ban 56 millió Ft volt.

A társadalombiztosítás 1980. évi bevételeinek 52 %-át a munkáltatók; 20 %-át a dolgozók nyugdíjjárulékai, 28 %-át az állami hozzájárulás tette ki.

b/ Egyéb ellátások

- Helyi szakszervezetek által nyújtott segélyek, melyeknek semmi közük az előbbi, lényegében állami szociálpolitikai ellátásokhoz. A helyi szakszervezetek tagjaik részére házasságkötés, születés, halálozás, betegség, kedvezőtlen szociális helyzet stb. esetén segélyt folyósíthatnak. Ezek a segélyek valóban a szakszervezeti mozgalmi feladatok és érdekvédelem részei és kifejezői. Költségforrásaik is a tagdíjakkal függnek

össze, míg az előbbieken felsorolt társadalombiztosítási ellátások fedezetéről a költségvetés gondoskodik, kiegészítve a munkáltatók és munkavállalók ilyen célú befizetéseit /társadalombiztosítási járulékot/.

- Gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás. Ez is a SZOT társadalombiztosítási rendszerében és irányításával történik, munkamegosztásban az EÜM-mal.

- Üdültetés. A szervezett üdültetés biztosításában /az étkezést is nyújtó formák között/ nagyságrendileg a második helyen áll, közel 25 ezer férőhellyel a SZOT üdültetés. Ennél nagyobb volumenű a vállalati és közel hasonló a költségvetési szervek férőhely-kapacitása az ugyancsak étkezést biztosító üdülőket tekintve. Ezekon kívül a szövetkezetek is rendelkeznek szerényebb volumenű férőhely-kontingenssel. A szervezett szociális üdültetés nincs egy kézben, de még elvi irányítás szempontjából sincs gazdája. A népesség kb. 10 %-a vesz részt évente szervezett szociális üdültetésben.

- A SZOT irányítja a munkahelyi balesetvédelmet. Erre megfelelő apparátust és kutatói szervezetet hozott létre. 1980-ban 102 ezer üzemi balesetet tartottak nyilván, közülük közel 400 volt halálos. /1000 dolgozóra 32,9 üzemi baleset jutott./

IV. Egyéb tárcák, országos hatáskörű szervek

- A gazdálkodó szerveket irányító minisztériumok - az Ipari-, a Belkereskedelmi-, a Külkereskedelmi- valamint az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium - továbbá a Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa /TOT/, az Ipari Szövetkezetek Országos Tanácsa /OKISZ/, a Kisiparosok Országos Szövetsége /KIOSZ/ a munkavállalókhöz és a munkahelyekhez kapcsolódó szociális ellátásokat irányító munkát végzik.

A munkáltatói szociálpolitikai tevékenység volumene igen jelentős. A vállalatok gyermekintézményeket hoznak létre és tartanak fenn; kedvezményes üzemi étkeztetést biztosítanak; üdülőket létesítenek és tartanak fenn, segélyeket adnak, kulturális

és sportlétesítményeket tartanak fenn stb. Összefoglalóan jóléti célú ráfordításaik pl. 1978-ban átlagosan egy főre 1211 Ft-ot tettek ki /az éves átlagbér 3,6 %-át/.

- A Belügyminisztérium és a Honvédelmi Minisztérium az előbbiekhöz hasonló, de sajátos szociálpolitikai feladatokat lát el a saját szervezetrendszerében dolgozók vonatkozásában. Ezenkívül a HM a sorkatonai szolgálatot teljesítők tekintetében elvileg irányítja a szociális ellátásra szorulóknak gondozását; a BM pedig a bűnüldözés és -megelőzés terén főként a fiatalokkal kapcsolatban lát el szociálpolitikai tartalmú feladatokat is.

- Sajátos az Igazságügyi Minisztérium szerepe a szociálpolitikai tevékenység irányítását tekintve. Lényegében a következő fő területek azok, amelyek kétségtelenül jelentős szociálpolitikai tartalmakat hordoznak:

Családjog. A jogpolitika családjogi területei. Jelenleg a családpolitika feladatai - a családjogi vonatkozásoktól eltekintve - /Családjogi Törvény/ nincsenek egységes elvek alapján meghatározva. Az IM így a családpolitika lényeges jogi területeit érintően illetékes.

A pártfogás-utógondozás, továbbá a bűnmegelőző tevékenység, valamint a szabadságvesztés büntetést töltők és családjuk tekintetében is beláthatóak egyes szociális feladatok. Voltaképpen az egész jogpolitikának és minden jogágnak van szociálpolitikai vonzata.

- A szociálpolitikai intézményi, gondozási, ellátási rendszert, az irányító főbb szervek tevékenységét áttekintve az Országos Tervhivatal és a Pénzügyminisztérium szociálpolitikai tevékenységéről kell még szólni, hiszen szerepük mint már a fejezet elején jeleztük alapvető.

Ha áttekintjük az ötéves vagy a hosszútávú terveket - vagy az ezek teljesítését regisztráló statisztikákat - "szociálpolitika" fejezettel, összefoglaló témával egyikben sem /a Pénzügyminisztérium költségvetésében sem/ találkozunk. A közép- és hosszú távú tervben más kategóriák, "kötőjelpolitikák" keretében "bujnak meg" a szociálpolitikai kérdések. Így életszinvo-

nal-életmód-jövedelempolitikához kapcsolva említik a szociálpolitikát. E szétaprózottság folytán a terv készítésekor sem érvényesülhet kellően, és az elkészült tervből sem "rekonstruálható" az az átfogó, összefoglaló szempont, hogy melyek azok a célok, amelyeket szociálpolitikai eszközökkel kívánunk befolyásolni, megvalósítani. Melyek pl. egy ötéves időszak fő szociálpolitikai feladatai és végrehajtásuk várható társadalmi hatásai. Egy ilyen összefoglalás többet árulna el mint a mai gyakorlat: az egymással kapcsolatba nem hozott egyes részcélok /bölcsődék, óvodák, különböző pénzübeni, természetbeni társadalmi juttatások fejlesztése stb./.

Mint már említettük a szociálpolitika komplex kezelésének igényeit eddig egyetlen szerv sem képviselte. Ennek is tulajdonítható, hogy nem ötvöződik jelenleg komplex szociálpolitikai tervvé a különféle ágazati tervekben található szociálpolitikai tartalom. Ezt eleve lehetetlenné teszi az irányítási rendszer munkamegosztását követő tervezői gyakorlat. A tervjavaslatokat részleteiben a szakminisztériumok munkáják ki. Ezzel pedig eleve eldőli, hogy a Tervhivatal egyáltalán mit szintetizálhat, mit foglalhat össze, hiszen a terv kialakításához az alapokat a szaktárcák javaslatai adják. A Tervhivatal szerepe ezért eddig főként a keretek megszabását, a tárca-elképzelések felülvizsgálatát jelentette. Ezen az a tény sem változtatott, hogy főként a távlati tervezéshez a szociálpolitikai témák egész sorát illetően készültek és készülnek egy-egy kérdést komplexebben kezelő tanulmányok. A szociálpolitikai tevékenység és fejlesztési célok a tervezőmunka gyakorlatában, az irányítási munkamegosztás szerint szétdarabolódnak. A középtávu tervező munkát pedig ágazati, - és nem pedig cél, illetve tevékenységcentrikusság jellemezte. Elvileg az Országos Tervhivatal elláthat ugyan koordinációt, de nem operatív irányítóként. Márpedig a szociálpolitika nagyon is igényli az operatív irányítást.

A társadalmi folyamatok tervezésének hiányát maga az Országos Tervhivatal is kritikusan szemléli. Jelenleg azonban ezeket az igényeket a tervezőmunka nem elégíti ki. Kedvezőbb megoldást, a társadalmi tervezés és a társadalom-statisztika ki-fejlesztése adhatja. Az előmunkálatok már mind a két téren meg-

indultak. Idézem az Országos Tervhivatal elnökhelyettese, dr. Craveró Róbert által kiadott "A társadalmi tervezés fejlesztése" című programból: "... A tervezésnek ebben a módosult formájában az a felfogás érvényesül, hogy a tervdöntések nemcsak a gazdaság, hanem a társadalom életét /életmód, életkörülmények, életszinvonal, családi élet, művelődés, értékrend stb./ is befolyásolják, gyakran közvetlenül, de méginkább a sokrétű áttételeken keresztül. E felfogás szerint kiterjedtebben értelmezendő a tervszerűség is, bővül és átrendeződik a tervezői gondolkodás tárgyköre és felelősség-köre..."

A Pénzügyminisztérium a költségvetéshez fűződő fenntartással, az intézményi normákkal, térítési díjakkal, vállalati szociálpolitikával kapcsolatosan folytatja a szociálpolitikai kérdésekben meghatározó tevékenységét, szerepét.

ADALÉKOK A SZOCIÁLPOLITIKAI RENDSZER MŰKÖDÉSÉNEK KRITIKAI ELEMZÉSÉHEZ

A munkamegosztás fenti vázlatos áttekintése is tükrözi az irányítás és a gyakorlati tevékenység számos problémáját. Az irányítási, szervezeti széttagoltság főbb tartalmi következményeit a következőkben összegezhetjük:

- a szociálpolitikának sok része, vagy alrendszere elavult konstrukcióban merevedett meg;
- sok a párhuzamosság;
- egyes rész, vagy alrendszerek nem tudatos szakmai megfontolások, hanem véletlenszerű személyi vagy "ad hoc" döntések alapján jöttek létre, illetve alakult ki irányításuk, hovatartozásuk;
- a részben ágazati, részben szociálpolitikai feladatok az egyes tárcáknál többnyire periférikus helyre szorulanak és irányításukban az ágazati - egészségügyi, oktatási stb. - szemlélet mögött a szociálpolitika gyakran elsikkad. A dominánsan szociálpolitikai jellegű feladatok olykor "kilógnak" a tárca szakjellegéből /pl. a

gyermekvédelem a Művelődésügyi Minisztérium, a "szociális felnőttvédelem", azaz az időskoru népességről való gondoskodás az Egészségügyi Minisztérium területén/;

- az irányítási rendszer széttagoaltsága azzal is jár, hogy a szociálpolitika fejlesztése részkonceptiók, részcélok jegyében folyik, nem áll össze komplex rendszerré.

Az egyes tárcák részszelképzelései csak esetlegesen illeszkednek egymáshoz, gyakran ellentmondanak egymásnak. Egyfelől átfedések keletkeznek, másfelől "fehér foltok", megoldatlan kérdések maradnak. Nincs aki meglássa a valóságos társadalmi folyamatok hatására egyes intézmények, intézkedések stb. elavulását, s a kifejlesztendő újabbakat sem ismerik fel időben. Az anyagi és szellemi erőforrásokat gyakran túlhaladott dolgok fenntartására fordítják - viszont nincs pénz a szükséges új kezdeményezésekre. A társadalmi változásokkal lépést kell tartani, "rá kell kérdezni" az adott intézményrendszer funkciójára, illetve funkcióváltására: megfelel-e adott formájában az intézmény a társadalmi változások által diktált követelményeknek?

A bekövetkezett tényleges fejlődés hatására ugyan azóta folyamatosan módosítottuk a szociálpolitika egyes ellátási formáit, de olyan "nagy helyzet" azóta nem volt, hogy az egészről gondolkodhattunk volna. Mindig a szociálpolitikai rendszer egy-egy problematikussá vált részletét vizsgáltuk, fejlesztettük, változtattuk.

E beavatkozások egyik nyilvánvaló következménye, hogy a szociálpolitikai rendszer bonyolulttá, alig áttekinthetővé vált. Egy-egy ellátási formával, intézményrendszerrel kapcsolatban állandó újraszabályozások, toldozgatások történtek. Így ma az a helyzet, hogy bármelyik, akár a legegyszerűbbnek tűnő kérdésről is - mint pl. az üzemi étkeztetés - jogszabályok sokasága rendelkezik. Bonyolultabb ellátások esetén csak a jogszabály szintű előírások is köteteket tesznek ki, s emellett iránymutatások, állásfoglalások próbálják a gyakorlatban felmerülő, nem vagy nem kielégítően szabályozott esetekben megszabni az eljárás me-

netét. Ebben a dzsungelben még a szociálpolitikával foglalkozók sem igazodnak el.

Másik következmény - és ez az irányítási rendszer állandó további tagolódását, egyre több irányító szerv bekapcsolását igényelte, - hogy egy-egy alapvető ellátási szempont, forma mellett, attól elkülönülve azonos funkciót szolgáló, más formák jöttek létre. Például: a legfontosabb járadék jellegű ellátások a SZOT társadalombiztosítás keretében kapnak helyet - árvaellátás, özvegyi-, tsz.-járadék stb. Az Egészségügyi Minisztériumhoz tartozik a szociális felnőttvédelem keretében kialakított rendszeres szociális segélyezés, amely ugyancsak járadék jellegű ellátás. A Művelődési Minisztériumhoz tartozó rendszeres nevelési segélyezés lényegében a családi pótlék valamiféle kiegészítése stb.

A sok szálon, sokféle jogcímen futó különféle speciális ellátások, - bár mindegyikük külön-külön létezésére magyarázattal szolgálhatunk, - azt eredményezik, hogy a szociálpolitikával foglalkozók maguk sem képesek áttekinteni a variációkat, csak a saját szűkebb lehetőségeiket ismerik, s ha a tényleges helyzet többféle megoldás közötti választást vagy kombinációkat tesz szükségessé, rögtön kitűnik az egész rendszer bürokratikus és áttekinthetetlen volta. Erről különösen az állampolgárok ügyeivel közvetlenül foglalkozó családgondozók, vállalati szociálpolitikai dolgozók stb. panaszkodnak.

Feltétlenül időszerű tehát az irányítási és szervezetrendszer és az egyes főbb ellátások /intézményrendszerek, a szociálpolitika egyes alrendszerei/ tartalmi, funkcionális kérdéseinek összefüggésekben való felülvizsgálata.

Lássunk néhány példát arra, hogy mennyire hiányzik ma az egymással szorosan összefüggő kérdések áttekintése, a megfelelő valóságismeret és az elavult módszerek, szervezeti konstrukciók túlhaladására való képesség.

- Először is: van-e kizárólagos és távlati létjogosultsága az Egészségügyi Minisztérium irányítása alá tartozó szociális öreggondozás, az un. szociális felnőttvédelmi gondoskodás jelenlegi formáinak /szociális otthon, öregek napközi otthonai,

házi szociális gondozás, segélyezés/. Ezek a formák alapjában véve a felszabadulás után, egészen más helyzetben jöttek létre. Akkor igen sok eltartó nélkül maradt, nyugdíjjal nem rendelkező, nagyon szegény, idős emberről kellett azonnal gondoskodni. Ma még sok az alacsony nyugdíjjal rendelkező, ezen ellátásokra rászoruló személy. Sok a magányos, gondozásra szoruló is. Ez azonban nem szabad, hogy elfeledje a tényt, hogy közben új dimenzióban jelenik meg a kérdés. Egyrészt megnőtt és nő az idős-korúak száma és aránya - ezen belül a mai szociális ellátás csepp a tengerben -, másrészt más igényszinten álló népesség jut el az időskorhoz, egészen más szükségletekkel, mint amit ma a szociális idősgondozás nyújtani tud. Az már csak adalék a témához, hogy az egész mai szociális felnőttvédelem tulságosan "szociális", a régi szegénygondozás stílusjegyeit, stigmáit viseli és sokan ezért nem veszik igénybe. Hangneme és légköre gyakran nyájasan leereszkedő, támogató, segítő, adakozó. Elnevezései, pl. "öreges napközije", "segély" - sértők. A ma és a holnap idős embere szolgáltatásokat akar vásárolni a nyugdíjából olyan áron, amit képes megfizetni. Még ha mozgásképtelen, magányos és anyagi gondjai vannak is, akkor sem akarja elveszíteni emberi tartását, önbecsülését stb. Nem akarja, hogy jótékonykodjanak vele. Nem viseli el szívesen a társadalomból való elkülönítést, kirekesztést. Időközben az Egészségügyi Minisztériumban új szemléletet tükröző távlati elképzelések születtek, az említett szegregációs mechanizmust azonban ezek sem oldják fel.

Másik példa: a gyermek- és ifjúságvédelmi rendszer a századelőn alakult ki, s akkor a céloknak megfelelő korszerű kereteket hozott létre /1901. évi VIII. és XXI. tc./. Abban az időben a 47 ezer állami gondozott gyermek közel fele, 45,6 %-a házasságon kívül született. Az állami gondozottak zöme elhagyott gyermek volt. 1980-ban a 33 ezer állami gondozott közül 645 gyermek árva; a gyermekvédelmi statisztikák elhagyottnak minősítik a félárvakat is, ami egyáltalán nem szükségszerű, sőt ide számítanak még 6-7 ezer olyan gyermeket is, akiknek élnek a szülei, de élőszültők árváinak tekinthetők. Lehet, hogy a szülőkkel kellene behatóbban foglalkozni, ám ehelyett a gyerme-

keket veszik állami gondozásba - ahonnan többségük ugyanezen szülőkhöz tér "haza". /1980-ban kb. 2000 fiatalnak szűnt meg az állami gondozása, mert betöltötték 18. életévüket. Közülük 500 került egyéves kora előtt állami gondozásba. A gyermekek évek óta általában 1-2 évet töltenek állami gondozásban. Ezt bizonyítja, hogy 1980-ban minden harmadik 1-2 éves időtartam után szűnt meg. A kilépők közül csupán 500 részesült önálló életkez-
dési támogatásban./

A gyermekek többsége "környezeti" és "magatartási" okok miatt kerül állami gondozásba. Nyilvánvaló, hogy akkor ezekkel a fő okokkal kellene behatóbban foglalkozni. Ha a mai gyermekvédelmet jobban kívánjuk érteni, a két fő okcsoport és az állami gondozottakat "termelő" rétegek alapos vizsgálatára, részletesebb ismeretére lenne szükség.

Az is nyilvánvaló, hogy az az intézményrendszer, szervezeti konstrukció /megyei gyermekvédő intézetek, nevelőotthonok, nevelő-szülők/, amely a századelőn egész más problémák megoldására alakult ki, még ha időközben arányaiban és feltételeiben javult is, nem alkalmas egy merőben más társadalmi jelenségkör kezelésére, megoldására. Az, hogy ma a menhelyet gyermekvédő intézetnek, az árvaházat nevelőotthonnak hívják, és a bánásmód, az ellátás színvonala lényegesen jobb, nem szüntetheti meg a szervezeti konstrukció elavult voltát.

- Amíg az alkoholizmus, a veszélyeztetettség, a bűnözés, az öngyilkosság problémái csak rezortszinteken, elkülönülve jelennek meg, és mind a kutatás, mind a gyakorlati munka a tünetre, illetve a tünet hordozójára irányul - az alkoholistát vizsgálják, őt kezelik, a veszélyeztetett gyermeket emelik ki és viszik intézetbe stb., addig komoly eredményre egyik helyen sem számíthatunk.

Időközben az említett területeken /időskorúakról való gondoskodás; gyermek- és ifjúságvédelem; veszélyeztetettség és egyéb társadalmi beilleszkedési zavarok/ jelentős kutatások indultak, jelentős részreformok készültek vagy állnak kidolgozás alatt. Ám mindezek - éppugy, mint a tanácsi szociális területek összevonására tett lépések - nélkülözik az egységes

szociálpolitikai koncepció közös, az egyes elképzeléseket összefüggésbe rendező alapzatát.

- Indokoltnak tűnik a segélyezési rendszer felülvizsgálata is. Ennek során megint csak az illető ellátás funkciójából kellene kiindulni. A mintegy 30 féle és sok helyen adott segélyeket össze kellene vonni, de oly módon, hogy ne az egyén járjon rosszabbul, hanem a segélyezési rendszer váljon áttekinthetőbbé. Egyes segélyezési formák elavultak /pl. a sokgyermekes anyák jutalmazása stb./. Ésszerűnek tűnik, hogy a tartós ellátások - pl. az idős személyeknek nyújtott és megélhetési alapot jelentő rendszeres szociális segélyezés kerüljenek át a társadalombiztosítási nyugdíjfolyósítás keretébe. Nem indokolt, hogy a rendszeres segélyezést a tanácsok bonyolítsák. Azokban az esetekben, amikor már a segély megállapításakor nyilvánvaló, hogy az illető személyes körülményeiben nem várható olyan kedvező fordulat, mely a segélyezést megszüntethetővé tenné, nincs értelme, hogy a szociálpolitikai csoport évente felülvizsgálja a jogosultságot. A rendszeres szociális segélyre vonatkozó hatályos jogszabály előírja: "A szociális segélyben részesülő személy és tartásra köteles hozzátartozója szociális helyzetét minden év január 1. és március 31.-e közti időben a segélyt megállapító szakigazgatási szervnek felül kell vizsgálni." Holott a segély megállapításakor már rendkívül szigorúan vizsgálják a vagyoni, jövedelmi helyzetet, a tartásra köteles hozzátartozók helyzetét, előírják, hogy ha mindezek tekintetében változás következne be, azt 8 napon belül jelenteni kell, és visszafizetetik az esetleg jogtalanul felvett összeget. Az egész segélyezési mechanizmus pénzügyi, bonyolítási hangsúlyú és kevésbé emberre orientált. Az ügyintéző szemléletét arra irányítják, hogy a "papir munkával" törődjön. A kötelező környezettanulmány is főként azt célozza, hogy kielégítő információs fedezet legyen az anyagi helyzetre vonatkozólag. A munka kapacitását az érdeemi gondozás helyett a segélyezés adminisztrációs feladataival kötik le. /Megjegyzendő, hogy e rendszer felülvizsgálata folyik./

A segélyezés elveit is felül kellene vizsgálni. A mai segélyezési rendszer - melyben sok szerv ad kis összegű segélyeket /"abból nem lehet baj"/ - legfeljebb arra elég, hogy az

érintetteknel fenntartsanak egy kedvezőtlen állapotot /"legalább ne romoljon a helyzet"/, de nem teszi lehetővé a kibontakozást, azt, hogy egy-egy család helyzete tartósan jobbra forduljon. A helyi tanácsi vezetőknek a jelenleginél jóval nagyobb felhatalmazást kellene kapniuk arra, hogy egy-egy család konkrét körülményeinek ismeretében érdemi és adekvát segítséget adjanak. Segélyezési rendszerünk tulajdonképpen bevallatlanul a teljes és általános bizalmatlanságra épül. Nem bizik azokban, akiket felhatalmaz a segélykeret elosztására, és azokban sem, akik a segélyeket kapják. Az eredmény: sok helyre adott kis összegű segélyek. Nincs a segélyezési formák között legalább egy, amelyik igazán nagyvonalúan segíthetne. Ilyen konstrukció csak az OTP hitelakciók /lakásépítés stb./ terén létezik. Miért ne lehetne pl. egy 3 gyermekes családnak, ahol a szülők rendszeres keresőtevékenységet folytatnak, a gyermekek felnővekedéséig hosszú lejáratu hitelt adni? A szociálpolitikai ügyintézését fel kellene hatalmazni azzal, hogy egy-egy speciális OTP hitelnnyújtásnál számitson a véleménye. Vagy pl. az állami forrásból sokféle címen járó kis összegű segélyezés helyett a helyi tanács és a munkáltató együttesen adhasson nagyobb összegű segélyt, egymással egyeztetve és olyan összegben, amely az illető család számára érdemi segítséget jelent. Alapot pl. egy toldalék-szoba építésére, egy háztartás-gépesítésre stb. A visszaélések veszélyét csökkentheti, ha az ilyen ügyekről a tanácsi testületnek a lakosság nyilvánossága előtt kell elszámolnia.

- Az egész családgondozás és az un. humán szolgáltatások kérdését is indokolt napirendre tűzni. Sok szerv, sokféle tevékenységhez kapcsolódóan végez gondozást. Ez azonban nem kellő hatékonyságu. A családgondozás jelentős eszköz lehetne többek között arra, hogy a különféle hátrányos helyzetű rétegekhez tartozók gyorsabban képesek legyenek lemaradásukat behozni.

A hátrányos helyzet egyénre /családra/ szabott rendezésének stratégiájára és taktikájára van szükség. Ma éppen ez hiányzik. Ezért viszonylag nagy értékű, egyéni elbíráláson alapuló juttatásoknál - pl. lakás-elosztás - sem kielégítőek az eredmények. A környezet felháborodik azon, ha egyes "ingyen", vagy kedvezményel lakáshoz juttatott családok gyermekei továbbra is

elhanyagoltak, a család lakása, életvezetése nem megfelelő. A lakáshoz juttatást ki kellene egészíteni esetenként családgondozással. A családgondozó ugyanis segíthetné az érintettek gyorsabb beilleszkedését. Türelmesebb és megértőbb magatartást alakíthatna ki a "befogadók" körében és új életvezetési szokásokat közvetíthetne az érintettek számára. A családgondozás hatékonyan csökkenthetné a hátrányos helyzetek bővített ujratermelődését. Megtaníthatná a gondozottakat hogyan éljenek jogaikkal, azokkal az előnyökkel, amelyeket épp e fontos állampolgári jogon járó ellátások jelenthetnek. A valódi megoldást e téren az egészséges és tanult utódok jelentik. A jó, kulturált egyéni ellátások segíthetik elő a központi ujraelosztás csatornáin megvalósuló általános ellátások /egészségügy, oktatás/ demokratizálódását és hasznosulását.

A deviáns jelenségek elleni küzdelemre nézve is alapvető fontosságú lenne a jó értelemben vett családgondozás, egyénre-családra szabott segítségnyújtás. Meg kellene találni a család erre alkalmas dinamikus tagját, aki megnyerhető az együttműködésre, és sokoldalú, összehangolt külső segítséggel /szociális munkás, anyagi támogatás stb./ urrá tud lenni a kedvezőtlen helyzeten.

A családgondozás kifejezés ugyan nem szerencsés, mert nem fejezi ki e munka lényegét. Nem csupán az alacsony iskolázottságu, a deviáns magatartású stb. személyek és családok számára fontos a családgondozás, nagy szerepe lehet sokkal szélesebb körben. Az egyébként jól funkcionáló családok is kerülnek válságos élethelyzetekbe, pl. válás, előzvegyülés, betegség stb. következtében, s szükségük lehet a súlyos megpróbáltatásokon átsegítő alkalmas élettechnikákat is közvetítő, az embereket és problémáikat nyitott ajtóval és lélekkel fogadó tanácsadó-gondozó szolgálatra. Pl. a válások megelőzését főként a jogon kívüli eszközöktől lehet remélni. Nyilvánvaló: ha a családon belül csökkennének a feszültségforrások, lakásprobléma, hajsza, erőn felüli családi terhek, ha a kritikus élethelyzetekben a családra orientált szociálpolitika adekvát megoldásokkal segítene, akkor több konfliktus lenne rendezhető válás nélkül. Amennyiben mégis válásra kerül sor, meg kell "tanítani" annak

kulturált magatartási, ételési formáit, technikáját.

A mindennapi életvitelt segítő sokféle humán szolgáltatás könnyebbé tehetné a családok életét, mérsékelné feszültségeiket.

Végül óriási feladatok hárulnak a szociális ügyintézésre, a gyámhatóságokra stb. - helyzetük azonban nem kielégítő. A szakmailag legkiválóbb szakemberek, még ha vonzza is őket, a feladatkör taszítja a mai bürokratikus, az érdemi munka lehetőségében nagyon korlátozott szerep- és helyzet-együttes. Így egy állandó erős mozgásban lévő, sok szakképzetlennel működő, nagyon alárendelt helyzetű, szakmai öntudattal alig rendelkező apparátus intézi az állampolgárok legbensőbb családi életével kapcsolatos bonyolult, fontos ügyeket, döntéseket. A gyámhatóságok és általában a szociális ügyintézés "atmoszférájának" magas erkölcsi színvonalat, - személyi érdekek felett állást, pártatlanságot, józan és bölcs belátást, feltétlen jóindulatot és segítőkészséget, emberi tartást, kulturált magatartást és stílust kell sugározni. Ezt ma sem a személyi, sem a tárgyi feltételek nem teszik lehetővé. A szociálpolitikai ügyintézés helyzetét, feltételeit feladataikhoz méltóan kellene meghatározni.

CZÚCZ OTTÓ

A SZOCIÁLPOLITIKA SZERVEZETRENDSZERE ÉS A JOGI SZABÁLYOZÁS

BEVEZETÉS

1. Dolgozatunkban két kérdés párhuzamos vizsgálatát tűztük célul. Egyrészt azt kívánjuk felderíteni, hogy jelenlegi szociálpolitikai intézményrendszerünk jogi szabályozásának elemzése mutat-e /s ha igen, mely pontokon és milyen/ strukturális zavarokat, feszültségeket. Másodsorban pedig azt igyekszünk megvizsgálni, hogy egy egységes szociálpolitikai intézményrendszer kialakítása során milyen elemi feltételeket kell teljesíteni ahhoz, hogy a szociálpolitika jogi szabályozása hatékony lehessen.

Nyilvánvaló, hogy az ekként megfogalmazott kutatási téma az egységes intézményrendszer kialakításához eldöntendő kérdéseknek csak egy rétegét érinti. Látni kell viszont, hogy ez a réteg a megtervezendő egységes rendszer eszköztárának egyik kulcsfontosságú elemét /a jogi szabályozást/ foglalja magában, amelynek - az egyéb elemekkel összehangolt - tevékenysége nagymértékben előmozdithatja az egész rendszer feladatainak hatékony elvégzését. Két okunk is van arra, hogy nem jelöltünk meg magunk előtt tágasabb kutatási célt. Az egyik az, hogy e vizsgálatok részét képezik egy összehangolt sokcsatornás kutatásnak, s a szervezetrendszer kialakításához szükséges egyéb elemek vizsgálata más irányok területét képezi. A másik pedig az a sajátos helyzet, amit az az elhatározás eredményezett, mely szerint a szervezetrendszer korszerűsítésére vonatkozó javaslatok elkészítését az egész szociálpolitika tartalmi reformjára vonatkozó elképzelések körvonalazását megelőzően kell kialakítani. Az így létrejött helyzetben - már a rendelkezésre álló idő lerövidülése miatt is - célszerűnek tűnt az erőket egy-egy szűkebb kérdés vizsgálatára koncentrálni.

2. Vizsgálataink középpontjába szükségszerűen a jelenlegi szociálpolitikai rendszerünket kell állítanunk. Ennek is elsősorban azzal a tükörképével lesz dolgunk, mely a jelenleg hatályos jogszabályainkból élénk tárul. Ez a körülmény elkerülhetetlenné teszi az elemzésünk területének pontosabb körvonalazását, hisz jogi szabályozásunk jelenlegi fogalom-használata nem egészen következetes. Mi a szociálpolitika fő feladatának - eddigi tapasztalataink alapján - azt tartjuk, hogy az egyéni lét fenntartásához szükséges javakat az olyan személyeknek is biztosítsa, akik saját munkájukkal /önhibájukon kívül/ nem tudják ezeket megszerezni. Ehhez persze nélkülözhetetlen, hogy a társadalom az adott időszakban munkavégzésre képes tagjai által megtermelt javak egy részét erre a célra összegyűjtse. Első megközelítésben tehát szociálpolitikai intézménynek tekintünk minden olyan társadalmi intézményt, amelyben az alábbi képlet felismerhető: a megtermelt javak egy részének összegyűjtése és a reprodukciós nehézségekkel küzdő egyének közötti ujraelosztása azzal a céllal, hogy e nehézségeken őket átsegítsék.

A szociális tevékenység köznapi felfogásához képest ez a megközelítés erős szűkítést jelent. Ezt mi magunk is némi aggodalommal regisztráljuk. Hiszen az esetek nagy részében az anyagi javak átmeneti ideig tartó biztosítása nem elegendő az egyének ahhoz, hogy a zavar elmúltával ismét saját termelő munkájának eredményeivel biztosítsa megélhetését. Szükség lehet átképzésre, az egyént körülvevő emberi viszonyok rendezésére a mentális "átállításra", "gondozásra" és így tovább még számos egyéb dologra, melyek nemigen sorolhatók be az anyagi javak fogalmi körébe.

A szűkítés mégis elkerülhetetlen. Látni kell ugyanis, hogy egy reprodukciós zavar esetén feltétlen elsőbbséget kell adni a megélhetéshez nélkülözhetetlen anyagi eszközök biztosításának. Ha ez nem történik meg, értelmét vesztheti minden egyéb "szociális" tevékenység. A megváltozott egyéni helyzetű személynek a társadalmi életbe való beilleszkedését elősegítő megannyi tevékenység feleslegessé válhat, ha az egyén ezek "eredményes elvégzését" az anyagi javak hiányában meg sem éri. Így tehát a szociális ellátások körén belül különbséget kell

tennünk az elsődleges alapfeladat: az anyagi javak /feltétlen és mindent megelőző/ biztosítása és az erre felépíthető másodlagos feladatok között. Nyilvánvaló, hogy a szociálpolitika szervezeti strukturájának kialakítása során feltétlenül az elsődleges feladatok ellátását kell alapul venni, hiszen ez az a kemény mag, amire szervezen rá lehet illeszteni az egyéb feladatok lágyabb szövetét. Ha fordítva járnánk el, s egyszerre akarnánk az alap-feladatoknak és egyszersmind a kiegészítő mozzanatok követelményeit is figyelembe vevő rendszert kiépíteni, könnyen megeshet, hogy az alapfeladatok megoldása is csorbát szenved.

Mindez korántsem jelenti azt, hogy a szociálpolitikai tevékenység egyéb segítő elemeit /az anyagi eszközök biztosításával a pusztá léte fenntartásához már hozzásegített személynek a társadalmi életbe a megváltozott kondíciók melletti visszasegítést célzó egyéb tennivalókat/ elhanyagolható jelentőségűnek ítéelhetjük. Nélkülük az egész szociálpolitikai munka hatékonysága kétséges lenne. Az anyagi javakkal való ellátást tehát a matematikai logikában használt kifejezéssel szükséges, de nem elégséges feltételnek tekintjük. Ez azonban nem változtat azon a helyzeten, hogy a szervezeti struktúra megkomponálása során az anyagi ellátás kérdéseit kell meghatározó jelentőségűnek tekintenünk, s a szociálpolitikai intézményrendszert úgy kell felépíteni, hogy e feladatoknak feltétlenül képes legyen maradéktalanul eleget tenni.

3. Napjaink különféle társadalmában azonban rendkívül sokféle társadalmi organizáció végezhet olyan tevékenységet, ami az említett séma elemeit tartalmazza. Közöttük az egyéni jótékonykodástól, az alapítvány létesítésétől kezdve a különféle társadalmi szervek, tömegszervezetek, pártok, az egyházak, a vállalatok stb. tevékenységén át egészen az állami intézményekig, sokféle megtalálható. A legjelentősebb - egy-egy ország szociálpolitikai arculatát alapjaiban meghatározó - szerepet kétség kívül az állam által megszervezett és működtetett intézmények játsszák. A védett személyek körét, a védelem megbízhatóságát, a szociálpolitikai célokra fordított anyagi erők nagyságát tekintve is ezek a döntő fontosságúak.

Ráadásul az állam rendelkezik azzal a lehetőséggel, hogy meghatározott szociális feladatok elvégzését a kifejezetten szociálpolitikai célból létrehozott intézményeken kívüli, többnyire eredetileg és alapvetően más célból létrejött mikroközösségekre telepítse. Erre a mi gyakorlatunkban is számtalan példa van. /A legjelentősebb ilyen szociális feladatokat hordozó kis közösségek jelenlegi viszonyaink között: a család, a lakóhelyi és a munkahelyi közösség. Ezek rendszerint belső fejlődésük eredményeként már eleve hordoztak szociális feladatokat. Nem egy történeti korban az említett mikroközösségek valamelyike volt a reprodukciós zavarok elhárítására szolgáló intézmények fő formája./ Ma mégis azt mondhatjuk, hogy a makroközösségi megoldások adják a szociálpolitikai rendszer gerincét. Az említett mikrokollektívák csak a tudatosan rájuk testált szociális feladatokat végzik, vagy az előbbieket által szabadon hagyott térségekben fejtenek ki ilyen tevékenységet.

Mindezen megfontolások miatt, vizsgálataink elsősorban az egész szociálpolitika gerincét adó s a rendszer alapvető arculatát meghatározó állami intézményekre koncentrálódnak. Az egyéb közösségek szociális tevékenységét csak akkor érintjük, ha az állam által rájuk telepített feladatokat végeznek. Az alapstruktúra meghatározásához ez elegendőnek tűnik. Szeretnénk ugyanakkor kiemelni, hogy a további kutatások során feltétlenül figyelmet érdemelnek az egyéb szervek által végzett szociális tevékenységek is, hiszen olyan - a társadalomban meglévő - igények feltárását segíthetik, amelyeket a központi szociális intézmények feltehetően nem, vagy nem a megfelelő módon elégítenek ki.

4. Noha számos "szociális" elemük van, e tanulmányban mégsem foglalkozunk az egészségügyi, az oktatás-, a lakás-, ár-, bér-, munkaerő- stb. politikával. Ezeknek az intézményeknek a társadalmi fejlődés során sajátos, elkülönült társadalmi feladatai alakultak ki. Ennek megfelelő sajátos belső fejlődési törvényszerűségekkel és önálló eszközrendszerrel rendelkeznek. A működési területükön fellelhető nyílt vagy rejtett "szociális" elemek e sajátos célok elérését segítik elő, s az alkalmazott

eszközök /pénzbeni, természetbeni támogatás, ellátás/ hasonlósága ellenére sem egészen ugyanazon erőknél engedelmeskednek, mint a szűkebb értelemben vett szociálpolitikai ellátások. Ugyanez vonatkozik tulajdonképpen a vállalati /helyesebben: munkahelyi/ szociálpolitikára is. Ennek fejében persze a - feladatok ellátása érdekében szociális elemeket felhasználó - egyéb intézményeknek /elsősorban az egészségügynek és az oktatásügynek/ is el kell fogadniuk, hogy a szociálpolitika megoldásai a maguk sajátos belső logikájukat követik. Egymás területének kölcsönös tiszteletben tartása mellett persze rendkívül fontos ügyelni arra, hogy az egyik rendszerben kialakított megoldások ne rontsák le a másik hatását, vagy amitől még inkább kell tartani, ne veszélyeztessék a másik intézmény alapvető feladatainak végrehajtását. E megállapításnak a szervezeti struktúrát érintő konzekvenciáit is le kell majd vonnunk.

5. Vizsgálódásainknak értelemszerűen a jelenlegi viszonyok kritikai elemzésére kell épülniük.

Ennek során abból a hagyományosnak mondható felfogásból indulunk ki: a szervezet struktúrájának alapjaiban az elvégzendő feladathoz kell igazodnia. Emiatt dolgozatunkban mindenekezlőtt áttekintjük, milyen alapvető feladatok megoldására, milyen típusú intézmények jöttek létre nálunk. Ezek szervezeti felépítése szervesen követi-e a feladatok rendszerét. A változtatásnak milyen főbb irányai képzelhetők el, s egy kialakítandó új szervezeti felépítésnek melyek azok az elemi kritériumai, amelyek a jogi szabályozás hatékonyságához nélkülözhetetlennek tűnnek.

I. AZ ALAPELLÁTÁSOKAT BIZTOSÍTÓ INTÉZMÉNYEK TIPUSAI

Mielőtt vázlatosan sorra vennénk jelenlegi szociálpolitikai megoldásainkat, röviden megnézzük, hogy milyen típusú intézményekkel fogunk vizsgálódásaink közben találkozni. A magyar rendszert összességében a "vegyes típusú" szociálpolitikai re-

zsimek közé sorolhatjuk, hiszen egyaránt rendelkezik "biztosítás" és "segélyezés" típusu megoldásokkal.

1. Szociálpolitikai rendszerünk tengelyében a társadalombiztosítás áll. A magyar intézmények közül jelentősége mind az ellátásban részesített személyek számát, mind az egyéneknek nyújtott ellátások színvonalát, mind pedig az évente e célra fordított összegek nagyságát stb. tekintve kiemelkedő.

Ez az intézmény azokat vonja szabályozása hatókörébe, akik bekapcsolódnak a társadalmi szükségletek kielégítését szolgáló javak termelésébe. Kissé közelebbről megnézve tehát a társadalomnak azt a rétegét célozza, amelybe azok a személyek tartoznak, akik célszerű tevékenységükkel képesek is és akarnak is e munkából részt vállalni. Tőlük az is várható, hogy ne csak a pillanatnyi szükségletek kielégítéséhez nélkülözhetetlen javakat állítsák elő, hanem - gondolván az emberi lét és a munkavégző képesség meglehetősen sebezhető voltára - a javaknak azt a mennyiségét is, melyek a megélhetést akkor is biztosítják, amikor az egyén betegség vagy más ok miatt a létfenntartáshoz szükséges eszközöket saját célszerű termelőtevékenységével nem tudja előteremteni. Ezek az "egyéni tartalékok" - itt nem részletezhető hosszú és bonyolult történeti fejlődés során - integrálódni kezdtek, s végső fokon a legmagasabb szervezési szinten, a társadalom szintjén összegeződtek. A fejlődés minőségileg új szakaszát jelentette, amikor a társadalom azt a kérdést, hogy a munkát végző egyén akar-e - a reprodukciós zavarok idején megélhetést biztosító - tartalékokat képezni vagy sem, kiemelte az egyéni döntési szférából, s állami paranccsal elrendelte, hogy aki a társadalom munkájába bekapcsolódik, ilyen alapokat képeznie kötelező. Lényegében ettől kezdve beszélhetünk a modern értelemben vett társadalombiztosításról.

A társadalombiztosítás belső strukturája - a jelzésszerűségig leegyszerűsített vázlatossággal - a következő elemekből építhető fel: a társadalomnak az önálló akaratelhatározással és cselekvési lehetőségekkel rendelkező tagjai azokban az időszakokban, amikor a társadalom munkájába bekapcsolódnak, a megtermelt javak egy részét kötelesek egy központi alapba behelyezni,

s ebből a forrásból jogosulttá válnak a megélhetésüket fedező /a nálunk kialakult szabályok szerint általában a korábbi élet-színvonalhoz igazodó nagyságu/ ellátások igénybevételeire azon időszakokban, amikor saját munkájukkal nem tudják önmaguk számára a létfeltételeket biztosítani.

Igy ahhoz, hogy a társadalombiztosítás megfelelően működhessen, az alábbi kulcsfontosságú kérdésekben kell döntéseket hozni:

- kik tekinthetők a társadalom számára /is/ hasznos munkát végzőknek, vagyis az adott időszakban kiket kell biztosítottaknak tekinteni;

- a megtermelt javak mekkora hányadát kell centralizálni ahhoz, hogy az intézmény egyáltalán működhessen;

- milyen esetekben részesülhet valaki a központosított alapokból, vagyis a társadalom milyen esetekben ismeri el, hogy valaki önhibáján kívül reprodukciós zavarral küzd;

- milyen mértékű ellátást kell biztosítani a jogosultaknak.

A társadalombiztosítás szervezetrendszerének olyannak kell lennie, hogy képes legyen e kérdésekre a mindenkori társadalmi fejlődési folyamatokkal összhangban levő válaszokat találni, és felelős is azért, hogy ezekre a válaszokra rátaláljon.

2. A társadalom azon tagjai, akik a társadalombiztosítás keretében nem kaphatnak ellátásokat, s létfeltételeik egyéb forrásokból sem biztosítottak, ha megélhetésük veszélybe kerül, a helyi államigazgatási szervekhez fordulhatnak segítségért.

Az államigazgatási szervek által működtetett különféle intézmények /amelyeket elméletileg a segélyezési típusú intézmények közé sorolhatunk/ adják a szociálpolitikai alapellátásokat biztosító rendszer másik fő válfaját. Ezeket a továbbiakban - jobb híján - egyéb szociális alapellátásoknak nevezzük. Helyzetüket a szociálpolitikai intézmények között jól jelzi a társadalombiztosításhoz fűződő viszony, amelyre a szubszidiaritás jellemző. Csak azok a személyek kaphatnak e forrásból ellátásokat, akik a társadalombiztosítás keretében nem szereztek jogot

/s megélhetésük más forrásból sem biztosított/. Az ellátás nagyságát pedig aszerint határozzák meg, hogy az egyén rendelkezésére álló forrásokat a javak mekkora mennyiségével kell kielégíteni ahhoz, hogy a pótlással együtt a megélhetés már biztosított legyen. Az így nyújtott javak mennyisége azonban sohasem haladhatja meg a társadalombiztosítás keretében megszerezhető legszerényebb ellátási szintet sem.

Az alapellátást biztosító intézmények egymás közötti viszonyának ilyen kialakítása arra igyekszik ösztönözni a társadalom minden tagját /akinek valamelyes választási lehetősége van különféle életpályák között/, hogy olyan életutat válasszon, amely egy mindannyiunkat fenyegető - bármikor bekövetkezhető - reprodukciós zavar idején magasabb szintű ellátásra jogosít. Szükségesnek ítéljük, hogy erre a mozzanatra, mint a jelenlegi szociálpolitikai rendszerünk belső tagozódásában kiemelkedő jelentőségű elemre, már itt felhívjuk a figyelmet.

Az egyéb szociális alapellátások belső strukturája mindezeket figyelembe véve tehát lényegesen különbözik a társadalombiztosítás belső logikájától. Itt a centralizálandó javak forrása - a tipikus esetet tekintve - az ellátásban részesítettek csoportjától a gyakorlatban jól elkülönülő csoport munkájából táplálkozik, s az adott viszonyok között a társadalmilag elfogadhatónak ítélt minimális megélhetési szint eléréséhez szükséges javak rendelkezésre bocsátását garantálja.

E rendszer hatékony működéséhez kulcsfontosságú, hogy kialakuljanak azok a mechanizmusok, amelyek segítségével a társadalom mindenkori fejlettségi szintjével összhangban lehet meghatározni:

- mekkora legyen az egyén rendelkezésére álló javak minimális szintje, amely alatt az államnak az egyén számára segítséget kell nyújtania;

- milyen módszerekkel kell meghatározni az egyéb meglévő jövedelmeinek nagyságát és a szociális körülményeit jellemző egyéb viszonyait. Elvileg ettől függ a támogatás nagysága.

E rendszerben elméletileg sem szükség, sem lehetőség nincs az e célra szolgáló költségvetési keretek előzetes megha-

tározására, hiszen ha valóban az az intézmény funkciója, hogy a megélhetéshez feltétlenül szükséges mindenkori minimális szintre emeljék a ráutalt rendelkezésére álló javakat, akkor az ehhez szükséges összegeket mindenképpen rendelkezésre kell bocsátani, akár sok ez egy adott időszakban valamilyen viszonyítási szinthez képest, akár kevés. Mint majd látni fogjuk, a nálunk működő rendszer, különféle megfontolások miatt, egészen más pályára terelődött.

3. Az eddig vázolt kép erősen torz lenne, ha nem szólnánk arról itt is, hogy jogszabályaink - mint korábban már említettük - e két alapintézményen kívül még számos más szervezet, intézményt, közösséget vagy személyt is megnevezhetnek szociálpolitikai feladatok hordozójaként. A társadalombiztosítás keretében például tipikus az, hogy a munkáltató is sokrétű feladatokat lát el. Előfordul, hogy a társadalombiztosítási kifizetést saját felróható magatartásával előidéző harmadik személyt köteleznek bizonyos terhek viselésére. Az egyéb szociális alapellátások mozgáskörzetében pedig az a gyakorlat, hogy az ilyen teher viselésére képes családtagokat kötelezik a szociális támogatásra szoruló hozzátartozójukról való gondoskodásra.

Közös vonásuk ezeknek, hogy e kötelezettségeket a jogszabályok telepítik, s a háttérben mindig ott áll valamelyik alapintézmény /társadalombiztosítás vagy az egyéb szociális ellátások valamelyike/, amelyek a megélhetéshez szükséges javakat elvben akkor is folyósítják, ha a jogszabály által gondozásra kötelezett személy vagy szerv e feladatát elmulasztja. /Más kérdés az, hogy ilyenkor az alapellátást nyújtó intézmény megtériteti az általa nyújtott ellátás nagyságát a gondozásra kötelezettel. Témánk szemszögéből ez a kérdés másodrendűnek minősíthető./

A következőkben röviden megvizsgáljuk, hogy a jelenlegi magyar szociálpolitikai rendszer milyen főbb részelemekből tevődik össze, a különféle típusu elemek milyen területeken lépnek fel nagyobb nyomatékkal, s mennyire összehangoltan működnek együtt. E vizsgálatok során szakítani fogunk az intézmények áttekintésének hagyományos módszerével /amelyek az elemeket asze-

rint csoportosítják, hogy milyen szervtípusokhoz tartoznak, s külön tárgyalják a társadalombiztosítás körébe tartozó és az egyéb intézmények által működtetett szociálpolitikai megoldásokat/. Mi ehelyett igyekszünk úgy sorba venni a különféle szociálpolitikai eszközöket, ahogyan az ember azokkal találkozhat élete során. E megközelítésmódtól várható az az előny, hogy rávilágíthat az esetleges fehér foltokra és az egyes átmenetek zökkenőire, zavaraira.

Eszerint külön fogjuk tárgyalni a kiskorúak ellátására szolgáló szociális intézményeket és a felnőttvédelem körébe tartozó megoldásokat. Ez utóbbi kategóriát is - inkább az anyag áttekinthető keretek között tartása érdekében - felbontjuk a munkaképes korúak és az időskorúak szociális ellátására.

Jogászok között széles körben elterjedt nézet szerint ahhoz, hogy egy terület jogi szabályozása sikeres, hatékony legyen, nagyon fontos, hogy egészen egyértelműen meg lehessen határozni: melyik az a szerv, intézmény /vagy ki az a személy/, amelynek /akinek/ valamilyen feladatot el kell végezni, pontosan mi ez a feladat, milyen eszközök felhasználásával kell megoldani, és a szerv /vagy személy/ hogyan felel a feladat elvégzéséért. Röviden: kiknek, milyen esetekben, milyen feladatokat, milyen eszközök felhasználásával kell elvégezniük, és ezért hogyan felelnek. Kézenfekvő volt, hogy - jobb híján itt is - jelenlegi szociálpolitikai rendszerünk alapintézményeit e kritériumok alapulvételével vizsgáljuk meg, s az is magától értetődőnek tűnt, hogy dolgozatunkban az említett vizsgálat során nyert képnek csak azon részeit reprodukáljuk, amelyek jelenlegi szociálpolitikai rendszerünk egyes intézményeiben vagy ezek elemei között meglévő működési zavarra utalnak.

II. A KISKORUAK ANYAGI ELLÁTÁSÁBAN KÖZREMŰKÖDŐ SZOCIÁLIS INTÉZMÉNYEK

A kiskorúakat, az általánosan elfogadott értékitélettel megegyezően, jogszabályaink is olyan személyeknek tekintik, akik nem képesek /még/ a megélhetésükhöz szükséges javakat sa-

ját munkájukkal előteremteni, így létfeltételeikről másoknak kell gondoskodni. Jelenlegi jogrendszerünkben ez a feladat elsősorban a szülők kötelessége¹, ha pedig a szülők nem élnek, nem képesek vagy nem akarják e kötelezettségüket teljesíteni, illetve nem megfelelően végzik e feladatot, a gyermekekről különféle formában az állam gondoskodik. Ez utóbbi nyilvánvalóan a szociálpolitika fő áramába, az alapintézmények közé tartozik.

Ugyanakkor a szülői gondozás alatt álló gyermek, illetve családja is részesül számos olyan juttatásban, amelyben felfedezhetők a szociálpolitikai ellátásokra jellemző elemek. Ennek számos oka van. Így pl. szerepet játszott, hogy ha teljes mértékben a szülőkre hagyjuk a gyermekek nevelésével összefüggő dolgokat, ez jelentős különbségeket eredményezhet a gyermekes és a gyermektelen családokra nehezedő kötelezettségek között. Alighanem elfogadhatjuk tényként, hogy - legalábbis az utóbbi időben, a társadalom tulnyomó részében - a családok nagysága egyre inkább a szülők tudatos döntésétől függ. Ilyen helyzetben ha nem közömbös, hogy új generációk követik-e a jelenlegieket, a közösségnek is vállalnia kell a gyermekek felnevelésével járó terhekből valamekkora részt.

Mindezek miatt nálunk a kiskorúak felnevelésére szolgáló szociálpolitikai intézményeknek két csoportja alakult ki:

- a szülői nevelés alatt álló gyermekek támogatása, és
- a szülői gondozást nélkülöző kiskorúakról való állami gondoskodás.

A/ A családi kötelékben élő gyermekek /és családjuk/ támogatásának számos formája van. A legalapvetőbbek:

a/ Közvetlenül a gyermek megszületése után az anyasági segély illeti meg a családot. Ez meghatározott összegű ellátás, amely arra szolgál, hogy a szüléssel járó megnövekedett anyagi terheket enyhítse a társadalombiztosítás intézménye. Ebből az következne, hogy csak a biztosítottak kaphatják. Ennek ellenére külön jogszabályi rendelkezések² alapján jár a munkaviszonyban nem álló előadóművészeknek, ügyvédeknek, a nappali tagozatos egyetemi hallgatónak, az egyénileg gazdálkodóknak stb. Sőt, a lakóhely szerint illetékes tanács javaslatára a társadalombiz-

tosítási szervek az olyan szülő nőknek is folyósítják, akik az anyasági segélyre egyébként nem lennének jogosultak. Vagyis vég-eredményben minden szülő nő /illetve megszületett csecsemő/ megkaphatja.

b/ A terhességi-gyermekágyi segélyt a szülési szabadság idejére /a munkajogi szabályok szerint 20, orvosilag indokolt esetben 24 hétig, amiből 4 hetet általában a szülés előtt kell kiadni/ a társadalombiztosítás pénzügyi kereteiből folyósítják. Kizárólag a biztosítottak kaphatják. Sőt, még közülük sem mindenki, mert például a mezőgazdasági szövetkezeti tagok /lényegében ugyan a társadalombiztosítási szabályoknak megfelelő előírások szerint/ a szövetkezettől kapnak szülési segélyt. Ennek magyarázata /a mezőgazdasági dolgozók társadalombiztosításának eltérő, sajátos fejlődésén túl/ valószínűleg abban rejlik³, hogy a termelőszövetkezetek még 1975 körül is - amikor a társadalombiztosítás kodifikációjára sor került - viszonylag előregedett tagsággal rendelkeztek. Ilyen körülmények között nem volt várható, hogy sok szüléssel kell számolni, így a szövetkezetek inkább abban voltak érdekeltek, hogy a szüléssel /és a keresetpótló készpénzsegélyek másik fajtájával: a táppénzzel/ összefüggő ellátások folyósítását különítsék el a társadalombiztosítás egyéb területeitől, s ezek megszervezését bízzák rájuk. Természetesen ennek arányában csökkentették a szövetkezetek társadalombiztosítási hozzájárulásának mértékét is. /A táppénz leválasztásában szerepet játszhatott a mezőgazdaságnak az ipartól lényegesen eltérő munkaszervezése - a kevésbé kötött munkaidő - és esetleg - bár ez egzakt módszerekkel aligha igazolható - a falusiak eltérő "megbetegedési szokásai". Mindenesetre tény, hogy a két ellátásfajta /amit a többi dolgozók a társadalombiztosítás keretében kaphatnak/ a mezőgazdasági szövetkezeteknél a szövetkezetekre telepített⁴ formában él.

E sajátos megoldás tartalmi összetevői /tehát az a kérdés, hogy igazuk van-e a szövetkezeteknek, amikor úgy gondolkodnak: saját munkánk eredményeiből nem kívánunk olyan szociális intézményeket finanszírozni, amelyek számunkra nem nyújtanak a terhekkel arányos előnyöket/ számunkra most pillanatnyilag közböcsök. Bennünket a szervezeti strukturával összefüggésben

most az a kérdés foglalkoztat: ha egyszer az alaphelyzet megváltozik /pl. ha a tagság elkezd fiatalodni - amire elég jó esély van -, s emiatt megemelkednek a szüléssel kapcsolatos szövetkezetet terhelő kiadások; vagy ha a szövetkezetek egyszer csak változtatni szeretnének azon a - mostanában egyre markánsabban felismerhető tendencián, hogy a - különösen a szakképzett - fiatalok az ország több régiójában, ha szövetkezetbe mennek dolgozni, nyilvánvalóan a tagok és az alkalmazottak közötti társadalombiztosítási különbségek miatt is arra törekszenek, hogy inkább alkalmazottként foglalkoztassák őket mint tagként/, s a szövetkezeteknek érdekük lesz ezen ellátások társadalombiztosításon belüli megszervezése, vajon melyek lesznek azok a szervezeti strukturák, amelyekben keresztül a megváltozott érdekeknek megfelelő módosítást elérhetik.

c/ A családi pótlék a gyermek/ek/ megszületésétől a 16. /ha középiskola nappali tagozatán tanulnak, rendszerint a 18., maximum a 19./ életéig jár. Fix összegű ellátás. Célja hasonló az előzőkhöz: a társadalom átvállalja a gyermekek gondozásával járó anyagi többletterhek egy részét. A társadalombiztosítás intézménye - így általában csak a biztosítottaknak jár. Külön jogszabályi rendelkezés alapján⁵ rajtuk kívül kaphatják még a nappali tagozaton tanuló egyetemi hallgatók, a nemzeti gondozottak, a társadalombiztosítási nyugellátásra jogosultak, valamint az átmeneti segélyben és a rendszeres szociális járadékban részesülők. Az utóbbiak közül különösen érdekes a nemzeti gondozottak /az erre való jogosultságot a Minisztertanács elnöke állapítja meg⁶/, az átmeneti segélyben és a rendszeres szociális ellátásban részesülők helyzete /az utóbbiakra való jogosultság a helyi tanács döntésétől függ/⁷. Ezek ugyanis, ha háztartásukban gyermeket nevelnek /hacsak más jogcímen nem jogosultak rá/, mindaddig nem kaphatnak családi pótlékot, amíg az említett szervek kedvező döntést nem hoznak kérelmük ügyében. Ha tehát bár a helyzetük indokolná, de valamilyen ok miatt /például kimerült az erre szolgáló költségvetési keret/ a szülők /nevelők/ nem kaphatják meg a kért alapellátást, így családi pótlékot sem kaphatnak, ha viszont később megkapják az ellátást, ehhez családi pótlék is jár.

d/ A gyermekgondozási segély /gyes/ a terhességi-gyermekágyi segély folyósításának befejezésétől a gyermek 3. életéve eléréséig /tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek esetén 6 éves koráig⁸/ jár, ha az anya korábbi munkaviszonyát szünetelteti annak érdekében, hogy gyermekét e korai életszakaszában nevelje. A gyermekgondozási segély intézménye nem a társadalombiztosítási ellátások közé tartozik, noha feltételei /legalábbis a munkaviszonyban álló, a bedolgozó, a szövetkezeti tagként, továbbá a fegyveres erők, testületek tagjaként foglalkoztatott személyek körében/ - különösen az új szabályok megjelenése óta - sok elemükben hasonlítanak a társadalombiztosítás egyes ellátásaihoz, és folyósításának technikai lebonyolítása ugyanazon szervek feladata, amelyek a táppénzzel /vagyis a társadalombiztosítás egyik jelentős ágazatával/ összefüggő tennivalókat intézik.

A gyes-sel kapcsolatos feladatkörök és hatáskörök a következőképpen oszlanak meg. A jogosultság megállapítása az igénylő nőt foglalkoztató munkáltató feladata.⁹ /Az ezzel összefüggésben keletkező esetleges jogvitákat a munkaügyi vitákra vonatkozó szabályok szerint oldják meg./ A folyósítással kapcsolatos kérdések szabályozása a SZOT hatáskörébe tartozik.¹⁰ /A költségeit a társadalombiztosítás költségvetése keretében képzett külön pénzügyi alap terhére kell elszámolni./ A jogosultság részletes feltételeire, a segély összegére vonatkozó részletes szabályokat az egészségügyi miniszter /a fegyveres erőknél, illetve testületeknél az illetékes miniszter/ állapítja meg.¹¹ /Korábban a jogosultság feltételeit és a gyes összegét - feltehetően amiatt, mert az intézmény munkaügyi, munkae-rőgazdálkodási vonatkozásait tekintették dominánsnak, s az intézmény működtetése az eredeti koncepció szerint is a munkáltatók feladata volt - a munkaügyi miniszter határozta meg./ A hatáskörök ilyen erőteljes tagolásának lehetnek előnyös vonásai is /ezek közé tartozhat az, hogy a különféle részelemek az egyéb célból már különben is működtetett, kipróbált intézményekre települtek, s nem kizárt az sem, hogy az is szempont volt a hatáskörök megosztásánál: az említett szervek kölcsönösen kontrollálják egymás tevékenységét/, meggyőződésünk azonban,

hogy e széttagoaltság jelentős hátrányok forrása is lehet. Gondoljunk csak arra, ilyen körülmények között ki fogja az intézmény - a társadalmi változásoknak megfelelő - korszerűsítését saját feladatának tekinteni, melyik szerv itt a felelős azért, hogy a gyermekgondozási segély a változó viszonyok közepette is betöltse a társadalmi rendeltetését?

e/ A bölcsődék¹², óvodák¹³ és általános iskolai napközi otthonok¹⁴ - az előbbiekhöz hasonlóan - arra szolgálnak, hogy a szülőket mentesítsék a gyermekneveléssel járó gondok egy része alól, s ezzel lehetővé tegyék mindkét szülőnek a társadalom munkájában való részvételt.

Bölcsődébe általában 16 hetes korától 3 éves koráig, óvodába 3-6 éves koráig, napközi otthonba pedig értelemszerűen a tanulmányok ideje alatt járhat a gyermek. Megszervezésük általában a tanácsok feladata, de más szervek /vállalatok, szövetkezetek stb./ is akár önállóan, akár más gazdálkodó vagy tanácsai szervekkel közösen közreműködhetnek ebben. A jogszabály ezzel összefüggésben ezt az általános utmutatást adja: "a területi elv figyelembe vételével ott kell létesíteni, ahol a lakosság létszáma és korösszetétele szükségessé teszi".¹⁵ És egy további ajánlás: a közös létesítésnél, fenntartásnál arra kell törekedni, hogy ebben mindazon szervek részt vegyenek, amelyek a gyermekjóléti intézmény működésében érdekelték.¹⁶ Gondot csak abban látunk, hogy a jelenlegi viszonyaink között nemigen láthatók azok a csatornák, amelyeken keresztül a leginkább érdekelték: a szülők hatást gyakorolhatnának e döntésekre. Elképzelhető, hogy egyes gazdálkodó szerveknél még nyomást tudnak gyakorolni a munkáltatóra, hogy tegyen lépéseket bölcsődei, óvodai férőhelyek létesítése érdekében. Az azonban már viszonylag ritkán fordul elő, hogy egy-egy munkáltató képes lenne önállóan gyermekintézményt működtetni. Az igények nagyságrendje rendszerint kisebb ennél. Ilyenkor más szervezetekkel kell összefogni. Minthogy azonban az igényösszetétel gyakorlatilag három évenként változhat, egy óvodai vagy bölcsődei férőhelyet pedig csak ennél jóval hosszabb időre érdemes kialakítani. olyan intézménnyel érdemes társulni, amely elég nagy létszámú népességgel tart kapcsolatot ahhoz, hogy a szükségletek hosszú időn át uj-

ratermelődjenek. Egy olyan nagyvállalat, amely önállóan is képes fenntartani gyermekintézményt, a csatlakozásra, társulásra, az egymás közötti elszámolásra vonatkozó szabályok kevésbé rugalmas és a közösen fenntartott intézmények működtetésének munkaigényes volta miatt nem nagyon érdekelt abban, hogy külső intézmények óvoda-, illetve bölcsőde-gondjainak megoldásában közreműködjön. Így szükségképpen a tanácsoknak kellene e szervezőmunka centrumába lépniük. A tanácsok azonban - ezt számos apró mozzanat mutatja, amelyek tárgyalására itt nincs most helyünk - a helyi közösséghez és a felsőbb államigazgatási szervekhez fűződő kettős kötöttségükből elsősorban a felsőbb szervek irányában érzik erősebbnek a felelősségüket. Mindennek az a következménye, hogy ha az indíttatás a gyermekintézmények fejlesztésére a felsőbb szervektől vagy magától a tanácstól ered, a megvalósítás esélyei sokkal kedvezőbbek, mint ha a területen élő lakosok vagy munkáltatók kezdeményezik ezt. Ha komolyan gondoljuk azt, hogy ezeknek az intézményeknek a mindenkori helyi szükségletek kielégítése a feladata, célszerű lenne változtatni e helyzeten. A dolgot egyáltalán nem teszi egyszerűbbé az sem, hogy a bölcsődék az egészségügyi miniszter, az óvodák és a napközi otthonok a művelődési miniszter /vagyis mivel a közvetlen irányítást a tanácsok gyakorolják, a tanács egészségügyi, illetőleg művelődési szakigazgatási szerveinek/ felügyelete alatt állnak.

f/ Számos egyéb intézmény is létezik még, amelyek feladata a szülői nevelés alatt álló gyermek /vagy a nevelési kötelezettségüket teljesítő szülők/ helyzetének könnyítése. Ilyen például az egyik szülőt elveszített gyermekek árvaellátása, az államigazgatási szervek által a szülő törvényes képviselői jogának érintése nélkül foganatosítható különféle védő és óvó intézkedések, az általuk folyósítható egyszeri vagy rendszeres nevelési segély, a csecsemőtej-utalványok - ez utóbbiak egyébként alkalmat adnának a városi és a községi szociálpolitikai megoldások közötti különbségek indokolt vagy indokolatlan volta feletti elmélkedésre; stb. Ezek tárgyalását - mivel feladatunk nem egy kataszter összeállítása a szociálpolitikai intézmények teljes köréről - mellőzzük, mivel érzésünk szerint az

eddiggi áttekintés is rávilágíthatott az intézményrendszerrel összefüggő legalapvetőbb problémákra.

B/ A szülői gondozást nélkülöző kiskorúakról való állami gondoskodás intézményei:

Itt viszonylag egyszerűbben áttekinthető a kép - az egyes intézmények jobban egymásra épülnek. Különbséget kell tennünk a gyermek társadalmi kapcsolatait figyelemmel kíséző, és ezzel összefüggő döntések meghozatalára hivatott szervek /ezek a gyámhatóságok, melyek a tanácsok művelődési illetve igazgatási szakigazgatási szerveinek keretében tevékenykednek, ágazati felügyeletüket a művelődési miniszter gyakorolja/ és a tényleges gondozást végző szervek között.

A gyámhatóságok figyelemmel kísérik, hogy a gyermekek "helyes irányú fejlődése"¹⁷ a családi környezetben biztosított-e, s ha azt állapítják meg, hogy nem, különféle intézkedéseket tehetnek. Ezek közé tartoznak:

1. A már az A pontban említett védő és óvó intézkedések; az eljárásindítási lehetőség; az eseti és rendszeres nevelési segély folyósítása /ezek a szülő törvényes képviselői jogát, nevelési kötelezettségét nem érintik/; 2. a kiskorú intézeti elhelyezése; 3. a kiskorú állami gondozásba vétele; más család gondozásába, vagy más családhoz örökbe adása. /A 2. és 3. pont alattiak már érintik a gyermek társadalmi státusát. Az intézeti elhelyezés csak részlegesen: a szülő az intézeti elhelyezés ideje alatt felügyeleti jogát, a gondozás és nevelés kivételével, gyakorolja.¹⁸ A 3. pont alatt említetteknel azonban a gyermek korábbi családi státusa teljes egészében megváltozik./

a/ A tényleges gondozással kapcsolatos hatáskörök megszűnnek. A 3 év alatti kiskorúak gondozása - akár egészségügyi okok, akár szociális körülmények váltották is ki annak szükségességét - az egészségügyi szakigazgatási szervek irányítása alatt álló csecsemőotthonok feladata.¹⁹ Ilyeneket csak a fővárosi, illetve a megyei tanácsok tarthatnak fenn.²⁰ A gondozásba vétel menete a következő: ha bárki /az orvos, a védőnő, a gyámhatóság, igazságügyi szervek, más hatóság vagy magánszemélyek stb./ azt észleli, hogy egy apróság csecsemőotthoni elhelyezése

indokolt lenne, a fővárosi vagy megyei tanács egészségügyi szakigazgatási szervétől kell kérni az elhelyezést. Ha tartós gondozásra van szükség, a kiskoru állami gondozásba vételének elrendelése indokoltnak mutatkozik, és elhelyezése érdekében azonnali intézkedés szükséges, a gyámhatóság, a bíróság, az ügyészség, a büntetésvégrehajtási intézet parancsnoka, a rendőrség vagy a községi szakigazgatási szerv a gyermeket ideiglenes hatállyal az otthonba beutalhatja és az otthonba beszállíttathatja. Az állami gondozásba vett gyermekek elhelyezését a jogszabály szerint "minden más igényt megelőzve, lehetőleg azonnal biztosítani kell".²¹

A helyzet tehát a következő: a csecsemőotthonok létesítése, fenntartása az egészségügyi szakigazgatási szervek feladata, vagyis az igények kielégítéséhez szükséges eszközök fölött az egészségügyi szakigazgatási szervek rendelkeznek, az igények nagyságáról, feszítő erejéről főként egyéb intézményeknek van átfogó képük. Feltéve, hogy különböző megfontolások miatt a hatáskörök jelenlegi elosztásán nem kell vagy nem célszerű lényegesen változtatni, kérdés, nem hiányzik-e e szervek fölül egy olyan államigazgatási organizáció, amely koordinálná tevékenységüket, elszámoltatná őket a közös cél érdekében végzett munkájukról, és meghatározza számukra a következő időszakban végzendő feladatokat?

b/ A 3 év feletti kiskorúak gondozására hivatott állami szervezetnek két csoportja van. A képezhetetlen testi vagy értelmi fogyatékoságban szenvedő gyermekek elhelyezésére, ápolására, foglalkoztatására az egészségügyi gyermekotthonok szolgálnak. Ilyen intézményeket a megyei /fővárosi/ tanácsok tartanak fenn. Irányításuk a megyei VB egészségügyi szakigazgatási szerveinek feladata. Bár itt az egészségügyi szakigazgatási szervek pontosabban ismerhetik az igényeket, hisz gondozottaik jelentős része a - szintén általuk irányított - csecsemőotthonokból kerül át, mégis - mivel nem elhanyagolható az egyéb szervek kezdeményezésére idekerülő kiskorúak száma sem - a csecsemőotthonnál megfogalmazott kérdésünk itt is feltehető.

c/ A 3 év feletti egészséges és képezhető fogyatékos kiskorúak nevelését, oktatását a művelődési miniszter felügyelete

alatt működő gyermek- és ifjúságnevelési intézetek /esetleg ha speciális feladatokat is el kell végezni: különleges nevelőintézetek/ látják el. Miután a kiskorúak e csoportjának tényleges gondozását végző szervek irányítása és felügyelete ugyanazon főhatóság hatáskörébe tartozik, amely a gyámhatóságokat is irányítja, különösebb /legalábbis a jogszabályokból kiolvasható/ strukturális feszültséget nem látunk. Az általuk végzett munka tartalmi elemzése pedig nem feladata e dolgozatnak. Inkább azt tesszük szóvá - egyéb tapasztalataink alapján -, hogy érzésünk szerint sok intézetben talán kissé túlzottan is belső ügyüknek tekintik a munkájukat. Nem ártana, ha némileg szélesítenék tevékenységük társadalmi bázisát, s a másik oldalon talán e téren is lehetne erősíteni a társadalmi kontrollt.

d/ Nem szólunk e dolgozatban az alábbi - rendszerint az említett szervekre épülő s tevékenységüket kiegészítő - intézményekről: az ideiglenes szállásokról²², az intézeti, otthoni elhelyezésért, az állami gondozottak neveléséért fizetendő térítési díjakról²³, a gondozottakat megillető zsebpénz ellátásról²⁴, a nevelőotthoni utógondozók és társadalmi pártfogók munkájáról²⁵, a nevelési tanácsadókról, az állami gondozottak intézeti elhelyezettek önálló életkezdésének támogatásáról²⁶, és még néhány kisebb jelentőségű szociálpolitikai elemeket is hordozó egyéb, a kiskorúak ellátását, támogatását szolgáló megoldásról. Ezeknek - bár önmagukban fontosak és a szociálpolitika társadalmi céljainak eléréséhez nagymértékben hozzájárulnak - a szociálpolitika alapstrukturájának kielakítása során csak másodlagos a szerepük.

III. A FELNÖTTEK ELLÁTÁSÁRA SZOLGÁLÓ SZOCIÁLIS INTÉZMÉNYEK

Az idetartozó intézmények az egyént elvileg a 18. életéve betöltésétől élete végéig kísérik. A 18. életév megglehetősen mesterkéltnél határ. Lényegében azon alapul, hogy rendszerint általában e körüli életkorban vált az ember a társadalmi életre való felkészülés és a társadalom tényleges munkájában való

részvétel pályaszakaszai között. Jól tudjuk, hogy ez a szakaszváltás számos esetben ettől eltérő életkorban következik be. A szociálpolitikai intézmények egy része /megítélésünk szerint azok, amelyeknél az elvi alapok tisztázottak/ minden nagyobb meg-rázkódtatás nélkül képes az eltolódásokat követni. Néhány esetben azonban zavar mutatkozik az említett korhatár körül járó fiatalok helyzetének megítélésében. Példa erre az egyetemi hallgatók esete. A szociálpolitikai intézmények még mindig nem tudtak egységes véleményre jutni abban a kérdésben, hogy a hallgatók az életük produktív szakaszára való felkészülést végzik-e még, vagy már terheli őket a társadalom munkájába való bekapcsolódás /elvi/ kötelezettsége, esetleg épp egyetemi tanulmányaik végzésével teljesítik e kötelezettségüket. E dilemma megoldatlansága világosan kitűnik számos apró jelből: családi pótlékra való jogosultságukat nem ismerjük el, viszont /helyesen/ jogosultak lehetnek árvaellátásra. Az egyetemi éveket a nyugdíjra jogosító szolgálati időbe nem számítják be /igy az egyetemet végzettek a nyugdíjkorhatárukig nem érhetik el, hogy nyugdíjukat a korábbi átlagkeresetből a maximális 75 %-os százalékkulcs-csal számítsák, mert ehhez 42 évi szolgálati idő lenne szükséges/, a rokkantsági nyugdíj feltételeinek megállapításánál viszont az egyetemi évek is figyelembe vehetők. Mindezek elsősorban a szociálpolitika tartalmi kérdéseire tartoznak ugyan, itt csak azért láttuk indokoltnak említésüket, mert kitűnően mutatják - amit már korábban is kiemeltünk -, hogy a szociálpolitikai intézmények /szervezeti és tartalmi/ berendezésénél /is/ elsőrendű fontossága az elvégzendő feladat világos meghatározása. Ráadásul az a meggyőződésünk - s ez már közelebb visz bennünket a szervezeti kérdések tárgyalásához -, hogy még e feladatok meghatározása sem tekinthető örökérvényű, egyszer s mindekorra elvégezhető munkának. Változó társadalmi viszonyok közepette a megoldandó feladatok súlypontjai eltolódhatnak. A szociálpolitika szervezetének olyannak kell lenni, amely képes a változások észlelésére, s a megfelelő reakcióra.

A munkaképes koru felnöttek szociális ellátására szolgáló intézmények

Szociálpolitikai intézményeink a munkaképes koru felnötteket két nagy kategóriába sorolják: az egyikbe azok tartoznak, akik képesek a társadalom számára hasznos tevékenységet végezni, a másikba azok, akiktől munka végzése nem várható el. A két csoport ellátásáról különböző szociálpolitikai intézmények gondoskodnak.

a/ A munka végzésére képes személyek ellátása, ha előzőleg megfelelő mértékű munkát végeztek, és egy adott időszakban reprodukciós zavarral néznek szembe, általában /de nem kizárólag/ a társadalombiztosítás feladatkörébe tartozik. Ha a munkaképes koru egyének nem végeznek munkát és valamilyen reprodukciós zavaruk támad, elsősorban az addigi megélhetésüket biztosító forrásokat kell továbbra is igénybe venniük - s csak akkor fordulhatnak segítségért lényegében ugyanazokhoz a helyi államigazgatási szervekhez, amelyek a munka végzésére nem képes személyek ellátását végzik, ha a korábbi eszközök mennyisége vagy összetétele a létfenntartáshoz valami ok miatt nem elegendő.

b/ A helyi államigazgatási szervek biztosítják a megélhetéshez szükséges javakat az olyan felnött személyeknek, akiktől nem várható el a társadalmilag hasznos munka végzése.

Az első jelentősebb kérdés tehát, amelyet a munkaképes korban lévő felnöttek szociális ellátása során el kell dönteni: ki melyik kategóriába tartozik. Ez a döntés különböző szinteken és eltérő módon születik meg.

Viszonylag világosan elkülöníthető a b/ csoportba tartozó személyek köre. Az, hogy nem tudnak munkát végezni, leggyakrabban egészségi helyzetükre, megváltozott munkaképességükre vezethető vissza, ezért főként orvosok s a munkavégző képesség elbírálásában illetékes egyéb szakemberek döntenek ebben a kérdésben. /Felhivnánk a figyelmet arra, hogy itt nem csupán orvosi kérdésekben kell állást foglalni, hanem esetleg a technikai eszköztár megváltoztatásáról, az új munkafogások betanításának célszerű módszeréről stb./ Nyomatékosan hangsúlyozzuk, hogy ebben az esetben a legalapvetőbb kérdésben meghozandó döntést -

bármilyen szakember mondja is ki a végső szót - szükségképp mindig csak az adott egyén /külső-belső/ körülményeit vizsgálva lehet kialakítani.

A munkaképes koru népességnek az előbbi csoporthoz tartozó személyek leválasztása után fennmaradó része tekinthető elvileg a társadalom munkájában való részvételre képesnek. A következő kérdés, hogy az ekként körvonalazott csoporton belül kiknek a tevékenysége minősíthető a társadalom számára hasznosnak. Ezt kettős méréssel lehet megállapítani. Mindenekelőtt /első "mérés"/ meg kell határozni a mércét: azt, hogy az adott időszakban mi minősül a társadalom számára hasznos tevékenységnek. Ezt csak össztársadalmi szinten lehet megállapítani, s a helyzetet bonyolítja, hogy ezt előre /az ilyen elemet használó szociálpolitikai intézmény feállitásakor/ kell rögzíteni. További bonyodalmat okoz, hogy vannak átmeneti kategóriák is, amelyekbe olyan munkát végző személyek tartoznak, akiknek a tevékenysége csak részben felel meg az általános mércének /ilyenek például a jelenlegi társadalombiztosítási szabályaink szerint az egyes ellátásokra jogosultak/, továbbá az is, hogy a mércét sem lehet örökérvényűen megállapítani. /A szociálpolitikai rendszer tartalmi berendezésének kérdései közé tartozik, s így csak példaképpen említjük a saját háztartásukban dolgozó háziasszonyok esetét. Az általuk végzett munkát jelenlegi társadalombiztosítási szabályaink nem ismerik el a társadalom számára olyan hasznosnak, ami alapján biztosítottnak tekintenénk őket /pontosabban közvetve, áttételesen elismeri azáltal, hogy a férj halálát követően özvegyi nyugdíjra jogosultságot állapít meg számukra/. /Korántsem biztos, hogy ennek mindig így kell maradnia./ A társadalom számára hasznos tevékenységet folytatók kiválasztásának második lépése: az egyén magatartását össze kell vetni az előre meghatározott mércével. A társadalom irányított fejlődése szemszögéből e kettős mérés első része, a mérce meghatározása a döntő jelentőségű, a másik már meglehetősen mechanikusan elvégezhető.

a/ Ha valaki a társadalom munkájában résztvevőnek minősül, és egyéni érdekkörében keletkező okból /betegség, baleset stb./ egy adott időszakban nem tud munkát végezni, a társada-

lombiztosítás ellátásai bocsátják rendelkezésére a megélhetéséhez szükséges javakat. Itt két mozzanatra hívjuk fel a figyelmet. Az egyik, hogy a keresőképtelenséget, munkaképtelenséget kiváltó elismert /a jogosultságot megalapozónak ítélt/ okok csoportjait előre kell meghatározni. Ennek magyarázata: a rendszer működéséhez nélkülözhetetlen bizalom nem teremthető meg akkor, ha az ellátásra való jogosultság kérdésében széles körű utólagos /a reprodukciós zavar bekövetkeztét követő/ mérlegelést teszünk lehetővé. A másik megjegyezni való: hatályos jogszabályaink - lényegében az előzőhöz hasonló megfontolások miatt - kizárják az ellátásra jogosultak köréből azt, aki munkaképtelenségét, keresőképtelenségét szándékosan maga okozta.²⁷

Magukat a társadalombiztosítási ellátásokat két csoportba szokás sorolni. Az egyikbe azok tartoznak, amelyek rövidebb ideig tartó reprodukciós zavar elhárítására szolgálnak, amelyeknél arra lehet számítani, hogy az átmeneti zavar elmúltával az ellátásban részesített személy vissza tud térni a munkájához. A második csoportba a tartósan folyósítandó ellátások kerülnek.

b/ Az átmeneti időre járó társadalombiztosítási ellátások közül a táppénz és a baleseti táppénz a legfontosabbak. A kettő közötti különbségtételt az a szándék vezérelte, hogy a keresőképtelenné vált személyek közül kiemelt, fokozott gondozásban lehessen részesíteni az üzemi baleset vagy foglalkozási betegség miatt munkaképtelenné vált személyeket. Folyósításuk azoknál a munkáltatóknál, melyeknél működik üzemi kifizetőhely, a munkáltatók feladata. /A jogszabály azokat a munkáltatókat kötelezi üzemi kifizetőhely létesítésére, amelyek rendszeresen loo főnél több dolgozót foglalkoztatnak, s rajtuk kívül még a kisipari szövetkezeteket, függetlenül a dolgozók számától. Az egyéb munkáltatók a társadalombiztosítási ügyviteli szervekkel kötött megállapodás alapján végezhetnek ügyviteli feladatokat.²⁸

A táppénz rendkívül összetett társadalmi folyamatokba ágyazódva többnyire rejtett érdekek által erősen tagolt területen működik. Ezt kitűnően illusztrálja például az a mód, ahogyan az állam igyekszik az egész társadalmat érdekeltté tenni a táppénzfegyelem erősítésében. Előzménye e lépésnek az volt,

hogy mint a Minisztertanács 1976-ban megállapította: "a nálunk kialakult magas táppénzes arány nem áll összhangban a lakosság egészségi állapotával".²⁹ Így került sor arra, hogy /elsősorban csak az intézkedésre kötelezett szerveket soroljuk fel/ az egészségügyi minisztert kötelezték a keresőképtelenség elbírálására vonatkozó szabályok korszerűsítésére, a gyógyítómunka tárgyi feltételeinek e területeken való javítására, továbbá /a pénzügyminiszter, az Anyag- és Árhivatal és a SZOT bevonásával/ a gyógyszer-árrendszer korszerűsítésének előkészítésére; a minisztereket, országos hatáskörű szervek vezetőit, a fővárosi és megyei tanácsok elnökeit utasították a táppénzhelyzet területükön való rendszeres figyelemmel kísérésére, a SZOT-ot a táppénzre vonatkozó szabályok módosítására stb. Ekkor került sor arra is, hogy a vállalatokat kötelezték a 3 napnál rövidebb ideig tartó megbetegedés miatt kifizetett táppénzeket adózatlan nyereségük terhére számolják el.³⁰ Ez utóbbi intézkedéssel - a társadalombiztosítás központi kiadásainak csökkentésén túl - nyilvánvalóan a munkáltatókat is érdekeltté kívánták tenni abban, hogy a táppénzt indokolatlanul igénybe vevők ellen fellépjenek. /Csak érdekességként említjük, hogy egy minisztertanácsi határozat elrendelte a résztáppénz intézményének kipróbálását. Szélesebb körben azután nem rendelték el bevezetését, mert a megoldás nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket./ Mindezek témánk szempontjából azért érdemelnek figyelmet, mert rávilágítanak arra: ha igazítani akarunk egy szociálpolitikai intézmény társadalmi szerepén, működésén, a viszonyok igen bonyolult szövetén, a társadalom életének irányításában résztvevő intézmények tömegén keresztül lehet csak a változtatandó elemekhez hozzáférni.

c/ A munkaképes korban lévő személyek, ha munkaképességüket huzamosabb időre elveszítik, a rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra /esetleg baleseti rokkantsági járadékra/ válnak jogosulttá. Mindezek a társadalombiztosítás intézményei - így korábbi általános megjegyzéseink vonatkoznak rájuk is. Ezzel le is zárhatnánk e kérdéskör tárgyalását. Csakhogy ezen a területen az anyagi javakkal való ellátás elemi fontosságú és mindent megelőző jelentőségű feladatán kívül van még egy

nagy horderejű kérdés: a rehabilitáció ügye, amelyre érzésünk szerint sokkal nagyobb energiát kellene fordítani. Fenntartva azt a véleményünket, hogy a szociálpolitika intézményrendszerének alapvetően az anyagi javakkal való ellátás feladata szolgáltatásra kell maradéktalanul alkalmasnak lenni, kis kitérőt teszünk és megvizsgáljuk, hogy a jelenlegi szervezeti strukturára ráépíthetők-e olyan társadalmilag fontos "másodlagos" feladatok, mint például a rehabilitáció.

A csökkent munkaképességű dolgozók rehabilitációjának irányítását három /vagy négy/ minisztérium között osztják meg jelenlegi jogszabályaink.³¹ Ez feltehetően azért van így, mert mind az egészségügyi, mind a szociális, mind a gazdasági, mind a munkaerő-gazdálkodási szempontokat érvényesíteni kívánták a struktúra kialakítói. Mindezen törekvések ellenére /mint ezt az egyik minisztériumunk 1978-ban megállapította/ a foglalkozási rehabilitáció helyzete ma sem kielégítő.³² Megítélésünk szerint ennek az az oka, hogy: 1/ az irányító szervek a kötelezettségek hálóját oly lazára engedték, hogy könnyű volt alóla kibujni; 2/ nem gyakoroltak megfelelő nyomást az érintett szervekre annak érdekében, hogy a jogszabályban rögzített célok a gyakorlatban is megvalósuljanak, és 3/ nem gondoskodtak a végrehajtás ellenőrzéséről.

A jogszabály néhány problémáját érdemes megemlíteni. Eredeti koncepciója az volt, hogy a rehabilitáció mindenekelőtt vállalati feladat. A vállalatok kötelesek a csökkent munkaképességű dolgozókat elsősorban eredeti munkakörükben, ha ez nem lehetséges, akkor vállalaton belül más munkakörben tovább foglalkoztatni.³³ Ennek megfelelően a vállalat általában nem szüntetheti meg felmondással a csökkent munkaképességű dolgozó munkaviszonyát, kivéve /sok egyéb eset mellett/, ha a dolgozó nem rehabilitálható és átmeneti segélyre jogosult, vagy munkaviszonya megszűnése esetén rendszeres szociális járadékot állapítanak meg számára.³⁴ A kötelezettség komolysága szempontjából kulcskérdés: ki vagy milyen szerv állapítja meg azt, hogy a dolgozó rehabilitálható-e még vagy sem. Meglepő módon ennel eldöntését a jogszabály a vállalatra bizza,³⁵ s a segély vagy járadék megállapítását is a vállalat kezdeményezheti. Összefog-

lalva: a vállalatot terheli egy kötelezettség, amely alól akkor mentesíti önmagát, amikor jónak látja.

A saját vállalatuknál nem rehabilitálható személyekről való gondoskodás a tanácsok feladata, amit szakigazgatási szerveken keresztül látnak el. E feladatot a csökkent munkaképességük elhelyezésével /már működő más vállalatoknál, esetleg erre a célra létrehozott bedolgozói hálózatnál, célüzemnél stb./ vagy pénzbeli segélyezés útján kell megoldani. /Ez utóbbi már nem rehabilitáció./ Itt az a kérdés vetődik fel, hogy milyen eszközök állnak rendelkezésére a tanácsnak ahhoz, hogy a rehabilitáció terén eredményeket érjen el. Ősztönözheti a területén működő vállalatokat, szövetkezeteket olyan munkahelyek, részlegek kialakítására, ahol a rehabilitáció feladatai megoldhatók. Mivel azonban a gazdálkodó egységek sokat nem veszíthetnek az- zal, ha a tanácsok /esetleges/ nyomásának ellenállnak, viszont egy-egy ilyen részleg vagy munkahely kialakítása nem csekély többletgonddal jár, nem tekinthetők túlzottan érdekeltnek abban, hogy eleget tegyenek a tanácsok kérésének, sürgetésének. A tanácsok számára a jogszabály lehetővé teszi, hogy azoknak a gazdálkodó egységeknek, melyek "az eddigieket meghaladó, különös gondossággal oldják meg a csökkent munkaképességük foglalkoztatását"³⁶, rehabilitációs intézkedéseik költségeit részben vagy egészben megtéríthetik. A baj csak az, hogy erre a célra a tanács fejlesztési alapjából kell biztosítani a szükséges összegeket. Márpedig ez az - egyébként is mindig szűkösnek ítélt - alap a tanács számos más igazgatási egységének szolgál forrásul feladataik megoldásához. /S mindehhez még az is hozzájárul, hogy a csökkent munkaképességük segélyezésére viszont elkülönített alap áll rendelkezésre.³⁷/ Az eredmény könnyen kiszámítható.

A rehabilitációra vonatkozó jogi szabályozás számos egyéb példát is kínál, amelyek segítségével többszörösen alátámaszthatnánk, hogy az érdekviszonyok felmérése nélkül, a kötelezettségek számos kibuvót engedő telepítésével, az ellenőrzésre alkalmas struktúra nélkül a legnemesebb célból megalkotott jogszabály is csak írott malaszt marad. És ha mindehhez még az irányító szervek olyan összetétele is társul, amelyben nincs

valódi, az elvárt eredményekkel elszámoltatható gazdája egy adott területnek, amelyben a sok, irányításban közreműködő szerv között végképp elsikkad a feladat eredményes végzéséért való felelősség, - legyen az a terület elvben a társadalom számára bármilyen fontos is - reális eredményekkel aligha számolhatunk.

d/ A munkaképes koru egyének reprodukciós zavarát /az egészségromlás vagy egyéb ok miatt keletkező/ munkaképtelenné váláson kívül az is kiválthatja, hogy egy adott időszakban nem találunk maguknak munkát. Az ilyen zavarok idején nálunk is a munkanélküli segély biztosítja /vagy még pontosabban: kellene, hogy biztosítsa/ a megélhetést. A munkanélküli segélyt hazánkban - az államigazgatási szervek által működtetett szociálpolitikai intézmények egyikeként - 1957-ben alakították ki /létrehozatala az újonnan szervezett Munkaügyi Minisztérium egyik első intézkedése volt/. Azóta a lényegét érintő változtatás nem történt vele, időközben korszerűtlenné vált. Ez annyira nyilvánvaló, hogy a jogszabályt - bár jelenleg is hatályban van - a "Hatályos jogszabályok gyűjteményé"-nek legutóbbi - 1977-ben lezárt - kötete már nem is tartalmazza. /Csak a címét tünteti fel, jelezve, hogy nincs hatályon kívül helyezve, és utal arra - hiányosan -, hogy módosították./

Az intézmény korszerűtlensége különösen az utóbbi időszakban kibontakozó társadalmi-gazdasági fejlődési tendenciák következetes továbbvitelével válhat jelentős szociális feszültségek forrásává. Korszerűsítése persze ismét a szociálpolitika megoldandó tartalmi kérdései közé tartozik. A munkanélküli segély körül kialakult helyzetnek azonban van legalább két, a szervezeti struktúrával összefüggő tanulsága is. Az egyik, hogy az olyan szervek tevékenységében, amelyeknek nem szociálpolitikai területek gondozása a fő tevékenységi irányuk, a szociálpolitikai kérdések óhatatlanul háttérbe szorulnak. Kimutatható ez a Művelődési Minisztérium gyakorlatában /például tükrözi ezt a miniszter feladatkörét meghatározó jogszabály is: a többszöri átszervezés után a jelenlegi 35 fő feladat között mindössze egy maradt - a gyámhatóságok, gyermek- és ifjúságvédelmi intézmények központi irányítása -, amely a minisztérium tevékenységi területén található szociálpolitikai feladatokra utal.³⁸

A miniszter főbb ágazati feladatait tartalmazó felsorolásból viszont kimaradt a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok említése, amit a korábbi jogszabály³⁹ még tartalmazott. Említhetnénk példát ugyanis az Egészségügyi Minisztérium vagy a Pénzügyminisztérium tevékenységi köréből is./

A másik tanulság, amelyet a munkanélküli segély nálunk kialakult helyzetét tanulmányozva leszűrhetünk, valahogy így fogalmazható meg: ha különféle megfontolásokból elsovadni hagyunk szociális intézményt /amelynek egy adott társadalmi-gazdasági strukturában szerves helye lenne/, s emiatt az intézmény nem működik, ez még nem jelenti azt, hogy azokat a társadalmi-gazdasági problémákat, amelyek a szociálpolitika terén is felbukkanhatnak, megoldottuk.

e/ Lehet más oka is, hogy a munkaképes koru egyén annak ellenére, hogy egészséges és munkahelye is van, különféle kötelezettségek vagy előírások miatt nem tudja munkájával megélhetését biztosítani /például katonai szolgálatot teljesít, vagy egészségügyi, állategészségügyi zárlat miatt nem tud munkahelyén megjelenni stb./. Ilyen esetekben az a jogszabály, amely a kötelezettséget elrendelte, általában azt is előírja, hogy - rendszerint a helyi államigazgatási szervek igénybe vételével - milyen módon kell a kötelezettségüket teljesítőket /s az általuk el-tartottakat/ létfeltételeit biztosítani.

A munkaképes koru, de munkavégzésre képtelen állapotú személyek /vagy e kategória másik csoportja: a munkaképes, de más forrásokból élő, s a későbbi reprodukciós zavaruk idején megélhetési forrás nélkül maradt egyének/ szociális ellátása döntően az államigazgatási szervek által működtetett intézmények feladata. A legalapvetőbbek: a rendkívüli és rendszeres szociális segélyek folyósítása, továbbá a szociális otthonokban, intézetekben való elhelyezés.

a/ A rendkívüli és a rendszeres szociális segélyeknek elvben az a funkciója, hogy központi forrásokból a megélhetéshez szükséges anyagi javakkal lássák el azokat a nagykorú személyeket, akik máshonnan a szükséges eszközöket nem tudják megszerezni, és akiknek léte e támogatás nélkül veszélybe kerülne.

Igy az ezzel kapcsolatos feladatok elvileg a következőképpen oszlanak meg: központilag kell meghatározni a mindenkori államilag garantált minimális megélhetési szintet /hogya e fogalom tartalma a különböző korszakokban és társadalmi rendszerekben miképpen változott, nincs helyünk kifejtteni/ és központilag kell biztosítani a szükséges bőségu forrást. A helyi szervek várják a jelzéseket /egy aktiv szociálpolitikai rendszerben felkutatják/: kik azok a területükön élő személyek, akiknek reprodukciós folyamata veszélybe került. A jelzést követően megvizsgálják a szükségét szenvedő egyén rendelkezésére álló anyagi javak mértékét, és kiegészítik a meghatározott létminimum szintjére. A nálunk kialakult gyakorlatban ez a rendszer némileg módosult pályára terelődött. A központi szervek megállapítják ugyan a mindenkori létminimum szintet⁴⁰, és biztosítják is a pénzügyi alapokat, de ezenfelül meghatározzák az e célra fordítható költségvetési kereteket is. A helyi szervek a rendelkezésükre bocsátott keretet nem léphetik túl.⁴¹ x/ Ez azért jelent lényeges módosítást az eredeti szisztémához képest, mert a helyi szervek döntése így nemcsak attól függ, hogy területükön az adott időszakban van-e segélyre szoruló, hanem attól is, hogy van-e még pénzügyi keretük. Ez az apró mozzanat súlyos szociális feszültségek forrásává válhat. Előfordulhat, hogy az év elején olyan sok segélyt fizettek ki /köztük esetleg kevésbé indokolt esetekben is/, hogy az év végén, bármilyen szükséges lenne is, már nem tudnak fizetni. Előfordulhat, hogy két egymás melletti községben jelentősen eltérő nagyságu segélyeket kapnak a nagyjából hasonló helyzetben lévő ráutaltak, mert az egyik helyen sok embert kell segíyezni, a másikon keveset.

Mindez megítélésünk szerint azért alakult így, mert a szociális ellátások területén /is/ a pénzügyi elszámoltatás rendszere erősödött meg és vált döntővé, ahelyett hogy arra tetünk volna nagyobb erőfeszítéseket, hogy kialakítsuk a tartalmi elszámoltatás rendszerét. Ha sikerülne olyan szervezetet létrehozni, amely képes lenne rendszeresen figyelemmel kísérni, hogy

x/ Egy újabb pénzügyminisztériumi rendelkezés módot ad a keretnövelésre. Nincs információnk arról, hogy a tanácsok mennyire élnek ezzel a lehetőséggel. - A szerk.

kiket, miért részesítettek és milyen mértékű ellátásban - és ez az ellátás összhangban van-e az intézmény társadalmi rendeltetésével -, s az ügyintézőknek nem a rájuk bízott pénzügyi kerettel kellene hivatali felettesük előtt elszámolni, hanem azzal: a központilag kialakított elveknek megfelelően megoldották-e azt a feladatot, hogy az adott területen ne legyen olyan ember, akinek élete a szükséges javak hiánya miatt veszélyben van - ezzel az intézmény társadalmi rendeltetését sokkal inkább szolgáló rendszer alapjait vethetnénk meg.

b/ A rendkívüli szociális segélynek, az elemi károsultak segélyének lényegében az előzőkhöz hasonló a funkciója, azzal az eltéréssel, hogy az eseti reprodukciós zavarok elhárítását szolgálják és csak alkalmanként folyósíthatók. Hasonló a jogosultság elbírálása is, és azonosak a megjegyzéseink.

c/ A szociális otthonok és intézetek az olyan személyek ellátására szolgálnak, akik anyagi létfeltételeik biztosításán túl gondozásra is szorulnak. A szociális otthonok általában a beutaltak végleges elhelyezésére szolgálnak. Az intézetekben rehabilitációs képzés folyik - a beutaltak rendszerint csak a képzés befejeztéig /vagy amíg bebizonyosodik, hogy a rehabilitáció nem járhat sikerrel/ maradnak az intézetek lakói.

A beutalás kérdésében /a különféle szakértői vélemények beszerzése után/ korszerű módon, tekintet nélkül arra, hogy a szociális intézmény melyik szerv felügyelete alá tartozik, a helyi tanács dönt, vagyis az a szerv, amely leginkább át tudja tekinteni a gondozásra szoruló személy életkörülményeit. A szociális intézmény csak azt határozza meg, hogy a beutalt személy mikor foglalhatja el a helyét.

Ugy tűnik, hogy az egyéb szociális ellátásokat biztosító alaprendszerben sikerült - a szociálpolitika intézményének fő funkcióját szem előtt tartva - a legszerencsésebben megoldani a döntési hatáskörök telepítését.

IV. AZ IDŐSKORUAK ELLÁTÁSÁRA SZOLGÁLÓ SZOCIÁLPOLITIKAI INTÉZMÉNYEK

Az időskorúak ellátásáról lényegében ugyanolyan típusu /gyakran azonos/ intézmények gondoskodnak, mint amelyekkel az előzőkben megismerkedtünk. Ebből következően sok korábban tett megjegyzésünk itt is megfogalmazható lenne - ezek ismétlését nem tartjuk indokoltnak. Annak az állásfoglalásnak a mélyén, hogy egy társadalom kiket tekint időskorúaknak /számos egyéb politikai, szociális megfontolás mellett/, az az értékkitelet rejlik, hogy a társadalom adott fejlettségi szintjén általában mely életkor elérése után nem várható az egyéntől, hogy a rábizott termelőeszközöket az elvárt hatékonysággal tudja működtetni. Nálunk a társadalombiztosítás szabályai szerint ez a korhatár a férfiak esetében általában a 60., nőknél az 55. életév. Az egyéb szociális ellátások a 65., illetve nőknél a 60. életévet tekintik szakaszhatárnak, amely után az egyén rendszerint nem képes saját munkájával szerzett javakból magát eltartani. Jól tudjuk, az említett életkorhatárok gyakran jelentősen eltérnek az egyének teljesítőképességében bekövetkező változások időpontjától. Ezt a tényt a szociálpolitikai intézmények is tudomásul veszik, s lehetővé teszik egyfelől a korábbi nyugdíjba vonulást /vagy az egyéb ellátások korábbi igénybevételét/, másfelől a nyugdíjkorhatár utáni munkavégzést.

Az időskorúakat szociálpolitikai rendszerünk - a már megszokott módon - két csoportba osztja. Az egyikbe a korábbi életszakaszukban a társadalom munkájában részt vett, a másikba pedig a munkamegosztásban részt nem vett személyek kerülnek.

a/ A társadalom munkájában részt vett személyek a társadalombiztosítás szabályai szerint részesülhetnek öregségi nyugellátásban. Ha szervezeti vonatkozásait nézzük, ez az egész társadalombiztosítás /és ezzel együtt a szociálpolitika/ egyik legjobban szervezett, legjobban működő intézménye. Feladatköre, a feladatainak ellátásához szükséges eszközök biztosításának rendszere, felelőssége részleteiben tisztázott. Mindössze egy dolgot hiányolhatunk /ami az egész társadalombiztosítás struktúráját ki kellene hogy egészítse/: egy olyan testületi szerv

hatékony működését, amely képes lenne a társadalom életében felbukkanó új jelenségek, érékátrendeződések gyors felmérésére, a társadalombiztosítás megfelelő reagálásának megtervezésére, továbbá annak rendszeres ellenőrzésére, hogy a társadalombiztosítási intézmények rendeltetésüknek megfelelően működnek-e. /Az idetartozó legfontosabb megoldatlan kérdés az értékálló nyugdíj megteremtése./

b/ Az időskorúak egyéb szociális ellátása a helyi államigazgatási szervek hatáskörébe tartozik. E téren gyakran nagyon összetett feladatokat kell megoldaniuk. Feladataik ellátásához a - már említett - rendszeres és rendkívüli segélyezésen kívül rendelkezésükre áll az öregek napközi otthona, a házi szociális gondozószolgálat, az időskorúak szociális otthonai, továbbá néhány kevésbé átfogó ellátást biztosító intézmény, például a szociális étkeztetés stb.

Működésükkel kapcsolatban lényegében az államigazgatási szervek által fenntartott intézményekkel összefüggésben tett korábbi észrevételeket lehetne itt is említeni.

A JELENLEGI SZOCIÁLPOLITIKAI RENDSZERÜNKKEL KAPCSOLATOS FŐBB KRITIKAI ÉSZREVÉTELEINK, ÉS AZ EGYSÉGES SZOCIÁLPOLITIKAI RENDSZER KIÉPÍTÉSÉRE VONATKOZÓ JAVASLATAINK

I.

Miután fő vonalaiban áttekintettük a jelenlegi szociálpolitikai rendszer alapvető intézményeinek szervezeti struktúráját, kritikai észrevételeinket az alábbiakban foglaljuk össze:

1. Az egész szociálpolitikai rendszer működése szempontjából nagyon hátrányos az intézmények széttagoltsága. A szociálpolitikai feladatok túl sok államigazgatási szerv és főhatóság között vannak széttagolva, ezenfelül sok esetben nincs pontosan meghatározva, hogy az egyes szervek milyen részfeladatok megoldásáért felelősek, s közülük melyik az a fő felelős, amelynek

kötelessége, hogy az adott alapintézmény - a mindenkori társadalmi változásoknak megfelelő - korszerűsítését rendszeresen előkészítse és elvégezze.

2. Hiányzik egy központi irányító szerv, amely alkalmas és képes lenne: a/ összehangolni az országos hatáskörű szervek által irányított különféle alapintézmények működését; b/ az egyes szociálpolitikai intézmények között az adott időszak követelményeivel összhangban álló súlypontokat képezni, ezeket a körülmények változtával más intézményekre áthelyezni, s a szervezeti strukturát ennek megfelelően módosítani; c/ felügyelni arra, hogy az elsősorban más feladatok végzésére hivatott, de szociálpolitikai alapintézmények működtetésével is megbízott országos hatáskörű szervek tevékenységében ne szoruljanak háttérbe a szociálpolitikai teendők; d/ a szociálpolitikai feladatok megoldásával összefüggő érdekeket a gazdasági és egyéb társadalmi érdekek mellett társadalmi jelentőségüknek megfelelően képviselni.

3. Sok zavar forrása a szociálpolitikai feladatok, célok nem kellő pontosságú meghatározása. Ebből adódik, hogy nem lehet elég élesen elhatárolni az egyes szervek feladatait és hatáskörét, nem mindig lehet felmérni a célok eléréséhez szükséges összegek nagyságát. Az egyes intézkedésre feljogosított szervek egymás kezdeményezésére várnak, s ilyen körülmények között nem nagyon lehet felderíteni egy-egy mulasztás vagy kötelezettségesség felelőseit.

4. Általában hiányoznak azok a szervek, melyek hatékony társadalmi kontrollt gyakorolnának a szociálpolitikai feladatok végző szervek tevékenysége felett, rendszeresen elszámoltatnák a szakigazgatási szerveket végzett munkájukról, s a közös cél érdekében végzett munkájuk során egymással szembekerült szervek közötti egyenetlenségeket az adott közösség érdekeinek megfelelően elsimitanák. Ennek következménye, hogy a belső ellenőrzés módszerei - a pénzügyi elszámoltatás, a hierarchikus felügyelet és a hasonló területeken működő szervek egymás feletti "kölcsonös felülvizsgálata" - váltak meghatározóvá. Mindezek torzító hatásaként /láttuk erre a példát a rendszeres és rendkívüli szociális segélynél/ az intézmények valódi társadal-

mi rendeltetésük helyett az államigazgatási szervek által - sajátos szempontjaik szerint - átfogalmazott "társadalmi érdekeknek" megfelelően végezték munkájukat.

5. Utoljára említjük, holott az egyik legfőbb hiányosságnak tekintjük, amely a szociálpolitika igen sok mozzanatában érezteti kedvezőtlen hatását: a tudományos megalapozottság krónikus hiányát.

II.

Mindezek alapján - elsősorban a hatékony jogi szabályozás lehetőségét biztosító megoldásokat szem előtt tartva - az alábbi javaslatokat fogalmazhatjuk meg az egységes szociálpolitikai szervezetrendszerrel összefüggésben: -

1. Jóllehet a szociálpolitika legfelső szintű államigazgatási irányítása továbbra is a kormány feladatát kell hogy képezze, szükségesnek mutatkozik egy olyan szerv létrehozása, amely összefogja és egységes szempontok szerint irányítja az egyes szociálpolitikai alapintézményeket működtető főhatóságok tevékenységét.

Tekintettel arra, hogy e szervnek a Minisztertanács nevében, az általa átruházott hatáskörben eljárva, több minisztérium és főhatóság tevékenységét kell összehangolnia, valószínűsíthető, hogy e szervezet kormánybizottságként kell kialakítani és működtetni. Így lesz csak reális esélye annak, hogy az egységes irányításhoz szükséges eszközökkel fel lehessen ruházni, hogy feladatát felelősséggel végezhesse és a szociálpolitikai érdeket más szervek előtt is a társadalmi súlyának megfelelően képviselhesse.

A kormánybizottság feladatkörének meghatározására két alternatíva is elképzelhető:

a/ Az integráció alacsonyabb szintjét eredményezné, ha a kormánybizottság feladatát úgy szabnák meg: hangolja össze a szociálpolitikai alapintézményeket önállóan - csak a kormánnyal szemben fennálló felelősségük alapján - működtető minisztériumok, egyéb főhatóságok tevékenységét. /E megoldás fő hátránya,

hogy nem jelent túl nagy előrelépést az egységesítés útján; a kormánybizottság nem tehető felelőssé a szociálpolitika egységes irányításáért, ehhez nincsenek meg a megfelelő eszközei. Előnye, hogy az egyes főhatóságok sajátos érdekeivel könnyebben összeegyeztethető./

b/ Az integráció magasabb szintjét jelentené, ha a kormánybizottság a Minisztertanács által átadott irányítási, szabályozási és ellenőrzési feladatokat is ellátta. Valójában csak ekkor lenne képes arra, hogy a mindenkori társadalmi-gazdasági fejlődési folyamatokra rugalmasan reagáló kedvező fejlődési tendenciákat a maga eszközeivel is támogató szociálpolitikai megoldásokat alakítson ki.

2. E ponton kell érintenünk azt a kérdést, hogy lehetséges-e az integráció megvalósítása, ha a társadalombiztosítás továbbra is szakszervezeti irányítás alatt marad, vagy az egységesítésnek mellőzhetetlenül fontos feltétele, hogy a társadalombiztosítás is állami irányítás alá kerüljön. A szakszervezeti irányítás 1950-ben alakul ki⁴², s bár ennek a megoldásnak döntően politikai okai voltak, a lépés szakmai szempontból sem volt teljesen illogikus.

A magunk részéről nem tartjuk egészen kizártnak, hogy elsősorban az "a" változatban említett, összehangoló jellegű integrációs feladatokat ellátó kormánybizottság akkor is működhet, ha a szakszervezeti irányítás fennmarad.

Ugyanakkor az irányítás közvetlen állami hatáskörbe vonása is megoldható úgy, hogy a szakszervezetek és egyéb érdekképviseleti szervek megfelelő garanciákat kapnak érdekeik érvényesítésére /például bizonyos, számukra alapvető fontosságú kérdésekben - személyi ügyek, alapintézményeket érintő változtatások stb. - vétót emelhetnek a tervezett intézkedések rájuk nézve sérelmes megoldásai ellen; a Minisztertanács következő ülésén kifogással élhetnek stb./. Hangsúlyozni szeretném, hogy e garanciális megoldások a kormány érdekeit is szolgálnák - ezáltal államigazgatási mederben lehetne tartani a részletkérdések eldöntését. Az ellenkező esetben óhatatlanul mindig politikai sikra terelődnének a viták.

3. A szervezeti struktúra alacsonyabb szintjeinek kiépítése során figyelemmel kell lenni arra, hogy a társadalombiztosítás szervezetében a "felülről lefelé" való építkezéstől várható az intézmény társadalmi rendeltetésével leginkább összhangban lévő struktúra. A társadalombiztosítás működéséhez szükséges legalapvetőbb döntéseket ugyanis, mint már többször utaltunk rá, csak a nagy társadalmi összefüggések ismeretének birtokában lehet meghozni -, így a szervezeti felépítésnek a "fent" kialakított döntések végrehajtása a feladata.

Az egyéb szociális ellátásokat biztosító szerveknek épp fordítva, "alulról fölfelé" kell építkezni. Ezeknél a meghatározó fontosságú döntések szükségképpen a helyi szerveknél születnek meg, s ennek tükröződnie kell a szervezeti struktúrában is.

4. Minden olyan szinten, ahol a szociálpolitikával összefüggő érdemi döntések születnek, létre kell hozni a társadalmi kontrollt gyakorló testületeket, amelyek képesek az egész szociálpolitikai munka önjavító szervezeti egységeként is funkcionálni. A Szociálpolitikai /Kormány-/ Bizottság mellett e feladatokat az országgyűlés /esetleg a társadalom különféle rétegeit képviselő "külső" személyekkel kibővített/ szociális bizottsága láthatná el. A társadalombiztosítás országos irányító apparátusa mellett egy korszerűsített és a hatékony tevékenységhez szükséges attributumokkal felszerelt Országos Társadalombiztosítási Tanácsot lesz célszerű működtetni. A helyi államigazgatási szerveknél pedig feltétlenül indokolt lenne mindenütt kötelezővé tenni a tanácsstagok egy részéből és a tanács által megválasztott egyéb személyekből álló szociális állandó bizottság megalakítását. /Erre a tanácsokról szóló törvény már most is lehetőséget ad.⁴³/ Ezek ellenőrző, feltáró tevékenysége lehetővé tenné, hogy az államigazgatási szervek társadalmi rendeltetésüknek megfelelőbben végezzék feladataikat, s azt is, hogy szociálpolitikai munkájuk ellenőrzésében a jelenlegi belső ellenőrzési módszerek helyett a "külső" kontroll-elemek erősödjenek meg.

Jegyzetek

- 1 20/1969./V.13./Korm.sz.rend. 1.§ /1/ bek.
- 2 1975. évi II.tv. /a továbbiakban TB tv./ 118.§
- 3 Lásd ezzel összefüggésben az MSZMP KB Politikai Bizottság 1974. november 4-i határozatának 5. és 6. pontját. MSZMP határozatai és dokumentumai 1971-75. 854. old.
- 4 1967. évi III.tv.
- 5 TB tv. 118.§ /2/ bek.
- 6 28/1966./XII.8./Korm.sz.rend. 7.§ /1/ bek.
- 7 2/1969./V.4./EüM.sz.rend. 9.§ /1/ bek.
- 8 Ezt a kiegészítést a 10/1982./IV.16./Mt.sz.rend. 1.§ /1/ bekezdése fogalmazta meg.
- 9 10/1982./IV.16./Mt.sz.rend. 7.§ /1/ bek.
- 10 10/1982./IV.16./Mt.sz.rend. 8.§ /3/ bek.
- 11 10/1982./IV.16./Mt.sz.rend. 8.§ /1/ bek.
- 12 10/1978./XII.5./EüM.sz.rend.
- 13 1953. évi III.tv.
- 14 A 4/1974./X.4./OM.sz. rendelettel módosított 3/1966./XI.4./MM.sz. rendelet 2.§
- 15 10/1978./XII.5./EüM.sz.rend. 2.§ /4/ bek.
- 16 40/1969./XII.31./PM.sz.rend. 17.§ /3/ bek.
- 17 Az 1/1974./VI.27./OM.sz. rendelet által használt megfogalmazás. 69.§ /1/ bek.
- 18 1/1974./VI.27./OM.sz.rend. 69.§ /1/ bek.
- 19 34/1971./EüK.19./EüM.sz. utasítás mellékletének 3.6.
- 20 1005/1972./VII.28./Mt.sz.hat.
- 21 34/1971./EüK.19./EüM.sz.ut. 3.§ /1/ bek.
- 22 4/1970./VI.4./MM.sz.rend.
- 23 Ezeket a már felhívott alaprendeletek szabályozzák.
- 24 A 132/1979./M.K.23./OM.sz. utasítással módosított 131/1971./M.K.10./MM.sz. utasítás.

- 25 3/1979./IV.19./OM.sz. rendelet
- 26 148/1972./M.K.19./MM.sz. utasítás
- 27 TB tv. 21.§ /1/; 37.§; 78.§
- 28 2/1964./VII.19./SZOT.sz. szabályzat 16.§
- 29 1007/1976./III.18./Mt.hat.
- 30 37/1976./X.31./PM.sz.rend.
- 31 Ezek a többször módosított 1/1967./XI.22./MüM-EüM-PM.sz. rendeletet kibocsátó minisztériumok. A mezőgazdasági termelősövetkezetekre a 33/1963./XII.3./Korm.sz. rendelet és a végrehajtására szolgáló 7/1965./X.8./FM.sz. rendelet vonatkozik.
- 32 A MüM Szociálpolitikai Főosztályának és a SZOT Szociálpolitikai Osztályának utmutatója a csökkent munkaképességű dolgozók vállalati rehabilitációjához. Ld. pl. az Egészségügyi Közlöny 1977. évi 6. számában a 244. oldalon.
- 33 Ld. az idézett jogszabály 2.§ /1/ bekezdését.
- 34 Az idézett jogszabály 10.§ /1/ bek. és a /2/ bek. e/ pontja.
- 35 25.§ /1/ bek.
- 36 A hivatkozott jogszabály 17.§ /1/ bek.
- 37 A hivatkozott jogszabály 28.§ /2/ bek.
- 38 1028/1980./VII.23./Mt.sz.hat. 1/e pontja
- 39 1031/1974./VI.24./Mt.sz.hat.
- 40 Ez gyakorlatilag megegyezik a társadalombiztosítás szabályai szerint folyósítható mindenkori özvegyi nyugdíj-minimummal. /Ld. a 2/1969./V.4./EüM.sz. rendelet 2.§ /1/ bek.
- 41 23/1969./Eü.K.9./EüM.sz.ut. 5.§ /3/ bek.
- 42 1950. évi 36.sz. tvr.
- 43 1971. évi I.tv. 56-59. §§

Dr. BOGNÁR SZABOLCS

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI ÁGAZATOK SZERVEZETI PROBLÉMÁI
A CSALÁDVÉDELEM GYAKORLATÁBAN

Bevezető gondolatok

Hat éve dolgozom családvédelmi területen egy fővárosi kerület gyámhatósága - 1983. január 1-től pedig családvédelmi csoportja - élén. Mindennapi tapasztalataim alapján jutottam el arra a meggyőződésre, hogy a tág értelemben vett szociálpolitika egyes területein dolgozók nagy - és egyre csak növekvő - túlterhelésükről panaszkodnak, nemegyszer mondják /mondjuk/: "Sajnos, csak tüzoltásra jut idő". Legutóbb ezt egy orvosi megközeletésben olvashattam: "Az ember megváltozott, magasabb lett, agresszívebb, tovább él. Dohányzik, iszik, autózik, helytelenül táplálkozik, aminek következtében szervei felmondják a szolgálatot. Az orvosnak kiegészült a föladata, az ember ellen kell küzdenie, és ez sokkal nehezebb, mint a baktériumok ellen." Ha ez így van, márpedig a nagy társadalmi anomáliákat regisztráló statisztikai adatok is ezt támasztják alá, elmondható, hogy e tünetek nemcsak az egészségügyben csapódnak le, hanem minden olyan ágazatban, amelynek feladata az egyén /vagy család/ konfliktushelyzetét /nemegyszer "krízis"-helyzetét/ rendezni, feloldani, megelőzni. Mint jogász - és ezen belül családvédelmi szakember - riasztó képet festhetnék az egyre növekvő válásokról, okaikról, előzményeikről és arról, hogy a felbomló házasságok tüzetesebb vizsgálatánál hogyan bukkan elő a felnövekvő nemzedék társadalmi beilleszkedésének sokféle zavara, ill. az általános "értékválság". Tapasztalatból tudom, hogy már a párválasztáskor is gyakori a közösséget /családi közösséget is/ összetartó tényezők /közös érdek, közös cél, közös értékrend/ valamelyikének, vagy akár mindegyikének hiánya, ami később a házasság felbomlásához vezet. Még riasztóbb képet kapunk, ha az öngyilkosságokat, s ezen belül a gyermekek öngyilkosságainak

alakulását vizsgáljuk. A hivatalos statisztika szerint 1981-ben 4880-an vetettek véget életüknek önkezüikkel, s ebből 23-an 7-14 éves koru gyermekek. Hazánkban évente 3-4000 gyermek kísérel meg öngyilkosságot, és - hosszabb időszak átlagában - közülük minden tizedik meghal. Más megközelítésben: a 7-14 éveseknél minden tizenegyedik halál oka az öngyilkosság. Kolos Tamás pszichológus és munkatársai vizsgálódásaiból az is kiderült, hogy az öngyilkosok többsége az ugynevezett leromló kerületekből - VII., VIII., IX. -, a hasonló szociológiai sajátosságokkal bíró főváros körüli településekről, valamint az új lakótelepekről kerül ki. A gyermeköngyilkosságok száma ezekben a körzetekben három-négyszer nagyobb, mint egyes budai kerületekben. A családok élet- és lakáskörülményei itt kedvezőtlenebbek az átlagosnál, s nagyobb mértékben jellemzi őket a "mobilitás", a munkahely-, a foglalkozás- és lakóhelyváltoztatás.

A fentiek alapján érthető, hogy az utóbbi években egyre nagyobb teret kapnak azok a nézetek, amelyek átfogóan vizsgálják a társadalom patológikus jelenségeit, betegségtüneteit, működési zavarait. Érthető az is, hogy - legalább az igény szintjén - a hagyományos szomatikus orvoslás felől a "pszicho-szomatikus", vagy méginkább a "pszicho-szociális" orvoslás irányába tartva képzelik el az egészségügy távlati reformját. Egyszerűen arról van szó, hogy gyakran nem ott kell keresnünk az okokat, ahol az okozatok, a tünetek jelentkeznek. Így van ez a családvédelemben más területeken is, a munkahelyen, az oktatásügyben, de számos jogi vagy államigazgatási vonalon is. Szintén napi tapasztalatom, hogy a családvédelemben nem elegendő az un. "tisztá jogászi" szaktudás, a komplex problémákat csak komplex megközelítésben lehet megoldani vagy legalább enyhíteni. Ma elkerülhetetlen, hogy egy államigazgatási családvédelmi szakember pedagógus, pszichológus, orvos, vagy akár szociológus gyakorlati segítségére, egyben kutatási eredményeire támaszkodjon.

Megfigyeléseim szerint két nagy területen jelentkezhet "szociálpolitikai konfliktus": a munkahelyen és a lakóterületen. E dolgozat keretében a munkahelyi szociálpolitikát nem érintem. Csak jelzem, hogy ezen a területen kiemelkedő szerepe volna a szakszervezeteknek mint érdekképviselői szervezeteknek;

valamint a munkaügyi döntőbizottságoknak, ahol a dolgozók konkrét - alanyi - jogait érvényesíthetik. Ezen a vonalon a jogokat a munkaügyi bíróságok előtt, akár a Legfelsőbb Bíróság fórumán is lehet érvényesíteni. A munkahelyi szociálpolitika egyik legnagyobb és máig nem teljesen megoldott problémájaként a korlátozott munkaképességűek foglalkoztatási feltételeinek kialakítása és védelme terén látom.

A lakóhelyen jelentkező szociálpolitikai feladatok sokkal több szervezeti problémát vetnek fel. Azt mondhatjuk: a helyi-területi szociálpolitika és ezen belül a családvédelem károsan és kórosan dezintegrált. Ennek felismerése ösztönzött arra, hogy áttekintsem korábbi és mai szociálpolitikai szervezeteinket, szociálpolitikai "kormányzatunk" változásait, végül kísérletet tegyek egy egységesebb szervezetrendszer és központosítottabb irányítás felvázolására.

Szociálpolitikai kormányzat a felszabadulás előtt és után

Hazánkban kisebb-nagyobb megszakításokkal 1917. augusztus 24-től 1950. december 16-ig volt olyan minisztérium, amely a mainál koordináltabban fogta össze a szociálpolitikai feladatokat. Az első nagyobb törés 1932. június 30-án következett be, amikor a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium megszűnt, s feladatait a Belügyminisztériumhoz telepítették.

Nézzük meg közelebbről a felszabadulás előtti Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium feladatait, illetve "ügyosztályait" egy 1930-as lexikon alapján.

A miniszter közvetlen helyettese egy-egy /politikai és adminisztratív/ államtitkár, további az elnöki ügyosztály vezetője volt.

A szociálpolitikai feladatok, hatáskörök kilenc ügyosztály között oszlottak meg:

- I. ügyosztály: társadalomegészségügy
- II. " : betegellátás
- III. " : munkásbiztosítás /idetartozott a tisztviselők betegsegélyezése is/

- IV. ügyosztály: gyermekvédelem, hadiárva-gondozás
 V. " : műszaki ügyek
 VI. " : hadigondozás
 VII.A. " : közjótékonyosság
 VII.B. " : alapítványok, alapok
 VIII. " : lakásügy
 IX. " : közbiztonsági szervezetek egészségügyi intézményei

Ezenkívül a minisztériumhoz tartozó szervek:

- Állami lakásépítés
- Országos Közegészségi Tanács
- Országos Közegészségügyi Intézet
- Népegészségügyi Múzeum
- Országos Társadalombiztosító /1928. októberig Munkásbiztosító/ Intézet stb.

Megjegyzendő, hogy ezeken túlmenően a gyámügyeket a Belügyminisztérium X. sz. gyámügyi osztálya látta el.

Lássuk, hogy a Gömbös-kormánytól a felszabadulásig a Belügyminisztériumban hogyan és hol található meg a szociálpolitikai feladatok:

Két államtitkár - mint miniszterhelyettes - között osztottak meg a feladatok. Ezekből csak a tárgyunkhoz tartozókat soroljuk fel.

I. államtitkár /vezetése alatt az elnöki és az I.-XIII. osztály/

II. osztály: gyámügy, egészségügyi és társadalompolitikai törvényelőkészítési osztály

IX. " : ebből IX./C - lakásügyi alosztály

XIII. " : gyámügyi osztály

II. államtitkár /vezetése alatt a XIV.-XVII. osztály/

XIV. osztály: gyermekvédelmi osztály

XV. " : általános egészségügyi osztály

XVI. " : betegellátási osztály

XVII. " : társadalombiztosítási osztály

Noha a szociálpolitikai feladatoknak a belügyminiszter irányítása alá helyezése azt sugallja, hogy valamiféle torzulás,

politikai "keményedés", militarizálódás folyamata kezdődött, a szervezeti megoldást politikai-társadalmi környezetéből kiragadva, azt mindenképpen szerencsésnek tartom, hogy a szociálpolitikai funkciók legszélesebb skáláját egy minisztériumhoz telepítette, igaz, azon belül hét osztályra lebontva.

A felszabadulást követően az Ideiglenes Nemzeti Kormányban /1944. december 22./ visszaállították az Önálló Népjóléti Minisztériumot. Ennek megszüntetéséig /1950. december 16./ három töltötték be a népjóléti miniszter tisztségét. Számomra a minisztérium kezdeti fontosságát, majd későbbi leértékelését sejteti az a tény, hogy az első miniszter - közel három éven át - Molnár Erik /marxista történész, jogász és filozófus/ volt, a második Olt Károly /magántisztviselő; a munkásmozgalom harcosa, pártfunkcionárius/, akit 1949. június 11-én Ratkó Anna /textilmunkás, szakszervezeti és pártfunkcionárius/ váltott fel. 1950. december 16-án a Népjóléti Minisztériumot fölszámolták, mondván, hogy a népjólét, a szociálpolitika nem egy minisztérium, hanem az egész társadalom ügye.

Nem vitás, hogy a felszabadulás előtti és utáni politikai rendszer tartalmában és célkitűzéseiben is lényegileg különbözik egymástól. Mégis le kell szögeznünk: a "személyi kultusz" időszakában érvényesülő voluntarisztikus szemlélet máig sem kihevert károkat okozott azzal, hogy a Népjóléti Minisztériumot megszüntette. Az ennek helyére létrehozott Egészségügyi Minisztérium nem tudta és máig sem tudja felvállalni a darabokra szabdalt szociálpolitikai feladatok nagy részét. A legtágabb értelemben vett szociálpolitikai feladatokhoz éppugy hozzátartozik az állami lakásgazdálkodás, mint a társadalombiztosítás, a hatósági gyermekvédelem és gyámügy, a társadalomegészségügy és betegellátás, valamint a hátrányos helyzetűek, fogyatékosok, öregek szociális segítése, gondozása. Felmerül a kérdés: ha gazdasági életünket revízió alá vehettük, s ennek eredményeként sikereket értünk el a gazdasági és agrárreform terén, társadalompolitikánk másik nagy - és nézetem szerint azonos fontosságú - területén nem kellene-e alapos kutatómunkát végeznünk, amelynek talaján kibontakozhatna szociálpolitikánk reformja is?

Jelenlegi szociálpolitika, ill. családvédelem

Mint helyi tanácsi családvédelmi jogalkalmazó osztom azt a felfogást, amely az egységes szociálpolitikai rendszer funkcióit az alábbiakban határozza meg:

- I. A népesség reprodukciós feltételeinek javítása.
- II. A létfenntartás szavatolása /ha munkával nem biztosítható/.
- III. A korlátozott munkaképességűek foglalkoztatási feltételeinek kialakítása és védelme.

Ezekből elsősorban két helyen jelentkezik a munkahelyi szociálpolitika:

1. a népesség reprodukciós feltételeinek javítása a napi ujratermelésben a/ kereset biztosításával; b/ kedvező anyagi /szociális/ feltételek biztosításával;
2. a korlátozott munkaképességűek foglalkoztatása.

A többi szociálpolitikai feladat elsősorban lakóhelyhez kötötten jelentkezik:

1. a népesség reprodukciós feltételeinek javítása a generációs ujratermelésben /támogatásokkal és szolgáltatásokkal megvalósuló anya-, csecsemő-, gyermek-, ifjúság- és családvédelem/;
2. a létfenntartás szavatolása, ha munkával nem biztosítható: a/ betegség, b/ öregség, c/ hátrányos helyzet, d/ fogyatékosság esetén.

Ha az előzőekben kifejtett elméleti felosztást részleteiben vizsgáljuk, arra a következtetésre juthatunk, hogy nemcsak szociálpolitikánk, hanem családvédelmi szervezetrendszerünk is dezintegrált. Nézzük meg a gyakorlatban.

A szociálpolitika állami összefogása egy 1972. évi kormányhatározat értelmében a Munkaügyi Minisztérium feladata lett, de ez a minisztérium 1981-ben megszűnt. A cselekvőképtelenek és korlátozottan cselekvőképesekek /azaz gyermekkoruk, fiatalkoruk, valamint cselekvőképességet kizáró, vagy korlátozó gondnok-

ság alá helyezett felnőttek/ személyi és vagyoni érdekvédelmét a helyi tanácsokon belül az I. foku gyámhatóságok látják el a Művelődési Minisztérium ágazati irányítása alatt. E körben érvényesül a tanácsi hatósági gyermekvédelem is. Magzattól a gyermek 3 éves koráig, továbbá 18 éves kortól a halálig elsősorban az Egészségügyi Minisztérium irányítása alatt valósul meg a helyi anya-, gyermek- és ifjúságvédelem, továbbá a beteg, az öreg, a hátrányos helyzetű vagy fogyatékos felnőttek szociálpolitikai védelme. A társadalombiztosítási feladatkörök a SzOT Társadalombiztosítási Főigazgatóságának irányítása alá tartoznak. A korlátozott munkaképességűek foglalkoztatási feltételeinek kialakítása és védelme, valamint a munkahelyi szociálpolitikai állami feladatok a Munkaügyi Hivatal irányítása alatt állnak. Meg kell említenünk még, hogy gyermek- /és család-/ védelmi funkciót lát el a birói, ügyészi és rendőrségi szervezetek egy-egy ágazata is. Sajnos az állami lakásgazdálkodáshoz e családvédelmi szervezeteknek semmi közük nincs, legfeljebb javaslattevő szerepet vállalhatnak, de a felsorolt központi főhatóságoknak az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium vonatkozásában mellérendelt pozíciójuk van. A fiatalok vagy felnőttkori bűnelkövetők sorsa /börtönben, fogházban, fegyházban töltött idejük alatt/ az Igazságügyi Minisztérium felügyeletének keretén belül alakul és pártfogásuk vagy utógondozásuk is két szervezet, s így két joganyag szerint valósul meg: fiatalok esetében a /fővárosi vagy a 19 megyei/ Gyermek- és Ifjúságvédő Intézeten belüli hivatásos pártfogó-felügyelőkhez kötötten, felnőttkoruk esetében pedig a bíróságok mellett működő hivatásos pártfogókhoz rendelt. Az előbbit a Művelődési Minisztérium, az utóbbit az Igazságügyi Minisztérium rendeletei szabályozzák.

Általános probléma a gyakorlatban, hogy a családvédelemben /de pontosabbak vagyunk, ha azt mondjuk, hogy az anya-, csecsemő-, gyermek-, ifjúság- és felnőttvédelemben/ részt vevő intézmények, intézetek és szakemberek jórészt egymásra való tekintet nélkül, egymás joganyagának ismerete hiányában látják el feladataikat, vagy - ami rosszabb - tulterheltségből, érdekelt-séghiányból egy problémaelhárító mechanizmusnak engedve küldöz-

getik "ügyfelüket" más és más intézményekbe, más és más ágazatok területére. Mondjuk ki: a részeire szabdalt szociálpolitika egyre önállóbb részérdekek hordozója és érvényesítője lesz. Nem egyedi eset, hogy a helyi tanács egészségügyi hatósága - prevenció nélkül és helyett! - csupán kötelező gondozást, gyógykezelést rendel el /vagy Nagyfán megvalósuló kényszer-elvonó kezelést kezdeményez/, az sem ritkaság, hogy - szintén prevenció nélkül és helyett! - a házi szociális gondozás elégtelensége miatt elszakítja megszokott lakóhelyétől, távoli szociális intézménybe utalja azt az időszakot, akinek szociális gondját kapacitáshiány, vagy egyéb ok miatt már nem tudja vállalni.

Talán jobban nyomon követhető a gyermek- és ifjúságvédelem azonos jellegű problémája. Az iskola, vagy a lakókörnyezet /néhánykor a szülő!/ beindítja azt a gépezetet, amely a kiskorut "kezelhetetlenség" címén, vagy más fedőnév alatt állami gondozásba juttatja. Kevesen gondolnak arra, hogy ma a nagykorúságot elért állami gondozottak évi 41 %-a /a fővárosban 52 %-a!/ kerül ki az intézetből úgy, hogy nem kerül vissza az eredeti, beutaló tanács hatáskörébe, mert az állandó lakásából átjelentették a Gyermek- és Ifjúságvédő Intézetbe, viszont az állami gondozás fennállása alatt - talán ugyancsak "kapacitáshiányból" eredően - senki nem gondoskodott arról, hogy hová fog - állandó lakcímet és tényleges lakhatást is jelentően - távozni. Tekintve, hogy az állami gondozott 18. születésnapja után már "önjogu", nagykoru felnőtt, elbocsátják az intézetből, de egyben személyi igazolványából a korábbi állandó és ideiglenes lakcímet is kivezetik.

Mindent egybevetve és összegezve: a tulterhelt helyi tanácsi és nem tanácsi szociálpolitikai hivatalnokok - mondjuk így - tudat alatt is abban az irányban éreznek nagyobb késztetést, amerre - már nem a helyi tanács, hanem fővárosi, megyei, vagy országos hatáskörű szervezet irányítása és felügyelete alá tartozó - időleges vagy végleges megoldást jelentő intézmény található. Könnyebb megtisztítani vagy megszüntetni a lakókörnyezetet a legkülönfélébb és tág értelemben vett devianciáktól, szociális problémáktól, mint tényleges és hathatós prevenciót kifejteni /Azt is hozzá kell tenni, hogy az egyre zsufoltabb

intézményekben sem szűnik meg a probléma, csak éppen "áttelepül"./ Az állami gondozásba vett gyermek sorsa a továbbiakban már a fővárosi vagy megyei tanács, némelykor a Művelődési Minisztérium gondja. A szociális intézetekbe vagy otthonokba beutaltak sorsa a továbbiakban ugyszintén nem a beutaló tanács problémája, hanem az intézeteket vagy otthonokat ténylegesen fenntartó területi vagy országos hatáskörű szakigazgatási szerveké. Ez a hatásköri és szervezeti megosztottság a legkevésbé segíti elő a reszocializálásra, a testi, szellemi, szociális egészség helyreállítására való törekvést.

E téren jelenleg - sajnos - inkább a nagy össznépi labdajáték érvényesül /"nem az én asztalom", "nem rám tartozik", "nem az én ügyem", "nem a hatásköröm", "nem vagyok illetékes", "miért pont hozzám fordul", "nem rajtam mulik" stb./ a pejorativ értelemben vett bürokraták bővített ujratermelődése alapján. Kevésbé tudományos megfogalmazásban: "a sok bába köz elvész a gyerek!" Így szoktatva rá magunkat is, hogy nemcsak az esetleges altruista vagy karitativ hajlam, de a szükséges segítőkészség, érzékenység, problémameglátás és problémafelvállalás is másod-, vagy sokadrangu helyet foglaljon el értékhierarchiánkban.

A dezintegrált - és ezért egységesnek nem nevezhető - családvédelem vagy szociálpolitika nélkülözi a vonatkozó egységes és kodifikált - de legalább összegyűjtött - joganyagot, miközben a felsorolt főhatóságok tucattal ontják a hatáskörükbe utalt feladatokra vonatkozó jogszabályokat. Egyetlen pozitív példáról tudok: a gyámhatóságokra vonatkozó jogszabályok /a családjogi törvény és 22 más, kapcsolódó jogszabály/ egyetlen könyven kezelhető kézikönyvben található. Ugyanez már korántsem mondható el az egészségügyi igazgatás területéről. Az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvényben fogalmazódik meg az összes alapvető szabály, de azok konkrét végrehajtásának tárgyában tucatszám jelennek meg kiegészítő, módosító, hatályon kívül helyező rendeletek, utasítások. Az egészségügyi jogszabályokról vagy az egészségügyi igazgatásról azonban kézikönyv nincs. Az utolsó összefoglaló kézikönyv 2000 példányban jelent meg 1972-ben a minisztérium saját kiadásában, bolti forgalmazás

nélkül, a községi tanácsok részére. Ma már hozzáférhetetlen, igaz, 1972 óta szinte valamennyi benne foglalt rendelet, utasítás meg is változott, módosult vagy kiegészült, így használhatósága erősen kétséges.

Közvetlen tapasztalataim vannak arról, hogy az alapellátásban részt vevők milyen kevésbé ismerik egymás tartalmi munkáját, tevékenységét, hatáskörét, illetékességét és alkalmazandó joganyagát. A helyi tanács szervezetébe tartozó szakigazgatási szervek és saját intézményeik, valamint a fővárosi /vagy megyei/ tanács irányítása alá tartozó egészségügyi szervezet /kórház, szakrendelő, körzeti orvosi rendelő/ nem, vagy nem eléggé ismerik a családvédelem, még kevésbé a szociálpolitika eszközrendszerét, joganyagának egészét. Elméletileg teljes mértékben - de a gyakorlati valóságot "szenvetve" tanácstalanul - osztom Levendel László egészségügyi reformjavaslatait. Nem kétséges, hogy a mainál korszerűbb lenne az a többdimenziós orvoslás, amely felölel/het/né a szomatikus, funkcionális, pszichoszomatikus szemlélet mellett a társadalmi orvoslást is. Kétségtelen tény az is, hogy nemcsak az alapellátásban dolgozó orvosoknál merül fel követelményként a pszicho-szociális szemlélet kialakítása, az erre való tudatos felkészítés, hanem minden olyan más ágazatban is, ahol a hátrányos helyzetű családokkal /vagy személyekkel/ hivatásszerűen foglalkoznak. Az ilyen óhajok azonban az államigazgatás és igazságszolgáltatás szervezetrendszerének racionalizálása, korszerűsítése nélkül megvalósíthatatlanok.

Megoldási kísérletek, javaslatok

A családvédelmi csoport megalakulása óta eltelt néhány hónap csak megerősített abban: nem mindegy, hogy hány és melyik főhatóság irányítja az állampolgárokkal közvetlenül érintkező és a szociálpolitikát orvosként, gondozóként, jogászként, pedagógusként stb. közvetlenül érvényre juttató szakembereket.

Feltétlenül szükségesnek tartom, hogy a kérdést ebből a szempontból felülvizsgáljuk, és - ha a kutatások eredményei, mint nagyon valószínű, ebbe az irányba mutatnak - rehabilitál-

juk a könnyedén felszámolt egységes Népjóléti /és Munkaügyi/ Minisztériumot. Tapasztalataim alapján úgy sejtem, hogy egy ilyen átszervezés hatékonyabb és olcsóbb megoldást hoz majd, mint a mai szétzilált, szétforgácsolt és éppen ezért kevésbé hatékony - tehát pazarló - struktúra. Én bizony együtt képzelem el a szociálpolitika minden ágát: a közegészségügyi, a gyógyító-megelőző, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatokat, az öregségből, fogyatékosságból és egyéb hátrányos helyzetből fakadó un. "klasszikus" szociálpolitikai feladatokat éppugy, mint az állami lakásokkal való - és elsősorban szociálpolitikai érték-hierarchia szerinti - gazdálkodási feladatokat. Az ismert népesedési, mortalitási és egyéb statisztikai adatok is azt valószínűsítik, hogy nem lehet leértékelni a népesség reprodukciós feltételeinek javítását sem a generációs, sem a napi ujratermelés területén, az pedig politikánk alapelveiből fakadó parancsoló kötelességünk, hogy a betegség, öregség, fogyatékosság miatt munkaképtelenekekről, vagy korlátozott munkaképességüekről szervezeten és hatékonyan gondoskodjunk, magyarul: az osztársadalmi érdekeket az előbb felsoroltak részérdekeinek érvényesítésével összhangban lássuk. Amilyen mértékben áldozunk a felnövekvő nemzedék zavartalan társadalmi beilleszkedésére és más hátrányos helyzetek felszámolására, olyan mértékben csökken később minden - anyagi kárként forintban nem mérhető és erkölcsi kárként is csak a köznapi tapasztalat utján valószínűsíthető - társadalmi anomália. Egy centralizált szociálpolitikai kormányzatnak és a megfelelő területi és helyi szerveknek szükségképpen vállalniuk kell/ene/ azt a felelősséget, ami abból fakad/na/, hogy saját döntéseik, jogalkotásuk és jogalkalmazásuk, szervezeti /tárgyi és személyi/ feltételeik kialakítása szembesülne saját tevékenységük hatékonyságával, eredményességével, minőségével.

A konkrét szervezeti változtatásokat én - átmenetként - a két végponton látom már "holnap" megvalósíthatónak.

Szociálpolitikánk helyi szervezetrendszerében - az egészségügyi és államigazgatási ágazatok egymás felé közeledésének első lépéseként - fontosnak tartom, hogy a gyógyító-megelőző orvosi hálózatban az egészségügyi költségvetés terhére

családvédelemre felkészült és alkalmas jogászt alkalmazzanak. Nem tartom lehetetlennek, hogy egy komplex kivizsgálásnak - szükség szerint - része legyen a jogi tanácsadás is. Az pedig külön "átszervezés" nélkül is megvalósítható, hogy a kerületi ideggondozóban - akár félállásban, másodállásban vagy mellékfoglalkozásként - heti egy alkalommal "ügyeleti" rendszerben jogásznak is biztosítsanak egy félfogadásra alkalmas kis szobát. Ezt abból a tapasztalatból kiindulva állíthatom, hogy gyámügyi /és gyermekvédelmi/ praxisom hat éve alatt számtalan "közös ügyfelünk" volt, akiről kiderült, hogy betegségének igazi gyökerét a szomatikus orvoslás területén kívül leltük meg, s a szociális, ill. jogi problémák vagy az ebből fakadó krízishelyzetek feloldása vagy enyhítése felgyorsította a beteg gyógyulását. A körzeti orvosok munkáját, így az alapellátást is segítené, ha a szakrendelés egyikének tekintenék a kerületi családvédelmi csoportok tevékenységét is. Ehhez azonban két tényező szükséges. Egyik, hogy az orvos ismerje meg a családvédelmi csoport /gyámügyi-gyermekvédelmi-szociálpolitikai/ funkcióit, s az abban rejlő segítségnyújtás mértékét, lehetőségeit, várható eredményét. A másik, hogy az orvos - ha kell a beteg helyett is - ismerje fel a "tünet", vagy a "panasz" szociális hátterét, ennek alapján tegyen javaslatot a lehetséges megoldás módjára, de legalábbis az intézkedésre jogosult illetékes fórumra. A tanácsai családvédelmi, vagy szociálpolitikai tevékenység és az egészségügyi gyógyító-megelőző tevékenység közeledését persze a fordítottja is segíti. Nevezetesen az, hogy a tanácsai alkalmazottak számára - szükség szerint, de legalább félévenként - az egészségügyi hálózat tartson intenzív és célzott továbbképzést, tájékoztatót. Elsősorban azokon a területeken, ahol a két ágazat találkozik a közös devianciák /alkoholizmus, öngyilkosság, ideg- és elmebaj, neurózis, gyógyszerfogyasztás, ideiglenes és tartós keresőképtelenség/ "orvoslásában", "megelőzésében".

Mindez növelné a - ma még kifogásolhatóan csekély számú - okos, értő államigazgatási hivatalnokok és az alapellátásban részt vevő orvosok, gondozók munkájának színvonalát. De még egy tényezőt nem szabad figyelmen kívül hagyni: a közvetlen alapellátásban és segítségnyújtásban részt vevő államigazgatási

és egészségügyi dolgozók presztizsének visszaállítását, anyagi és erkölcsi megbecsülésüket, s ezzel az érdektelenség, a közöny, s legtöbbször a fluktuáció visszaszorítását. Külön oktatás nélkül is bizonyossággal megállapítható: a szociálpolitikai ügyintézés és a gyógyítás "legalsóbb szintjén" kontraszelekció működik, s a tényleges megbecsülés híján - előbb-utóbb - az önbecsülés is alábbhagy. Márpedig éppen a tág értelemben meghatározott szociálpolitikai feladatok, vagy - más megközelítésben - a pszicho-szociális orvosi feladatok bizonyítják: az egységes szociálpolitika -tárgyát tekintve - interdiszciplináris megközelítést és felkészültséget igényel. Helyi szinten sokkal inkább, mint az ezt irányító fővárosi, ill. megyei szervezetek szintjén.

A másik végpont a szociálpolitika központi szervezetrendszerében keresendő és alakítandó ki. Erre irányuló javaslatomat is - mely ugyancsak nem igényel komolyabb befektetést - csak szerény kezdeti lépésnek szánom a teljes népegészségügyi, szociálpolitikai reform elé.

A Minisztertanácson belül - sok más hasonló mellett - jól kirajzolódik egy "gazdaságpolitikai kormányzat": az Állami Tervebizottság, amelynek egyszemélyi felelős vezetője a Minisztertanács elnökének első helyettese. A bizottság további tagjai: a Minisztertanács elnökének többi helyettese, a Munkaügyi Hivatal elnöke, az ipari miniszter és a pénzügyminiszter. Külön hivatali apparátusa van /Országos Tervhivatal/, amely kutató-elemző tevékenységével segíti a gazdasági döntéseket, célkitűzéseket.

Nehezen elképzelhető számomra, hogy egy ilyen "gazdaságpolitikai" kormányzat mellett, de hasonló szintű, rangu és hatáskörű "szociálpolitikai kormányzat" nélkül is egyformán érvényesüljenek a rész- ill. ágazati érdekek. Márpedig a gazdaságpolitika és a szociálpolitika csakis egymással összhangban és arányosan fejleszthető tovább.

Ebből következően a szociálpolitika és az egészségügy mechanikus - és káros - szétválasztását a közeljövőben csakis egy - nevezzük jobb híján így - Szociálpolitikai Kormánybizottság felállításával lehet orvosolni, vagy legalább is a szétvá-

lasztás káros következményeit enyhíteni, a részérdekeket azonos szinten ütköztetni, összehangolni. Célszerűnek látszik, hogy e bizottságnak is miniszterelnök-helyettes legyen az egy személyi felelős vezetője, és a Minisztertanács elnökének többi helyettesén kívül tagjai legyenek az egészségügyi, a művelődési, az építésügyi és városfejlesztési, az igazságügy-miniszter, a pénzügyminiszter, valamint a Munkaügyi Hivatal elnöke és a SzOT főtitkára. A Kormánybizottságnak feladata lenne az egészségügyi, a népegészségügyi és szociálpolitikai kutatások, tervezések dotálása, az érintett ágazatok közötti összhang megteremtése, nem utolsósorban pedig a szociálpolitikai joganyag revíziója, egységes, átfogó rendezése és kodifikációs, vagy legalább is gyűjteményes kiadása. Semmi akadályát nem látom annak, hogy egy munkáját segítő Szociálpolitikai Hivatalt /vagy Intézetet/ hozzon létre. Az általa ujrafogalmazott és egységessé rendezett szociálpolitikai célkitűzések ismeretében az alábbiakban hozhatna megalapozott döntéseket:

1. a nem kívánatos egyenlőségek és egyenlőtlenségek felszámolása a szociálpolitika ágazataiban;
2. Szociálpolitikai /vagy Népjóléti stb./ Minisztérium létrehozása, vagy ennek elvetése és más kiut megjelölése;
3. a szociálpolitika tudományának továbbfejlesztése a felsőfoku oktatási intézményekben és ezzel egyidejűleg a szakemberképzés tervezése és megvalósítása a közép- és felsőfoku oktatásban /pl. jogi-, vagy orvostovábbképzésben, továbbá szociális munkások képzése, utógondozók, pártfogók stb. képzése és továbbképzése/;
4. az általános és középiskolákban az "életre nevelés" tantárgy revíziója és a tananyag átdolgozása egészségügyi-gondozási-szociálpolitikai-jogi ismeretek bevezetésével.

A szociálpolitikai szervezetrendszer két végpontján elkezdhető reformtörekvések mellett szólni kell még az igazságügyi ágazatot érintő egyes kérdésekről is. Célszerű törekvése-

ket takar az a rendelkezés, miszerint büntetőeljárásban az elsőfoku bíróságon a fiataalkorúak tanácsának egyik tagja nő, egyik ülnöke pedig pedagógus. Ehhez hasonlóan célszerűnek tartom, hogy családvédelmi vagy egészségügyi és szociálpolitikai vonatkozású perekben a jogász mellett ne - esetlegesen kiválasztott - népi ülnök, hanem a tárgyban jártas gyakorlati szakember /pszichológus, pszichiáter, gyámügyi, ill. szociálpolitikai dolgozó/ vegyen részt. Nemcsak a lakóterületen /s némelykor a munkahelyen/ érvényesülő szociálpolitikai munkában, hanem az ítélkezési gyakorlatban is megmutatkozik, hogy a szociálpolitikai vetületű problémák megközelítése interdiszciplináris ismeretanyagot és felkészültséget igényel. Már az elsőfoku ítéletet is jobban megalapozza a valóság szélesebb körű feltárása és értelmezése. Az ilyen tanácsadó, értelmező, véleményező szakember szerepe nem lebecsülendő mértékben növelné a perek hatékonyságát a felek személyiségének, szociális környezetüknek jobb megismerésén keresztül. Végül azt is meg kell említeni, hogy a büntetvégrehajtási intézetekben megkezdett reszocializációs törekvések csak csekély mértékben vezetnek el a szabaduló munkahelyi és lakóhelyi környezetében folytatandó beilleszkedési vagy visszailleszkedési folyamat befejezéséig. Az igazságügyi ágazatban dolgozó hivatásos pártfogók és utógondozók legtöbbször csak eseti, s nem intézményesített kapcsolatokat létesítenek a munkahellyel, vagy a tanács szociálpolitikai szervezetével. Nem csoda, hisz jelenleg mind a három területet más-más ágazat joganyaga szabályozza átfedésekkel és hézagokkal, sokszor egymással szemben. Ha az átfedéseket és hézagokat, továbbá a kettős ügyintézés vagy problémaelhárítást a gyakorlatban soha nem is lehet maradéktalanul kiküszöbölni és felszámolni, az egységesebb szociálpolitikát célzó reformtörekvésekkel mindenképpen csökkenteni lehet. Ehhez azonban a szervezeti reform mellett szemléletünk reformjára is szükség lehet.

FÜGGELÉK

JAVASLAT EGY ÚJ TÍPUSU HELYI SZINTŰ INTÉZMÉNY KIALAKÍTÁSÁRA

A fővárosi kerületekben 1983. január 1-től valamennyit korszerűsödött a tanács, amennyiben a volt gyámügyi csoportot és a szociálpolitikai csoportot összevonta és további feladattal adta az alkohol- /és kábítószer- stb./ elvonás, kötelező gondozás, gyógykezelés, továbbá a gyermekegészségügyi otthonokba utalások, végül a cigányügyek hatósági ügyintézését.

Ujabb lépést jelentene a korszerűsödés terén, ha a tanácsi családvédelmi csoportok és a Fővárosi Tanács alá tartozó kerületi egészségügyi alapellátás között a gyakorlatban is közvetlen munkakapcsolat létesülne. Ezt az összekötő, integráló szerepet tölthetné be a kerületi tanácsok egy új intézménye, a családvédelmi csoport irányítása alatt működő un. PSZICHO-SZOCIÁLIS CSALÁDSEGÍTŐ SZOLGÁLAT.

Ma már az említett egységes családvédelmi csoport sem tud egyedül megbirkózni a már "krizishelyzetben" lévő ügyfelek problémáival. Sokszor elkerülhetetlenül szükségessé válik a gyors orvosi beavatkozás. Ez mindaddig nem gond, ameddig csak ambuláns kezelés szükséges. Az igazi probléma akkor kezdődik, amikor a beteget rövidebb időre ajánlatos a környezetéből kiemelni és védelmet biztosító környezetben elhelyezni. Képtelen helyzet áll elő akkor, amikor az ambuláns kezelés már nem elég, de kórházi vagy klinikai kezelés még nem szükséges, vagy éppen megelőzhető lenne.

Ugyanannak a családi konfliktusnak több oldala van. Ha csak egy kerületet nézünk ma: a bölcsődék, óvodák, iskolák gyermekvédelme és a nevelési tanácsadók családvédelmi tevékenysége gyakran egyidőben kezdődik az egészségügyi vonallal, ahol az anya- és csecsemővédő intézetek, a körzeti orvosok, valamint a

szakorvosi rendelők /legtöbbször az ideggondozók/ továbbá a kórházak, klinikák fejtenek ki több mint szomatikus, gyakran pszicho-szomatikus, ritkábban pszicho-szociális családsegítő tevékenységet. Amennyiben e két ág - a szükség szerint - egyesülhetne, és ott, ahol ez reális igény, komplex munkacsoportban találkozhatna, úgy várhatóan sokkal hatékonyabb, ezért eredményesebb és egyben gazdaságosabb is lehetne a szociálpolitikánk.

A pszicho-szociális családsegítő szolgálat intézménye összeköthetné az összes eddig tárgyalt, a családvédelemben részt vevő szervezetet. A családvédelmi csoporton keresztül kapcsolatot tartana vele az összes bölcsőde, óvoda, iskola, a kerületi nevelési tanácsadó, a körzeti orvosok és a szakorvosok egyaránt. Tevékenysége a családvédelmi csoport államigazgatási, jogi tevékenységét, más oldalról pedig az orvosi alapellátást egészítené ki.

E szolgálat létrehozása már kísérleti stádiumban is sok gyakorlati tapasztalatot ígér, végső kialakítása pedig racionalizálná egy kerület családvédelmét /esetleg tágabban: szociálpolitikáját/. A kísérletre - adottságainál fogva - egy régi fővárosi kerület látszik alkalmasnak, olyan, amely nemcsak az országos, hanem a budapesti "átlagnál" is hátrányosabb helyzetű, ahol a statisztikai adatok majd minden társadalmi anomália vonatkozásában kedvezőtlenek, másfelől ahol már ma reális az az óhaj, hogy mielőbb teret kapjanak a reformtörekvések, lehetőség nyíljon az államigazgatási-szociálpolitikai szervezet és a gyógyító-megelőző egészségügyi hálózat szervezettebb együttműködésére, a napi munkakapcsolat, sőt a team-munka kiépítésére. E célon túl önként adódik a kísérlet másik célja: egy olyan pszicho-szociális családsegítő szolgálat intézménye, amely egy-részt a szükség szerint bővíthető /alapterületben és személyzetben/, másrészt - mint modell - bármelyik helyi tanács által létrehozható, működtethető /akár más kerületben, vagy községben, városban, ill. járásban/.

A kísérletnek több feltétele és több feladata rajzolódik ki.

Időbeli feltétel, hogy olyan intézmény legyen, amely fo-

lyamatosan, tehát éjjel-nappal, három műszakban működik, hogy a szükség szerint bármikor alkalmas legyen felvételre és huza-mosabb ideig /több napon át is/ tarthassa a felvetteket.

Térbeli feltétel, hogy a kerületen belül, a családvédelmi csoporthoz, egy általános kivizsgálást biztosító kórházhoz, általában a küldő intézményekhez egyaránt közel legyen, valamint hogy a /praktikusan előregyártott/ faházak időközben bővithetők, azaz gyarapíthatók legyenek, végül, hogy kétszemélyes beszélgetésekre is alkalmas szoba, vagy szobák legyenek. Ennek kialakítására célszerű szak-középülettervezőket /akár pályázat útján is/ felkérni.

Megjegyzendő, hogy a legcélszerűbb, ha a szolgálat egy épületcsoportban van a családvédelmi csoporttal és - ahol erre mód van - egy /öregek/ napközi otthonával. Elméletileg tökéletesebb megoldás /ahol új beruházás ezt még célul tűzheti ki/, ha egy épületkomplexumban van a kerületi családvédelmi csoport, nevelési tanácsadó, ideggondozó és alkohol- /kábitószer-stb./ gondozó. A munkahelyi szociálpolitika mellett így a legteljesebben lehetne megoldani a helyi, azaz a lakóterületi szociálpolitikát, s annak részeként a családvédelmet. Amennyiben itt kapna helyet a házi szociális gondozók csoportja is, ugy hatékonyabban működhetnének együtt a nevelési tanácsadók családgondozói, az ideggondozó gondozónővérei az alkoholgondozókkal és a házi szociális gondozókkal.

Képzési feltétel, hogy a jogászok, az államigazgatási dolgozók, az orvosok, a pszichológusok, de a különféle gondozónők is és még a segédszemélyzet is speciális továbbképzésen vegyenek részt.

A feladatok is más jellegűek. Szükséges, hogy a problématörténet a legteljesebben álljon rendelkezésre. Ennek érdekében egy korszerű és /lehetőség szerint/ összevont irattárat és iratkezelési szabályzatot kell kialakítani úgy, hogy az orvosi titoktartás és az államigazgatási szolgálati titok egyaránt megvalósuljon. /Erre szükséges bevonni olyan rendszerszervezőket, akik racionális ügyiratkezelési és ügymenetmodellt tervezhetnek./ A tanácsi ügyiratkezelés fékezi a hatékony csa-

ladvédelmi hatósági munkát, az orvosi iratkezelés pedig - enyhén szólva - pongyola. Szükséges a problémafeldolgozás módszereinek, jogi és nem jogi kereteinek kidolgozása. Ugyiszintén a problémamegoldás kidolgozása is, mégpedig oly módon, hogy az "ügyfelet", ill. "beteget" minél nagyobb mértékben vonjuk be. Végezetül kidolgozandó a teljes "gyógyítás" és/vagy "rehabilitáció" eszközrendszere, intézményrendszere és ügymenete is.

A kísérlet akkor érheti el céljait, ha az intézmény vezetője olyan személy lesz, akinek nagy gyakorlata van a pszichoszociális orvoslásban, és az intézmény szervezését /a személyzeti oldalról is/ képes kialakítani. Másik oldalról pedig a tanács családvédelmi csoportjánál kell olyan alkalmas jogászt találni, aki problémaérzékeny, a kliensei jólétét tartja szem előtt és jogászi "szakmáján" túl fokozott érzékenységet mutat az emberi szenvedés, a társadalmi bajok iránt. Tehát biztosítani tudja /képes és kész erre/ a lakóterületi "jogsegélyszolgálat" megszervezését és működtetését.

Dr. MÜLLER GYÖRGY

A TANÁCSI SZOCIÁLPOLITIKA SZERVEZETE

A tanácsok szociálpolitikai feladatai - a szociálpolitika, illetve a szociálpolitikai igazgatás fogalmát most meg lehetőségen tágran értelmezve, beletartozónak tekintve például a lakás- és az oktatásigazgatást, vagy a tanácsoknak a különböző rétegpolitikai, az ifjúsággal, a nőkkel és a cigánysággal kapcsolatos teendőit is - a tanácsi szakigazgatás jelenlegi szerkezeti rendszerében ágazati illetőségüktől függően szervezetenként elkülönülnek.¹ A szociálpolitikai feladatok végzésének szervezeti kereteit ma nem e tevékenységek rendeltetésének közös vonásai, az érvényesülésükhöz szükséges igazgatási cselekmények jellegbeli egyezősége vagy éppen az érintett személyi kör hozzávetőleges azonossága, hanem a tanácsi szakigazgatási szervezet ágazati felépítése, a szakigazgatási tevékenységeknek az ágazati elv figyelembevételével történő elosztása határozza meg. Így a hagyományos és általában szokásos felépítésű tanácsi szakigazgatási szervezetben - a községi szint un. egységes, osztályokra nem tagolt szakigazgatási szervezetétől eltekintve - a szociálpolitika az egészségügyi, a művelődési, a munkaügyi, a lakásügyi és a gyámügyi igazgatás szerveinek tevékenységi körében is megjelenik. Ilyen módon a szociálpolitikai feladatok 4-5, önálló hatáskörrel és szervezeti léttel rendelkező szakigazgatási egység között oszlanak meg /egészségügyi, igazgatási, művelődési és munkaügyi osztály; Budapesten és egyes nagyobb városokban ehhez járulnak még a lakásügyi igazgatás szervei/.

E tanulmány arra keres választ, milyen módon képzelhető el a tanácsi szociálpolitikai tevékenység jelenlegi szervezeti kereteinek megváltoztatása. A cél nyilvánvalóan a szociálpolitika egységesebb szervezeti feltételeinek kialakítása, olyan szakigazgatási struktúra megteremtése, amely a szociálpolitikai fel-

adatokat ágazati hovatartozásuktól függetlenül szervezetiileg összevonja.

Kiindulási alapként meg kell határozni, hogy melyek azok a tanácsi szociálpolitikai jellegű igazgatási tevékenységek, amelyek szervezeti egységesítése célszerű és elképzelhető. Ennek hiánya, a szociálpolitika határainak - a szervezetépítés szempontjából - túl tág megvonása éppen a célt, a szervezeti egységesítés igényét teszi megvalósíthatatlanná. Nem zárva ki e kör némi bővítésének lehetőségét, az összevonható feladatok körének legkisebb terjedelme a következő lehet:

- egészségügyi ágazatból: az un. szociális gondoskodási feladatok, valamint az alkoholistákkal kapcsolatos teendők;
- művelődési ágazatból: gyámügyi igazgatás, gyermek- és ifjúságvédelem;
- munkaügyi igazgatás területéről: a csökkent munkaképességűek foglalkoztatásának szervezése, illetve a munkanélküli segély folyósításának engedélyezése

A felsoroltak megyei és fővárosi szinten kiegészíthetők a tanácsi ifjúságpolitikai és cigányügyi titkárok jellemzően koordinációs jellegű feladataival is. Ugyancsak e körbe vonhatók az általános igazgatási ágazatból a tartási és életjáradéki szerződésekkel kapcsolatos hatósági teendők is. Főként a tartási szerződések szociálpolitikai funkciót töltenek be, lakás-gazdálkodási szerepük mellett az öregekről való gondoskodás közvetett formáját is alkotják. Tipikus hatósági cselekmény e szerződések jóváhagyása. A hatósági jogkör, amelybe a jóváhagyás mellett beletartozik a felek körülményeinek helyszíni vizsgálata, a szerződések teljesítésének rendszeres ellenőrzése, sőt a felek közti békéltetés is, nemcsak a törvényesség vizsgálatára terjed ki. /A szerződés jóváhagyása akkor is megtagadható, ha megállapítják, hogy célját nem képes tartósan betölteni./

Ezek tehát azok a feladatok, amelyek értékelésünk szerint a kialakítandó szociálpolitikai szervezet funkciókörét alkothatják. Az e feladatok végzésére hivatott igazgatási szerve-

zet tevékenységének tárgyát ugyanis többé-kevésbé azonos, de legalábbis jellegében hasonló ügyféli kör képezné. Funkcionális szempontból felsorolt feladatok egyneműsége nem igényel külön bizonyítást. De igazgatási természetükre nézve is rokon vonásokat mutatnak: jellemzően hatósági jellegű feladatok, amelyek közvetlenül összefüggnek intézményirányítási vagy operatív szervezési teendőkkel. /Szociális gondoskodás hatósági jogkörei - szociális intézmények igazgatása; gyámügyi igazgatás - nevelőotthonok, gyermek- és ifjúságvédő intézetek irányítása; csökkent munkaképességűek segélyezése - foglalkoztatásuk szervezése./ Nyomatékosan hangsúlyozom, hogy a tanácsi szociálpolitika előbb leírt feladatai csak az egységes szervezet funkciókörének alsó határát jelenti. Nyilvánvaló, hogy e körből nem rekeszthetők ki az egészségügyi vagy oktatási igazgatás egyéb területei sem. Sőt javaslataimból kitűnik majd, hogy a felsorolt feladatok végzésére hivatott egységes szociálpolitikai szerv nem is válik ki szükségképpen az egészségügyi és a művelődési szakigazgatás szervezetéből. Másrészt előre kell bocsátani azt is, hogy - mivel a szociálpolitikai tevékenységen belül igazgatási jellegük alapján megkülönböztethetők a hatósági és más természetű feladatok - korlátozott körben elképzelhetőnek tartom a szociálpolitikai feladatoknak az ilyenfajta osztályozást követő szervezeti elhelyezését is.

A tanácsi szociálpolitikai tevékenység jelenlegi szervezetéről

A tanácsi szakigazgatási szervezet jelenlegi felépítését, a szakigazgatási feladatoknak a szakigazgatási szervek közti elosztását - legalábbis lényegi elveit illetően - a tanácsokra vonatkozó első, 1950-ben alkotott jogi szabályozás alakította ki. A szervezetépitésnek, illetve a feladatok elosztásának rendező elve az ágazati elv; szigorú érvényesítésének köszönhetően az egyes szakigazgatási ágak általában az egész vertikumot átfogó, jellemzően önálló, a saját ágazatba tartozó feladatok végzésére hivatott szervezeti egységekkel rendelkeznek. E helyzet kialakulása mindenekelőtt a tanácsi szakigazgatás korábbi irányítá-

si viszonyaira vezethető vissza. A kettős alárendeltség rendszerében 1967-ig a tanácsi szakigazgatási szerveket vertikális feletteseik közvetlen hierarchikus, alá-fölé rendeltségi kapcsolatok keretében irányították. Az irányítási rendszerből is adódóan a tanácsok szakigazgatási szervei egyuttal a központi igazgatás helyi-területi egységeinek is minősültek. A felsőbb foku irányítás érvényesíthetősége e rendszerben szükségképpen megkövetelte az egymásnak alá-fölé rendelt szervezetek azonosságát, az alsóbb szintű önálló ágazati szervek működtetését. /Az önálló ágazati szervek létrehozására irányuló törekvések a kettős alárendeltség viszonyai között - elsősorban a személyi feltételek hiánya folytán - csak a községi szinten történtek meg./ Az irányítási rendszer változása, a tanácsi szakigazgatási szervek 1967-ben deklarált, majd az 1971-es törvényi szabályozással megerősített megszüntetése - kisebb jelentőségű változások ellenére - nem hatott a tanácsi szakigazgatás szervezeti felépítésére. Az ágazati irányítás szervei - ideértve nemcsak a központi, hanem a területi szerveket is - az irányítási viszonyok lényegi változásai után is ragaszkodtak "saját" alsóbb foku szerveik létehez. /Más kérdés, hogy befolyásuk érvényesítéséhez elsősorban nem kifejezetten jogi eszközök álltak rendelkezésükre./ Kisebb jelentőségű változásokkal természetesen számolni kellett, a községi egységes - önálló osztályokra nem bontott - szakigazgatási szerv intézményének bevezetése mellett 1971 után sor került a városi szakigazgatás ágazati tagoltságának valamelyes csökkentésére, majd később, bár egészen más okokból eredően, az összevontabb járási hivatali szervezet kialakítására.²

Mindezek előrebocsátása szükséges volt annak rögzítéséhez, hogy a tanácsok a szervezetalkítás terén őket megillető - később még részletezendő - jogi lehetőségeik ellenére sem kerültek abba a helyzetbe, hogy a szociálpolitika ésszerűbb szervezeti kereteit önerőből megteremtsék. Dokumentumok bizonyítják, hogy az ilyenfajta törekvések nem hiányoztak, de az egységesebb szervezet kialakítására irányuló próbálkozásokat a központi szervek nem vették jó néven.³

A tanácsi szakigazgatási szervezet felépítése - mindezekelőtt az ágazati elv túlzott érvényesülésének eredményeként -

erősen tagolt. A megyékben és a megyei városokban a szakigazgatási szervezet 14 osztályos modellje a jellemző, a városokban általában 8-10 szakigazgatási szervet hoznak létre. A fővárosban a szakigazgatási szervezet 20 főosztályból vagy annak megfelelő szervezeti egységből épül fel, a kerületekben pedig 10 szakigazgatási szerv működik. A járási és a megyei városi kerületi hivatalok 4-5 belső szervezeti egységből állnak.

A szociálpolitikai feladatok a tanácsi szakigazgatás szervezetében 3 osztály, megyei és fővárosi szinten 4 szakigazgatási szerv tevékenységi körében jelennek meg. Ezek az egészségügyi, munkaügyi és az igazgatási feladatokat ellátó szakigazgatási szervek, amelyeknek köre a megyei szinten kibővül a művelődési szakigazgatási szervekkel. Az országos helyzettől eltér a gyámügyi igazgatás szervezete a fővárosban. Itt e feladatokat - kerületi és fővárosi szinten is - nem az igazgatási, hanem a művelődési szakigazgatási szervek végzik. Megjegyzem azt is, hogy a városokban - főként a kisebb városokban - a munkaügyi igazgatás rendszerint egységes szervezetet alkot az ugyancsak jellemzően funkcionális természetű pénzügyi és tervezési feladatokkal. A teljes képhez hozzátartozik az is, hogy járási szinten gyakori az egészségügyi és szociális gondoskodási, valamint a munkaügyi feladatok átadása a járás-székhely városi tanács illetékes szakigazgatási szervének.⁴ /Ilyenkor természetesen a községekkel kapcsolatos másodfoku igazgatási feladatokat is a városi apparátus veszi át./ Az ún. szociális gondoskodási feladatok végzésére megyei, megyei városi, fővárosi és fővárosi kerületi szinten az egészségügyi szakigazgatási szerv keretében elkülönült tevékenységi körrel rendelkező csoportokat, illetve a fővárosi apparátusban osztályt hoznak létre. A fővárosban hasonló a helyzete a művelődési szakigazgatási szervek keretében a gyámügyi és az ifjúságvédelmi igazgatásnak. Egyébként a városi és járási, illetve megyei városi kerületi hivatalok kis létszámú egészségügyi osztályainak szervezetében a szociálpolitikai ügyintézők csoportszervezet, ill. közbeiktatott csoportvezetői lépcső nélkül közvetlenül az osztályvezető irányításával működnek.⁵ Az említett fővárosi kivételektől eltekintve sem a gyámügyek, sem pedig a munkaügyi igazgatás meny-

nyiségileg elhanyagolható feladatai nem alkotnak csoportképző tényezőt az igazgatási és a munkaügyi szakigazgatási szerveken belül.⁶

A hatásköri jegyzékek áttekintése alapján megállapítható, hogy a szociálpolitikai feladatok jellemzően a helyi tanácsok hatáskörébe tartoznak. Ez egyértelmű az egészségügyi ágazat szociális gondoskodási feladatai tekintetében. E területen a községi szakigazgatás is általános első foku hatóság. Ennek megfelelően kivételes a járási hivatal első foku hatósági jogköre. E kivételekhez tartoznak a hadigondozási ügyek és a csökkent munkaképességű dolgozók segélyezése. A megyei szakigazgatás első foku érdemi döntési jogkört méltányosság címén gyakorol. Pl. mentesítést adhat jogtalanul felvett szociális segély visszafizetése alól.

A gyámügyi igazgatásban az első foku hatósági jogköröket a fő szabály szerint nem a község, hanem a járási hivatal, illetve városkörnyéki község esetében a város gyakorolja. Ennek indokát a következőkben ismertetendő képesítési előírások adják meg. /De községi hatáskörbe tartoznak pl. a kiskorúak láthatásával vagy segélyezésével és a számadással kapcsolatos feladatok./ Az intézményi rendszernek megfelelően jellemzően területi szinten helyezkednek el a gyermek- és ifjúságvédelmi hatáskörök. A csökkent munkaképességűek foglalkoztatásának szervezése valamennyi tanácsszint feladata.

Egyedi hatósági döntések meghozatala a szociálpolitika e területén testületi hatáskörbe nem tartozik, jogszabályban meghatározott értékhatár felett a szociális segélyek engedélyezésére a tanácselnök jogosult.

Míg a szociálpolitikai feladatok végzésének szervezeti formáit a tanácsok - elvileg, a hatályos jogi szabályozás szerint - szabadon alakítják ki, a szakigazgatási tevékenység központi irányításának keretében az érdekelt miniszterek határozzák meg a szakigazgatási feladatot ellátó dolgozókra vonatkozó képesítési feltételeket és továbbképzésük rendszerét is. A képesítési előírásokat az egészségügyi és a művelődési szakigazgatás területén tekintjük át.⁷

Az egészségügyi ágazat szociális gondoskodási feladatai terén az osztályvezetői és csoportvezetői munkakör betöltéséhez állam- és jogtudományi, közgazdaságtudományi, orvostudományi egyetemi vagy politikai főiskolai, illetve bölcsészettudományi egyetemen szerzett pszichológusi vagy 1976-tól a Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskolán szerzett szociális szervezői végzettség szükséges. Az ügyintézői állomány képesítési feltétele a középiskolai végzettség, valamint a tanácsi szociális ügyintézők szaktanfolyamának elvégzése és ott a szakmai képesítés megszerzése. A művelődési igazgatásban a gyámügyi feladatokat ellátó osztályvezető, osztályvezető-helyettes, csoportvezető és főelőadó képesítési feltétele - városi és járási szintig bezáróan - tudományegyetem állam- és jogtudományi karán vagy az Államigazgatási Főiskolán szerzett oklevél. A gyermek- és ifjúságvédelmi munka terén a jogszabály egyetemen, tanár- és tanítóképző főiskolán vagy tanító- és óvónőkészítő intézetben szerzett pedagógus végzettséget ír elő. /A jogszabály a végzettség mellett meghatározza az egyes munkakörök betöltéséhez szükséges szakmai gyakorlat idejét is./

A szakigazgatási szervezet tulzott mértékű osztódása önmagában még nem kifogásolható, különösen ha rendelkezésre állnak az elkülönült, szervezeti önállóságot élvező egységeknél megjelenő ágazati tevékenységek összehangolásának alkalmas formái. Az ágazati elv alapján tagolt szakigazgatási szervezet tevékenységének összehangolására a hatályos tanácstörvényben megállapított hatásköre szerint a végrehajtó bizottság hivatott. E szervtípus azonban jellegénél fogva - különös tekintettel összetételére vagy akár üléseinek gyakoriságára - az operatív, folyamatos és részletekbe bocsátkozó koordinációs tevékenységre nem alkalmas.⁸ Ezt támasztja alá a Munkaügyi Minisztériumnak a tanácsok családpolitikai tevékenységéről szóló - már hivatkozott - irányelve is, amely e területen külön is rögzíti a végrehajtó bizottság összehangoló szerepét, de a koordináció konkrét eszközeként mindössze az érdekelt szakigazgatási szervek kétévenkénti beszámoltatását "ajánlja".

Az összehangolás operatív teendőit a tanácstörvény a tisztségviselői, mindenekelőtt a tanácselnök-helyettesi felü-

gyelet intézményének szánja. A törvényi koncepció szerint a tanácselnök-helyettesek felügyeleti funkciója nem a szervezeti egységekre, a szakigazgatási szervekre, hanem a szakigazgatási tevékenységekre, ill. tevékenységcsoportokra irányul.

E tevékenységcentrikus felfogás tehát elvileg nem zárja ki, hogy az elnökhelyettesi felügyelet tárgyát a szociálpolitika a maga egészében részfeladatainak ágazati illetőségétől függetlenül alkossa. Ebben az esetben - és itt már az előbbieket látásmódjaként idézem a tanácsok szervezeti és működési szabályzatának megalkotásához 1971-ben kiadott irányelvek szövegét - "... a tanácselnök-helyettes felügyeleti tevékenysége kiterjed mindazokra a szakigazgatási szervekre, amelyeken keresztül az adott feladatok megvalósulnak."⁹

A hivatkozott irányelvek e tekintetben ajánlásokat is tesznek, amikor - ha csak példaszerűen - meghatározzák azokat a nagyobb tevékenységi köröket, amelyekre az elnökhelyettesi felügyelet kiterjedhet. Így egyebek mellett - egy vagy több elnökhelyettes választása esetén is - az elnökhelyettesi felügyelet körébe tartozónak ajánlják az egészségügyi és művelődési intézmények működtetésére és irányítására vonatkozó tevékenységet.

Az eddig leírtak tekintetében a norma és a tanácsigazgatási gyakorlat fedi egymást. A nem gazdasági ágazatok - egészségügy, művelődésügy, testnevelés és sport, egyházügy, cigányügy, ifjúságpolitika és nőpolitika is - egy elnökhelyettes felügyeletének körébe tartoznak. Ez természetes a megyei tanácsoknál, ahol 3 elnökhelyettes működik. Az elnökhelyettesek felügyeletének további nagyobb tevékenységcsoportja, a gazdálkodás - ideértve a munkaügyeket is -, valamint az ipar, kereskedelem és mezőgazdaság.¹⁰ De jellemző gyakorlat a "humán szféra" elnökhelyettesi felügyelet alá helyezése a városokban vagy fővárosi kerületekben is, amelyekben 2, kisebb városokban pedig rendszerint 1 függetlenített elnökhelyettes működik. E tanácsszinteken egyes tevékenységi területek már közvetlenül a tanácselnök felügyelete alá tartoznak.

Végeredményben az elnökhelyettesi felügyelet intézménye

elvileg alkalmas eszköz lehet az ágazatilag tagolt szervezetben az egymáshoz közelálló, rokonjellegű szakigazgatási tevékenységek összehangolására, az ágazati korlátok feloldására. Más kérdés, hogy az elnökhelyettesek ehhez jogi normában rögzített jogosítványokkal nem rendelkeznek. Az elnökhelyettes pl. saját jogán nem utasíthatja a szakigazgatási szerveket, de nem rendelkezik munkáltatói jogokkal sem. Az elnökhelyettesi tevékenységi felügyelet intézményének törvényi koncepciója a gyakorlatban valójában nem hatályosul. Ténykutatások is rámutattak már arra, hogy az elnökhelyettesi felügyelet középpontjában rendszerint nem a tevékenységi körök, hanem az osztályok, a szakigazgatási szervek állnak.¹¹ Így az elnökhelyettesek - és ez nemcsak megyei szinten, hanem kisebb igazgatási szervezetekben is kimutatható - inkább főosztályvezetői pozíciót töltenek be. Ilyen módon az elnökhelyettes - jogi felhatalmazás nélkül is - operatív vezetői döntéseket gyakorol az általa felügyelt szakigazgatási szervek irányába, de a többi szakigazgatási szervnek az esetleg még a felügyeleti profiljába tartozó tevékenységei kicsusznak hatósugarából. Erre utal egyébként megítélésem szerint szinte a Munkaügyi Minisztérium többször hivatkozott irányelvének az az ajánlása is, hogy a fővárosban, a megyékben és a megyei városokban hozzanak létre ún. családpolitikai fórumot. Ennek elnöke a "humán szférát" felügyelő tanácselnök-helyettes, tagjai pedig különösen a családpolitikai tevékenységben érdekelt szakigazgatási szervek képviselői. Az irányelv szerint a fórum "maga alakítja ki legfontosabb feladatait". Ugyanakkor az irányelv 4.4. pontja alapján úgy tűnik, hogy a családpolitikai fórum funkciójának az információk cseréjét, azok egyeztetését szánják. Nyilvánvaló, hogy a koordinációnak erre a külön nevesített szervezeti formájára nem lenne szükség, ha működne az elnökhelyettesi tevékenységi felügyelet intézménye. /S akkor a központi ajánlás arra hívhatná fel a figyelmet, hogy az elnökhelyettesek tevékenységi felügyelete terjedjen ki a családpolitika, családvédelem területeire is./

Említést érdemel a vb-titkár szerepe is a szakigazgatási tevékenység befolyásolásában. A hatályos jogi szabályozás szerint a vb-titkár felügyeletet gyakorol valamennyi szakigaz-

gatási szerv hatósági ügyintézésének törvényessége felett. /E jogköre kiterjed tehát az egészségügyi szakigazgatási szervek szociálpolitikai ügyintézésére és a gyámügyi igazgatásra is./ A törvényességi felügyelet, amely, ismétlem, csak a hatósági tevékenységre terjed ki, a jogalkalmazás egységességét elősegítheti. A különböző szakigazgatási szervek hatósági döntéseinek összehangolása a szaktartalom szempontjából vagy az egymással összefüggő tevékenységekre tekintettel már meghaladná a vb-titkár tényleges lehetőségeit. Emellett a vb-titkár a tisztségviselői munkamegosztás kialakult rendjében - bár e feladatáról a jogi szabályozás említést sem tesz - gyakorolja az igazgatási osztályok - vagyis a főváros kivételével a gyámügyi igazgatás szervezetének - tisztségviselői felügyeletét is.

A fenti áttekintés ráirányítja a figyelmet arra a kétségkívül ellentmondásként értékelhető tényre, hogy az ágazatilag felépített szervezetből fakadó széttagoaltság a tisztségviselői felügyelet szintjén is megismétlődik. A tanácsok szociálpolitikai tevékenységét végző 3-4 szakigazgatási szerv tisztségviselői felügyeletét 3 tisztségviselő gyakorolja. /Egészségügyi és művelődési szakigazgatási szerv: elnökhelyettes; munkaügyi szakigazgatási szerv: további elnökhelyettes vagy elnök; igazgatási osztály: vb-titkár./

A városi szakigazgatási szervezet felépítésének változásai, hatásuk a szociálpolitikai feladatok telepítési helyére, illetve szervezeti kereteire

A tulzott mértékű szervezeti tagoaltságból fakadó ellentmondások, működési hátrányok a legerősebben a kis- és középvárosi tanácsok viszonylag kis létszámú szakigazgatási szervezetében mutatkoztak meg. Ugyanakkor e tanácsszinten nyílt mód a valós és vélt ágazati érdekek súlyosabb sérelme nélkül a tanácsi szakigazgatás hagyományos szervezeti felépítésének megváltoztatására. Hosszabb előkészületek, a maga nemében egyedülálló szervezetkorszerűsítési kísérlet útján a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának elnöke a 3/1982./TK.8./MTTH számú utasításának mellékletében közzétette a kis- és középvárosi szakigazga-

tási szervezet tagozódásának korszerűsítésére vonatkozó irányelveit. Az irányelvek érvényesüléseként várható szervezeti változások ismertetése előtt összefoglaljuk az említett szervezetkorszerűsítési kísérlet eredményeit és tanulságait, különös tekintettel a szociálpolitikai feladatok telepítési helyének változásaira a módosított felépítésű szervezetben.¹²

Az egy évig tartó kísérletben 7, különböző típusokat és települési adottságokat is képviselő, de nagyjából azonos nagyságrendű város működött közre. /Ajka, Barcs, Balassagyarmat, Balatonfüred, Karcag, Törökszentmiklós és Turkeve./ A felsorolt városokban a népességszám 11 000- 30 000, az igazgatási apparátusok létszáma pedig 35-65 fő között mozog. E városokban az ágazatilag tagolt struktúra helyett 4 osztályból felépülő szervezeti modellt hoztak létre. /Nincs különösebb jelentősége, hogy Turkevén 3 osztályos szervezet működött./ A szervezet kialakításakor és a feladatok elosztásakor a szokásos ágazati osztályozás helyett a szakigazgatási tevékenységek államigazgatási jellegét, illetve az egymással összefüggő, rokonjellegű szakigazgatási tevékenységi köröket vették alapul. Ilyen módon e városokban a szervezeti tagozódás a szakigazgatási feladatkörök között az alábbiak szerint differenciált:

Tevékenységi kör	Szervezet
- hatósági tevékenység	- ügyfélszolgálati osztály
- városgazdálkodás és fejlesztés, gazdaságszervezés	- városgazdálkodási osztály
- "humán szféra" igazgatása /egészségügy, művelődés, testnevelés, sport/	- intézményirányító osztály
- testületek és a vezetés, illetve az apparátus egészének kiszolgálása	- titkárság

Az újszerűen felépített szakigazgatási szervezet kialakításának egyik célja az volt, hogy szűnjenek meg a párhuzamoságok, a szervezet felépítése igazodjon az igazgatási folyamatokhoz. Kérdés, hogy e célok a szociálpolitikai igazgatás terén miként érvényesültek. Kétségtelen ugyanis, hogy az új szervezetben a szociálpolitikai feladatok változatlanul 3 egység

jelennek meg.

- Az ügyfélszolgálati osztály végezte a szociálpolitika hatósági természetű feladatait: a gyámügyeket, a tartási szerződésekkel kapcsolatos igazgatási teendőket és a szociális gondoskodás hatósági ügyintézését, továbbá általában az alkoholistákkal kapcsolatos hatósági ügyeket is.

- A szociális intézmények irányítása, az egyéb egészségügyi és művelődési intézmények irányításával, illetve a sportegyesületek felügyeletével az intézményirányító osztály feladata volt.

- A csökkent munkaképességűek foglalkoztatásának szervezésével összefüggő teendők a városgazdálkodási osztály tevékenységi körébe kerültek.

Ami a szociálpolitika hatósági természetű feladatait illeti, a szervezeti változtatás kétségkívül az egységesítés irányába hatott. Az ilyen jellegű szociálpolitikai feladatok sem képeznek kivételt abból a szempontból, hogy a hatósági jogalkalmazás egynemű tevékenység. Ez az egyneműség kifejeződik a hatósági ügyek intézésének azonos jellegű jogi szabályozásában, a jogalkalmazási műveletek logikai és formai rendjének azonosságában. A hatósági jogalkalmazás alakja, eljárási formái - tulmenően szigorú, a jog által szabályozott kötöttségükön - jellemzően egységesek. Ezekre tekintettel a hatósági jogalkalmazás inkább igazgatási-jogászai szakértelmet, szemléletet igényel.

A kísérlet tapasztalatai szerint a hatósági jogkörök szervezeti összevonása - leginkább is a hatósági ügyintézés terén - jó szervezeti kereteket nyújt az egységes szociálpolitikai szemlélet kialakításához, lehetővé válik e feladatok összehangolt intézése. A szervezeti összevonás révén a vezető rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyek biztosítják a korábbinál egységesebb szemléletű hatósági jogalkalmazást. Emellett az egységes hatósági szerv keretében közvetlenebb lesz az együttműködés a szociálpolitika különböző ágai, a szociálpolitikai és a gyámügyi ügyintéző között. /Gyakorlati szakemberek jelzései szerint például a gyámügyi ügyintéző külön megkeresés nélkül az

osztályon vagy akár csoporton belül munkakapcsolat keretében alkoholelvonó kezelést kezdeményezhet a szociálpolitikai ügyintézőnél, ha a kiskoru veszélyeztetettségének oka a szülők alkoholistá életmódja. / E szervezetben ugyanis a különböző ágazati hatósági feladatokat végző ügyintézők közti együttműködés lényegében munkaszervezési kérdés, s a korábbi önálló szakigazgatási szervek közti kapcsolatokhoz képest formáiban kevésbé kötött. /Pl. fölöslegessé válik az írásbeliség, a szakigazgatási szervek közti levelezés. / Említhetjük még az osztályon belüli információk szabadabb, közvetlenebb áramlásának nyilván nem csak potenciális lehetőségét. Mód nyílik az adatok együttes felhasználására, kezelésére is. További előny, hogy a szociálpolitikai ügyintéző hozzáférhet a népességnyilvántartás adataihoz, sőt - itt a kapcsolat kétirányú előnyöket rejt magában - megbízhatóbb betekintése lesz ügyfeleinek lakáskörülményeibe is.

Az ügyintézők közötti együttműködési kapcsolatok hosszabb távon elvezethetnek a szociálpolitikai hatósági jogalkalmazás ügyintézői szinten történő egyesítéséhez is. Mivel a jelenlegi képesítési előírások ezt kizárják, talán nem alaptalan egy olyan igény megfogalmazása, hogy e területeken a képesítési előírásokat egységesítsék, s így a munkaköröket tegyék átválthatóvá. A szociálpolitikai feladatok ügyintézői szintű összekapcsolása nem létszámcsökkentési érdekeket szolgálna. De különösen a kisebb szervezetekben, ahol a szakosított ügyintéző tartósabb távolléte szinte megoldhatatlan nehézségeket okoz, könnyen mód nyílna a helyettesítésre. Sőt még az sem elképzelhetetlen, hogy az egységes szociálpolitikai ügyintézők tevékenysége nem a feladatok ágazati osztályozásához, hanem a területi munkamegosztáshoz kötődne. De a munkamegosztás olyan rendje is kialakítható, amelyben elkülönül a hatósági döntés jogász felkészültséget igénylő meghozatala az azt előkészítő, azzal összefüggő, vagy más, nem hatósági jellegű cselekményektől.

Az egészségügyi ágazat szociális gondoskodási és az alkoholistákkal kapcsolatos hatósági feladatainak az ügyfélszolgálati osztályokhoz való átcsoportosítását természetesen aggályok is kísérték. /Ezek a gyámügyi igazgatást nem érintették, e feladatok telepítési helye valójában nem változott meg, hi-

szen az ügyfélszolgálati szakigazgatási szervek magját a korábbi igazgatási osztályok alkották./ Az ellenvetések két irányúak voltak: 1. elkülöníthető-e egy szociális gondoskodás, illetve az alkoholistákkal kapcsolatos teendők az egészségügyi ágazat egyéb feladataitól és miként érvényesíthető az új szervezetben a feladatok hozzáértő szakmai irányítása, vezetése? 2. elképzelhető-e a szociális gondoskodás hatósági ügyei intézésének szervezeti elválasztása a szociális intézmények irányításától?

Az első kérdéssel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a szociálpolitikai ügyintézés a hagyományos felépítésű szakigazgatási szervezet egészségügyi osztályainak keretében is nagyfokú önállóságot élvez, a hatósági ügyek intézésébe az osztály inkább más jellegű szakértelemmel rendelkező vezetője nem avatkozik be.¹³ Tartalmi szempontból pedig döntő jelentőségű, hogy a hatósági tevékenység szervezeti összevonása nem változtatja meg a hatósági jogkörök ágazati jellegét.

Az ágazatpolitikai befolyásolás érvényesítésének eszközei az újszerűen felépített szervezetben is kialakíthatók. Az egyik ilyen eszköz bizonyos hatósági döntések meghozatala előtt a társszakigazgatási szerv - a szociálpolitika területén a városi főorvos - véleményezési vagy egyetértési jogának a kikötése. Az egyetértési jogkör a hatósági döntés tartalmát meghatározhatja, a jogkört gyakorló állásfoglalásával ellentétes tartalmu döntés nem hozható. A szociális gondoskodási feladatok területén - éppen az ügyintézés korábbi viszonylagos önállóságára tekintettel is - a véleményezési jog kikötése nem látszott szükségesnek. Az egészségügyi tárca igényeire is figyelemmel nem szűnt meg a városi főorvos befolyásolása az alkoholistákkal kapcsolatos feladatok tekintetében. Ezekben az ügyekben a főorvos egyetértési jogot gyakorolhat. E feladatokat talán a hatáskör megosztásának elkerülése érdekében - a kísérletben közreműködő egyes városok nem is telepítették az ügyfélszolgálati osztály tevékenységi körébe. Utóbbi megoldás sem kifogásolható, de tény, hogy az alkoholistákkal kapcsolatos hatósági ügyek intézése, az eljárás lebonyolítása már elsősorban igazgatási jellegű szakértelmet igényel. Természetesen a hatósági döntés alapja az az orvosi szakvélemény, amely megállapítja az alkoholo-

lista állapotot.

A hatósági tevékenység ágazati orientálásának további eszközei is kiépíthetők. A kísérlet rövid időtartama alatt ugyan erre nem került sor, de elképzelhető normatív eszközök alkalmazása is, így például a városi főorvos meghatározhatja a szociálpolitikai ügyintézés ágazatpolitikai szempontjait. Ugyancsak elképzelhető megoldás - erre egyébként volt a kísérlet során példa - a főorvos és a szociálpolitikai ügyintéző kapcsolatában, hogy meghatározott időszakonként a főorvos tájékoztatást kér az ügyintézés helyzetéről.

A szociálpolitikai feladatok, illetve ügyintéző szervezeti helyének megváltoztatása az ügyintézés említett viszonylagos önállóságát nem érintette. A döntési jogkörök ugyan jogi értelemben a szakigazgatási szerv vezetőjét illetik meg, de a gyakorlatban a kiadmányozási jog továbbra is az ügyintézőnél maradt. Az ügyintéző tehát ebben a szervezetben munkajogilag az ügyfélszolgálati osztály vezetőjének alárendeltje, de szakmai vezetése, irányítása megoszolhat az osztályvezető és a főorvos között. Az osztályvezető szakmai vezető szerepe - bár az jogilag nem korlátozható - inkább a jogalkalmazás törvényességének, az eljárási normák, valamint az általános igazgatás- és jogpolitikai elvek érvényesítésének területén jelentkezik. A szakmai orientáció eszközei viszont a városi főorvos kezében maradnak. Az előbbiekből, a szociálpolitikai ügyintéző nagyfokú szakmai önállóságából az is következik, hogy e feladatok kiemelése a hagyományos szervezeti keretektől csak ott lehet célravezető, ahol az ügyintéző szakmai színvonala, felkészültsége eléri azt a fokot, amely már fölöslegessé teszi a mindenre kiterjedő, lényegében a döntéseket is átvállaló operatív jellegű vezetői tevékenységet, illetve kontrollt.¹⁴ Egyébként más személyi adottságok is megalapozhatják a szociálpolitikai ügyintézésnek a hagyományos ágazati keretek között tartását. /Semmiféle "felülről" ajánlott szervezeti modell nem számolhat például a városi főorvos általánostól eltérő szakmai érdeklődésével vagy irányultságával./

Az ellenvetések másik csoportja szerint az intézmények

irányításával összefüggő igazgatási cselekmények nem választhatók el szervezetenként a hozzájuk szorosan kötődő hatósági jogköröktől. Ennek az álláspontnak a helyessége elméletileg nehezen támadható. A szóbanforgó kis- és középvárosok azonban nem rendelkeznek a szociális intézmények olyan kiépült hálózatával, amely a szociálpolitikai ügyintézőre, illetve az intézmények irányítását gyakorló szakigazgatási szervekre jelentősebb koordinációs terhet róna. /Például a viszonylag nagyobb lélekszámú Ajkán az "intézményhálózat" az öregek napközi otthonából, Törökszentmiklóson pedig az egyesített szociális intézményből áll./ Így az együttműködést megfelelő módon biztosították azok az ügyrendi rendelkezések, amelyek előírták, hogy a városi főorvos javaslatot tehet - akár saját felderítése alapján is - az egyes szociális gondozásra szorulóknak gondozási formájának megválasztására. /Sőt az Államigazgatási Szervezési Intézet többször hivatkozott módszertani kiadványa ennél is tovább megy, mert az új szervezeti modellt alkalmazni kívánó városoknak e kérdésben az intézményeket irányító szakigazgatási szerv egyetértési jogának kikötését ajánlja. Az egyetértési jog valóban szigorú jogi eszköz. De a másik megoldás - a javaslattétel lehetővé tételé - inkább számol a főorvos aktivitásával, kezdeményezésével./

A hatósági feladatokat végző szakigazgatási szerv általában 2-3 belső egységből, csoportból épült fel. A jellemző belső tagozódás: igazgatási csoport, műszaki csoport, adócsoport. A szociálpolitikai feladatok az igazgatási csoport feladatkörébe kerültek. /Így a környezetük: szabálysértés, birtokvédelem, lakásügyek, helyiség- és raktárgazdálkodás, népességnyilvántartás, anyakönyv./ Kivétel Ajka, ahol 6 csoportot szerveztek, s ezek egyike a gyám- és szociálpolitikai csoport. Elvileg és a gyakorlatban is a szakigazgatási szervek belső osztódásának meghatározása a tanácsok saját ügye. Ilyen kis igazgatási szervezetekben a túlzott mértékű belső tagozódás mégsem értékelhető pozitívan. A kis létszámú - 1-4 főből álló - csoportok szervezése a kísérlet általános céljaival, a vezetési szintek és a szétaprózottság csökkentésével ellentétes irányban hatott. Természetesen nincs olyan ok, amely e megoldást általában kizárná. Egyébként a csoportképződésnek, mivel a kiadmányozási jog ügy-

intézői szinten marad, nem tulajdoníthatunk túlzott jelentőséget.

A kísérlet tapasztalatait felhasználva, a kipróbált szervezeti modellt némileg módosítva, a Minisztertanács Tanácsi Hivatala elnökének már hivatkozott irányelvei a nem megyeszékhely, a 30 ezret meg nem haladó lakosságszámú városokban ösztönöznek a szervezeti változtatásokra, a korábbi 8-9 osztályból felépülő szakigazgatási szervezet helyett 4-5 osztály létrehozására, illetve a szakigazgatási feladatoknak a szervezeten belüli átrendezésére. Az irányelvekben ajánlott szervezeti változtatások közel 60 városra terjedhetnek ki. A kísérleti szervezethez képest döntő jelentőségű eltérés, hogy az irányelvek szerint a hatósági feladatokat főszabály szerint nem a tevékenységük egészét tekintve önálló jogállású hatósági osztályok, hanem az ügyfélszolgálati irodák végzik. A többi szakigazgatási szervtől átvett hatósági ügyintézés tekintetében az ügyfélszolgálati iroda vezetője - aki egyben az önálló szakigazgatási szerv jóváhagyásával rendelkező igazgatási osztályt is vezeti - a munka megszervezéséért és az ügyfélszolgálat feltételeinek biztosításáért felel. A szociálpolitikai ügyintéző munkavégzésének helye az ügyfélszolgálat, de munkajogilag továbbra is az egyéb egészségügyi feladatokat végző szerv állományában marad. Munkájának szakmai irányításáért egyértelműen a városi főorvos, illetve az összevont egészségügyi-művelődési és sportosztály vezetője a felelős. Ügyfélszolgálati iroda működtetése esetén a gyámügyi és a szociálpolitikai ügyintéző munkavégzésének helye azonos, de szervezeten belül és a szakmai vezetés szempontjából elkülönülnek. Ebben a szervezeti formában is mód nyílik a kölcsönös tájékoztásra, tevékenységük összehangolására, de kevésbé van lehetőség a munkakörök akár korlátozott mértékű átfedésére.

Az egységes szociálpolitikai szervezet kialakításának változatai

Meggyőződésünk szerint a tanácsi szociálpolitika jelenlegi szervezeti feltételeinek megváltoztatása, hosszabb távra szóló új szervezeti formák kialakítása csak a tanácsi szakigazgatá-

si struktúra egészét átfogó felülvizsgálat keretében képzelhető el. De legalábbis - ha átfogó szervezeti reformra nincs mód - a tanácsi szakigazgatás egyes részterületeire ható szervezeti változtatások kidolgozásakor tekintettel kell lenni a struktúra egészének felépítését meghatározó rendező elvekre és érdekekre. Azok a szervezeti változtatások, amelyek e szempontokra nincsenek figyelemmel és az egyes ágazatok alágazatok vagy éppen összefüggő tevékenységi körök érdekeihez igazítják a szervezeti felépítést, az egyes részterületeken ugyan kedvező eredményekhez vezethetnek, de tovább fokozhatják a tanácsi szakigazgatási szervezet jelenlegi felépítéséből fakadó ellentmondásokat, esetleg mellékhatásként újabb "működési zavarokat" is előidézhetnek. Az alábbiakban ezért vázoljuk azokat a tényezőket, irányokat is, amelyek a tanácsi szakigazgatási szervezet fejlődésére véleményünk szerint általában hatnak és amelyek végeredményben meghatározzák az egységes szociálpolitikai szervezet kialakításának lehetőségeit.

1. A hagyományos felépítésű szakigazgatási szervezettel szemben megfogalmazható ellenérv az uniformizáltság, a differenciálatlanság, a helyi körülmények, sajátosságok háttérbe szorítása. Kétségtől igaz, hogy a jogi normákban megállapított szakigazgatási feladatok azonossága, a felsőbb foku irányítás érvényesíthetőségének szempontjai, a mellérendelt igazgatási szervezetek közti kapcsolatok és végül az ügyféli érdekek is igénylik a szervezeti felépítés egyezőségét, de legalábbis hasonlóságát. Ezek az igények, a szervezeti rendszer egységességéhez fűződő érdekek azonban nem vezethetnek a hasonló értékű szervezeti változtatások bevezetésének tilalmához, a helyi sajátosságok, körülmények figyelmen kívül hagyásához.

Szervezetük kialakítása terén a hatályos jogi szabályozás alapján a tanácsok elvileg nagyfoku szabadságot élveznek. A tanácstörvény szerint a tanács határozza meg szakigazgatási szervezetét, s rendelkezik az ehhez szükséges részjogositványokkal, az egyes szakigazgatási szervek létesítésére, megszüntetésére vagy a feladatoknak e szervek közti átcsoportosítására irányuló hatáskörökkel. Habár az említett intézkedések előtt ki kell kérni a felsőbb foku irányítás véleményét is, döntéseik jo-

gi korlátját a szervezeti tagozódást is megállapító szervezeti és működési szabályzatok felsőbb fokú jóváhagyása alkotja. A valóságban természetesen a tanácsi szakigazgatási szervezetek tagozódása kisebb-nagyobb eltérésekkel a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának - egyébként jogszabályi felhatalmazás alapján kiadott - irányelveit követi. /A jogilag nem kötelező erejű irányelvek kibocsátásához a tanácsi szakigazgatás irányításában érdekelt miniszterek egyetértése is szükséges./

A szervezetalakításra vonatkozó rendelkezések ismertetéséből kitűnik, hogy az egységes - vagy egységesebb - szociálpolitikai szervezet létrehozásának tulajdonképpeni jogi akadályai nincsenek. Az elvi modell szerint az érdekelt központi szervek normái megállapítják a szociálpolitika területén a tanácsi szakigazgatás feladatait, s ezt követően a tanácsok határozhatják meg a feladatok végzésének szervezeti kereteit. Ebben a konstrukcióban a tanácsi szervezet a feladatok elvégzéséért, teljesítéséért felelős, de nem annak szervezeti mikéntjéért. A szervezeti önállóság védelmében külön jogszabály, az 1030/1971./VII.8./ Korm.sz. határozat rendelkezik a tanácsi szervek jogszabályi megjelöléséről. Eszerint például a gyámügyi hatásköröket a jogszabály nem az igazgatási vagy a művelődési osztály, hanem az ilyen feladatokat ellátó szakigazgatási szerv tevékenységi körébe utalja. Ebben a jogi előírásban is kifejeződik a tanácsok szervezetalakítási szabadsága, az a feltételezés, hogy a feladatok végzésére több szervezeti változat is kialakítható. Más kérdés, hogy az ágazatok jogi szabályozása - feltehetően nem véletlenül, hanem éppen a szervezetalakítási szabadság korlátozásának érdekében - a jogi rendelkezéseket nem mindig tartja be. Sajátos módon a kivételek körébe tartozik a gyámhatóságok jogszabályi kijelölése is.

2. Az egységes szociálpolitikai szervezet kialakítása szempontjából alapvető jelentőségű kérdés, hogy a tanácsi szakigazgatási struktúra továbbfejlesztésének általános iránya a jelenlegi szervezeti tagozódás további mélyítése, differenciálása vagy, ellenkezőleg, a szakigazgatási szervek számának csökkentése, integrálása.

E kérdés a kis- és középvárosi igazgatás szintjén, vala-

mint a járási hivatali szervezetekben egyértelmően eldőlt: az a folyamat, amelynek eredménye e szervezetekben az önálló egységek számának csökkenése, nem fordítható vissza. De a túlzott szervezeti tagozódással járó hátrányok a nagyobb városokban, a kerületekben vagy a területi igazgatásban is megmutatkoznak.

/A kis létszámú szakigazgatási szervezet működtetése e szervezetekben sem gazdaságos. Az erősen tagolt szervezetben megismétlődnek vagy egymást fedik az érdemi és ügyviteli jellegű igazgatási cselekmények. A mélyen tagolt szervezet, részben a párhuzamosságokra is visszavezethetően, formakényszer alá vetett együttműködési kapcsolatokat igényel. Az egyszerűbben felépített, átláthatóbb szervezet a horizontális irányítás lehetőségeit növeli, míg a tagoltabb szervezeti strukturában az irányítás súlypontja inkább a felsőbb foku szakigazgatás felé helyeződik át./

Mindezek alapján véleményünk szerint a szociálpolitikai feladatok összevonása nem képzelhető el új, önálló jogállású szakigazgatási szerv létrehozásával. E feladatok szervezeti egyszerűsítésének módját - ha nem is a jelenlegi struktúra keretei között - a szervezeti tagozódás további mélyítésének elkerülésével kell megtalálni.

3. A városi szakigazgatási szervezet továbbfejlesztésére irányuló kísérlet gyakorlati tapasztalatai igazolták azokat az elméleti elképzeléseket, amelyek szerint a szakigazgatási szervezet felépítésekor strukturaképző tényezőként szerephez juthat az ágazati elv mellett a feladatok államigazgatási jellege, államigazgatási tevékenységfajták szerinti osztályozása is. Ez elsősorban a hatósági igazgatás területén vonhat maga után szervezeti következményeket. Az államigazgatási feladatok ilyenfajta osztályozása inkább a kisebb igazgatási szervezetek felépítésére hathat. E szinten, amint erre már utaltunk, a hatósági ügyintézés ágazati-szakmai tartalmu befolyásolása szabályozott kapcsolatok keretében viszonylag egyszerűen érvényesíthető. Nagyobb igazgatási apparátusokban /ideértve a megyék, a főváros, a fővárosi kerületek és a nagyobb városok igazgatását/ - a létszám és az ügymennyiség nagyságrendjéből is adódóan - a hatósági feladatok és az azokat végző ügyintéző állomány egy-

szerű számtani összegzése, az egyéb ágazati tevékenységek köréből való kiemelése egy rendkívül heterogén feladatösszetételű és túlméretezett szervezeti egység kialakulásához vezethet, s a hatósági feladatok differenciálatlan szervezeti összevonása a különböző szakigazgatási szervek között nehezen feloldható koordinációs problémákat okozna. Itt már a hatósági ügyek szervezeti összevonásakor ágazati-szakmai tartalmuk mellett korlátozó tényezőként jelenik meg szoros kötődésük az intézményekre irányuló igazgatási tevékenységekhez. Ezért ezekben a szervezetekben nem tartanánk szerencsésnek a szociális gondoskodás hatósági természetű döntéseinek szervezeti elkülönítését az intézményi háttér igazgatásától. /Ebbe a háttérbe nyilván nemcsak a szűk értelemben felsorolt szociális intézmények, hanem az egészségügyi ellátás szervezeti rendszere is beletartozik./ Hasonló lehet a megítélése a gyámügyi igazgatásnak is, amelynek tevékenysége szorosan kötődik nemcsak a gyermek- és ifjúságvédelem különböző intézményeihez, hanem magához az oktatási szervezethez is. /Mindenek előtt innen jelezhetik a hatósági beavatkozás szükségességét./ Éppen ezért megfontolandónak tartjuk - az egységes szociálpolitikai szervezet kialakításától függetlenül - a gyámügyi igazgatás terén a fővárosi megoldás országos általánosíthatóságának megvizsgálását. Kétségtelen, hogy a gyámügyekben a törvényesség követelményének kiemelkedő garanciális jelentősége van. De e tevékenység eredményessége elsősorban nem jogász-hatósági, hanem sokkal inkább pedagógiai szemléletet igényel. Más kérdés, hogy a gyámügyekben hozott hatósági döntések meghozatalában - a törvényesség követelményeire való tekintettel - jogásznak is részt kell vennie. Ennélfogva megfontolandónak tartjuk a képesítési előírások ilyen irányú felülvizsgálatát is. A jogi végzettség előírása csak a hatósági döntés meghozatalára szorítkozna. Ha a művelődési szakigazgatás jogi végzettségű szakemberrel nem rendelkezik, elvileg - bár ez újabb koordinációs problémákat vethet fel - a hatósági döntések meghozatalában az igazgatási osztály jogásza is közreműködhetnek.

Véleményünk szerint a nagyobb igazgatási szervezetekben a szervezeti tagozódás elsődleges rendező elve továbbra is az

ágazati elv maradhat. Ez azonban nem jelenti feltétlenül a jelenlegi merev, túlzottan osztott ágazati keretek megtartását. Módot látunk a rokon ágazatok, az egészségügyi, művelődési, valamint testnevelési és sportigazgatási tevékenység szervezeti összevonására. Az összevont szervezet akár főosztály formájában is működhet. A tanácstörvény alapján a szakigazgatási szervezet alapegysége nem az osztály, hanem a szakigazgatási szerv. Már az eddigi gyakorlatban is akad példa önálló szakigazgatási szerv jogállásával bíró csoportra, sőt "egyszemélyes" szakigazgatási szervre is. /Példaként említhető az egyházügyi vagy az ifjúsági titkár, kisebb apparátusokban a személyzeti ügyintéző./

Javaslatunk szerint az egészségügyi, művelődési és testnevelési szakigazgatási szerv tevékenységi köre magába foglalná a tanácsi szociálpolitikai feladatokat is. Az így létrehozott osztály - vagy főosztály - a szociális gondoskodás tanácsi teendői mellett intézi a gyámügyeket, átveszi a munkaügyi szakigazgatás szociálpolitikai feladatait, valamint a tartási szerződések hatósági jóváhagyásával és ellenőrzésével összefüggő hatásköröket is. Tevékenységi körében a csökkent munkaképességek foglalkoztatásának szervezése és ellenőrzése, a vállalatokkal való kapcsolattartás tűnhet a leginkább profilidegennek. E feladatok átvételére erőteljesen hathatnak a személyi körülmények is. Átvételük mellett szól, hogy központi irányításuk a Munkaügyi Minisztérium megszüntetése után az egészségügyi tárcához kerültek.

Megyei szinten a javasolt összevont szakigazgatási szerv keretei közé helyezhetők el az ifjúsági és cigányügyi titkárok is. Közvetlen irányításukat ez idő szerint is a nem gazdasági tevékenységeket felügyelő tanácselnök-helyettes végzi. Jelenlegi szervezeti helyük a titkárság, e formálisnak tűnő megoldás létjogosultsága indokoltan kérdőjelezhető meg.¹⁵ /A kifoqásolt szervezeti forma elvi alapja az lehet, hogy az említett titkárok tevékenysége a tanácsi szervezet egészét átfogja. Ezt a javasolt megoldás önmagában nem korlátozza./

A szociálpolitikai feladatok összevonását, az egységes tanácsi szociálpolitikai szervezet megteremtését tehát egy na-

gyobb szervezeti egység keretei között tartjuk elképzelhetőnek. Végeredményben egy szakigazgatási szerv irányítása alá kerülne valamennyi közvetve vagy közvetlenül szociálpolitikai célzatu, illetve e területen ható tanácsi intézmény. Az egységes irányítás kedvezhet az intézmények ágazatközi integrációjának és konkrétan is - hangsúlyozottabban hosszabb távon - az egységes szociális gondozói szolgálat kialakításának.

Az egységes szociálpolitikai szerv működése szempontjából nem közömbös belső tagozódásának meghatározása. Ennek kialakításakor az ágazati elv nyilván szerephez jut. De a szakigazgatási szerv belső egységeként a szociálpolitikai feladatok végzésére csoport vagy - főosztály esetén - osztály szervezhető. Hatásköre kiterjed a szociálpolitika hatósági és egyéb természetű feladataira is. A másik változat szerint a szakigazgatási szerv belső osztódását az államigazgatási tevékenységek fajtái határozzák meg. Ebben az esetben ágazati hovatartozásuktól vagy szociálpolitikai jellegüktől függetlenül valamennyi hatósági ügyet a létrehozandó hatósági csoport vagy osztály intézi, míg az intézmények irányítására külön belső egységet szerveznek. Ez a fajta munkamegosztás kialakítható a szociálpolitikai csoport vagy osztály keretein belül is. Elvileg nem kizárt az sem, hogy a hatósági ügyintézés - esetleg csak egy részében - a tanácsi szakigazgatás egyéb hatósági ügyeivel együtt, egy helyen történjen. Ennek helye nyilván az ügyfélszolgálati iroda. Hangsúlyozzuk, hogy e megoldás a szociálpolitikai ügyintézés szakmai irányítását nem érinti, ebből a szempontból mindössze az ügyintéző /vagy ügyintézők/ munkahelyének megváltoztatását jelenti.

Szervezeti javaslatainkat összegezve: városi, megyei városi, fővárosi kerületi és megyei szinten képzelhető el az öszszevont egészségügyi, művelődési és sportigazgatási szakigazgatási szerv létrehozása, amelynek keretébe helyezhető a szociálpolitikai tevékenység is. Kis- és középvárosi szinten a szociálpolitika hatósági ügyei a hatósági osztály hatáskörébe utalhatók. Az említett többi igazgatási szervezetben a szociálpolitikai feladatok olyan jellegű megbontása nem látszik célszerűnek, a hatósági ügyek intézésének helye azonban az ügyfélszolgálati

iroda is lehet. A megyei városi kerületi hivatalok és a járási hivatalok szociálpolitikai feladatai egyneműen csak hatósági természetűek, e szervezeteknek intézményirányítási feladataik nincsenek. A hivatalokban megfelelő az az egyre gyakoribbá váló megoldás, hogy a hatósági ügyintézés - beleértve a szociálpolitikai feladatokat is - egy szervezeti egységhez koncentrálják. Egyébként is a járások jelentős részében az egészségügyi feladatokat a székhely-város szakigazgatási szervezete vette át.

Külön vizsgálatokat érdemel a szociálpolitika helye a fővárosi szintű igazgatás szervezetében. Itt nem látunk módot a más szinteken javasolt szervezeti összevonásra. Elvileg nem elképzelhetetlen a művelődési vagy az egészségügyi főosztály keretében egy egységes szociálpolitikai osztály létesítése. Valószínűbb azonban, hogy a fővárosi igazgatás szintjén a szociálpolitikai feladatok integrációja nem a szervezeti egységesítés révén érhető el. Véleményünk szerint itt inkább egy működőképes, operatív jellegű koordinációs fórumnak, illetve a koordináció egyéb alkalmas eszközeinek a kialakítása lehet a cél.

Jegyzetek

- 1 A Munkaügyi Minisztérium 1976-ban irányelveket bocsátott ki a tanácsok szociálpolitikai tevékenységéhez. /Munkaügyi Közlöny, 1976. 1. sz./ Az irányelvek a családpolitikai tevékenység kereteit rendkívül tágan vonják meg. Idetartozónak tekintik például még a társadalmi és családi ünnepek szervezésével kapcsolatos tanácsi feladatokat is.
- 2 E kérdésekről bővebben lásd a szerző "A helyi-területi szakigazgatás irányításának jogi formái" c. tanulmányát. /Jogtudományi Közlöny, 1979. 11. sz./
- 3 A megyei tanácsoknak a családpolitikai szervezetek létrehozását célzó javaslatait ismerteti Gayer Gyuláné: A tanácsok családpolitikai feladata. /Állam és Igazgatás, 1978. 10. sz. 949-950. old./ Ebből kiderül, hogy Szolnok megyében három és fél éves működés után megszüntették az egységes családpolitikai szervezetet, mert "... létrehozásával a főhatóságok nem értettek egyet ...". Az alább hivatkozott tanulmány szerzője szerint "... a szervezeti egységet az egyik országos hatáskörű szerv vezetőjének - mint utóbb kiderült: félreértett - iránymutatására ..." szüntették meg. Kilényi Géza: A tanácsi szakigazgatási szervezet to-

- vábbfejlesztésének tudományos vizsgálata. MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadványa, Budapest 1976. 4o. old.
- 4 A járásokra is kiterjedő városi ügyintézés adatairól Uttó György: A járási hivatalok új szervezete és tevékenysége. Állam és Igazgatás, 1982. 4. sz. 33o. old.
 - 5 1979-es adatok szerint az egészségügyi osztályok létszáma megyei szinten 6-16, megyei városban: 6-12; kisebb városokban pedig 2-3 fő. A szociálpolitikai csoport létszáma - 2 megye adata alapján - 2-3 fő.
 - 6 A tanácsi bizottságok rendszere is a szakigazgatási szervezet tagolását követi. Így a szociálpolitikai feladatok a bizottságok között is az ágazati elv szerint oszlanak meg.
 - 7 A hatályos képesítési előírások a művelődési ágazatban: 2o1/198o/M.K.8./KM-OM/sz. utasítás, az egészségügyi ágazatban: 37/1971./Eü.K.21./EüM. sz. utasítás, amelyet módosított a 14/1974./Eü.K.14./EüM. továbbá a 12/1976./Eü.K.7./EüM. és a 29/1976./Eü.K./EüM. sz. utasítás.
 - 8 A végrehajtó bizottságoknak a tisztségviselőkön kívül tagjai általában az azonos szintű pártbizottságok és jelentősebb társadalmi szervek, a tanács működési területén lévő fontos szerepet betöltő vállalatok, termelőszövetkezetek, egyes nem tanácsi államigazgatási szervek természetesen tanácsstagi mandátummal rendelkező képviselői. Előfordul, hogy egyes szakigazgatási szervek vezetői is tagjai a testületnek.
 - 9 A 3o-5/197/TK.19./MTTH sz. utasítás melléklete VII. fejezetének d/ pontja. Az idézett mondatot az 198o-ban kiadott irányelvek nem tartalmazzák.
 - 1o Vö. pl. a Pest megyei Tanács 1/1981/I.3o./sz. tanácsrendeletének 39. §-ával.
 - 11 A tanácselnök-helyettesek tényleges szerepéről empirikus adatokat is közöl Wagner Márton: A tanácselnök-helyettesek helye, szerepe a tanácsigazgatási szervezetrendszerben. Államigazgatási Szervezési Intézet 198o.
 - 12 Erről részletesebben: A tanácsi szakigazgatás szervezetének és vezetésének korszerűsítése a kisvárosokban. Államigazgatási Szervezési Intézet 1982. /Megjelenés alatt./ 15-16. old.
 - 13 Uo. 42. old.
 - 14 Uo. 61. old.
 - 15 A helyi-területi tanácsi titkárságok /szervezési és jogi osztályok/ feladatainak, szervezetének és működésének vizsgálata./Témafelelős: Donáth Róbert és Pécsváradi János./ Tanácsigazgatási Szervezési Intézet 1978. 56., 62. old.

FARKAS ISTVÁN

A SZOCIÁLPOLITIKAI MUNKAMEGOSZTÁS JELENLEGI HELYZETE
A FINANSZIROZÁS TÜKRÉBEN

Tanulmányunk a szociálpolitikai költségek fedezése terén az állami költségvetés, a tanácsok és a gazdálkodó szervezetek között fennálló munkamegosztást elemzi. Figyelmünket a következő kérdésekre összpontosítjuk:

1. Melyek azok a szociálpolitikai feladatok, amelyeknél az állami, a helyi szervek és a vállalatok közötti munkamegosztás egyáltalában reális alternatívaként felvethető?

2. Az előbbi körben milyen elvi, gyakorlati szempontok szerint valósul meg a feladatmegosztás?

3. Külön, részletesen foglalkozunk a vállalatok szociálpolitikai funkciójával, abból a szempontból is, hogy miképp illeszkedik az a gazdálkodók elsődleges, termelési feladataihoz.

1. A feladatmegosztás realitásának tisztázásához szükséges annak rögzítése, hogy itt és a továbbiakban milyen tartalommal használjuk a "szociálpolitika" fogalmát. Nem törekedve pontos definícióra, a következőkben szociálpolitikán értek minden olyan intézmény- és intézkedési rendszert, azok rendező elvét, melyek a munkaerő /beleértve a még, illetve már nem foglalkoztatottakat is/ ujratermelését a közvetlen munkajövedelmeiken /keresetek/ kivül szolgálják. Ez a kategória tehát tágabb, mint a "klasszikus" /karitativ jellegű/ szociálpolitika fogalma. Idetartozik az egész társadalombiztosítás, az egészségügyi /beleértve a munkavédelmet/, kulturális, oktatási szolgáltatások, a sport és az üdültetés, de a fogyasztói áreltérítések rendszere is.

A szocialista társadalomban elvileg nem lenne akadálya annak, hogy mindezeket a feladatokat a központi költségvetés

ujraelosztó mechanizmusán keresztül oldjuk meg. Fordítva azonban nem igaz: nyilvánvaló, hogy azoknál a szolgáltatásoknál, ahol a szükséglet szerinti elosztás azonos színvonalu igényki-elégítést kíván meg, a helyi vagy vállalati feladatellátás /finanszírozás/ differenciáló hatáshatásu lenne. Még nyilvánvalóbb az "egyirányu összefüggés" a fogyasztói árelterítések és a társadalombiztosítási juttatások döntő részénél.

A megosztható feladatok címzetten a következők:

a/ Szociális, pénzbeli juttatások. Indokolt és reális - egységes, állampolgári jogu ellátás híján - e feladat megosztása a központi költségvetés és zömmel a helyi tanácsok között, de - munkavállalók esetében - elfogadható a gazdálkodó szervezetek ilyen funkciója is.

b/ Gyermekintézmények /óvoda, bölcsőde/. Az igények differenciáltsága miatt a súlypont itt is a tanácsokra helyeződik, de a feladatok megoszthatók a vállalatokkal és a központi költségvetéssel is.

c/ A kulturális feladatoknak már csak egy része osztható meg. Az oktatás - különösen az alapfoku oktatás - és a tömegkommunikáció nem osztható feladat, a közművelődés igen.

d/ Az egészségügy alapvetően oszthatatlan szolgáltatás. Kivételt képez ez alól a tág értelemben vett "munkásvédelem", amely a balesetmegelőzéstől a rehabilitáció bizonyos fokáig a működő munkaerőhöz kötődik.

e/ A sport és az üdültetés lényegében azon az alapon osztható feladat, hogy egy hányaduk szintén a vállalatoknál működő munkaerő ujratermelését szolgálja.

2. A fenti vázlatos és korántsem teljes körü felsorolásból is kitűnik, hogy az így értelmezett szociálpolitikai munkamegosztásnak számtalan kombinációja lehet. A megvalósult feladatmegosztást azonban nemcsak az optimális szükségletkielégítés határozza meg; sok esetben gyakorlati - pontosabban forrás-szükébből adódó - problémák megoldására jött létre.

A továbbiakban az V. ötéves terv induló évét, 1976-ot, valamint az 1982-es évet vizsgáljuk a szociálpolitikai feladat-

megosztás szempontjából. Az 1976-os év választását az indokolja, hogy 1976-ban működtek először a vállalatoknál a jóléti és kulturális alapok, 1982 pedig az utolsó év, amelyről adatokkal rendelkezünk.^{x/}

A munkamegosztást a rendelkezésre álló pénzügyi eszközök, illetve azok felhasználásának arányával és irányával jellemezzük. A kép így természetesen nem "pontos", a minőségi, kielégítettségi színvonalat nem képes reprezentálni, de közelítő információknak mindenképpen hasznos.

1976-ban a központi költségvetés és a helyi szervek több mint 126 milliárd forintot költöttek tág értelemben vett szociális feladatokra. Ez az összes költségvetési kiadás /tanácsai és központi együtt/ 39 %-a. A vállalatok adózatlan nyereségük 4 %-át, több mint 5 milliárd forintot fordítottak ilyen célra. /Ez az összeg nem tartalmazza a termeléssel közvetlenül összefüggő munkásvédelmi kiadásokat - munkaruha, védőruha, védőétel és ital -, mert ezek közvetlen termelési költségként csökkentik a nyereséget./ 1982-ben a központi és a helyi költségvetés ilyen célú felhasználása 229 milliárd forintot tett ki, azaz az összes költségvetési kiadás 45 %-át. A vállalatok szociális jellegű forrásai gyorsabban bővültek: 1982-re 10,9 milliárd forintot értek el.

Az előbb leírtak értelmében azonban a munkamegosztás nem terjedhet ki az összes szociális feladatokra, ill. azok költségeire; továbbiakban elemzésük körét ennek megfelelően szűkebbre vonjuk.

A munkamegosztás tárgyát képezhető szociálpolitikai célokra a központi költségvetés és a tanácsok 1976-ban 6,3, 1982-ben 13,9 milliárd forintot fordítottak. Ez az összes szociális célú kiadásoknak 5, illetve 6 %-a. A szűken vett szociális kiadások több mint felét a helyi szervek, tanácsok használták fel /1976-ban 4,6, 1982-ben 9,8 milliárd forintot/. A vállalatok 1976-ban kereken 5, 1982-ben 9,8 milliárd forintot költöttek a célokra.

^{x/} A költségvetésnél tervezési adatok szerepelnek.

Első közelítésben tehát elmondható, hogy 1976-ban a megosztható szociálpolitikai feladatok finanszírozására együttesen 11,3 milliárd forint állt rendelkezésre. Ennek 16 %-a felett a központi költségvetés, 40 %-a felett a tanácsok, 44 %-a felett a vállalatok diszponáltak. Ugyanezek az arányok minimális eltéréssel 1982-re is igazak.

Feltűnő, hogy a szocialista költségvetés, amely a szociális jellegű jövedelemujraelosztás tulnyomó többségét centralizálja, a megosztható feladatokban csekély arányban részesedik. Ez azonban érthető, hiszen a társadalombiztosítási kiadások /családi pótlék, nyugdíj, táppénz, gyes/ az összes költségvetési kiadások 15 %-át, a szociálpolitikai jellegű kiadásoknak már 40 %-át teszik ki. /Ez annak ellenére így van, hogy munkaerő-gazdálkodási okokból három napnál nem hosszabb betegállomány esetén a táppénzt a vállalatok fizetik. Ennek nagyságrendje azonban nem számottevő, és elvi indokoltsága is erősen vitatható./ Ugyancsak szociálpolitikai jellegű feladatként értelmeztük a fogyasztói árkiegészítéseket, melyek az összes kiadások 11 %-át, a szociálpolitikai jellegű kiadások 28 %-át teszik ki. Ez a két tétel tehát együttesen több mint a felét jelenti a szociális kiadásoknak, ugyanakkor e funkciók nem oszthatók meg sem a tanácsokkal, sem a gazdálkodó szervekkel. A nem decentralizálható funkciók részaránya a költségvetési kiadásokban 1982-ben tovább növekedett, ami annak a következménye, hogy a költségvetési gazdálkodásban betöltött szerepe némileg mérséklődött.

A megosztható feladatok 1976., ill. 1982. évi alakulását részletesebben a következő táblázatok mutatják.

A szociálpolitikai kiadások megoszlása feladatok szerint 1976-ban

Feladat	Vállalat		Tanács		Központi költ- ségvetés		Összesen	
	millió Ft	%	millió Ft	%	millió Ft	%	millió Ft	%
Szoc. + segély	681	13,6	567	12,4	729	42,7	1 977	17,5
Gyerm. int.	419	8,4	2 837	62,1	66	3,9	3 322	29,4
Üdültetés	707	14,1	51	1,1	523	30,6	1 281	11,3
Kulturális	253	5,0	778	17,1	109	6,4	1 140	10,1
Sport	227	4,5	331	7,3	280	16,4	838	7,4
Üzemi étk.	2 730	54,4	-	-	-	-	2 730	24,3
Összesen	5 017	100,0	4 564	100,0	1 707	100,0	11 288	100,0

A szociálpolitikai költségek megoszlása feladatok szerint 1982-ben

Feladat	Vállalat		Tanács		Központi költ- ségvetés		Összesen	
	millió Ft	%	millió Ft	%	millió Ft	%	millió Ft	%
Szoc. + segély	1 289	13,2	1 063	10,8	1 951	47,2	4 303	18,1
Gyerm. int.	734	7,5	6 403	65,1	123	3,0	7 260	30,6
Üdültetés	1 877	19,2	99	1,0	820	19,9	2 796	11,8
Kulturális	583	5,9	1 743	17,7	593	14,4	2 919	12,3
Sport	648	6,6	534	5,4	638	15,5	1 820	7,7
Üzemi étk.	4 630	47,4	-	-	-	-	4 630	19,5
Összesen	9 761	100,0	9 842	100,0	4 125	100,0	23 728	100,0

A szociálpolitikai költségek megoszlása források szerint 1976-ban és 1982-ben /%/

Feladat	Vállalat		Tanács		Költségvetés		Összesen
	1976	1982	1976	1982	1976	1982	
Szoc. + segély	34,4	30,0	28,7	24,7	36,9	45,3	100
Gyerm. int.	12,6	10,1	85,4	88,2	2,0	1,7	100
Üdültetés	55,2	67,1	2,0	3,5	40,8	29,3	100
Kulturális	22,2	19,9	68,2	59,7	9,6	20,3	100
Sport	27,0	35,6	39,5	29,3	33,5	35,1	100
Üzemi étk.	100,0	100,0	-	-	-	-	100
Összesen	44,4	41,1	40,4	41,4	15,2	17,3	100

A megosztható feladatok tulnyomó része a helyi szervezeteknél és a vállalatoknál koncentrálódik. Ez valójában logikus munkamegosztás, hiszen a feladatok helyileg illeszthetők az igényekhez. A feladatok súlyozása jellegzetes képet mutat. Az üzemi étkeztetést mint speciális juttatást nem tekintve, a vállalatok az üdültetési feladatokból vállalják a legnagyobb részt. /Ez összecszerően is igaz./ Még inkább így van ez, ha figyelembe vesszük, hogy a központi költségvetés ilyen jellegű kiadásaiban szerepelnek az innen finanszírozott, de hivatali /minisztérium, főhatóság/ jellegű intézmények szociális kiadásai is.

A helyi szervezetek, tanácsok súlyponti feladatát a gyermekintézmények /óvodák, bölcsődék/ üzemeltetése jelenti.

A szociális feladatok, segélyek közel azonos hányadot képviselnek a vállalatoknál és a tanácsoknál, de - a társadalombiztosítási feladatokhoz hasonlóan - a központi költségvetés részesedése valamivel nagyobb arányú és növekvő tendenciájú.

Mielőtt a vállalati szociális kiadásokat részletesebben vizsgálánánk, felhívjuk a figyelmet egy - a források szempontjából fontos - tényezőre. A vállalatok jóléti és kulturális alapjának több mint felét az eredmény terhére, költségként elszámolva képezik. Ez egyben azt is jelenti, hogy az emiatti eredménycsökkenés a nyereségadó alapját, s ilymódon a központi költségvetésbe befizetendő nyereségadót is mérsékli. Ilyen arányban tehát a "vállalati" finanszírozás költségvetési forrást takar. 1976-ban a költségként elszámolt alaprész 2,6 milliárd forint volt, az átlagos nyereségadó mértéke mintegy 50 %. Ebből következően vállalati forrásként 1,3 milliárd forint költségvetési támogatás - adóbevételről való "lemondás" - szerepel. Ha a források arányát ezzel korrigáljuk, akkor a vállalati részesedés e feladatok finanszírozásában már csak 33 %, ugyanakkor források alapján számolva a költségvetés részesedése több mint 26 %. /1982-ben a költségként elszámolt jóléti alap tovább növekedett - ebben szerepet játszik az is, hogy az üzemi étkeztetés rezsi-költsége automatikusan elszámolhatóvá vált - 5,7 milliárd forintot ért el, így változatlan centralizációval számolva a költségvetés "részvétele" 2,8 milliárd forintra nőtt, ezzel finanszírozási arányuk egyformán mintegy 30 %./

3. A vállalati szociális feladatok finanszírozása.

A vállalatok termelőtevékenységük mellett szükségképpen ellátnak szociális, jóléti feladatokat, amelyek egy része közvetlenül a termeléshez kapcsolódik /pl. munkásvédelem, munkásszállítás/, másik része viszont a szociális gondoskodásnak a társadalom és a vállalatok közötti megosztásából adódóan hárul a gazdálkodó egységekre /pl. gyermekintézmények üzemeltetése/. Hozzájárul mindehhez, hogy a társadalom és a vállalati kollektíva egyaránt elvárja, hogy a vállalat biztosítson dolgozói számára a szabadidő kulturált eltöltéséhez, a közművelődéshez, a dolgozók pihenéséhez, szórakozásához megfelelő feltételeket. Azt állítottuk, hogy a vállalatok e feladatokat "szükségképpen" látják el. Most megkíséreljük ezt az állítást bizonyítani.

1968 és 1976 között a vállalatok szociálpolitikai kiadásait /ezeken itt és a továbbiakban az előző részben említett feladatok finanszírozását értjük/ 89 %-kal növelték, 1976 és 1982 között 94 %-kal. Ez a növekedési ütem több mint 10 százalékponttal magasabb, mint a bérek dinamikája ugyanebben az időszakban /78 %/. Ez a tény önmagában is figyelemreméltó, hiszen az ilyen növekedési ütem mögött igen komoly érdekeknek kell állniuk. /Nem valószínű, hogy önmagában a vállalatok szocialista jellege lenne a domináns tényező, hiszen ez csak késztetést jelent, de megvalósíthatósága legalább azt feltételezi, hogy ennek ellenére ható érdekek nem működnek./

Ugy gondoljuk, hogy ennek a dinamikának - illetve következményeként a bérarányos szociális juttatások /a bérekhez viszonyított/ 2,57 %-ról 2,72 %-ra, illetve 4,86 %-ra való növekedésének - sok egyéb tényező mellett^{x/} két jelentős oka van.

a/ "Stratégiai" termeléspolitikai érdek. A technikai fejlődéssel, a vállalati szervezettség növekedésével egyre fontosabbá válik, hogy a foglalkoztatottak kulturáltsági szintje /elsősorban technikai kulturája, de általános műveltsége is/ növekedjen. Ezt kívánja meg a nagy értékű technika, annak za-

^{x/} Az 1982-re kimutatott jelentős növekedés nem lebecsülhető mértékben magyarázza pl. az ebben az időszakban lelassult bérdinamikát.

vartalan működtetése. Ez osztársadalmi feladatként az oktatásban, azon belül a posztgraduális képzésben jelentkezik, de bizonyos része a vállalatokra hárul. E folyamat másik oldalaként a magasabb kulturájú munkaerő hatékony alkalmazásának alapvető feltétele az üzemi infrastruktúra kiépítése és működtetése. Nem véletlen, hogy a korszerű beruházásoknál már jelentős a jóléti beruházások részesedése. 1968 és 1976 között a vállalati jóléti állóeszközök volumene megháromszorozódott. Ilyen jellegű feladatként lehet értelmezni a kulturált étkezési lehetőség biztosítását /ez értelemszerűen az állásidők, a költségek mérséklődésével és a szalagszerű termelés fegyelmeinek fokozódásával jár/, a vállalati könyvtárak működtetését, de végső soron az üdültetést és a tömegsportot is, amennyiben a szervezettebb, intenzívebb munkavégzés - figyelembe véve a munkamegosztás fokozódásából adódó monotonia feszültségteremtő jellegét - a munkaerő ujratermelésének, regenerálódásának vállalati szervezését igényli. Ez a típusú érdekelttség nemcsak a szocialista gazdálkodó szervek sajátossága. Megfigyelhető ez a folyamat a fejlett iparral rendelkező tőkés országokban is.

b/ "Taktikai" termeléspolitikai érdek. Míg az előbbi érdekelttség a vállalatoknál foglalkoztatott munkaerő hatékony alkalmazásának követelményéből fakad, a taktikai érdekelttség zömmel a munkaerőhiányos gazdaságokra jellemző. A pótlólagos munkaerő megszerzéséért - később a munkaerő megtartásáért - vívott küzdelemben a vállalatok a közvetlen személyi jövedelem növelésén túlmenően egyre inkább a béren kívüli, szociális juttatások mennyiségével és minőségével versenyeznek. Ez a folyamat váltotta és váltja ki ma is a vállalati szociálpolitikai feladatok körének bővülését. /Igy kerültek bizonyos mértékben a vállalati feladatok közé olyan társadalompolitikai jellegű funkciók, mint a nagycsaládosok támogatása, a lakásépítési támogatások stb./ A szociális ellátások színvonalának és körének ilyen indítékú növekedése elsősorban a szocialista gazdaságra jellemző, mert e gazdaságok sajátossága a fejlődés bizonyos szakaszán a krónikus munkaerőhiány.

Nyilvánvaló, hogy a taktikai és a stratégiai termelési érdekből adódó, a vállalati szociális ellátást növelő magatar-

tás nem választható élesen ketté. Az elsődlegesen munkaerő megtartására irányuló tevékenység eredményeként is fejlődik az üzemi infrastruktúra, ami lehetővé teszi a hatékonyabb termelést, és fordítva, a hatékonyságnövelési indítéku szociálpolitikai jellegű intézkedések is segítik a munkaerő megtartását. E két tényezőt azért emeltük ki, mert ezek a vállalatok oldaláról hatnak a szociálpolitikai ellátás növelésére.

Emellett azonban vannak olyan vállalaton kívüli tényezők is, amelyek szintén ilyen irányba befolyásolják a vállalati magatartást. A szocialista társadalom hatalmi viszonyai, a szocialista tulajdonviszonyok lehetővé teszik, hogy a vállalatok olyan jellegű feladatok finanszírozását is vállalják, amelyek bizonyos mértékig szembenállnak termelési - jövedelmezősségnövelési - érdekeikkel. Elsősorban azokat a feladatokat lehet idesorolni, amelyek a területi ellátások vállalati finanszírozásához kapcsolódnak. Könnyű belátni, hogy nincs olyan vállalat, amelynek akár stratégiai, akár taktikai termeléspolitikai érdeke fűződne egy városi kulturház üzemeltetéséhez, vagy egy NB I-es futballcsapat finanszírozásához. Végigtekintve azonban a magyar vállalatokon, az ilyen eseteket korántsem találjuk kivételesnek. Ennek okát abban lehet megjelölni, hogy a központi és a helyi szervek e feladatok ellátására nem rendelkeznek elegendő forrással, viszont a vállalatoknak - mint ismeretes - erőteljes gazdasági érdekeik fűződnek a központi irányító szervek "támogatásához". Így paradox helyzet áll elő: a gazdálkodó szervek közvetlen termelési érdekeikkel ellentétes többletterhet vállalnak távlati érdekeik érvényesítésének megalapozásához. /E helyzet tágabb gazdasági összefüggéseivel itt nem foglalkozunk./

Tekintettel arra, hogy a szociális ellátások különböző indítéku növekedése vállalatokként igen eltérő volt, az 1968 és 1975 közötti időszakban a vállalati szociális ellátások színe jelentősen differenciálódott. Az egy főre jutó jóléti kiadások vállalatok közötti eltérései szélsőséges méretűvé váltak: évi nem egészen 50 forintra több mint 5000 forintig. Ez a helyzet a IV. ötéves tervidőszak végére már társadalmi feszültségforrást jelentett. Ezért került sor 1976. január 1-től a jóléti és kulturális alap konstrukció bevezetésére, amelynek

célja az volt, hogy:

- a vállalati eredmény alakulásától függetlenül tegye lehetővé a szociális feladatok finanszírozását;

- az eddigi vállalati szinten fix összegben meghatározott és ezért merev rendszer helyett létszámarányosan képződjön e feladatok ellátására forrás, ilymódon a nagy ellátási szint-különbségek csökkenjenek;

- az alap nagysága a nominálbérekkel megegyező mértékben nőjön, s így a reálérték megtartásán túl színvonalemelkedést is jelentsen;

- egyes társadalmilag preferált célok megvalósulásának biztosítására az alap tovább legyen bővithető az eredmény terhére /gyermekintézmények, szakmunkástanulók étkeztetése/.

A jóléti és kulturális alap működéséről bizonyos számszerű információkat az előző részek már tartalmaznak. Itt most elsősorban azt vizsgáljuk, hogy létrehozásának fő elvei mennyiben teljesültek.

Ami a vállalati gazdálkodás eredményességétől való függetlenedést illeti, azt kell állítanunk, hogy a feltételezések beváltak. Miközben a jóléti kiadások 22 %-kal nőttek, az eredménytől való függést reprezentáló részesedési alap kiegészítés 27 %-kal csökkent. 1982-ben a jóléti és kulturális alap összes forrásán belül a részesedési alaptól való kiegészítés nem éri el a 10 %-ot.

Az ellátási szintkülönbségek mérséklődésénél már nem ilyen egyértelmű a helyzet. Jóllehet a szintkülönbségek mérséklődtek, de figyelembe kellett venni azt a tényt, hogy egyrészt a magas színvonalu ellátás esetén a drasztikus egységesítés a szerzett jogok sérthetetlenségébe ütközne, másrészt az igen alacsony színvonal hirtelen emeléséhez sokhelyütt hiányoznak az objektív feltételek. Ezért csak arra van mód, hogy az alacsonyabb szinteken az átlagosnál nagyobb növekedési ütemmel, illetve az átlag felettiéknél a színvonal stagnáltatásával biztosítsuk a távlati egységesítést.

1976-ban a legalacsonyabb létszámarányos jóléti alappal

rendelkező népgazdasági ág a belkereskedelem volt /évente átlag 416 Ft/fő/, míg a legmagasabb fejkvótája a kohászatnak volt, az előbbinek több mint kétszerese /923/fő/. Az iparon belül a foglalkoztatott létszám 75 %-a dolgozott olyan vállalatnál, ahol a létszámarányos jóléti alap 500 és 1000 Ft között mozgott, és csupán 85 vállalat, a létszám 2 %-a rendelkezett 200 Ft-nál alacsonyabb fejkvótával. Ez egyben arra is rámutat, hogy a jóléti alap nagysága igen szoros kapcsolatban van a vállalatnagysággal. Ez részben tradicionális magas ellátási szintet jelent, részben azonban a már említett külső - a vállalati érdeken túlmutató, azzal néha ellentétes tényezők - hatására vezethető vissza.

A vállalati szociális feladatok ellátását azonban nem lehet egyszerűen a forrásképződés nagyságával reprezentálni. A vállalati szociálpolitika érdemi jellemzője a juttatások vállalaton belüli elosztása. Ebből a szempontból vizsgálva a kép korántsem nevezhető derűsnek. A Központi Népi Ellenőrzési Bizottság felmérése szerint, de még az elsősorban a pénzügyi lebonyolítást vizsgáló revizori jelentések alapján is megállapítható, hogy a vállalati dolgozók fele egész egyszerűen nincs tisztában a vállalati szociálpolitika adta lehetőségekkel. Ebből viszont az is következik, hogy a juttatások a vállalatokon belül a dolgozók bizonyos köreire koncentrálódnak. Jellemző, hogy a vállalati üdültetésben a dolgozóknak csak mintegy 10-15 %-a, és a kiadások között legnagyobb súllyal szereplő üzemi étkeztetésben is csak mintegy 30 %-uk vesz részt.

A vállalatok közti kiegyenlítődés tehát a rendszer működésével fokozódott. A vállalaton belüli elosztás javulásáról azonban érdemi és megbízható információval nem rendelkezünk.

- . -

Az eddigiekben vázlatosan ismertettük az V. ötéves terv induló évében a szociálpolitikai munkamegosztásra jellemző adatokat, különös tekintettel a vállalati szociális tevékenységre. A továbbiakban néhány kérdésben megkíséreljük a jelenlegi helyzetet kritizálni, és az esetleges megoldási módokra javaslatot tenni.

A szociálpolitikai munkamegosztás egyik legkritikusabb pontja volumenénél és jelentőségénél fogva az üzemi étkeztetés. Valójában arról van szó, hogy a vállalatok ezzel olyan szociális funkciót is ellátnak, amelyet az első részben megoszthatatlannak minősítettünk. A vállalatok ugyanis nemcsak a munkahelyen történő étkeztetés feltételeit biztosítják, hanem az étkezési költségekhez is hozzájárulnak. Ez nem minősíthető másnak, mint speciális árkiegészítésnek - az árkiegészítések szociálpolitikai funkciója egyébként társadalmi méretekben is megkérdőjelezhető -, amelynek révén a nem egy esetben központilag már amúgy is dotált élelmiszerekhez a vállalati dolgozók viszonylag szűk köre még kedvezőbben juthat hozzá. Ez azt jelenti, hogy egyes dolgozók, akik szubjektív vagy objektív okok miatt nem vesznek részt az üzemi étkeztetésben, a hozzájárulás mértéke szerint havi 50-300 Ft-tal kevesebb jövedelmet realizálnak. Ezért véleményünk szerint a munkamegosztásnak csak olyan útja járható, amelyben a vállalatok csak az üzemi étkeztetés feltételeit kötelesek biztosítani, az étkeztetés költségeit azonban a dolgozóknak kell bérükből fedezni. Így megszüntethető az előbb említett és komoly feszültséget okozó társadalmi igazságtalanság, és a nem decentralizálható fogyasztói áreltérítések rendszere megmarad a központi költségvetés feladatának.

A szociális juttatások, a segélyek jelenlegi elosztási rendszere sem megnyugtató. A nagycsaládosok, az alacsony nyugdíjak támogatása nem tekinthető a gazdálkodó szervek feladatának. Egyrészt az alacsony jövedelmű rétegek életszínvonalának javítása nem függhet egy-egy vállalat anyagi lehetőségeitől, döntéseitől, másrészt azt egységesen, központilag kell szabályozni. A jelenlegi gyakorlat ugyanis szándékainkkal ellentétben kétszeres preferálást is eredményezhet, de nem tudja kiküszöbölni azt sem, hogy ellátatlan személyek, "fehér foltok" maradjanak.

Itt jegyezzük meg - bár ez a vállalati szociálpolitika majd teljes egészére vonatkozik -, hogy a vállalati juttatások elosztási mechanizmusa, elvei eltérőek az általános elosztási kritériumoktól. Világos, hogy a rászorultságot, az indokoltságot a vállalati szociálpolitika egy szűkebb közösség életviszo-

nyai alapján határozza meg. Így adott esetben olyan dolgozók is részesülhetnek segélyben, akik a társadalmi minimumnál magasabb jövedelmet élveznek, csak a vállalatban belüli relatív elmaradásuk jelentős. Más oldalról, a szükösen rendelkezésre álló javak /juttatások/ elosztásánál a gazdálkodó szervek nyilvánvalóan előnyben részesítik a termelőmunka szempontjából "fontos" dolgozókat. /Ez a mozzanat részben a bérszabályozás, pontosabban a vállalati bérezés gyengeségeire, nivellálásra való hajlamára is utal, de ha e terület teljesen szándékainknak megfelelően működne, akkor is számolni kellene a vállalati elosztáspolitikai irányultságával./

Felmerülhet a kérdés, hogy van-e egyáltalán létjogosultsága a vállalati szociálpolitika körében a pénzbeli juttatásoknak. Meggyőződésünk, hogy igen, de a jelenleginél sokkal szűkebb körben. Olyan területen és esetekben, ahol és amikor:

- a pénzbeli támogatás szükségességének elbírálása csak a közvetlen környezetben lehetséges. Ilyennek lehetne például tekinteni a bevonulási segélyt, amely központilag nem elbíráható és nem minden esetben indokolt;

- a pénzbeli juttatások termeléspolitikai orientáltsága nem szül társadalmi feszültségeket. Ennek megítélése már bonyolultabb, hiszen itt valójában már a vállalati jövedelempolitikáról van szó.

A vállalati szociális tevékenység egyik neuralgikus pontja a sportcélok finanszírozása. A vállalati dolgozók sportolási lehetőségeinek biztosítása és támogatása kétségbevonhatatlanul része a munkaerő tágran értelmezett ujratermelési folyamatának. A problémát a minőségi sport jelenti. Egyes esetekben bizonyos sporttevékenységek finanszírozása a legközvetlenebbül összefügg a vállalatok értékesítési politikájával, reklámtevékenységével /például - valóságos példa - egy hajógyár vitorlás klubja/. A kérdés nem az, hogy előnyös-e a fenntartása, hanem az, hogy lehet-e - világos, hogy nem - a vállalat szociálpolitikájának részeként kezelni. /Megjegyezzük, hogy ezt nem finanszírozási szempontból tekintjük elsődlegesnek, bár ez sem elhanyagolható kérdés, hanem a megítélés oldaláról./ Az élsport

egy része azonban még ilyen jellegűnek sem tekinthető. Utalnunk kell ismét a helyi szervek formális és informális befolyásoló szerepére, mint amely a vállalatoktól a tevékenységek finanszírozását kikényszeríti. A Váci Híradástechnikai Anyagok Gyára például a Váci Híradás NB II.-be kerülésekor csak nyomatékos felkérésre volt hajlandó sportcélu ráfordításait növelni, s minthogy erre nem volt elegendő pénzügyi fedezete, ezt csak preferenciával volt képes megoldani. Ez az eset - amely korántsem kivétel - azért érdemes említésre, mert jól példázza, hogy e feladatokat végső soron döntően központi pénzekből finanszírozzák, melyeket a vállalatok a dolgozók érdekeire való hivatkozással szereznek - ti. hogy másként kénytelenek lennének a juttatási színvonalat csökkenteni./

A kulturális feladatoknál az előzőhöz hasonló problémák figyelhetők meg. E két területre együttesen azt a tanulságos szűrhetjük le, hogy a vállalati kollektívák ellátását szolgáló intézmény- és juttatási rendszereket egyértelműen el kell határolni a területi feladatokról. Csak így biztosítható, hogy a vállalatok betöltsék szerepüket a dolgozók szociális igényeinek kielégítésében. Ez a feltétele annak is, hogy érvényesülhessen a kollektívák kontrollja az ilyen természetű vállalati döntések felett.

A gyermekintézmények vállalati működtetése sajátos, de a jelenlegi körülmények között elkerülhetetlen kompromisszum eredménye. Tudomásul kell vennünk, hogy a munkavállalók igényei és a vállalatok munkaerőigénye érdekeltté teszi az utóbbiakat e feladat vállalásában. Ennek természetesen vannak hátrányai, hogy tudniillik a gyermekintézmények telepítése nem optimális, a munkahelyhez és nem a lakóhelyhez kötődik, s hogy az ellátási színvonal jelentősen differenciálódik.

Összességében a szociálpolitikai munkamegosztást annak az alapelvnek a jegyében kellene szervezni, hogy a gazdálkodó szervezetek csak olyan feladatokat vállaljanak magukra, amelyek termeléspolitikai érdekeikkel rövidebb-hosszabb távon egybeesnek. Nem lehet célunk, hogy a vállalatokat "szociális intézményekké" alakítsuk át. A vállalatok elsődleges feladata a hatékony, jövedelmező termelés és gazdálkodás, minden egyéb tevő-

kenységük csak ennek függvényében értelmezhető. Megalapozatlan-
nak, tévesnek és főként károsnak tartjuk azt a szemléletet - és
ma már néhol gyakorlatot is -, hogy a szocialista vállalat ebből
a szempontból különbözik a tőkés vállalkozástól. A különbség
nem ebben van, hanem a termelési eszközök társadalmi tulajdonán
felépülő szocialista társadalomban, mint a vállalatok közegében.
/Nem tagadható természetesen, hogy a szocialista vállalatoknak
éppen a társadalmi tulajdon alapján kedvezőbb lehetőségeik van-
nak a vállalati szociálpolitikai tevékenység terjedelmének nö-
velésére./ A szocialista társadalom feladata azonban éppen a
szociális feszültségek feloldása. Erre pedig csak akkor van mód,
ha a vállalatok elsődlegesen a gazdaságos termelésre koncentrá-
nak, ellenkező esetben a szociális feszültségek lokális, tehát
differenciált feloldása mellett a társadalmi egyenlőtlenségek
fokozódni fognak. A vállalatok nyereségorientáltságának gyengü-
lése egyben a jövedelemképződést is csökkenti, így e feszültsé-
gek feloldására a források sem biztosíthatók.

Dr. BOGNÁR GÁBOR

A TANÁCSI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK SZOCIÁLPOLITIKAI
TEVÉKENYSÉGE SZEGED VÁROSÁBAN

E dolgozatban a hivatali ügyintézés gyakorlatát igyekeztem feltérképezni, és így alapvetően két megoldás között választhattam: az ügyfél szemszögéből egy szociografikus leírás kínálkozott egyik járható utként, míg a másik lehetőséget a szociálpolitikai "ügyek" utjainak leírása jelentette a hivatali szervezeten belül. Ez utóbbit tekintettem feladatomnak. A hatósági ügyintézésen túl a tanácsi intézmények irányításának kérdésével annyiban foglalkoztam, amennyiben azt az irányítási munkát a szociálpolitika területéhez sorolták. Általában azt tekintettem szociálpolitikai tevékenységnek, hatósági ügyekben is, amit az illetékes egységek vezetői maguk szociálpolitikai tevékenységnek címkéztek. A definíció kérdése azután az anyaggyűjtés folyamán szorosan összefonódott az anyaggyűjtés módszerének kérdésével.

Alapmódszerem a vezetőkkel és beosztott ügyintézőkkel folytatott interjú /melyre leginkább a "strukturálatlan" jelző illik/. A sorozatot a hierarchia magasabb szintjeiről "lefelé" haladva folytattam. Az igen változatos feltételek mellett a változó taktikákkal folyó beszélgetések egyetlen közös szerkezeti vonása az indítás. A beszélgetés kezdetén jeleztem: az iránt érdeklődöm, hogy az adott egység milyen szociálpolitikai tevékenységet végez. A kérdést igyekeztem mindig olyan kontextusba helyezni, ami érzékeltette a "nem hivatalos" jelleget. /Általában az egész interjút igyekeztem megoldani a legkevesebb direkt kérdéssel, és inkább átfogalmazást, összefoglalást és főként nagyon sok megerősítést használtam./ A fenti indításra a partnerek kétféleképpen reagáltak. Ahol a szociálpolitikai tevékenység az adott szervezeti egység számára jogszabályokban is körvonalazott módon jelentkezett /mint pl. az egészségügyi

szakigazgatási szervnél/, ott azonnal tételes felsorolást kaptam e tevékenységekről. Ahol a szervezeti egység nem kapott saját tevékenységére vonatkozó konkrét utmutatást a szociálpolitikai ügyek körét illetően, ott igyekeztek inkább tágan értelmezni a szociálpolitikát, és végül nagyon sok mulott azon, hogy az óvatosan megfogalmazott kijelentésekből mit erősítettem meg tudatosan vagy tudattalanul, illetve minek szenteltem kevesebb figyelmet. A "szociálpolitikai tevékenység" fogalma így interakciók sorozatában alakult, ahol én szociálpolitikai tevékenységnek tekintettem egyrészt a nem-piaci, redisztributív jellegű juttatások, kedvezmények és szolgáltatások feletti rendelkezést, másrészt minden olyan tevékenységet, melynek közvetlen célja, hogy elérhetővé tegye e juttatásokat stb. a potenciális igénybevevők számára.

Az interjúkat közvetlenül nem használtam fel. Elsődleges céljuk az volt, hogy átlátást szerezzek a terület felett és "olvasni" tudjak az ügyiratokból, kiválasztva a bemutatásra is érdemes pontokat. Az interjúk mellett tehát az ügyiratok tanulmányozása volt a másik módszer, amellyel az ügyintézés gyakorlatába betekinhettem. Természetesen mindemellett felhasználtam még a rendelkezéseimre bocsátott tanácsi dokumentumokat.

Az induláshoz elengedhetetlen a Szeged Megyei Városi Tanács szakigazgatási szerveinek és hivatali apparátusának rövid szervezeti áttekintése. A harmadik tanácstörvény - az 1971. évi I. törvény - kimondta a megyei városi kerületi tanácsok megszünését, s a volt kerületi tanácsok helyére a megyei városi tanács kerületi hivatalai léptek, mint az első foku hatósági ügyintézés szervei. Ugyanez a jogszabály lehetővé tette, hogy a megyei városi tanács meghatározott ügycsoportok intézését a város egész területére kiterjedő illetékességgel egy kerületi hivatalon belül működő egységre bizza. A szegedi tanács végrehajtó bizottsága is élt a lehetőséggel: a harmadik kerületi hivatal keretében működő egészségügyi osztályt pl. felruházta a város egész területére kiterjedő illetékességgel. A többi kerületi hivatalban nem működött egészségügyi osztály, így ezek az idetartozó ügycsoportokban a harmadik kerülethez irányították ügyfeleiket. Ebben a rendszerben külön gondot okozott az ügyin-

tézés egységesítése azokban az ügyekben, melyeknek minden kerületben az adott kerületi hivatal maradt illetékes gazdája. A képletet tovább bonyolította az időközben közigazgatás szempontjából Szeged városhoz csatolt községek helyzete, ahol a helyi tanács maradványaként helyben maradt az első foku hatósági ügyintézés, és innen a hatásköri elvonás fokozatosan és községenként különböző mértékben történt meg.

Ezt a nehezen áttekinthető helyzetet változtatta meg 1979. január 1-i hatállyal a Szeged Megyei Városi Tanács 30/1978. T. számú határozata, mely új első foku tanácsi szervezetként létrehozta a Szeged Megyei Városi Tanács Végrehajtó Bizottság Hivatalát /a továbbiakban: Hivatal/. A Hivatal működési területe megegyezik Szeged város területével. Az átszervezés gyakorlatilag a kerületi hivatalok összevonását jelentette, de természetesen többet is egyszerű összevonásnál. Mindez nem érintette a másodfoku hatósági jogkört gyakorló vb szakigazgatási szervek helyzetét.

Az így kialakult szervezeti rendszert vázolom alább, a tanács és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló 1/1980. sz. tanácsrendelet /megalkotta a Szeged M. V. Tanács 1980. október 23-án tartott ülésén, hatályba lépett 1981. január 1-én/ és a Szeged M.V. Tanács V.B. Hivatalának ügyrendje /jóváhagyva a 89/1981. V. B. sz. határozattal/ alapján. Aláhuzással jelöltem meg azokat az egységeket, melyek a szociálpolitikai tevékenység szempontjából jelentősek és róluk a későbbiekben szó esik. Az első foku szervezet a Hivatal: önálló hatáskörű, egyszemélyi vezetés alatt álló államigazgatási szerv, mely a végrehajtó bizottságnak közvetlenül alárendelten működik, annak irányítása alatt áll. A Hivatal a következő belső szervezeti egységekre tagozódik: /a belső szervezeti egységek nem önálló jogi személyek/

1. A Hivatal elnöke

2. Titkárság

a/ általános adminisztratív csoport

b/ ügyfélszolgálati iroda

3. Egészségügyi osztály
 - a/ szociálpolitikai csoport
 - b/ egészségügyi csoport
4. Építési és közlekedési osztály
 - a/ építési csoport
 - b/ telekgazdálkodási csoport
 - c/ közlekedési csoport
 - d/ építésfelügyeleti csoport
5. Igazgatási osztály
 - a/ anyakönyvi és népességnyilvántartási csoport
 - b/ gyámügyi csoport
 - c/ általános igazgatási csoport
 - d/ szabálysértési csoport
 - e/ ipari-kereskedelmi és mezőgazdasági csoport
6. Pénzügyi osztály
7. Lakás- és helyiséggazdálkodási osztály

A Hivatallal, illetve annak belső egységeivel a vb szakigazgatási szerv a hatósági ügyintézés során mint másodfoku hatóság közvetlen kapcsolatot tart. Nem hatósági ügyekben a szakigazgatási szerv vezetője a Hivatal elnökének útján tart kapcsolatot. A végrehajtó bizottság szakigazgatási szervei:

1. Egészségügyi osztály
2. Építési és közlekedési osztály
3. Igazgatási osztály
4. Ipari osztály
5. Kereskedelmi osztály
6. Mezőgazdasági és élelmezésügyi osztály
7. Munkaügyi osztály
8. Művelődésügyi osztály
9. Pénzügyi osztály
10. Személyzeti és oktatási osztály
11. Tervosztály
12. Testnevelési és sportfelügyelőség
13. Titkárság, gazdasági osztály
14. Titkárság, szervezési és jogi osztály

A tanácsstörvénnyel összhangban a szakigazgatási szervezet felett a tanácselnök gyakorol általános felügyeletet, a végrehajtó bizottság titkára pedig a törvényességi felügyeletet látja el a tanácsi hivatal és a szakigazgatási szervek működése felett, és az eljárási szabályok szerint ugyancsak ő bírálja el a szakigazgatási szerv másodfoku határozata ellen előterjesztett felülvizsgálati kérelmet. A két tanácselnök-helyettesnek a szakigazgatási munka felügyeletében saját feladatai vannak, ezeket ágazati megosztás szerint végzik. Mivel a feladatok csoportosítása szemléletli jelentőségű lehet, érdemes egy pillantást vetnünk a szervezeti és működési szabályzat 63. §-ára, mely szerint a tanácselnök-helyettesi saját feladatok megosztása a két helyettes között a következő:

- a/ tervgazdasági, pénz- és munkaerő-gazdálkodási, városfejlesztési és kommunális ellátási, helyi közlekedési és vízügyi, környezetvédelmi, helyi termelési, szolgáltatási és áruellátási ügyek /az élelmiszergazdaság kivételével/;
- b/ élelmiszergazdasági ügyek, oktatási, közművelődési, munkaerőképzési, egészségügyi, testnevelési és sportfeladatok, valamint az e körben fenntartott intézményhálózat működtetésének ügyei, a társadalompolitikai teendők koordinálása.

Tanácsi testületi szinten a városi tanács által létrehozott hat bizottság közül kettőnek a tevékenysége kapcsolódik az igazgatási szervek szociálpolitikai feladataihoz: a művelődési és ifjúságpolitikai bizottságé, s az egészségügyi és szociális bizottságé.

A szociálpolitikai ügyek zöme az igazgatási apparátusban két vonalon jelentkezik. Egyrészt az egészségügyi hatósági szervezetben, mely a "felnőttvédelmi szociális gondoskodás" feladatait látja el. Általános első foku hatóság a Hivatal egészségügyi osztálya. Másodfoku szerv az egészségügyi szakigazgatási szerv, vagyis a vb egészségügyi osztálya.

A tanácsi államigazgatásban a szociálpolitikai munka másik nagy területe a gyámhatóság, melynek tevékenysége nem any-

nyira a szociálpolitikai ellátások rendszerének bonyolultságával, mint inkább a szociálpolitikai munkát is igénylő ügyek nagy számával és rendkívüli összetettségével tűnik ki. Az első foku gyámhatóság a Hivatal igazgatási osztálya, ahol a gyámügyekkel kapcsolatos ügyintézői teendőket külön gyámügyi csoport végzi. Másodfoku gyámhatóság a vb igazgatási osztálya, ahol egy előadó van megbízva a gyámügyek vitelével.

A leírást e két nagy terület szociálpolitikai tevékenységével kezdem, a végére hagyva a többi ügyintézési egységnél jelentkező, arányaiban szerényebb szociálpolitikai feladatokat.

Eredeti szándékom volt még, hogy felkutassam a szakigazgatási apparátusok között a szociálpolitikai feladatok ellátása során működő munkakapcsolatot: erről teljesen le kellett mondanom. Az ügyintézés elkülönült apparátusok külön "csöveiben" fut, és ezek között nincs közlekedés. Még csak azt sem lehet megállapítani, hogy van-e jelentősége a kérdésnek, hiszen az ügyfelek körének átfedéseit nem ismerjük.

A. "Felnőttvédelmi szociális gondoskodás" az egészségügyi apparátusban

Az egészségügyi miniszternek "Az egészségügyi osztály feladata, hatásköre, hatósági jogköre" tárgyában kiadott 32/1971/Eü.K. 17./Eü.M. sz. utasítása körvonalazza a "felnőttvédelem" körébe tartozó szociális gondoskodás" feladatait: az egészségügyi apparátusban ez a hivatalos megjelölés teljes mértékben fedi a szociálpolitikai tevékenységként értelmezett aktivitások körét. A V.B. Egészségügyi Osztályának ügyrendje, illetve annak 2. számú melléklete tételenesen felsorolja az e körbe eső feladatokat. Az apparátus gyakorlatáról a pusztán felsorolásnál többet mond a következő csoportosítás /a V.B. Egészségügyi Osztálya szociálpolitikai csoportvezetőjének tájékoztatása alapján/:

A felnőttvédelmi szociális gondoskodás területei

I. Területi szociális gondoskodás

- a/ az állami támogatásra szorulóknak anyagi ellátása
1. rendszeres segélyezés /teljes összegű és részösszegű rendszeres szociális segély, kiegészítő segély, tsz. szociális segély, vakok rendszeres szociális segélye, "központi szociális segélyek" megállapítása/;
 2. rendkívüli segélyezés /rendkívüli szociális segély, fegyintézetből szabadultak szociális segélye és kölcsöne, közköltségen történő temetés, temetési segély, elemi károsultak segélyének megállapítása/;
- b/ egyéb szociális juttatások megállapítása /rendszeres szociális járadék és átmeneti segély, egyszeri anyagi jutalom, munkaviszonyban nem állók anyasági segélye, lakbér-kiegészítés visszatérítése, katonai családi segély, tartalékosok jövedelempótló segélye, vakok személyi járadéka, térítésmentes üzemanyag-utalvánnyal kapcsolatos ügyintézés, szociális intézetbe, öregek napközi otthonába történő beutalás, házi szociális gondozásba vétel, szociális étkeztetés, közgyógyellátásra való jogosultság megállapítása/.

II. Intézeti szociális gondoskodás

Ennek feladatait két un. egyesített szociális intézet látja el; működésüket később csak érintőleg tárgyaljuk. Ezek szakmai irányítását és felügyeletét a V.B. Egészségügyi Osztálya látja el.

A területi szociális gondoskodás ügyeiben első fokon a Hivatal Egészségügyi Osztálya jár el, és csak másodfoku döntés szüksége esetén kerülnek a V.B. Egészségügyi Osztálya elé. /Kivételt képeznek a szociális intézményi gondozás megszüntetésével és áthelyezéssel kapcsolatos ügyek, ahol az utóbbi gyakorolja az első foku hatósági jogkört./

A fenti csoportosítás szerint előrehaladva vegyük szemügyre először az állami támogatásra szorulóknak anyagi ellátásának gyakorlatát.

A rendszeres segélyezés ügyei

Az alapul szolgáló jogszabályok: 2/1969. EüM sz. r. az ezt módosító 4/1970. EüM sz. r. és a 6/1975./EüM sz. r., egységes szerkezetben megjelent az Egészségügyi Közlöny 1976. 18. számában, valamint a központi szociális segélyekről szóló 90.310/1970. EüM sz. utasítás. Az ügyintézés döntő többségét a Hivatal Egészségügyi Osztálya végzi, másodfokon ez az ügycsoport elenyésző arányban van jelen.

A rendszeres szociális segélyben részesítettek 11 éves statisztikája a következő képet mutatja:

1971. évben	422 fő	1976. évben	461 fő
1972. "	422 "	1977. "	456 "
1973. "	419 "	1978. "	436 "
1974. "	401 "	1979. "	442 "
1975. "	477 "	1980. "	446 "
		1981. "	428 "

Az 1975-ös növekedés a város közigazgatási területének növekedéséből ered: az öt Szeged környéki község, mint a bevezetőben szó esett róla, ekkor csatlakozott a város közigazgatási rendszeréhez, és az egészségügyi feladatok ellátását rögtön át is vette tőlük az ekkor még Szeged Megyei Városi Tanács III. Kerületi Hivatalának keretében működő, az egész városra kiterjedő illetékességgel rendelkező egészségügyi osztály. Ezt figyelembe véve csökkenő trend rajzolódik ki, melynek legvalószínűbb magyarázata, hogy azonos vagy akár javuló felderítő munka mellett is csökkenően van azoknak az idős embereknek a száma, akik nem szereztek semmilyen címen nyugellátásra jogosultságot, és így rendszeres segélyezésre szorulnak.

A segélyösszegek megállapítása a mindenkori jogszabályi maximum^{x/} szerint történik, így alakult ki a viszonylag magas szegedi segélyátlag:

^{x/} Jelenleg 1560 Ft.

Teljes összegű segély esetén	1980. évben	1 380 Ft
/melyet jövedelemmel nem ren-	1981. "	1 465 Ft
delkezők kapnak/ 1 főre havi:		
Részösszegű segély esetén	1980. évben	860 Ft
/alacsony jövedelem mellett/	1981. "	924 Ft
1 főre havi:		

Bár formailag a rendkívüli segélyezés körébe tartozik, itt kell kitérnünk a szegedi egészségügyi apparátusnak arra a sajátos gyakorlatára, mely a rendszeres segélyezettek életkörülményeit a rendkívüli segélyezés eszközeivel is igyekszik javítani. Hivatalból és automatikusan rendkívüli segélyezésre szorulóknak ítélnek minden rendszeres segélyezettet. A rendkívüli szociális segélyről szóló rendelet szerint "Egy naptári éven belül ugyanaz a személy legfeljebb négy esetben részesülhet rendkívüli szociális segélyben". E megszorítás kereteit teljes mértékben kitöltve évi négy alkalommal hivatalból rendkívüli segélyt utalnak ki rendszeres szociális segélyben és vakok rendszeres szociális segélyében részesülő ügyfeleknek. Ez negyedévenként egy főre átlag 1400 Ft-ot jelent. Kiutalása a Hivatal Egészségügyi Osztályának gyakorlatában szorosan a rendszeres segélyek ügyéhez tartozik. Bár a rendkívüli segélyek ügyével más ügyintéző foglalkozik, a rendszeres segélyezetteknek ezt a juttatást "saját" ügyintézőjük utalja ki, mégpedig külön határozat nélkül, pusztán a bankposta utalványok kitöltésével és azzal, hogy a rendszeres segélyezettek nyilvántartási kartonjára rávezeti a rendkívüli segély összegét. Egy munkaértekezleten született döntés nyomán a következő negyedévtől ez annyiban fog változni, hogy minden ilyen ügyben külön egyszerűsített határozatot kell hozni a rendkívüli segély kiutalásáról /ez gyakorlatilag negyedévenként négyszáz-egynéhány stencilezett határozat kitöltését, iktatását és postázását jelenti/.

Miután - az alább részletezendő módon - határozat született rendszeres szociális segély megítéléséről, a segélyezettet kartonos nyilvántartásba veszi a Hivatal Egészségügyi Osztálya. /A rendszeres segélyezettek kivül kartonos nyilvántartásban szerepelnek a szociális étkeztetésben részesülők is,

bár az igénybevevők köre jelentős átfedést mutat./ A kartonon havonta vezetik a kiutalt összeget, és ugyanide, de elkülönítve rávezetik a rendkívüli segély címén kiutalt összegeket is. Ennek a külön tartásnak akkor van jelentősége, ha a segélyezett meghal és hagyaték marad utána. A rendszeres segély erejéig ugyanis a Hivatal hagyatéki igényt érvényesít, míg a rendkívüli segély nem visszatérítendő juttatás. Az ügyfél halála esetén tehát a rendszeres segélyezéssel megbízott ügyintéző összeadja a kartonon szereplő összes segélyösszegeket, ebből levonja a rendkívüli segély címén kiutaltakat - és az egész ügyet átadja a Hivatal igazgatási osztályán az igény érvényesítésével megbízott ügyintézőnek, aki nem ritkán hosszú bírósági csatározásra kényszerül az időközben jelentkezett örökösökkel.

A segélyezési ügyek ritkán - az ügyintézők különböző becslései szerint 10-20 %-ban - indulnak írásbeli beadvánnyal, és a rendszeres segélyek esete sem kivétel. Az ügyintézők be nyomása az, hogy ha az ügyfél tudomást szerez valamiféle szociális segélyezésről, akkor meglehetősen biztossággal megtalálja az egészségügyi osztályt, és inkább személyesen jelentkezik ügyfélfogadási időben, semmint megkockáztasson egy bizonytalanul megszerkesztett és számára bizonytalan sorsu beadványt. /Hogy az ügyfelek honnan szereznek tudomást a segélyek lehetőségéről? Az ügyintézők tapasztalatai szerint jórészt egymástól./

Az esetek többsége tehát félfogadási időben, jegyzőkönyv felvételével indul. Az ügyintéző kérdéseire adott válaszokból körvonalazódik, hogy az ügyfél milyen ellátásra lehet jogosult. Mivel az általános esetben szóba jöhető juttatási formák a Hivatal Egészségügyi Osztályán négy ügyintéző között öszlanak meg, előfordul, hogy azonnal négy jegyzőkönyv szüleik. A jegyzőkönyvek szüszavuan fogalmaznak, a kérés tárgyát és a legszükségesebb adatokat tartalmazzák, rövid indoklással: több felesleges is lenne, hiszen az érdemi döntésig még legalább egy környezet-tanulmányt kell végezni. Az ügyfél személyes megjelenése és a jegyzőkönyv felvétele az ügyintéző számára mindenképpen előnyösebb: rögtön tisztázható, hogy mit kér az ügyfél, milyen ellátásra lehet esélyes, és azonnal meg lehet beszélni a környezet-tanulmány időpontját is.

Következő lépés tehát a környezettanulmány. Környezettanulmányt kell lefolytatni a segílyt kérőnél, és ha külön élő eltartásra kötelezhető hozzátartozói vannak, azoknál is. Ha a hozzátartozók nem Szegeden élnek, a lakóhelyük szerint illetékes tanácsi szakigazgatási szervet kell felkérni, hogy folytasssa le a környezettanulmányt, és küldje meg a Hivatal Egészségügyi Osztálya részére.

A környezettanulmány stencilezett úrlapra készül, tehát nem belletrisztikus remeklés. Szigoruan a lakás- és jövedelmi viszonyok alapvető adatait tartalmazza: jövedelemnek számít gyakorlatilag bármilyen formában jelentkező megélhetési forrás. A környezettanulmány mellett, ha az eltartásra kötelezhető hozzátartozónak munkáltatója van, a munkáltatótól az ügyintéző éves kereseti kimutatást kér. Ha a hozzátartozó háztartásában az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg a mindenkori nyugdíjminimumot, tartásra képtelennek minősül. Ha a munkáltató vagy a társzakigazgatási szerv késlekedik a válasszal, 30 napra megszületik a "Kérelem elbírálásához szükséges a tartásra köteles hozzátartozóról környezettanulmány elvégzése, valamint jövedelemigazolásaik beszerzése, ezek megérkezéséig érdemi döntést hozni nem lehet" indoklással ellátott határozat az ügyintézési határidő meghosszabbításáról. A rendszeres segílyt megállapító határozat késése miatt az ügyfelet nem éri összezszerű kár: a segílyt mindig a kérelem benyújtását követő hónap első napjától állapítják meg, és a határozat kimondja az azonnali végrehajtást, vagyis felkéri a Hivatal Pénzügyi Osztályát, hogy a visszamenőleg járó összeget postai uton azonnal fizesse ki.

Az érdemi döntést nemcsak a környezettanulmányok és kereseti kimutatások beszerzése késleltetheti. Álljon itt példaként egy ügy, amely máig sem nyert jogerős befejezést, bár az ügyet indító jegyzőkönyv dátuma: 1982. február 5. Az ügyfél 62 éves cigányember, aki egész életében alkalmi munkákból élt, nyugelátáshoz szükséges szolgálati időt nem szerzett. Az ügyfélfogadási időben felvett jegyzőkönyvből: "Kérem, hogy részemre rendszeres segílyt megállapítani sziveskedjenek. Jövedelmem nincs, egészségi állapotom miatt dolgozni nem tudok. Anyám és feleségem segílyből él, más tartásra kötelezett hozzátartozóm nincs."

Ismétlem: február 5. A környezettanulmány négy napon belül megszületik, de az ügyintéző addig nem tehet semmit, amíg az ügyfél munkaképtelenségét /legalább 67 %-os rokkantság/ a szakértői bizottság meg nem állapította. Határozat születik tehát az Országos Orvosszakértői Intézet /OORSZI/ I. foku Orvosi Bizottsága elé utalásról február 10-én. A szakvélemény kelte: április 15. A dátum mellett érdekes a szakvélemény tartalma is: 50 %-os végleges rokkantságot állapít meg. Ügyintézői tapasztalat: a felet rá kell beszélni a fellebbezésre, mert a II. foku bizottság meg fogja állapítani a 67 %-ot.

Tény, hogy az OORSZI elé utal ügyek rendszeresen és "megbízhatóan" késnek, a határidők emiatt történő rendszeres túllépését az osztályon már ügyészi tételes vizsgálat is kimutatta - az illetékes ügyintéző egyébként 4-5 napos átlagos határidővel dolgozik.

A rendszeres szociális segélyek mellett a többi rendszeres segélyezési forma elenyésző arányu munkát jelent. A kiegészítő segély lehetőségével /ha egyik házastárs már teljes összegű rendszeres segélyt kap, a másiknak meghatározott összegű, havi 960 Ft + 290 Ft jövedelemkiegészítés, kiegészítő segély adható/ már nem él a hatóság: mindkét rászoruló házastársnak teljes összegű segélyt ítélnék meg. A vakok foglalkoztatása olyannyira megoldott, hogy közülük ma már mindenki megszerzi a nyugdíjra való jogosultságot. Jelenleg 9-en részesülnek vakok rendszeres szociális segélyében, de a múlt évben már csak egyetlen új segélymegállapítás született: ez is olyan módon, hogy egy rendszeres szociális segélyezett vesztette el a szeme világát. /Az átsorolás azért érdekes, mert a vakok rendszeres szociális segélyét nem tanácsi, hanem központi nyugdíjalapból folyósítják./

A rendkívüli szociális segélyekről

Alapjogszabály: 4/1968./VII.12./EÜM sz. rendelet, a 37/1968./Eü.K.14./EÜM sz. ut. és az ezt módosító 9/1982.EÜM./Eü.K. 4./ sz. utasítás.

A rendkívüli segélyezési ügyek legutóbbi két évi statisztikája a következő képet mutatja:

1980. évben 1963 ügyben 2 134 000 Ft-ot használtak fel,
 ebből 1741 ügyben 1 872 000 Ft értékben rendszeres segély
 és 7 ügyben 14 000 Ft értékben vakok rendszeres
 segélyének alanya volt a rendkívüli segélyben részesített sze-
 mély, tehát 215 olyan ügy volt, ahol a segélyezett nem része-
 sült rendszeres segélyezésben. A rendkívüli segélyek átlagössze-
 ge 1087 Ft.

1981. évben 2015 ügyben 2 874 000 Ft-ot használtak fel,
 ebből 1682 ügyben 2 520 000 Ft értékben rendszeres segély
 és 19 ügyben 38 000 Ft értékben vakok rendszeres
 segélyezésének alanya volt az igénybevevő, tehát tisztán 314
 rendkívüli segélyezési ügy marad, melyben a segélyezett nem ala-
 nya egyttal rendszeres segélyezésnek is. 1981-ben a segélyek
 átlagösszege 1426 Ft, ami a rendkívüli segélyezés országos ada-
 taival összehasonlítva kiemelkedően magas.

A rendkívüli segélyezések többségét tehát a rendszeres segélyezettek negyedévenkénti rendkívüli segélyezése adja: ez, mint már szó esett róla, az ügyintézés gyakorlatában szorosban a rendszeres segélyezési ügyekhez tartozik.

A nem a rendszeres juttatás kiegészítéseképpen adott rendkívüli segélyek megítélésének útja hasonló a rendszeres segélyezésnél leirtakhoz. Az ügyeknek becslés szerint 80 %-a itt is a jegyzőkönyvvel indul. Beadványt inkább az ir, aki már egyszer részesült segélyezésben /és részére nem állapítható meg rendszeres segély/. Az érkező beadványok tartalma időnként egyfajta diszpécser-funkció vállalására készíti az ügyintézőt: tipikusan ilyenek pl. a kiskorú gyermeket eltartó szülők segélyezési kérelmei, melyeket a gyámhatósághoz kell továbbítani, vagy az eltartási szerződések ügyében született beadványok /a Hivatal Igazgatási Osztályához irányítani/, vagy a gondnokság alá helyezést kérők /az ügyfélszolgálati iroda hatásköre/.

A jegyzőkönyvvel vagy beadvánnyal induló eljárásokon túl előfordul hivatalból kezdeményezett segélyezés is. Ilyen eset, ha az öregek napközi otthonának vezetője kész környezettanul-

mányt küld, melyben javasolja rendkívüli szociális segély megállapítását. A Vakok Intézete is jelezni szokta, ha valakit segélyezésre érdemesnek ítél, és pártalapszervezetektől is érkeznek cimek. Az osztályon belül más ügyintézőktől is jöhet információ: tipikusan ilyen, amikor a házi gondozás ügyeivel megbízott ügyintéző jelez eseteket, illetve a rendszeres segélyezésekkel megbízott ügyintéző indítványozza a rendkívüli segélyezést arra az időre, amíg a határozat meghozatala az OOSZI szakvéleménye miatt késik.

Az ügy lefutása viszonylag egyszerű, ha nincs tartásra köteles hozzátartozó: ekkor egy környezettanulmány és a jövedelem igazolása céljából csatolt nyugdíjszelvény elég az érdemi döntéshez. /Gyakorlatilag csak nyugdíjszelvény jöhet szóba: ha az ügyfélnek munkaviszonya van, akkor eleve esélytelen rendkívüli szociális segélyre - segélyezze őt a munkahelyi szakszervezeti bizottság./ Ha az ügyfélnek tartásra kötelezett hozzátartozója van, úgy el kell kérni ezek címét, munkahelyük címével együtt. /Ez az a pont, amikor az ügyfelek egy megállapíthatatlan hányada visszavonja a segélykérelmet./

Ha a hozzátartozó Szegeden lakik, hivatalos idézést kap, hogy jövedelemigazolással együtt jelenjen meg az illetékes ügyintézőnél, aki e megjelenés alkalmával megbeszéli vele szociális helyzetét, fizetési kötelezettségeit /OTP-törlesztés, lakás-rezsi stb.; a gépkocsi már luxuscikk, a vele kapcsolatos kiadások nem veendő figyelembe/, hány eltartottról kell gondoskodnia, kötött-e eltartási szerződést /házingatlan van-e kilátásban/. Büntetőjogi felelőssége tudatában nyilatkoztatja megtakarított pénzéről - ez 5000 Ft felett tartásra képessé teszi a hozzátartozót, s így segélyre érdemtelené a kérelmező ügyfelet. Mégis nagyon ritkán fordul elő, hogy rendkívüli segélykérelmet határozatban el kell utasítani. Az érdemtelen kérelmezők - megbeszélés után - a kérelmet visszavonják. Évente csak minimális számu, öt-hat elutasító határozat rontja a statisztikát.

A hozzátartozó idézése egyébként a környezettanulmányt helyettesíti, illetve megjelenése során a környezettanulmány célját szolgáló stencilezett űrlapot tölti ki az ügyintéző. Az

illető hozzátartozók /gyakorlatilag zömükben a családjogi törvény szerint tartásra elsősorban köteles leszármazók, magyarul gyermekek, nagyon ritkán unokák/ többnyire munkaviszonyban állnak valahol, és délután fél öt előtt ritkán találhatók meg lakásukon.

Végül ha határozat születik az ügyben, ez az említett évi öt-hat kivétellel a segély kiutalásáról szól. A szokásos minimális segélyösszeg ma már 1500 Ft. A Hivatal Egészségügyi Osztálya saját jogkörében csak 1560 Ft-ig állapíthat meg segélyt: ezt meghaladó összeget az osztály javaslatára a Hivatal elnöke utalhat ki. Így határozat céljára két stencilezett formát használnak: egyikén az Egészségügyi Osztály vezető főorvosának, a másikon a Hivatal elnökének neve, és némi szükséges eltérés az indoklásban.

Vannak ügyek, ahol a kialakult gyakorlat alapján egyenlő eséllyel lehetne elutasítani vagy elfogadni a kérelmet. 1981. december 16-án nyugdíjas nő beadványa érkezik az osztályra, rendkívüli szociális segélyt kér. "Nyugdíjam 897 Ft, ebből kell eltartanom magam, ebben az évben lábműtétem volt, emellett még cukorbeteg is vagyok, amely külön kiadással jár." Az ügyfélnek, mint a nála felvett környezettanulmányból megtudjuk, él egy fia, így születik azután 1982. február 12-én határozat az alapeljárás felfüggesztéséről: "A gyermek anyagi és szociális helyzetének kivizsgálásáig az ügyben érdemi határozatot nem áll módomban hozni." A csatolt nyugdíjszelvényről közben megtudjuk, hogy az ügyfél nyugdíja valamivel magasabb, mint az a beadványban szerepelt. A gyerekekről is kiderül a legfontosabb: hogy háztartásában az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg az 1560 Ft-ot. Végül március 22-én kelt határozattal 1000 Ft rendkívüli segélyt kap az ügyfél - melyben a szokatlanul alacsony összeg jelzi, hogy határesetről van szó. A mérlegelés folyamatáról megtudhatunk valamit az indoklásból is: "A lefolytatott eljárás során megállapítást nyert, hogy a kérelmező nyugdíjas, havi nyugdíja 2001 Ft. Cukorbetegsége miatt diétás étkezésre van szüksége, s ez megemeli az étkezésre fordított kiadásait. Egy tartásra köteles gyermeke van, de ő két kiskorú gyermeket nevel, s így nem képes édesanyja támogatására."

A rendkívüli szociális segélyek esetében a segélyt kérő jövedelme meghaladhatja a nyugdíjminimumot /a tartásra köteles hozzátartozóé nem/, azt a megélhetéshez szükséges kiadásokkal együtt kell mérlegelni. A kialakult gyakorlat szerint 2000 Ft körül van az a jövedelmi határ, ami alatt az ügyfél még esélyes lehet segélyre. Röviden tekintsünk át egy másik nem-tipikus ügyet is, melyben elutasító határozat született, és ugyanolyan határeset, mint az előbbi. Egyik sem bonyolult ügy: ezek az akták általában nem duzzadnak nagyra. A rendkívüli segélyezés egyszerű ügy, minden eset külön előadói ivre kerül, és jogerős döntés után irattárban a helyük.

Kockás füzetlapon, egyenetlen betűkkel írott beadvány, kelte: 1982. február 5. "Kéréssel fordulok a Szociális Segélyező Bizottsághoz, hogy panaszomat legyenek szivesek figyelembe venni. Négy éve vagyok rokkantsági nyugdíjas, de idáig még tudtam könnyebb alkalmi munkát vállalni. Most egy éve műtöttek, és azóta nem tudok egyáltalán dolgozni. 2000 Ft nyugdíjat kapok és 1000 Ft-os albérletben lakom, elvált vagyok, van még egy kiskorú gyermekem, még tanul és ebből a kis pénzből kellene élni. Nagyon sűrűn vagyok kórházban, nem tudok gyógyulni az idegességtől. Elnézést kérek, hogy levélben írok, de most megint olyan betegségem áll fönn, hogy nem tudok menni sehová, 1-én jöttem ki a kórházból. Nagyon szépen kérem az Elvtársakat, legyenek szivesek valami segítséget nyújtani, ha lehetséges. Tisztelettel ...-né. Született ... 1934. ..."

Az ügyfélnek a beadvány alapján rendkívüli szociális segélyre lehetett kilátása. A környezettanulmány során kiderül, hogy két nagykorú gyermeke él más helységekből: két héten belül megérkezik mindkét környezettanulmány. Az egyik gyermek esetében 1566 Ft az egy főre jutó jövedelem - ennek alapján még nem minősítik tartásra képesnek. A másik gyermek környezettanulmányán már hosszabb szöveg szerepel: a fiú nyilatkozik, hogy utoljára a múlt hónap közepén látogatta meg anyját, ekkor adott is neki 500 Ft-ot, de anyja ebből 300-at visszaadott, mert csak egyszeri bevásárlásra kellett neki a pénz. Egyébként is, ha anyja kérne pénzt, bármikor küldene neki. Tervezi még azt is, hogy Szegedre költözik, együtt fog élni anyjával, és el fogja

tartani. Ennek nyomán születik az elutasító határozat, melynek indoklásából megismerhetjük a döntésnél releváns elemeket:

"...né a fenti címen fiával él együtt, aki jelenleg tanul és 430 Ft ösztöndíjat kap, míg kérelmező nyugdíja havi 2228 Ft. Albérletben él, melynek havi díja 1000 Ft. A lefolytatott eljárás során megállapítást nyert, hogy kérelmezőnek két tartásra köteles gyermeke van. Leányáról semmiféle adatot nem tud szolgáltatni, de fia, aki ...-on él, jegyzőkönyvbe nyilatkozta, hogy édesanyján tud, sőt rendszeresen szokott segíteni. Ezenkívül kérelmező várományosa egy örökségből származó nagyobb összegnek." Így esett el a kérelmező egyszeri 1500 Ft segélytől.

• A rendkívüli segélyezés egyéb formái /fegyintézetből szabadultak szociális segélye és kölcsöne, közkölségen történő temetés, temetési segély, elemi károsultak segélyezése/ ritkán fordulnak elő, és nem jelentősek az osztály munkájában.

A fegyintézetből szabadultak segélyezéséről és szociális kölcsönéről külön jogszabály rendelkezik: a 6/1976./Eü.K.12./ EüM sz. rendelet és ennek végrehajtási utasítása, a 18/1976./ EüM sz. utasítás. Segélyezési eset már nem is fordul elő, mivel a megyei bíróság mellett működő hivatásos pártfogók is rendelkeznek segélykerettel. Szociális kölcsön-ügyek még előfordulnak /egyszeri 800 Ft, négy havi törlesztésre/, ezek visszatérítése rendkívül bizonytalan.

Temetési segély /olyan személyek részére, akik eltemetnek valakit, bár temettetésre nek kötelezhetőek, ill. akiknek a köteles temettetés létfenntartásukat veszélyezteti/ ugyszintén nagyon ritkán, évi 4-5 esetben fordul elő. A hatóság szivebben él a közkölségen történő temettetés lehetőségével, a temetkezési vállalat ezekhez speciálisan kedvezményes szolgáltatásokat biztosít /olcsóbb ravatal, egyszerűbb koporsó/, melyeket magánszemély nem is vehetne igénybe. Általában közkölségen történő temettetésben részesülnek az elhunyt rendszeres szociális segélyezettek és az ismeretlen halottak.

Egyéb szociális juttatások megállapítása

A rendszeres szociális járadék és az átmeneti segély

munkaviszonyon alapuló juttatások, melyekben olyan csökkent munkaképességűek részesülnek, akik nem foglalkoztathatók munkaképességüknek megfelelően. Alapjogszabály: 1/1967.EüM-MüM-PM. sz. együttes rendelet. A Hivatal Egészségügyi Osztálya 1981-ben 124 fő szociális járadékban részesülő, és 20 fő átmeneti segélyben részesülő ügyfelet tartott nyilván. Az ügyek elvileg a munkáltatónál indulnak: ha a munkáltató saját körében nem tudja megoldani a foglalkoztatási rehabilitációt, felmond a dolgozónak és az ügyben keletkezett iratokat megküldi a Hivatal Egészségügyi Osztályának átmeneti segély vagy rendszeres járadék megállapítására. /Az alapvető különbség a két juttatási forma között, hogy átmeneti segély annak adható, aki 5 éven belül meg fogja szerezni a jogosultságot öregségi nyugellátásra: erre az átmeneti időre segélyként kapja a várható nyugdíjösszeg 75 %-át. A rendszeres járadék a már nem rehabilitálható csökkent munkaképességű dolgozók ellátása havonta a jogszabályban meghatározott összeggel, ami jelenleg 1420 Ft + jövedelemkiegészítés címén 290 Ft./

Gondot okoz a munkáltatók, ill. a nagyobb munkáltatóknál működő rehabilitációs bizottságok elégtelen működése e körben. Tekintsünk át egy ilyen jellemző esetet, amikor végül rendszeres szociális járadék került megállapításra. Az ügy a Hivatal Egészségügyi Osztályához címzett beadvánnyal indul. A kézzel, füzetlapra írott kérvényből idézünk, melynek kelte: 1982. január 24. "... szociális segélyt /aláhuzva/ járadékot legyenek szivesek kiutalni. Kérésemet az alábbiakkal indokolom. 1980. XII. hó óta súlyos beteg vagyok, ez miatt 100 %-os rokkantnak minősítettek. Jelenleg is kórházban fekszem. Rokkantsági nyugdíjban nem részesülhetek, mert csak 5 év és 316 nap szolgálati időm van az SZTK-nál bejelentve. Ezért Önökhöz fordulok segítségért."

Az osztály ügyintézője január 30-án azonnal négy átíratot készít. 1. A Társadalombiztosítási Igazgatósághoz, hogy közöljék az ügyfél szolgálati idejét. 2. Az OORSZI I. foku Orvosi Bizottságához: "sziveskedjenek decemberi szakvéleményüket osztályomnak másolatban megküldeni". 3. A városi tanács V.B. Munkaügyi Osztályának: "... kérem, sziveskedjenek közölni, hogy

nevezett részére egészségi állapotának megfelelő munkahelyet tudnak-e biztosítani". 4. A volt munkáltató /hatezer fős szege-di nagyvállalat, ahol rehabilitációs bizottság működik, de leg-alábbis kötelezően megalakult/ munkaügyi osztályának: "... ké-rem, sziveskedjenek közölni, hogy nevezett munkaviszonya a vál-lalatnál mikor és milyen címen szűnt meg, és a járadék megállá-pítását miért nem kezdeményezték." A válaszok megérkezéséig hát-ralévő időben az ügyintéző elvégzi a kötelező környezettanul-mányt.

Hamarosan befut a munkaügyi szakigazgatási szerv vála-sza: "... lakos részére 100 %-os munkaképesség-csökkenésének megfelelő munkahelyet nem tudunk biztosítani." Megérkezik a szakvélemény másolata is a 100 %-os végleges rokkantság igazo-lásával, majd február 23-i dátummal befut a volt munkáltató le-vele: a dolgozó munkaviszonya 1981. december 16-án szűnt meg, és "Mivel a dolgozó igényét bejelentette, vállalatunk nem kez-deményezte járadék megállapítását." /Ez gyakorlatilag azt je-lenti, hogy a vállalatnak fogalma sincs róla, mit kellene ten-nie ilyen ügyekben - lásd az idézett jogszabályt. Ha az ügyfél nem kezd el önállóan keresgélni a hatóságok között, és a Társa-dalombiztosítási Igazgatóság egyik ügyintézője nem világosítja fel, hogy mit kell tennie, akkor ki tudja, mikor jutott volna el az ügy az egészségügyi igazgatásig, vagy eljutott volna-e egyáltalán./

Három átiratra tehát megérkezett a válasz, a negyedikre még várni kell /határozat az ügyintézési idő meghosszabbításá-ról: február 27/. A Társadalombiztosítási Igazgatóságnak a szol-gálati idő megállapításához nem elég a munkakönyvben található bejegyzés: a szolgálati időt vissza kell igazoltatniuk az ösz-szes volt munkáltatóval, ez némely esetben hónapokkal is meg-nyújthatja az ügyintézés idejét.

Végül befut ez a válasz is: az ügyfél rendelkezik a rok-kantsági nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő felével. Minden együtt van tehát, az ügy eldöntéséhez még különösebb mérlege-lésre sincs szükség, ilyen esetekben meg kell állapítani a já-radékot. Megszületik az ügydöntő határozat, mely a járadék fo-lyósítását 1981. december 31-től, a tényleges ellátatlanság

napjától engedélyezi, és intézkedik az azonnali végrehajtásról. A határozat kelte: 1982. március 23.

A szociális étkeztetés lehetőségét a 16/1976.EüM sz. rendelet biztosítja. A Hivatal Egészségügyi Osztálya 16 szegedi étteremmel van kapcsolatban, ahol 1981-ben 179 főnek biztosított szociális étkeztetést. Az említett rendelet 4. § /2/ bekezdése kimondja, hogy amennyiben a szociális étkeztetést vendéglátóipari egység útján biztosítják, az étkezésben részesülő szociális körülményeinek megfelelő térítési díjat minden esetben meg kell állapítani. A térítési díj összege nem lehet kevesebb a szociális étkeztetés költségeinek 10 %-ánál. Így született az a helyi gyakorlat, hogy havi 50 Ft /régebben 30 Ft/ térítési díjat állapítanak meg. Kivételt képeznek a rendszeres szociális segélyben és rendszeres szociális járadékban részesülők azon a címen, hogy a térítési díjokról szóló 4/1979.EüM sz. rendelet szerint ezeket nem lehet jövedelemként számításba venni.

Ezt a juttatási formát leggyakrabban hivatalból állapítják meg, egyéni kérelem alig fordul elő. A házi szociális gondozásban és a rendszeres segélyezésben részesülők esetében az ügyintéző vagy a gondozó kezdeményezi az ügyet. Ezt az ellátási formát ajánlják azok számára is, akik rendszeres segélyben nem részesülhetnek, mert nyugdíjuk 100-200 Ft-tal meghaladja a nyugdíjminimumot. Részlet egy jegyzőkönyvből: "A kérelmező a fenti címen albérletben él, amiért havi 600 Ft-ot fizet. Jövedelme 1881 Ft nyugdíj, és 520 Ft vakok személyi járadéka. Tartásra köteles hozzátartozói nincsenek. Látáscsökkenése miatt magára a főzési teendőket ellátni nem tudja, az albérlet díjának kifizetése után maradó összegből éttermi előfizetésre nem képes." Az ügydöntő határozat meghozatalához természetesen ezekben az ügyekben is környezettanulmányt kell felvenni.

A határozat megszületése után az ügyfélről nyilvántartási kartont állítanak ki, amelyre havonta feljegyzik egyrészt a támogatás, másrészt az ügyfél által fizetett térítés összegét. A rendszeres szociális segélyhez hasonlóan ez is visszatérítendő juttatás, tehát az ügyfél halála után a Hivatal hagyatéki ingénnel léphet fel.

Az éttermeknek havonta két példányban küld megrendelést az osztály. Az ügyfél az étteremben veszi át az ebédjegyeket, és az átvételt a megrendelőlap egyik példányán ismeri el. Az étterem ezt a példányt visszaküldi az osztálynak, s így az ügyintéző tudomást szerezhet arról, hogy ki nem vette át az ebédjegyet.

Az egyszeri anyasági jutalom és a munkaviszonyban nem állók anyasági segélye nem jelent számottevő munkát az osztályon. Az előbbi 1981-ben 20 esetet jelentett, 24 200 Ft értékben. Az utóbbi /az MTH és SZOT TB. Főig. 4/1973. sz. irányelve alapján/ szintén ritkán kerül megállapításra: 1981-ben 9 ilyen eset volt.

Közgyógyellátásra való jogosultságot más juttatásokkal együtt, járulékosan állapít meg a hatóság. A lakbér-kiegészítések visszatérítése /4/1971. PM-ÉVM sz. rend./ mechanikus kartonos nyilvántartást jelent az osztály munkájában, melynek alapján minden hónapban a Hivatal Pénzügyi Osztálya folyósítja a kifizetéseket. A katonai családi segélyekről és a tartalékosok jövedelempótló segélyéről szóló határozatok utja is meglehetősen beszabályozott: mérlegelésre nincs lehetőség. Ugyanez áll a vakok személyi járadékára: a látáscsökkenés mértékének szakértői megállapítása után automatikusan, kötelező jelleggel történik önálló folyósítás esetén havi 1430, jövedelem mellett a havi 520 Ft járadék kiutalása.

A térítésmentes üzemanyag-utalványokkal kapcsolatos jogszabályi bizonytalanság szerencsés módon alig érintette a szergei ügyintézését. A kiutalás az illetékes ügyintéző távolléte miatt éppen akkor késett, amikor zavart okozhatott volna az 5/1980./VII.12./ és 14/1980./X.2./EüM sz. r. alapján történő ügyintézés. Az ügyek többsége így már a kérdést véglegesen rendező 1/1981./I. 23./EüM sz. rendelet alapján nyert elbírálást. A mintegy 300 ügy közül csupán 30 esetben /a méltányossági elbírálást igénylő ügyekben/ kellett határozatot hozni.

Az intézeti szociális gondoskodás

Az intézményrendszer irányítását és felügyeletét a V.B.

Egészségügyi Osztálya látja el: szociálpolitikai tevékenységének döntő többségét ez, illetve a Hivatal Egészségügyi Osztálya munkájának irányítása képezi.

Két intézet tartozik ide. A Szeged M.V. Tanács Alsóvárosi Egyesített Szociális Intézete keretében működik egy időskorúak szociális otthona 210 férőhellyel, és a házi szociális gondozó hálózat. Ez az intézmény végzi a 70 férőhelyes nyugdíjsház ellátását.

A Szeged M.V. Tanács Petőfi telepi Egyesített Szociális Intézetének keretében működik egy időskorúak szociális otthona 160 férőhellyel, hét darab, összesen 210 férőhelyes öregek napközi otthona, és egy 20 férőhelyes, fogyatékosokat foglalkoztató napközi otthon. /Ez utóbbi kísérleti jelleggel, 12 fővel létesült a múlt évben./

Az intézeti szociális gondoskodás ellátásaira jogosító határozatot első fokon - a már említett kevés számú kivétellel - a Hivatal Egészségügyi Osztálya hozza, míg a szociális intézmények férőhelyeivel a másodfoku szerv, a V.B. Egészségügyi Osztálya gazdálkodik. Az első foku hatósági munkában a házi szociális gondozással kapcsolatos ügyintézés a legszámottevőbb.

A házi szociális gondozó szolgálat 1981-ben 858 személy gondozását látta el. A gondozást 9 hivatásos gondozónő végzi, a társadalmi gondozók száma /ez ismét 1981-es adat/ 321 fő. A gondozást megállapító eljárás a segélyezésekhez hasonló módon indul. Alapjogszabálya a házi szociális gondozásról szóló 4/1976./IV.lo./EÜM sz. rendelet és a 15/1976./Eü.K. 9./EÜM sz. utasítás. Ennek alapján készült a társadalmi gondozó szolgálat tevékenységéről szóló működési szabályzat. A Hivatal Egészségügyi Osztályán a házi gondozás irányításával megbízott külön ügyintéző dolgozik. Ő szerzi be a gondozás elrendeléséhez szükséges igazolásokat és egyéb bizonyítékokat, és ő vagy a hivatásos gondozónők készítik a környezettanulmányokat. A beszerzendő bizonyítékok között szerepel a körzeti orvos vagy szükség esetén rendelőintézeti szakorvos véleménye arról, hogy a gondozásba vétel a kérelmező egészségi állapotát figyelembe véve indokolt-e. A gondozás elrendelése alakszerű államigazgatási ha-

tározat nélkül, a rászoruló nyilvántartásba vételével és a gondozás megkezdésével történik. Határozatot csak akkor kell hozni, ha térítési díjat is megállapítanak. A térítés megállapítása az öregek napközi otthonáról szóló 1/1975./I. 15./EüM sz. rendelet és a 7/1975./Eü.K. 3./EüM sz. utasítás, illetve az előbbi módosító 7/1981./VIII.lo./EüM sz. rendelet alapján történik, havi 1000 Ft-os maximum alatt.

Ha a gondozó létérdeke megkívánja, soron kívül gondozásba kell venni, ilyenkor az anyagi helyzet stb. kivizsgálására utólag kerül sor.

A társadalmi gondozót a gondozott jelöli ki, illetve ha a gondozott senkit nem tud megjelölni, listáról választja ki a szervező gondozónő. A kijelölt személlyel az egészségügyi hatóság társadalmi gondozási szerződést köt. A gondozó ennek alapján havonta köteles a tevékenységéről kimutatást készíteni. Munkáját a szervező gondozónő ellenőrzi, és a társadalmi gondozási ügyekkel megbízott ügyintéző értékeli. A tiszteletdíj kifizetéséről az ügyintéző javaslata alapján a Hivatal Egészségügyi Osztályának vezető főorvosa dönt.

B. A gyámhatóság segélyezési gyakorlata

A Hivatal Igazgatási Osztályán hat főállású ügyintézőből álló külön csoport végzi az első foku gyámhatósági feladatokat. A Hivatal ügyrendje szerint ezek:

- a szülői felügyelettel kapcsolatos feladatok ellátása;
- kiskorúak láthatásának szabályozása;
- gyámok felügyelete;
- hatósági megkeresésre zárgondnok kijelölése;
- kiskorú részére védő-óvó intézkedés elrendelése, segély folyósítása kiskorúak részére;
- az utógondozással kapcsolatos feladatok ellátása;
- gondoskodás kiskorúak intézeti elhelyezéséről;
- az állami gondozásba vétellel kapcsolatos gyámhatósági feladatok ellátása;

- kiskoru családi jogállásával kapcsolatos teendők, kiskorúak vagyoni érdekvédelme;
- vagyonkezelő gyám elszámoltatása;
- kiskoru örökbefogadásával kapcsolatos feladatok ellátása;
- vitás állampolgárságu vagy hontalan személy gyámsági ügyeiben szükséges intézkedések.

A gyakorlatban az ügyintézői munka súlypontját a láthatási ügyek, védő-óvó intézkedések, utógondozás, intézeti elhelyezés és állami gondozásba vétel képezik, illetve az ügyek nagy részében ezeknek az intézkedéseknek a legkülönbözőbb kombinációi jelentkeznek, a segélyezésekkel együtt. A gyámhatósági ügyiratcsomó ritkán kerül irattárba és kevés ideig marad ott: minden évben "történik valami" a benne szereplő kiskorúval vagy kiskorúakkal, egészen 18. életévükig.

A segélyezési ügyekre sem jellemző, hogy önmagukban jelentkeznek: vagy már kezdetben más gyámhatósági intézkedésekhez kapcsolódnak, vagy később kombinálódik a segélyezésként indult ügy más gyámhatósági elemekkel.

A gyámhatósági segélyezés két formája a rendkívüli segély és a rendszeres nevelési segély.

A gyámhatósági rendkívüli /preventív/ segélyezés

A segélyezésnek ezt a formáját az 1/1974./VII. 27./OM sz. rendelet 81-85. §-a és a gyámhatósági ügyviteli eljárásról szóló 120/1974./MK. 24./OM sz. utasítás 20. § /1-2/ bekezdése szabályozza. Az ellátás három éves adatai növekvő segélykeretről /amely teljes mértékben felhasználásra kerül/ és csökkenő számu segélyezetttről tanuskodnak. 1979-ben a rendkívüli segélyek kerete 464 244 Ft, ezt 767 segélyezett kiskorunak utalták ki. 1980-ban 500 000 Ft-ból 530 kiskoru, 1981-ben 591 525 Ft-ból 292 kiskoru részesült. Ezen belül a statisztikában külön is nyilvántartják a cigány lakosság részesedését: ez 1979-ben 118 016 Ft, 1980-ban 108 000 Ft, 1981-ben pedig 122 292 Ft. Ezeknek az összegeknek a legnagyobb részét a Szeged-Kiskundorozsmán működő cigányiskola napköziotthoni díjainak térítése

teszi ki. Ezeket a térítéseket minden itt tanuló részére hivatalból, rendkívüli segélyezésként állapítja meg az első foku gyámhatóság.

A segélyezést az alaprendelet szerint és a gyakorlatban is elsősorban az iskola kezdeményezi - az eljárások kisebb arányban indulnak hivatalból vagy kérelemre. Az ügyviteli szabályzat szerint segélyt elsősorban a kiskorú élelmezésére és ruházkodására lehet kiutalni, az alaprendelet pedig említést tesz napköziotthoni és intézeti ellátási díj céljaira megállapított segélyről, amelyeket a gyámhatóság az otthon /intézet/ részére utal át. Ezek alapján a rendkívüli segélyezésnek három formája alakult ki a szegedi gyámhatósági gyakorlatban: az ún. "Centrum-utalvány" formájában, a készpénz-segélyként, és a napköziotthoni térítés formájában megállapított segélyké.

"Centrum-utalvány"

A Centrum Áruház Vállalattal kötött megállapodás alapján a hatósági határozat formájában kiutalt áruházi utalványt az áruház meghatározott osztályain válthatják árura a segélyezettek. A határozatot megküldik az ügyfélen kívül a Hivatal Pénzügyi Osztályának, a javaslattevőnek /általában iskola/ és - a segélyezések halmozásának elkerülése végett - mindkét szülő munkahelyi szakszervezeti bizottságának. A határozat stencilezett szövege a Centrum Áruház gyermekruha, cipő és irodaszer részlegeit jelöli meg a levásárlás helyeként, az áruház pedig akkurátusan betartja ezt a rendelkezést: a hatósággal kötött megállapodás biztos forgalmat jelent számára, amitől nem szivesen esne el.

Az áruházi osztályok megjelölése miatt az elmúlt években néhány kisebb zavar támadt az utalványok levásárlása körül. Például: felnőtt lábméretű gyermekeket a cipőosztály elutasította, s csak az ügyfél panasa és az ügyintéző közbelépése mentette meg a helyzetet. Vagy: gyerekágyhoz szolgáló habszivacs betétet a sportosztályon tart az áruház, ami szintén bonyodalmak forrása volt. Az ügyintézők ezért most már körültekintőbbek: előre megtudakolják az ügyféltől, hogy pontosan mire

kivánja felhasználni az utalványt. Ha a megjelölt áru nem a stencilezett határozati szövegben szereplő osztályokon található, akkor az illető áruházi osztály nevét külön rágépelik a határozatra, és az indoklási részben kitérnek e bővítés miérettjére. Ilyen egyszerű a megoldás.

Levásárlás után az áruház a Hivatal Pénzügyi Osztályának tételesen visszajelzi a vásárlást, a számla csatolásával beszédségi megbízást nyújt be. Ha az ügyfél a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül /ezt a határidőt dátumszerűen megjelöli a határozat: az áruháznak is ehhez kell tartania magát/ nem vásárolja le, a pénzügyi osztály jelez a gyámhatóságnak, hogy az illető utalványt nem váltották be. /Mint a később ismertetendő esetben látni fogjuk, ilyen is előfordul./

Készpénz formájában folyósított rendkívüli segély

Az áruházi utalvány formáját a ruhaneműre és tanszerekre adott segélyek esetében használja a gyámhatóság. Készpénzben utalják ki általában az élelmiszerre, tüzelőre kért segélyeket. A felhasználás módját az ügyintéző ebben az esetben is előre megbeszéli az ügyféllel /erre sor kerülhet személyesen előadott kérelem esetén ügyfélfogadási időben, vagy beadvánnyal induló ügyeknél, ill. iskola javaslata esetén a környezettanulmány készítése alkalmával./

A legszigorubb szabály e juttatási formánál, hogy a kedvezményezett a pénz felvételét követő 15 napon belül /a határidő itt is dátumszerűen szerepel a határozatban/ számlákkal igazolja a segély felhasználását. Számlát természetesen könnyű szerezni vásárlás nélkül is. Ezt tudja az ügyintéző, és eleve "gyanusnak" ítélte esetekben ellenföndorlattal él: előre közli az ügyféllel, hogy a segély megfelelő felhasználását csak akkor tekinti bizonyítottnak, ha a bemutatandó számlák között szerepelni fog élelmiszerre szánt segély esetén pl. legalább 10 kg cukor, 5-10 kg zsír, ugyanennyi liszt és burgonya számlája. Pontosan ilyen számlákat már nehezebb beszerezni vásárlás nélkül. Ügyfelek véleményét nem kértem ki erről.

Napköziotthoni díj megtérítése rendkívüli segélyként

Az említett cigányiskola kivételével, ahol hivatalból és automatikusan minden tanuló részesül ebben az ellátásban, az ügyeket iskolai vagy óvodai kezdeményezésre indítják. Azok az iskolák és óvodák, ahol sok a veszélyeztetett gyermek, már nagyon jól ismerik ezt a lehetőséget, és élnek is vele. Többnyire alaposan előkészített ügyeket hoznak a gyámhatóság elé: részletesen, környezettanulmány formájában leírják a család életkörülményeit és jövedelmi viszonyait, s jelzik azt a konkrét összeget is, amelyre az adott esetben szükség lenne. A gyámhatósági környezettanulmány természetesen ekkor sem nélkülözhető, már csak azért sem, mert a gyámhatóság a segélyezési eljárásban más szabályok szerint számítja ki az egy főre jutó jövedelmet, mint az iskola vagy óvoda a napköziotthoni díj megállapításakor.

Az ügyben született gyámhatósági határozat alapján a Hivatal Pénzügyi Osztálya közvetlenül az intézmény részére utalja ki az összeget, amely általában 3 havi díjnak felel meg. A határozat felhívja az intézmény ifjúságvédelmi felelősét, hogy a kiutalt összeget a megjelölt kiskorú napköziotthoni térítési díjaként fizesse be, és az elszámolási elismervényeket a gyámhatóságnak 15 napon belül küldje meg.

A rendkívüli segély megállapítását kimondó határozat létrejöttéhez mindhárom kiutalási formában ugyanaz szükséges. Az ügyintéző minden esetben környezettanulmányt vesz fel és beszéri a szülők jövedelemigazolásait. Általában hallgatólagos feltevés, hogy legalább az egyik szülő munkaviszonyban álljon. A hivatalból kezdeményezett segélyezések mögött általában súlyosabb eset van, mint az egyéni kérelmek vagy intézményi jelzések nyomán induló ügyekben: "átlagos" esetben az ügyintéző még nem javasolja ügyfelének a segélyezést.

Mindhárom kiutalási formában értesíteni kell a szülő munkahelyének szakszervezeti bizottságát. Kizáró oknak tekintik, ha a szülő megszegi a tankötelezettségi törvényt: az emiatt kiszabott szabálysértési bírságról értesítést küld a gyámhatóságnak a szabálysértési hatóság /a Hivatal igazgatási osztályának szabálysértési csoportja/.

A rendszeres nevelési segély

"Ha valamely kiskoruról szociális körülményeik miatt a szülők nem tudnak gondoskodni, mivel mind ők, mind a tartásra kötelezett egyéb hozzátartozók önhibájukon kívül oly alacsony keresettel, illetve egyéb jövedelemmel rendelkeznek, mely havonta nem éri el a kiskoru családjában az egy főre jutó mindenkori saját jogu nyugdíjminimumot és ezért a kiskoru intézeti elhelyezéséről kellene gondoskodni, de a szülő vagy tartásra köteles hozzátartozó környezete alkalmas arra, hogy a kiskoru nevelését, gondozását biztosítsa, a gyámhatóság - hivatalból vagy kérelemre - az intézeti elhelyezés mellőzésével rendszeres nevelési segély folyósítását rendelheti el." Az 1/1974./VI. 27./OM sz. rendelet 86.§-ának ez a mondata már sok mindent elárul a segélyezés szigorú feltételeiről, amelyeket a következő, 87.-92. §-ok tovább részleteznek. A segélyezés gyakorlatával még is is - vagy talán éppen emiatt - baj volt, ezért az Oktatási Minisztérium 1977. június 7-én terjedelmes, a feltételeket részletező körlevelet bocsátott ki. /Az ebben meghatározott feltételekről már egyetlen idézet is sokat mond: "Meg kell vonni a nevelési segélyt, ha ugyanabban a tanévben saját hibájából másodszor mulaszt igazolatlanul a gyermek, tekintet nélkül a mulasztott órák, illetve napok számára."/

Az alapjogszabály előírja a rendszeres segélyek megállapításánál és a felhasználás ellenőrzésénél a gyámhatóság és a területileg illetékes gyermek- és ifjúságvédő intézet együttműködését. A segélyt a gyámhatósági jogerős határozat nyomán a Gyermek- és ifjúságvédő intézet /GYIVI/ folyósítja, a saját költségvetésében erre a célra előirányzott keretből. /A költségvetést a GYIVI irányító és felügyeleti szerve, a megyei tanács végrehajtó bizottsága - illetve ennek művelődésügyi szakigazgatási szerve - határozza meg./ A segély megállapításáról szóló határozat meghozatala előtt a gyámhatóságnak ki kell kérnie a GYIVI véleményét, és meg kell hallgatnia javaslatát, mely a juttatás formájára és mértékére vonatkozik. A gyámügyi ügyintéző tehát összegyűjti a határozathozatalhoz szükséges kellékeket /környezettanulmány, jövedelemigazolások, iskolai vélemény/ és

ezeket megküldi a GYIVI igazgatójának, aki ennek alapján megteszi javaslatát. Ha a javaslatot az első foku gyámhatóság nem fogadja el, és más értelmű határozatot hoz, a GYIVI igazgatója a másodfoku gyámhatósághoz fordul és egyúttal értesíti saját felettes szakigazgatási szervét. A szegedi gyakorlatban ilyen a legritkábban fordul elő - s az alább ismertetendő esetből talán az is kiderül, hogy miért.

A segély felhasználását ellenőrzi egyrészt a gyámhatósági ügyintéző, a GYIVI részéről pedig az annak alkalmazottjaként működő, az adott földrajzi területre illetékes nevelőszülői felügyelő. Ez mindkét részről helyszíni ellenőrzést jelent.

A nevelőszülői felügyelő az ellenőrző látogatások során szerzett tapasztalatairól beszámol felettesének, a GYIVI igazgatójának. Ha ez úgy ítéli meg, hogy kiskoru, illetve a család érdemtelenné vált a segélyezésre, vagy a segély folyósítását már nem tartja indokoltnak, ezt jelzi a gyámhatóságnak. Ha a jelzésben szereplő javaslatot a gyámhatóság nem fogadja el, az igazgató erről értesíti a másodfoku gyámhatóságot. A szegedi gyakorlatban ilyen még alig fordult elő - mint látni fogjuk, inkább ennek fordítottja képzelhető el, nevezetesen, hogy az első foku gyámhatóság azonnal elfogadja a GYIVI igazgatójának javaslatát, az így született határozat ellen az ügyfél él fellebbezéssel a másodfoku hatóságnál, és éppen a másodfok kezeli kritikusan a GYIVI javaslatát.

Ezek után következzen néhány adat: 1979-ben a szegedi gyámhatóság 23 családban 57 kiskorut tartott nyilván, akik rendszeres nevelési segélyben részesültek. 1980-ban 37 családban 82 kiskoru, 1981-ben 38 családban 83 kiskoru részesült ebben az ellátásban. /Az adatok a december 31-i állapotot tükrözik./ Érdemtelenség miatt megvonásra került 1979-ben 8 kiskoru segélye, 1980-ban 14. A hatóság 1981. évi statisztikája nem jelez érdemtelenség miatti megvonást - eszerint nagykoruvá válás miatt 3 esetben szűnt meg segélyezés -, bár az alábbi esetben az érdemtelenség megállapítása éppen ebben az évben történt. Az 1981-es megvonásokat tehát tekintsük ismeretlen számunak.

A másodfoku gyámhatóság elé 1981-ben 10 fellebbezés ke-

rült rendszeres segélyezési ügyben: egyébként ennyi a szokásos évi mennyiség. Minden esetben az ügyfél élt fellebbezéssel.

Esetillusztráció

Mind a rendkívüli, mind a rendszeres nevelési segélyezés gyakorlatának illusztrálására egyetlen terjedelmes ügyiratcsomó anyagát használom: az ügyfeleket nevezzük Z. családnak. Kezdetben, a rendszeres nevelési segély megállapítása idején a Z. családot úgy ismerték a gyámhatóságon, mint jellemzően segélyezésre érdemes "csonka családot": "Mintha csak nekik találták volna ki a rendszeres nevelési segélyt, ez volt az a tipikus eset" - mondja az ügyintéző. Néhány év múltán, az ügy a segély megvonásával és a gyermekek állami gondozásba vételével végződött.

1968-ban születik az első ügyirat. Ez év tavaszán Z. külön költözött a feleségétől: az asszony magára maradt a szükség-lakásban két kisgyermekkel, az előző évben született Jánossal és az ujszülött Andrással. Az anya preventív segélyért folyamodik, indoklása szerint a pénzből tüzelőt szeretne venni. November van: a gyámhatóság gyorsan határoz, és készpénz formájában kiutal 500 Ft rendkívüli segélyt.

Az ügyiratcsomó közben láthatással kapcsolatos aktákkal is gyarapszik: a bíróság visszamenőleg gyermektartás megfizetésére kötelezi a külön élő férjet, a férfi nem fizet, az asszony akadályozza a láthatást, mindketten a gyámhatóságnál panaszkodnak. 1969-ben a bíróság felbontja a házasságot. Ismét eljön a november, az anya újabb segélyt kér tüzelőre. A gyámhatóság közli, hogy a rendkívüli segélyezési keret ez évre már kimerült, januárban jelentkezzen újra. Így születik 1970 januárjában az a kérelem, amelyre a gyámhatóság kiutalja a második, immár 600 Ft-os készpénzsegélyt. Az anya ekkor takarítónőként dolgozik, havi jövedelme: 1100 Ft.

1971: májusban újabb segélykérelem, a gyámhatóság 800 Ft-os Centrum-utalványt ad. Ez a határozat át van huzva, rajta a NEM VÁLTOTTA KI megjegyzés, tehát az áruház nem igazolta vissza a vásárlást. Ma már csak találgathatunk, hogy az anya miért

nem élt a lehetőséggel, de annyi biztos, hogy ez volt a legelső eset, amikor áruházi utalványban kapta a segílyt. 1972 januárjában kérelmére újabb Centrum-utalvány születik 800 Ft értékben: ennek levásárlását már visszaigazolja az áruház. Az anya ekkor még változatlanul ideiglenes szükséglakásban lakik, a volt férj továbbra sem fizeti a gyermektartást.

1973-ban szaporodnak a segílykérelmek: így februárban és augusztusban is egy-egy "szokásos" összegű, 800 Ft-os Centrum-utalványról határoz a hatóság, majd októberben egy harmadik kérelemre 400 Ft-ot utal ki ugyanebben a formában. A kézzel irt, már némi esetlen rutinnal megszerkesztett beadványokból megtudjuk a gyakori jelentkezések okát: Z-né júniusban leánygyermeket szült, és az így négy tagura gyarapodott család augusztusban egy másfél szobás, lakótelepi tanácsi bérlakába költözött. Az újszülött kislányt a volt férj magáénak ismerte el: utólag így tudjuk meg, hogy az elmúlt év során a volt házastársak 10 hónapig együtt éltek.

1974 nyarán az anyát már gyermekgondozási szabadságon találjuk: a gyés szüknek bizonyul, segílyt kell kérnie a "gyermek ruházatának pótlására". Megtudjuk a beadványból és az ennek nyomán született környezettanulmányból, hogy "albérlőt" fogadott a lakásba: a félszobában huga lakik. Figyeljünk fel erre a pillanatra: a fiuk hatodik és hetedik évükben járnak. A kislány is betöltötte első életévét, és egy éve, hogy az anya elszakadt a munkahelyétől. A volt férj másik városban él /tartást nem fizet/. Az anya huga a lakásba költözik. Júniusban kilenc lakó /köztük természetesen a házfelügyelő/ bejelentése érkezik a gyámhatósághoz: az anya kiabál, veri a kislányt, a két fiut pedig csavarogni viszi, "a félszobában több alkalommal idegen rosvott multu férfiakat fogad alvásra, olyan eset is előfordult, hogy férfiismerőse más lakásának erkélyén keresztül hatolt be a lépcsőházba, és úgy fel Z-néhez éjszaka, mikor a kapu zárva volt." /A körzeti védőnő ekkor környezettanulmányt készít, és nem talál semmi különöset: "állami gondozásba vétel nem szükséges."/

1975-ben a család havi jövedelme: 1050 Ft gyermekgondozási segíly, 960 Ft családi pótlék, 400 Ft állam által előlege-

zett gyermektartás. Az anya tavasszal és ősszel kér segélyt: májusban 1000 Ft készpénzt, novemberben ugyanekkora értékben Centrum-utalványt kap. 1976 májusában és szeptemberében is újabb határozatok születnek a most már rutinosan fogalmazott beadványokra: az anya ekkor 600-600 Ft értékben kap rendkívüli segélyt, az egyiket készpénzben, a másikat utalványban. Nyáron letelik a gyermekgondozási szabadság, Z-né munkába áll mosónői beosztásban, havi 1600 Ft-ért.

A rendszeres nevelési segély megítéléséről 1977-ben születik határozat. Az anya januárban még rendkívüli segélyért folyamodik, és egy 800 Ft-os Centrum-utalványt kap. Márciusban átesik egy pajzsmirigy-műtéten, és hosszú időre betegállományba kerül. Ekkor még kap 1500 Ft rendkívüli segélyt készpénzben, majd az ügyintézővel történt megbeszélés nyomán májusban írja meg beadványát, melyben rendszeres segély megállapítását kéri. A kérelem nyomán született környezettanulmányok szerint a család jövedelme ekkor: az anya 1800 Ft-os fizetése, ill. ennek 75 %-a a jelenlegi táppénz; 1140 Ft családi pótlék; 400 Ft előlegezett gyermektartás és havi 800 Ft albérleti díj /a félszobában az anya huga most már egy élettárssal együtt lakik/. Az ügyintéző gyors számolásának nyomai a környezettanulmányon: ez összesen 4140 Ft, osztva négygyel, az 1035 Ft, tehát alatta marad a nyugdíjminimumnak. Októberben születik meg a határozat, mely a két kisebb gyermek, a most 9 éves András és a 4 éves Márta részére állapít meg havi 530-530 Ft rendszeres nevelési segélyt. A nagyobbik fiú, bár osztályt nem ismételt, nem tanul jól: "nem érdemli meg" a segélyezést. Időközben az anya újabb műtéten esik át.

1978 januárjában az anya megkapja a rokkantsági nyugdíjat. A gyámhatóságtól januárban 1500 Ft, augusztusban 1000 Ft rendkívüli segélyt kap készpénz formájában. Rokkantsági nyugdíja a családi pótlékkal együtt 2388 Ft. Ez az 1978-as év a gyámhatósági akták szerint viszonylagos nyugalmat tükröz: a család még nem érdemelte ki a gyámhatóság, a GYIVI és a ház lakói kitüntetétt figyelmét.

1979 nyaráig minden csendes, az ügyiratcsomó nyugalalmát még a szokásos év eleji rendkívüli segélykérelem sem zavarja.

Juniusban azonban átirat érkezik a gyámhatóságra a GYIVI igazgatójától a következő szöveggel:

"Z-né ... lakcim alatti lakos volt férjével összeköltözött és élettársi viszonyban élnek. A fentiek miatt kérem, sziveskedjenek a rendszeres nevelési segély folyósításának szükségességét s ü r g ű s e n felülvizsgálni. A felülvizsgálati kérelmet indokolja az a tény is, hogy az anya huga jelenlegi élettársával együtt szintén ott lakik. Így a két szobás lakás szerény véleményem szerint nem ad megnyugtató körülményt a neveléshez. A lakás felszereltsége és tisztasága is igen sok kívánnivalót hagy maga után. Szeged, 1979. június 25. GYIVI igazgatója."

Ugy tűnik, a gyámhatóság nem intézkedett elég gyorsan, mert a GYIVI igazgatója két héten belül újabb átiratot küld:

"Folyó év június 25-én kértem nevezett kiskorúak rendszeres nevelési segélyezésének felülvizsgálatát. Az eltelt idő óta az ügy tovább bonyolódott, nevezetesen a férj az élettársi közösséget megszüntette. Elköltözött. Elköltözött a lakásból Z-né huga is, de élettársa ott maradt. Állítólag azért maradt vissza a lakásban, mert Z-né 5000 Ft-tal tartozik neki, és addig marad, amíg le nem lakja. Véleményem és megitélésem szerint Z-né körül nincs minden rendben. A gyermekek nevelését nem látom egyértelműen megnyugtatónak. Szeged, 1979. július 3. GYIVI igazgatója."

A következő átiratból kiderül, hogy az igazgató nem bízta a döntést a bizonytalankodó gyámhatóságra: ő már a fenti, július 3-i levél megírásakor döntött.

"Hivatkozással telefonbeszélgetésünkre értesitem, hogy nevezett kiskorúak részére a nevelési segély folyósítását f. év július hó 1-vel megszüntettem. Szeged, 1979. augusztus 4. GYIVI igazgatója."

Mint alább majd látjuk, a gyámhatóság két nappal ezelőtt, augusztus 2-án hozott egy megszüntető határozatot, így furcsának tűnhet, hogy a GYIVI igazgatója július 1-i megszüntetési dátumot közöl. Magyarázat: egy megyei gyámügyi értekezleten megállapodás született a döntésre illetékes első foku gyámható-

ság és a segély folyósításáért felelős, annak felhasználását ellenőrző GYIVI között. Eszerint a GYIVI igazgatója a nevelőszülői felügyelő közlése alapján kétségesnek ítélheti a segélyre való további jogosultságot. Ezt jelzi a gyámhatóságnak, és még mielőtt gyámhatósági /tehát jog szerint érdemi, jogerős/ döntés születne, beszüntetheti a segély folyósítását. E gyors és frapáns intézkedés elejét veszi annak, hogy a család érdemtelenül jusson hozzá akár csak egy havi segélyösszeghez is, sőt némileg a gyámhatósági ügyintéző válláról is leveszi a döntés felelősségét, tekintve hogy kész tényeket általában könnyebb szentesíteni, mint megváltoztatni. A GYIVI igazgatója és a gyámhatósági ügyintézők között egyébként is jó a munkakapcsolat, és az igazgató komoly személyes tekintélynek örvend. A folyósítás beszüntetésének bejelentését a gyámhatóság javaslatnak tekinti, és ennek figyelembevételével dönt a segély további sorsáról.

Esetünkben némi zavart okozott e szisztémában az, hogy a segélyezést beszüntető, augusztus 2-án kelt gyámhatósági első fokú határozat a segélyt nem július, hanem augusztus elsejével szüntette meg. Ez a határozat egyuttal mindhárom gyermeket azonnali és ideiglenes hatállyal beutalja a gyermekvédő intézetbe. Nem állami gondozásról, hanem intézeti elhelyezésről van tehát szó, ami nem érinti a szülő törvényes képviselői jogát. Ebből következően intézeti elhelyezés csak a szülő hozzájárulásával rendelhető el - ha viszont a szülő nem járul hozzá, és egyéb intézkedéstől nem várható eredmény, állami gondozást rendel el a gyámhatóság. /Joghallgatóknak időnként gondot okoz e kétféle intézkedés elhatárolása: arról nincs tapasztalatom, hogy a szülők mennyire fogékonyak e jogi nüanszokra./

A határozat indoklásából: "Az anya a nevelőszülői felügyelő tanácsait nem fogadta meg. Lakásuk a többszöri környezet-tanulmányozás alkalmával mindig rendetlen, piszkos volt. A kis-koruk magatartása is erősen kifogásolható. Megállapítást nyert az is, hogy az anya szükös körülményei ellenére otthonába fogadta testvérhugát és annak élettársát. Ebből családi bonyodalom származott, amelynek a rendőrség tudott véget vetni. Fentiek alapján a gyermekek helyes irányú nevelése a családon belül nem biztosítható az anya akaratgyenge nevelése és a családi

diszharmónia következtében."

Az anya természetesen fellebbez. A fellebbezés felterjesztése során az első foku gyámhatóság árnyaltan érvel:

"Mellékeltem felterjesztem Z-né ... alatti lakos fellebbezését. Meg kívánom jegyezni, hogy legutóbb 1979. július 28. napján folytattam környezettanulmányt az anya lakásán, ahol rendetlenséget és elhanyagoltságot tapasztaltam. A nevelőszülői felügyelő többszöri látogatása is ezt mutatta. A nevelőszülői felügyelő a gyámhatóság felé is jelezte /nem egy alkalommal/, hogy tanácsait nem fogadja meg.

Az anya egészségi állapota valóban nem a legjobb, de ez nem eredményezheti azt, hogy a gyermekek neki nem fogadnak szót, neki semmit nem segítenek. Az anya ezt a környezettanulmány során elismerte. A környezettanulmány során szereztem tudomást arról, hogy az anya visszafogadta a gyermekek apját, azután el is küldte, mert a gyermekeket verte. Albérlőt tart, hugának élettársát. Az anya huga elköltözött, de az élettárs ott maradt, az anya ezt azzal magyarázta, hogy az élettársnak 4000 Ft-ot adott kölcsön, és attól tart, hogy ha az albérlőt elküldi, sohasem látja viszont a pénzét. A lakáskörülmények egyáltalán nem olyan tágasak, hogy az anya albérlőt tartson, inkább a gyermekeinek kellene külön szobát biztosítani. /A nagyszobában az anya lakik három gyerekével együtt./ Azt elismerem, hogy az albérlési díj segíti az anyagi helyzetet javítani, azonban a rendszeres nevelési segélyt éppen az anyagi helyzet javítása és a gyermekek érdekében biztosítottam.

Miután a fenti körülmények a tudomásomra jutottak, telefonbeszélgetést folytattam a GYIVI igazgatójával, aki határozatban kérte a segély megvonását és a gyermekek azonnali ideiglenes beutalását. Kérem a Tisztelt Igazgatási Osztályt, hogy a fellebbezést utasítsa el, és az első foku határozatot hagyja jóvá. Szeged, 1979. augusztus 15."

A másodfoku hatóság saját környezettanulmányt végez: ennek alapján nem látja okát az első foku határozatban kimondott "súlyos intézkedéseknek" - és megsemmisíti a határozatot. Az eljárás alatt természetesen szünetel a segély folyósítása.

A GYIVI csak szeptember 26-án jelzi vissza, válaszképpen az augusztus 2-án kelt első foku határozatra: "Értesitem, hogy a nevezett gyermekek rendszeres nevelési segélyezését megszüntettem." A dolog nem sürgős, hiszen a segélyt ténylegesen már július 1. óta nem folyósítják.

A következő évben, 1980-ban pihennek az akták. A másodfoku döntés értelmében minden visszaállt, az elmaradt segélyösszegeket visszamenőleg kifizették, és a család továbbra is kapja a havi kétszer 530 Ft-ot. Az anya ebben az évben nem nyújt be kérelmet /megijedt?/ a "szokásos" rendkívüli segélyekre sem. /Legutóbb a múlt év júliusában nyújtott be ilyen kérvényt, éppen akkor, amikor a GYIVI átirat-hadjárata megkezdődött. A gyámhatóság ekkor a fellebbezés előterjesztésében említett környezattanulmánya alapján elutasította a kérelmet. Ez volt az anya legutolsó ilyen kérelme a történetek folyamán./

1981-ben a cselekmény már gyorsan halad a végkifejlet felé. Március 3-i keltezéssel a Városi és Járási Rendőrkapitányság Vizsgálati Alosztálya határozatot hoz nyomozás megszüntetéséről - a határozatot megküldi a gyámhatóságnak. A két Z-fiu 1980 augusztusától három kerékpárt tulajdonított el, mintegy 4700 Ft értékben. A kerékpárokat az anya és élettársa /ez utóbbi megegyezik az anya hugának volt élettársával, tehát régi szereplő/ értékesítették. "Az eljárás során a meghallgatott két gyermekkoru a lopás tényét elismerte." A büntető eljárást büntethetőséget kizáró ok miatt megszüntetik: az elkövetés idején még a nagyobbik fiu, a segélyben nem részesülő János sem töltötte be 14. életévét.

A gyámhatóság most előbb lép, mint a GYIVI: május 5-én kelt határozatával az András részére folyósított rendszeres nevelési segélyt megvonja. Együttal a határozatban megállapítja, hogy a harmadik gyermek, a most 8. életévében járó Márta továbbra is jogosult a segélyre. Erre gyors válaszként két átirat érkezik a GYIVI igazgatójától:

/András segélye ügyében:/ "Értesitem, hogy nevezett gyermek rendszeres nevelési segélyezésének folyósítását megszüntetem. Fentiekről értesitem nevelőszülői felügyelőnöt Szeged II.

azzal, hogy nevezett gyermek részére május hótól ne igényeljen nevelési segélyt. Nyilvántartásából törölje és az iratait az irattárnak sziveskedjék leadni. Szeged, 1981. május 11. GYIVI igazgatója."

/Márta segélye ügyében:/ "Nevezett kiskoru rendszeres segélyezését f. év május hó 1-től beszüntetem. Kérem a fentiek szives tudomásul vételét és ez ügyben határozat hozatalát.

Intézkedésem indoklása: A Városi és Járási Rendőrkapitányság értesítése szerint a kiskoru segélyezett fiutestvérai kerékpárokat loptak. A lopott kerékpárokat Z-né anya és annak albérlője értékesítette. Fenti cselekedetével az anya bizonyította, hogy nevelésre alkalmatlan. A nevelési segély ilyen körülmények között a rendeletben meghatározott célját nem érheti el.

A gyámhatóságnak véleményem szerint más - valamennyi gyermekre kiterjedő - intézkedést kell foganatosítania. Legalább védő-óvó intézkedést.

Amennyiben fenti intézkedésemmel nem értene egyet, úgy kérem, hogy az ügyet másodfoku elbirálásra sziveskedjen továbbítani. Erről egyidejűleg ... nevelőszülői felügyelőnőt is értesítettem azzal, hogy a kiskoru iratait küldje be, és a nyilvántartásból törölje. Szeged, 1981. május 15. GYIVI igazgatója."

E határozott intézkedés jelentős segítséget nyújtott a gyámhatósági ügyintézőnek az ügy érdemi megítélésében. Erre utal június 6-án kelt határozata, melyben Mártától is megvonja a nevelési segélyt /az együttműködés előnye: a június 6-i határozatot már május 1-től végre is hajtották/, egyuttal védő-óvó intézkedésként elrendeli mindhárom kiskoru pártfogói felügyeletét:

"Felkérem a kirendelt pártfogót, hogy a kiskoruak erkölcsi fejlődését, tanuláshoz, tanulótársaihoz, édesanyjához való viszonyát pozitívan segítse elő, a családi környezetet kísérje figyelemmel, a kiskoruak édesanyját szükség szerint nevelési tevékenységében támogassa. ... A kiskoruakat az alábbi magatartási szabályok betartására kötelezem:

1. idegen tárgyakhoz nem nyulhatnak,
2. iskolai tanulmányukat folytatniuk kell,
3. a szülői házat engedély nélkül nem hagyhatják el,
4. édesanyjuknak és a pártfogónak szót kell fogadniuk.

Felhivom a kiskorúak és az anya figyelmét, hogy amennyiben a gyermekek a pártfogói felügyelet ideje alatt az előirt magatartási szabályokat nem tartják be, a gyámhatóság állami gondozásba vételüket fogja elrendelni. ... Nyomatékosan felhivom az anya és a gyermekek figyelmét, hogy a kiskorúak állami gondozásba fognak kerülni, ha újabb lopási esetről tudomást szerez a gyámhatóság, vagy ha az előirt magatartási szabályoknak nem tesznek eleget. ... Szeged, 1981. június 6."

Három hónap telik el. A kirendelt hivatásos pártfogó szeptemberben jelentést készít a gyámhatóságnak. A jelentés a hivatása erkölcsi magaslatán álló szakember jogos indulatának jegyében fogant:

"... Tanulmányi eredményük gyenge, ez elsősorban az otthoni körülményeknek köszönhető. Az igaz, hogy a rokkant nyugdíjas anya egyedül neveli a gyermekeket, de azt a felmérhetetlen rendetlenséget, szennyet piszkot nem indokolja semmi. Azt sem lehet semmivel menteni, hogy rendszeres látogatásaim alkalmával állandó jelleggel a vetetlen ágyban találok két-három csirkét a legnagyobb békességben és háborítatlanul sétálgatva a lakásban végzik biológiai szükségleteiket. Ezt sem takarítja el senki hónapok óta!!! Többszörri jóindulatu figyelmeztetés nem vezetett eredményre. Tapasztalatom és meglátásom szerint egyáltalán nem tudja biztosítani az anya a gyermekek egészséges nevelését, fejlődését. János és András rendszeresen csavarog. Mindezek alapján javaslom a Gyámhatóságnak mindhárom kiskorú állami gondozásba vételét. Szeged, 1981. szeptember 28. kirendelt pártfogó."

1981. október 2. a dátuma az állami gondozást elrendelő határozatnak. A rendszeres nevelési segély megvonásáról ebben már nem kellett rendelkezni, hiszen a június 6-i megszüntető határozat rég jogerőre emelkedett. Az állami gondozást elrendelő első foku gyámhatósági határozatból:

"Felhivom Z-né ... alatti lakos anyát, hogy a kiskorúak-

nak a Csongrád Megyei Gyermek- és Ifjúságvédő Intézetbe történő beszállításáról ezen határozatom kézhezvételét követő három napon belül gondoskodják. Amennyiben ezen felszólításomnak eleget nem tesz, úgy a kiskorúak beszállításáról a gyámhatóság fog gondoskodni." Az indoklásból tudjuk meg azt is, hogy a fiuk újabb lopásokba keveredtek - szabálysértési értékhatárig. "A fiuk állami gondozásba vételének oka tehát magatartásukra vezethető vissza. A kislány magatartásával kapcsolatban különös probléma nem merült fel, rendszeren látogatja az iskolát, igyekvő. Az ő állami gondozására az vezet, hogy az anya azzal, hogy nem tudja a két nagyobb gyermeket megfelelően irányítani és nevelni, akkor nem alkalmas a kislány nevelésére sem. A kirendelt pártfogó is javasolta a gyámhatóságnak az állami gondozásba vételt. További probléma az is, hogy az anya a minimális rendet és tisztaságot nem képes tartani a lakásban, és a házimunka végzésébe a gyermekek igen ritkán folytak bele. ... Az anya a személyes meghallgatás során nem járult hozzá, hogy a gyámhatóság mindhárom gyermeket állami gondozásba vegye, csak János vonatkozásában adta beleegyezését. Szeged, 1982. október 2."

Az anya fellebbez - a másodfoku gyámhatóság azonban már jóváhagyja az állami gondozásba vételt elrendelő határozatot: beérett a GYIVI két évvel ezelőtt megelőlegezett döntése, a másodfoku fejet hajt a predestináció előtt: "A többirányú figyelemztetés, a rendkívüli segélyezés, a rendszeres segélyezés, a pártfogói felügyelet mint védő-óvó intézkedés nem érték el a kívánt eredményt." /A másodfoku indoklásból./

Rövid mérleg: az 1968. novemberi első 500 Ft-os rendkívüli segélytől az 1978. augusztusi utolsó 1000 Ft-ig a család összesen 13 000 Ft rendkívüli segélyt kapott, beleszámítva az első, kiváltképpen Centrum-utalványt is. A határozatok alapján 1977. októberétől 1981. május 1-ig, a végleges megvonásig a GYIVI összesen 45 580 Ft rendszeres nevelési segélyt folyósított a két gyermek részére. A Z-gyerekek további sorsáról nem tud a gyámhatóság: az ügy végleg a GYIVI-hez került.

C. Az igazgatási apparátus egyéb szerveinek szociálpolitikai tevékenysége

A lakásügyi hatóság

Első fokon a Hivatal Lakás- és Helyiséggazdálkodási Osztálya gyakorolja a hatósági jogkört, másodfokon a V.B. Igazgatási Osztálya /ott egy ügyintéző foglalkozik lakásügyekkel/. Példátlanul beszabályozott terület, abszolút precíz gépszerűséggel dolgozó ügyintézés. Az 1/1971./II. 8./Korm. sz. rendelet, ennek végrehajtási utasítása és a ráépülő vagy kapcsolatos joganyag alapján adta ki a Szeged M. V. Tanács 1/1981. sz. rendeletét "Egyes lakásügyi jogszabályok végrehajtásáról és a lakásgazdálkodásról". A szabályozottságra jellemző adat, hogy 1981-ben az első foku lakásügyi hatóság 3548 hatósági határozatot hozott, ezek közül 142 került fellebbezéssel másodfoku eljárásba, ahol összesen 23 megsemmisítő határozat született.

Az ügyintézők tevékenységét nemcsak a jogszabályok, de a vb által jóváhagyott lakáselosztási terv is behatárolja. Az ebben az évben rendelkezésre álló 50 tanácsi bérlakást mintegy 2000, a 100 szövetkezeti lakást mintegy 3000, a 800 OTP-lakást mintegy 1400 igénylő várja. A lakásügyi hatóság a nyilvántartásba vett lakásigényeket lakásellátási formánként a vb által megállapított számítógépes rangsorolási módszernek megfelelően sorolja. Az így elkészült névjegyzék-tervezetet a Hivatal elnökének előterjesztésében a vb által létrehozott 25 fős társadalmi bizottság véleményezi, és ugyanez vizsgálja meg a tervezet ellen benyújtott észrevételeket.

A névjegyzéken elfoglalt helyzetük szerint kerülnek kielégítésre a három- és többgyermekes családok igénylései is, de számukra a lakáselosztási terv külön keretet biztosít: ők tehát az adott kereten belül egymáshoz viszonyítva következnek a sorban. 1981-ben ez a keret 20 lakást jelent, valamennyi tanácsi bérlakás. A fiatal házasok, pályakezdők és egyedülállók lakásigénylésének végleges vagy átmeneti kielégítésére szánt garzonlakások között viszont ebben az évben már nincs tanácsi bérlakás: a 90-es keretből 40 tanácsi értékesítésű OTP-, 50 pedig

tanácsi elosztású OTP-lakás. Az elosztási terv még 2 lakást szán társbérletek felszámolására, 6-ot fertőző betegek vagy rokantak elhelyezésére, ezek mindegyike tanácsi bérlakás.

Takarékosan kell tehát bánni a meglévő lakásállománnyal, és ez még akkor is szigorú döntésre kényszeríti a hatóságot, ha a jogszabály lehetőséget adna méltányosság gyakorlására. Ilyen a következő eset.

Az Ingatlankezelő Vállalat 1981. december 29-én közli az első foku lakásügyi hatósággal, hogy egy üresen álló tanácsi bérlakásba egy három tagú cigánycsalád költözött be önkényesen. Férj és feleség mindketten fiatalok: 1962-ben születtek, és velük van a férj fivére, aki egy évvel idősebb. A hatóság 1982. február 10-én hozza meg határozatát:

"Megállapítom, hogy a Szeged ... alatti tanácsi bérlakásban ... és családtagjai önkényes beköltözőnek minősülnek. Kötelezem a nevezettet, hogy minden elhelyezési igény nélkül az önkényesen elfoglalt lakásból haladéktalanul költözzön ki, azt ürítse ki."

A határozat ellen szabályos fellebbezés érkezik a hatósághoz. Füzetlapon, iskolásan kiírt betűkkel:

"Ezen felhívást mi teljesíteni nem tudjuk. Indoklás: mind a ketten Állami gondozásban nevelkedtünk fel pici gyerekkorunk óta. Az Intézetben mind a ketten szakmát tanultunk. Nem akarunk egyedül bolyongani a nagyvilágban. Házasságunk után teherbe esem és ekkor kezdődött el az igazi vándorlás albérletből albérletbe. Ne haragudjanak, de a vándorlásnál jobb nevet nem írhatok. Megindult az albérletből albérletbe. Pici vizes szoba volt a családi fészkünk. Később, amikor kislányunk született, el kellett hagynunk, mivel pici babával nem maradhattunk ott, egy egészségtelen lakásban. Tehát újabb és újabb albérlet után nézünk. Sok helyen becsapták az orrunk előtt az ajtót, mások pedig kerekén kimondták, hogy cigánynak nem adnak ki albérletet. Elkecserepedésünkben kerestük ezt a megoldást. Mi senkitől nem kaptunk semmiféle támogatást. A férjem szülei 1967-ben meghaltak. Én viszont nem tartom a szüleimmel a kapcsolatot. Ezért kérjük a hatóságokat, legalább ők segítsenek. Tudjuk, hogy nem csak mi

vagyunk ilyen helyzetben. Egyszerűen nincs hová menni. Én most várom a második gyermekemet és egy keresetből élünk. Kérem legyenek tekintettel eme képtelen helyzetre és segítsenek rajtunk.

Utóirat: A kiszabott 8 nap alatt semmiféle albérletet nem találtunk. Nincs hová mennünk. A ránk eső büntetést vállaljuk. Kérjük szíves megértésüket." Két aláírás: férj és feleség.

Pusztán a stilus-kontraszt miatt idézzük most a fellebbezés felterjesztéséből, kelt 1982. március 25-én a Hivatal Lakás- és Helyiséggazdálkodási Osztályán:

"A fenti határozat ellen fellebbezést nyújtottak be. Kifogásolják intézkedésünket. Arra hivatkoznak, hogy állami gondozottak lévén kiskorú gyermekükkel albérletet nem kapnak. Véleményem az, hogy fellebbezése megalapozatlan, mivel cselekedetével megzavarta a Lakásosztály lakásgazdálkodási munkáját."

A másodfoku hatóság ebben az ügyben már nem tehet semmit: az első foku határozat teljesen jogszerű és megalapozott. Más kérdés, hogy az első foku hatóság élhetett volna az önkényes beköltözők esetében is alkalmazható méltányossággal, amit az 1/1971-es, már idézett kormányrendelet 123. §-a biztosít. Az ügyben szereplő fiatalok valószínűleg nem tudják, hogy a végrehajtó bizottság titkárához a számukra elutasítást jelentő jogerős másodfoku határozat megszületése után felülvizsgálati kérelmet terjeszthetnek elő, melynek alapján a vb-titkár élhet a rendelet adta méltányossággal. Mivel a felülvizsgálati kérelem lehetőségéről a határozatban nem szokták értesíteni az ügyfelet, csak remélhetjük, hogy egy jólelkű ügyintéző felvilágosítja őket.

Az építésügyi hatóság rejtett lehetőségei

A személyi és vegyes tulajdonban álló lakóépületeken az építésügyi hatóság által elvégeztethető építési munkákról szóló - az 1/1967./VIII. 18./ ÉVM-PM sz. és 8/1975./VI. 18./ ÉVM-PM sz. együttes rendeletekkel módosított - 4/1960. ÉM-PM sz. együttes rendelet 1. § szerint ha az építésügyi hatóság - külön jogszabály alapján - valamely személyi tulajdonban álló lakóépületnek vagy egyes részeinek helyreállítását rendeli el, és a köte-

lezett az építési munkákat a jogerős határozatban megállapított határidőig nem vagy nem kellő mértékben végezteti el, azok elvégeztetéséről a kötelezett költségére és veszélyére az építésügyi hatóság gondoskodhat. Ilyen eset az építésügyi hatóságnál ugyan nem jelentős számban, évi 8-10 alkalommal fordul elő, ekkor az ügyfelek kivétel nélkül idős, alacsony jövedelemmel rendelkező emberek, akik erősen leromlott épületben laknak, de az még nem nyilvánítható életveszélyessé. A kényszertatarozási kölcsön ekkor úgy funkcionál, mint az egészségügyi szakigazgatás visszatérítendő segélyei: mivel az összeg nem hajtható be, jelzálogként rájegyzik az ingatlan tulajdoni lapjára.

Az ügymenet a következő: az ügyintéző helyszíni szemlén megállapítja, hogy az állagmegóvási munkát el kell végezni. Az ügyfél nyugdíjszelvényével valószínűsíti, hogy saját költségén nem tudja elvégeztetni a munkát. A hatóság ekkor kivitelezőt keres, majd határozatban 1. elrendeli a munka elvégzését; 2. megbizzza a kivitelezőt; 3. megjelöli a határidőt és 4. meghatározza a költségelőirányzatot. A munka elvégzése után újabb határozatban 1. a számlák alapján megállapítja a munka "bekerülési költségét"; 2. felkéri a Hivatal Pénzügyi Osztályát /költségvetési csoportot/, hogy a fenti összeget fizesse ki a kivitelezőnek; felkéri a Hivatal Pénzügyi Osztályát /adócsoporthoz/, hogy az összeget az állam javára hajtsa be, illetve a házzal együtt annak előírásáról gondoskodják és 4. felkéri a Szeged Városi Járási Földhivatal ingatlannyilvántartási csoportját, hogy az adott helyrajzi számú ingatlan tulajdoni lapjára a megadott összeg erejéig a tulajdonosok terhére jelzálogot jegyezen be.

Az építésügyi hatóság hivatalosan életveszélyessé nyilváníthat lakóépületeket és elrendelheti lebontásukat. Ilyen esetben a lakásgazdálkodásról szóló, már idézett alaprendelet értelmében szükséglakást kell biztosítani a lakóknak. Az építésügyi hatóság értesíti az életveszélyessé nyilvánításról a lakásügyi hatóságot. A lakáselosztási tervben ilyen célra külön keret nincs, de az időközben felszabadult, be nem tervezett lakások közül a hatóságnak módja van kiutalni ilyen sürgős esetekben is megfelelő tanácsi bérlakást. A lakásügyi hatóság dön-

téséhez az első foku építésügyi hatóság javaslatán kívül szükség van a tanácselnök általános helyettesének beleegyezésére. E megszorítás azért született, mert Szegeden túl sok az életveszélyessé nyilvánítás, bár számuk most már csökkenőben van: 1979-ben 70, 1980-ban 52, 1981-ben 37 ilyen építésügyi hatósági határozat született.

A Hivatal Ügyfélszolgálati Irodája

Az Iroda a Hivatal különböző osztályairól leadott, kisebb jelentőségű hatósági feladatokat végzi: így kapta meg a kereskedelmi apparátustól a kedvezményes tejutalványokkal kapcsolatos ügyintézését. A belkereskedelmi miniszter 10-643/14/1965. sz. utasítása alapján mechanikusan futnak az ügyek. Az utalvány Budapesten, a megyei városokban és még néhány felsorolt városban jár a terhességük negyedik hónapját betöltött terhes anyáknak és az újszülötteknek 6. életévük betöltéséig. A terhességet a körzeti nőgyógyász szakorvos külön e célra szolgáló igazoláson tanúsítja. Az újszülöttek születési anyakönyvi kivonatát az ügyfélszolgálati iroda adja ki /bár ezek kiállítását nem itt, hanem a Hivatal Igazgatási Osztályának anyakönyvi csoportjában végzik/, így kézenfekvő, hogy az újszülött első évi utalványtömbjét is megkapja az ügyfél. A többi utalványtömböt évente az iroda nyilvántartása alapján postán küldik meg; ez tetemes év végi kampánymunkát jelent. 1981-ben 18 253 jogosultnak postázták az utalványokat. Bár postázás esetén gondot okozhatnak a címváltozások, ez a megoldás még mindig előnyösebb, mint ha az ügyfelek személyesen jelentkeznének az utalványokért /ilyen már volt, és óriási torlódást okozott/. A fenti tekintélyes mennyiségű postázott anyagból 535 boríték jött vissza "címzett ismeretlen" megjelöléssel.

A foglalkoztatási rehabilitáció ügyei a V.B. Munkaügyi Osztályán

A Hivatal szintjén nincs munkaügyi apparátus. A vb munkaügyi szakigazgatási szerve kezeli az 1/1967./XI. 22./ Műm-EüM-PM sz. együttes rendelet értelmében a csökkent munkaképes-

ségüek részére alkalmas munkahelyek jegyzékét. Évente január 31-ig a nagyobb munkáltatók - Szegeden 81 ilyen van - kötelesek megküldeni azoknak a munkaköröknek a jegyzékét, ahol csökkent munkaképességű dolgozót tudnak foglalkoztatni. A jegyzéken szerepelnie kell a beosztás megnevezésének, férfi-nő bontásban annak, hogy itt hány dolgozó foglalkoztatható, és ezekből jelenleg hányat tölt be csökkent munkaképességű. Meg kell jelölni azt is, hogy milyen munkaképesség-csökkenés mellett tölthető be és milyen szakképzettséget igényel a munkahely. Végül a 4/1969/II.23./ MÜM-EÜM sz. rendelet értelmében azt, hogy vakkal vagy csökkentlátóval betölthető-e. /Ha ugyanis betölthető, akkor ott elsősorban vakot vagy csökkentlátót kell alkalmazni, ill. ezek részére fel kell szabadítani./

Az 1982. évi lista már összeállt. A 81 vállalatnak összesen 2925 rehabilitációs munkahelye van, ebből 1857 női munkahely. Ezek közül a munkahelyek közül csak 65 olyan van, amit nem csökkent munkaképességű dolgozó tölt be.

A városban egy célvállalat, a Szegedi Fonalfeldolgozó Vállalat működik rehabilitációs intézményként. A vállalatnál összesen 428 rehabilitációs munkahely van, de csak 346-ot töltötték be, tehát lenne még hely. Az ügyintéző tapasztalata az, hogy az emberek félnek a célvállalathoz kapcsolódó stigmától.

A munkaügyi szakigazgatási szervnél egy ügyintéző látja el a munkaközvetítéssel kapcsolatos feladatokat. A kötelező közvetítés intézménye 1981. január 1-vel szűnt meg, ami markánsan jelentkezik a statisztikában is: 1980-ban 11 740 fő jelent meg az irodában, ezek közül 521 csökkent munkaképességű /4,4 %/; 1981-ben a megjelent 5462 fő közül 412 volt csökkent munkaképességű /7,5 %/.

A megjelent csökkent munkaképességűeknek csak alig több mint egyharmada volt már az OORSZI előtt - a többség esetében körzeti orvos vagy üzemorvos állapította meg a munkaképesség-csökkenést. Egyes nagyüzemek már gondot fordítanak arra, hogy csökkent munkaképességű dolgozóikat orvosszakértői bizottság elé küldjék: a 25/1979. PM sz. rendelet, az ezt módosító 30/1980. PM sz. rendelet és az ezt módosító legújabb 68/1981./

XII. 30./ PM sz. rendelet a megváltozott munkaképességű dolgozókat foglalkoztató vállalatok pénzügyi kedvezményéről úgy rendelkezik, hogy csak a hivatalosan megállapított, 40 %-ot, illetve üzemi baleset esetén 36 %-ot meghaladó munkaképesség-csökkenéssel alkalmazott dolgozó után élvezhet kedvezményt a vállalat.

"Kivülről" jelentkező csökkent munkaképességű dolgozót nem szívesen fogadnak a vállalatok, igyekeznek saját dolgozóik részére tartalékolni a rehabilitációs munkaköröket. Különösen nehéz munkahelyet találni azoknak, akik számára orvos vagy a szakértői bizottság részmunkaidős foglalkoztatást irt elő. A vállalatok, bár szívesen foglalkoztatnának részmunkaidőben pl. takarítókat, a részmunkaidők kedvezőtlen "bérkihatása" miatt ezt nem teszik meg.

A munkaügyi szakigazgatási szervnek nincs közvetlen munkakapcsolata az egészségügyi apparátussal: az ügyfelek körének átfedését lehetetlen megállapítani. Az az ügyfelek külön szerencséje, hogy a két helyiség néhány méternyire van egymástól.

A V.B. Művelődésügyi Osztálya

A szakigazgatási szerv egyedül látja el a művelődésügy körébe tartozó irányítási, felügyeleti és hatósági feladatokat. Fenntartás és felügyelet vonatkozásában idetartozik a városban lévő négy nevelőotthon is. Az intézeti gyám a GYIVI igazgatója: az otthonok és a GYIVI között közvetlen munkakapcsolat van, a szakigazgatási szerv közbejötté nélkül.

Az óvodai felvételek és az iskolai napköziotthoni felvételi kérelmek elbírálása az intézmények vezetőinek jogköre, fellebbezés esetén a Művelődésügyi Osztály mellett működő társadalmi bizottság dönt. Óvodai felvételi illetve áthelyezési ügyekben az elmúlt 1981-es évben 390 fellebbezés futott be a szakigazgatási szervhez, ebből 270-ben óvodai elhelyezést, 120 esetben áthelyezést kértek. A lehetőségek szűkösek, így eleve elutasították azokat a kérelmeket, ahol gyesen lévő anya kérte gyermeke felvételét, és ahol a gyermek a tanév közben töltötte be harmadik életévét, vagy ha üzemi óvodai elhelyezésre volt lehetőség, de ez a családnak nem felelt meg.

Az iskolai napköziotthoni ellátás a város általános iskoláiban 46 %-os. Az ilyen ügyekben befutó fellebbezések száma jelentéktelen - de a jövőben valószínűleg szaporodni fog.

A városi tanács V.B. 4/1971-es határozata fizikai dolgozók 7-8. osztályos gyermekei részére diák szociális segély kiutalásának lehetőségét teremtette meg: e segélyek felett a szakigazgatási szerv rendelkezik. Évi 120 000 Ft-os keretből két félévre 500-500 Ft-ot juttathatnak ilyen címen azoknak a 7. vagy 8. osztályos tanulóknak, akiket az iskola tanulmányi eredményük alapján erre javasol. Feltétel, hogy legalább az egyik szülő fizikai munkakörben dolgozzon.

V.B. Titkárság, Szervezési és Jogi Osztály

Az osztály tevékenysége három ponton érintkezik a szociálpolitikával. Először, mint titkárság, az előkészítések során mintegy kiadagolja a szociálpolitikai tárgykör részesedését a testületi munkában. Másodsor, az osztály kötelékében működik egy társadalompolitikai előadó, akinek fő feladata szintén az előkészítések körüli munka, illetve a társadalompolitikai teendők koordinálásával megbízott elnökhelyettes munkájában való közreműködés.

Harmadszor, az osztályon létrejött egy területpolitikai csoport. A csoport létrehozása az 1979-es átszervezéssel függ össze: az ekkor egységes V.B. Hivatallá összevont kerületi hivatalok elvesztették közvetlen kapcsolatukat a területükön működő társadalmi szervekkel, és gyengült az első foku ügyintézés szerveinek kapcsolata a lakossággal. Az így keletkezett hiányt pótolja a területpolitikai csoport működése. A hét tagu csoportból négyen kizárólagos feladatukként, hárman más megbízatások mellett a város egy-egy részében, a területen végzik munkájukat. Jelentést készítenek az osztály számára minden fontosabb lakossági vagy társadalmi szervezeti megmozdulásról /lakógyűlések, közművelődési események stb./, gyűjtik és a megfelelő szakigazgatási szervhez továbbítják a lakossági bejelentéseket, egyedi esetekben közvetítenek a lakosság és az első foku hatóság között. E közvetítő tevékenység lehetősége szerint, a jó néhány

esetben ténylegesen is szociálpolitikai jellegű - ám volumenében mint szociálpolitikai tevékenység nem számottevő. Az egyes szociálpolitikai ügyekben történt közvetítésnek írásbeli nyoma rendszerint nem marad: ezek olyan "kisebb jelentőségű" ügyek, melyekről nem készül jelentés.

Dr. BOBVOS PÁLNÉ

EGY DÉL-ALFÖLDI KÖZSÉG ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEZETÉNEK
SZOCIÁLPOLITIKAI SZERVEZETE

Mórahalom nagyközség Szegedtől 20 km-re fekvő mezőgazdasági jellegű fejlődő nagyközség. Lakóinak száma az 1980-as népszámlálási adatok szerint 5869 fő. A lakosság több mint 1/3-a - 2434 lakos - mintegy 980 darab tanyás ingatlanban él.

A község szociálpolitikai munkájának jelentős részét az idősek emberekkel való foglalkozás tölti ki.

I. Szociális gondozás

Noha a korábbi évekhez viszonyítva csökken a tanyai lakosok száma - hiszen egyre többen települnek be a faluba, építkeznek és a tanyai házat csak ideiglenesen a nyári munkák idejére tartják fenn -, az időskorúak jelentős része mégis e körből kerül ki.

Községünkben az időskorú lakosság kor szerinti megoszlása a következő:

60 - 70 év között:	563 fő	262 férfi	301 nő
70 - 80 év között:	492 fő	226 férfi	266 nő
80 év feletti:	406 fő	80 férfi	326 nő
<hr/>			
60 év feletti:	1461 fő	568 férfi	893 nő

Felmérésünk alapján 721 fő 60 éven felüli külterületen, 740 fő belterületen él.

Általános, hogy az idősek emberek családjuk körében élnek, és gyakran még 70 éven felül is elvégzik a megélhetésükhöz szükséges ház körüli mezőgazdasági munkát és állattartást. Az egyedülélők száma, akik magukról gondoskodni nem tudnak, hozzátar-

tozójuk nincs, vagy van ugyan, de eltartásukat nem vállalja magára, 100-150 főre tehető.

Községünkben a szociális gondoskodás háromféleképp történik:

1. anyagi juttatással,
2. területi szociális gondozással,
3. intézményes gondozással.

1. Anyagi juttatások

A tanács éves költségvetési előirányzatként tervezi a szociális gondozás költséghelyen a juttatások összegét. Az eredeti előirányzatot a Megyei Tanács Egészségügyi Osztálya szinte minden évben pótelőirányzattal növeli. Az évenkénti tervezés során is fokozatosan nő a segélyezésre fordított összeg. 1978-ban 377 000, 1979-ben 505 000, 1980-ban 503 000, 1981-ben 511 000 Ft-ot használtunk fel szociális segélyezés céljára.

a/ Rendszeres szociális segély

A segélyezés legjelentősebb formája, melynek célja, hogy intézményesen - havonta rendszeres pénzbeli juttatással - gondoskodjon azokról, akik koruknál vagy egészségi állapotuknál fogva munkaképtelenek, járadékra, nyugdíjra nem jogosultak, tartásra kötelezhető hozzátartozójuk nincs.

Megállapítható teljes összegü, részösszegü és kiegészítő összegü rendszeres szociális segély.

Teljes összegü segélyben a jövedelemmel egyáltalán nem rendelkezőket, részösszegü segélyben a kis jövedelemmel rendelkezőket részesítjük olyan mértékben, hogy a segély összege és a jövedelem együttes összege ne haladja meg a rendszeres segély mértékét. Kiegészítő összegü rendszeres szociális segélyt kap a teljes összegü rendszeres szociális segélyben részesülő család-fő jövedelem nélküli hozzátartozója.

A segélyben részesülők körének 70 %-a maga jelenik meg a szakigazgatási szervnél érdeklődni, hogy kaphatna-e anyagi segítséget megélhetéséhez. Kérésük többnyire jogos, igényük meg-alapozott.

A környezettanulmányokból megállapítható, hogy a rendkívüli szociális segélyt kérők jelentős része csökkent munkaképességű, időskorú. Előfordult azonban olyan eset is, hogy 39 éves 70 %-os csökkent munkaképességű nő kért rendszeres segélyt, mivel férje kis keresetéből nem tudja eltartani pár hónapos gyermekét.

A segélyezések 30 %-a hivatalos tudomásrajutásból, tanácstagi bejelentésekből, a házi betegápolók jelzéseiből kerül ki.

Nyilvántartásunk szerint 1980-ban és 1981-ben a rendszeres szociális segélyek összege és a segélyezettek száma a következőképpen alakult:

1980-ban rendszeres szociális segélyben részesült		
	29 fő	419 180 Ft összegben,
ebből: teljes összegű szociális segélyben részesült	22 fő	374 000 Ft összegben,
részösszegű szociális segélyben részesült	4 fő	25 980 Ft összegben,
kiegészítő szociális segélyben részesült	1 fő	11 760 Ft összegben,
tsz-járadékosok kiegészítő segélyében részesült	2 fő	7 440 Ft összegben.

1981-ben rendszeres szociális segélyben részesült		
	30 fő	458 490 Ft összegben,
ebből: teljes összegű szociális segélyben részesült	24 fő	421 220 Ft összegben,
részösszegű szociális segélyben részesült	3 fő	7 160 Ft összegben,
kiegészítő szociális segélyben részesült	2 fő	25 770 Ft összegben,
tsz-járadékosok kiegészítő segélyében részesült	1 fő	4 340 Ft összegben.

Mint e számok is mutatják, egy új létszám vagy a megüresedett hely betöltése a teljes összegű segélyezettek körét növeli.

A rendszeres szociális segély teljes összegű segély esetén havi 1560 Ft. Ennek az összegnek községünk vonatkozásában feltétlenül elégnek kell lennie a megélhetés biztosításához, mivel a segélyezettek jelentős része a tanyája körüli földön munkával megteremti élelmezésének feltételeit. Sajnos a segélyezettek között nem kis számban fordulnak elő munkát vállalni már nem tudó, leromlott szervezetű alkoholisták. Ezek az emberek a segély egy részét is kocsmában élik fel.

b/ Rendkívüli szociális segély

Célja, hogy esetenként anyagi támogatással nyújtson segítséget az alacsony jövedelmű vagy rendszeres szociális segélyben részesülő családoknak, akik rendkívüli körülményeik folytán átmenetileg nehéz anyagi helyzetbe kerültek, s megélhetésük ebben az időszakban nincs biztosítva.

A rendkívüli szociális segély lehetőséget ad az esetenkénti támogatásra, ugyanakkor a kis jövedelműek széles rétegét érinti. Ennek ellenére egy kialakult kör és elsősorban a rendszeres segélyezettek kapják ezt a juttatást is. A kis jövedelműek igyekeznek beosztóbban élni és szinte szégyellik, hogy anyagi juttatásért a tanácshoz forduljanak. Az ügyintézőt csak akkor keresik fel, ha téli ruhanemű vagy tüzelő beszerzésére van szükség. E segélyezési formánál már több alkalommal munkahelyi vezetők is éltek jelzéssel. A segélyezettek rendszerint számlákkal bizonyítják, hogy adott célra fordították a kapott összeget.

Rendkívüli szociális segélyben részesült

1979-ben	47 fő	52 600 Ft értékben,	
1980-ban	100 fő	97 500 " "	
1981-ben	107 fő	76 350 " "	

A segély összege egy alkalommal 500 Ft; tanácselnöki jogkörben 1000 Ft, de különleges méltánylást igénylők esetén több is lehet. E lehetőséggel évente csak 3-4 esetben élünk, különösen indokolt esetben. Ennek az oka, hogy ebben a segélyezési formában az egyedül élő időskorúak szinte teljes körét /100-150 fő/ részesíteni kívánjuk.

c/ Vakok személyi járadéka

Községi hatáskörbe tartozó szociális segélyezési forma, de központi keretből a Nyugdíjfolyósító Intézet folyósítja. Megállapításához szemszakorvosi igazolás szükséges. Beszerzése után a járadékot tartásra kötelees családtagokra és jövedelemre való tekintet nélkül megállapítjuk. Folyósítása havonta utólag történik központi költségvetésből.

Az orvosi vizsgálatok tapasztalatunk szerint igen alaposak, végleges állapotról csak ritkán adnak igazolást. Községünkben 7 személy részesül vakjáradékban, de az igénylők száma ennél jóval nagyobb.

d/ Katonai családi segély

Megállapítására a sorkatonai lakóhelye szerinti tanács vagy szakigazgatási szerve az illetékes. Folyósítása központi költségvetésből történik a Nyugdíjfolyósító Intézet által havonta utólag.

Családi segélyben lehet részesíteni a sorkatonai szolgálatot teljesítő személy hozzátartozóját, ha a hozzátartozót a sorkatonai a bevonulást megelőzően saját keresetéből tartotta vagy a hozzátartozó munkaképtelen.

Egy eltartásra szoruló személy esetében a segély havi 1560 Ft, minden további eltartásra szoruló személy esetében ez az összeg 70 %-kal emelkedik. Külön háztartásban élők esetében az összeg csökken.

Sorkatonai szolgálatot teljesítő személy hozzátartozója részére 1979-ben 8; 1980-ban 5; 1981-ben 10 esetben állapítottunk meg katonai családi segélyt.

Tartalékos katonai szolgálatot teljesítők jövedelemkiegészítő segélyére viszonylag ritkán kerül sor, évente 2-3 alkalommal. Ez a tanácsi költségvetésből kerül kiutalásra.

Katonai családi segély esetén a kérelmet követően a hozzátartozó körülményeit környezettanulmány útján megvizsgáljuk. A környezettanulmány valósághű elkészítése valamennyi segélyezési formában nagyon jelentős. Egy felületes környezettanulmány

elkészítése olyan következményekkel is járhat, hogy indokolatlanul juttatunk segélyhez arra rá nem szorulókat.

Ugyancsak fontos az évenkénti felülvizsgálat is a rendszeres szociális segélynél. Ez az évi alkalom, amikor az ügyintéző találkozik a rendszeres segélyezettekkel. Ennél rendszerebb és közvetlenebb kapcsolatot kialakítani nem tud, mivel a külterületi tanyák látogatására csak a szövetkezetek és az orvosok alkalmi gépjárművének segítségével nyílik lehetősége.

A Csongrád megyei Tanács V.B. a szociális segélyezéssel kapcsolatos ügyek intézését 164/1980./X. 14./ V.B. sz. határozatában a 15 napon belül intézendő rövidített ügyintézésű ügyek közé sorolta. A környezettanulmány elkészítéséhez és a határozat meghozatalához a kérelem benyújtásától számított 15 nap nem volt elegendő, ezt jeleztük is felettes szerveink felé, melynek eredményeképpen visszaállt a 30 napos ügyintézési határidő.

Nem községi hatáskör, hanem a Szeged Járási Hivatal hatáskörébe tartozik a mozgássérültek benzinutalványa. Az 1/1981./ I. 25./EüM rendelet vezette be, és a mozgássérültet jövedelemviszonyától függetlenül megilleti, ha a jogszabályi feltételek fennállnak.

Nem vitatom a jogszabályi rendelkezéseket, hiszen nagyon humánus célt szolgálnak. Mivel azonban a szociális segélyezés egyik formája, talán mégis helyesebb lett volna azt is vizsgálni, hogy milyenek a mozgássérültek jövedelmi viszonyai, és a hatáskört a községnek adni./Községi példa, bár valószínűleg egyedülálló: a mozgássérült hasznáلتcikk kereskedőnk évi jövedelme 10 millió Ft, mely után közel 2 millió Ft adót fizet a községnek, ugyanakkor ő is felveszi a mozgássérültek benzinutalványát, mivel az mint szociális juttatás neki jár./

e/ Közköltségen történő temetés

Azokat illeti meg, akik hozzátartozók hátrahagyása nélkül haltak el. Általában a legalacsonyabb osztályú temetésre készül megrendelés a temetkezési vállalat felé. Évente 2-3 alkalommal történik ilyen jellegű segély kifizetése.

A közköltiségen történő temetésnél a gyakorlatban probléma akkor merül fel, ha később kiderül, hogy az elhunytnak volt hozzátartozója, aki a hagyaték tárgyalásánál már jelentkezik. A hozzátartozók hozzáállása köztemetési költségek visszatérítéséhez háromféle volt:

1. vállalta utólagosan a költség megtérítését;
2. amikor tudomására jutott, hogy a hagyaték tárgya passzívák, megtagadta a költség megtérítését;
3. a legrosszabb és a szakigazgatási szerv részéről a legtöbb kellemetlenséggel járó ügyek azoknál az eseteknél jelentkeztek, amikor a tudomásunk szerint egyedül élő, hozzátartozó nélkülinek hitt idős személyre holtan találtunk a nyitva álló tanyájában. Ezekben az esetekben rendőr jelenlétében megtörténik a leltár elkészítése, a hozzátartozó azonban, bár a temetési költség visszafizetését vállalja, különböző, az elhaltnál évtizedekkel korábban látott dolgokat követel és megtakarított "pénzecskeket" keres. Volt olyan ügyfelünk, aki a gyermekkori emlékei alapján követelt tárgyakat a teljesen magára hagyott időskoru hagyatéki eljárásánál.

2. Területi szociális gondozás

Házi szociális gondozás

Az időskorúak szociális gondozásának új és korszerű formája. Saját otthonukban részesülnek gondozásban és ellátásban azok az idős személyek, akik koruk vagy betegségük miatt önállóan gondoskodni magukról nem tudnak, de intézményi elhelyezést nem kívánnak igénybe venni.

Házi szociális gondozás a községi tanács irányításával 1976 óta folyik. Kezdetben csak tiszteletdíjas gondozónők látták el ezt a feladatot. Fokozatosan alakult ki az a gondozónői hálózat, amely jelenleg is működik. 1981-től 2 főállású gondozónő és 3 tiszteletdíjas dolgozó végzi a munkát. Igen nehéz feladat volt az álláshelyek betöltése, mivel a két főállású

dolgozónak iskolai végzettsége, szakképzettsége még jelenleg sem megfelelő, a tiszteletdíjak viszont igen alacsonyak /személyenként 1000 Ft/.

A házi szociális gondozás tárgyi feltételeit napjainkig sem sikerült megteremteni. A gondozónők elsősorban a tanyákat járják, és az utviszonyok különösen télen nem a legjobbak. Gyakori, hogy a 8-10 km távolságra levő tanyát havas időben egyáltalán nem lehet megközelíteni. A gondozónők kerékpáron járnak, s a homokos területen csak gyalogosan, órákon keresztül jutnak el egy-egy tanyához. Segítséget csak alkalmanként kapunk a szövetkezetektől, ha éppen a gondozott tanyája felé van utjuk gépkocsin. Nagy segítséget jelentene, emelné a munka színvonalát és a gondozottak körének kiszélesítését tenné lehetővé egy kisebb terepjáró és szállításra alkalmas gépjármű beszerzése, de erre költségvetésünkben ebben az öt éves tervben nem lesz lehetőségünk.

Hosszu időn keresztül gondot jelentett egy mosókonyha kialakítása. Jelenleg folyamatban van a tanácsháza melléképületének felújítása, ahol jól felszerelt mosókonyhát tudunk kialakítani. Ehhez felső tanácsi hozzájárulást is kaptunk. Eddig azonban gondozónőink saját lakásukon mosták a gondozottak szennyét.

A főállású gondozónők szakmai irányítását a szociálpolitikai ügyintéző végzi. Munkaidejük napi 8 óra, munkaköri leírással rendelkeznek, tevékenységüket heti ütemterv és munkanapló alapján végzik.

A gondozottakat egészségi állapotuktól függően rendszeresen mindennap, vagy hetente 2-3 alkalommal gondozzák. A gondozottak több mint fele részesül szociális étkeztetésben is.

1980-ban 14 fő gondozottat 1 főállású gondozónő látott el. Éves viszonylatban a látogatások száma: 2279 óra volt. Három tiszteletdíjas gondozónő közül az egyik egy főnél végzeteljes gondozási tevékenységet. Évi látogatási órái: 175. A második tiszteletdíjas szociális gondozó 4 külterületi gondozottnak hordja naponta az ebédet. A harmadik tiszteletdíjas 14 gondozottra mos. A szociális gondozásra 77 000 Ft-ot használtunk fel.

1981-ben 19 fő gondozását 2 főállású szociális gondozónő látta el. Látogatásaik száma 2706 órára emelkedett. Házi szociális gondozásra 124 952 Ft-ot használtunk fel.

Társadalmi aktiváink száma 10 fő. 1981-ben 11 személyt látogattak, segítettek 590 órában.

A gondozási munka az ebéd kihordásán kívül a takarítást, mosást, bevásárlást és a gondozottak apróbb megbízásait is magában foglalja. A gondozónők gyakran intézik a gondozottak hivatalos ügyeit is /adó, nyugdíj, segély stb./.

A gondozónők a gondozottakról törzslapot állítanak ki, mely tartalmazza a gondozásban lévő személyi adatait, jövedelmi viszonyait, hozzátartozói körét, megjelöli a körzeti orvos által felírt gyógykezeléseket, és az esetleges diétás étrend betartását.

Gondozási díj a havi jövedelem alapján a hozzátartozók terhére megállapítható. 2-3 gondozottnak van hozzátartozója, de azok is olyan jövedelmi viszonyok között élnek, hogy jelentéktelen gondozási díjat tudunk csak megállapítani.

A gondozottak étkeztetését a Mórahalom és vidéke ÁFÉSZ Kisvendéglőjéből biztosítják a gondozónők.

Mórahalom Nagyközség Tanács és Végrehajtó Bizottsága kiemelt figyelmet fordít a szociális gondoskodás körében jelentkező problémák megoldására mind a házi szociális gondozás, mind pedig az anyagi juttatások terén. Így például testületi határozat eredményeként emeltük előirányzatunkat a szociális gondozás költséghelyen; ugyancsak testületi határozatok foglalkoztak a mosókonyha kialakításával.

A tanács az 1980. évi választásokig Egészségügyi és Szociálpolitikai Bizottságot működtetett. Ez a bizottság speciálisan szociálpolitikai kérdésekkel foglalkozott. Tagjai egészségügyi szakemberek voltak: orvosok, házi betegápolók, védőnők, akik a szociálpolitikai ügyintézővel együttműködve igen hasznos és eredményes munkát tudtak kifejtetni. A bizottság munkája során ellenőrzéseivel, konkrét ismereteivel hatékonyan működött közre az anyagi juttatások elosztásában, megüresedett férőhe-

lyekre javaslattal éltek.

A választásokat követően az új Szervezeti és Működési Szabályzat az egyszerűsítés és korszerűsítés jegyében készült el és ebben összevonásra került az Egészségügyi és Szociális Bizottság a Művelődésügyi Bizottsággal. Az új bizottság Művelődésügyi és Szociális néven működik. A bizottság tagjainak összetételét is úgy kellett kialakítani, hogy az megfeleljen az SZMSZ-ben előírt sokrétű feladatoknak /művelődésügy, sport, egészségügy, ifjúságvédelem/. Ez a bizottság már nem tud olyan mélységben figyelmet fordítani és reagálni a szociálpolitikai kérdésekre. 1981. évi munkatervében már csak egy szociális napirend van: a sorkatonai szolgálatot teljesítők érdekvédelme, szociális ügyeivel kapcsolatos feladatok. Ez a napirend is a szociálpolitikai ügyintéző tájékoztatója, nem foglalkoztatja a bizottságot. Ezzel egyidejűleg csökkent az ellenőrzések száma is. Felvetődik a kérdés, hogy érdemes volt-e egyszerűsíteni? A szociálpolitikai munkának, a szociális gondoskodásnak ez nem vált előnyére.

3. Intézményes gondozás

Szociális otthon

Mórahalom nagyközség területén működik a Csongrád Megyei Tanács Módszertani Szociális Otthona 149 férőhellyel. Községünk így az intézményes gondozás terén igen kedvező helyzetben van. A lakosság együtt él az intézményben lakó gondozottakkal, így naponta figyelemmel kísérheti életüket. A faluban élő magányos öregek összejárnak az intézeti gondozottakkal, nyáron a főtér padjain napjaik nagy részét közös beszélgetéssel töltik. Ez az oka annak, hogy községünk idős lakóinak megváltozott a korábbi "szegényház" szemlélete, és nem idegenkednek az otthontól.

Ez nem jelenti azt, hogy minden rászoruló vállalja a közösségi életet. Vannak olyan ügyfeleink is, akik többszöri rábeszélésünk ellenére sem jelentkeztek a szociális otthonba, inkább öröklési, eltartási szerződést kötöttek teljesen idegen személyekkel és türik a teljes gondozásukat meg nem valósító tartást. Hosszas beszélgetéseink során elmondták, hogy nem az

otthontól, a közösségi élettől idegenkednek, hiszen a magány, ami a tartási szerződés során körülveszi őket, még a hiányos ápolásnál is rosszabb, hanem az egész életük, munkájuk eredményét, a kis tanyai házat és a maréknyi földet nem akarják az államnak adni.

A szociális beutaltak száma évről évre növekszik. 1979-ben 5 fő, 1980-ban 15 fő, 1981-ben 15 fő kérte beutalását otthonba. Körültekintően vizsgáljuk a kérelmező és tartására köteles hozzátartozók körülményeit. Sajnos egyre több az olyan kérelmező, akinek hozzátartozói jó fizetésű, magas beosztású szellemi dolgozók. Tapasztalatom, hogy a 2-3 holdon gazdálkodó szakszövetkezeti tag már szégyellné, ha valamelyik szülője szociális otthoni kérelmet nyújtana be.

A gondozási díj megállapítása is a szakigazgatási szerv feladata. Összege 1350 Ft-ig terjedhet. Nem egyszer előfordult, hogy a helyesen megállapított díjat is megfellebbezték a hozzátartozók.

A szociális otthoni férőhely kijelölés a Csongrád Megyei Tanács V.B. Egészségügyi Osztályának hatáskörébe tartozik. A kérelem beadását követően 2-3 hónapra általában megkapjuk a kijelölt férőhelyet. Móraalmi lakos szinte kivétel nélkül a móraalmi szociális otthonban kap helyet. Egy-két esetben a helykijelölést követően gondolta meg magát a beutalást kérő. Ilyen esetben minden rábeszélés hiábavaló, és a szakigazgatási szerv munkája eredménytelen volt. Ezeket a kudarcokat azonban feledtetik a beutalást nyert öregek köszönő szavai, ápoltságuk, gondozottságuk látványa.

A szociális otthoni gondozás olyan komplex tevékenység, amely biztosítja az elemi szükségleteken kívül az otthonban lakó idős, élettani állapotuknál fogva sérülékeny emberek megóvását a káros hatások következményeitől és megközelítően pótolja számukra a családi otthont. Magába foglalja az otthonlakók körének és egészségi állapotának megfelelő korszerű fizikai és egészségügyi ellátást és pszichés gondozást, valamint célszerű, hasznos tevékenység megszervezését, a foglalkoztatást.

Az intézményes gondozás másik formája az öregek napközi

otthona. Községünkben - tekintettel a nagyszámu magányosan élő idős emberre a belterületen is - nagy szükség lenne az öregek napközi otthonára, ahol a közösségi élet mellett rendszeres ellátást is kapnának öregeink. Sajnos a VI. ötéves terv során anyagi támogatást napközi otthon építéséhez nem kaptunk, bár létesítésének fontosságát a tervegyeztető tárgyalások során feleltes szerveink is elismerték. Az igények kielégítése érdekében szolgálati lakások felújításával, majd átminősítésével keressük a napközi létrehozásának lehetőségét.

II. A szociálpolitikai munka másik része az alkoholistákkal való foglalkozás.

A családi problémák okozója legtöbb helyen a tulzott mértékű alkoholfogyasztás. Az alkoholelvonó kezelés kezdeményezése a jogszabály szerint történhet önkéntes alapon, kórházi kezeléssel és munkaterápiás intézeti elhelyezéssel. Önkéntes alapon történő kezelésre az ügyfél saját elhatározásából jelentkezik, kórházi kezelésre kötelező gyógykezelést elrendelő határozat alapján, míg a munkaterápiás intézeti elhelyezéshez ügyészi ítélet szükséges.

Mindezek előfeltétele a bizonyítási eljárás lefolytatása. Minden esetben kikérjük a munkahely és a rendőrőrs véleményét, a körzeti orvos javaslatát, tanukat hallgatunk meg, környezet-tanulmányozást végzünk és jegyzőkönyvileg meghallgatjuk az alkoholistát is.

Sajnos igen gyakori eset, hogy a család hosszú időn át próbálja takargatni a családfő alkoholizmusát, és csak akkor jelentkezik a tanácsnál, amikor az alkoholizmus már agresszivitást vált ki. Éppen ezért sokszor a tanuvallomások is ellentmondóak, félnek attól, hogy a férj tudomására jut a terhelő vallomás és haragot vált ki.

Móráhalom nagyközségben a rendőrőrs megszűnését követően KMB /körzeti megbizott/ csoport működik, mely háromtagu; a meg-növekedett feladataikat csak hosszú határidővel tudják ellátni. Kissé bonyolult a kért javaslat megküldése is. A javaslatot a

Szegedi Járási Rendőrkapitányságon keresztül kérjük meg, onnan az ügyiratot leküldik a KMB csoporthoz a vizsgálat lefolytatása céljából, majd a kész iratot visszaküldik aláírásra, és csak ezt követően érkezik meg a szakigazgatási szervhez.

Nyilvántartásunkban 9 fő alkoholelvonó kezelés alá esett személy szerepel. A kezelés megtörténte után 3 éven keresztül utógondozásban részesítjük őket.

Dr. TAMÁS ANDRÁS NÉ

SZOCIÁLPOLITIKAI HATÁLYOS JOGSZABÁLYOK

A. Társadalombiztosítási jogszabályok^{x/}

1. 1975. évi II. törvény /tv./ a társadalombiztosításról
/a továbbiakban: T/

19.§ /1/

a/ "táppénz a keresőképtelenség tartamára jár, legfeljebb azonban

b/ egy évesnél fiatalabb gyermek szoptatása, illetőleg ápolása címén a gyermek egy éves koráig,

c/ egy évesnél idősebb, de három évesnél fiatalabb gyermek ápolása címén évenként és gyermekenként hatvan napon át,

d/ három évesnél idősebb, de hat évesnél fiatalabb gyermek ápolása címén évenként és gyermekenként harminc, egyedülállóaknak hatvan napon át."

2. Terhességi-gyermekágyi segély

T 23.§ "/1/ Terhességi-gyermekágyi segély annak jár, aki a szülést megelőzően két éven belül 180 napon át biztosított volt és

a/ a biztosítás tartama alatt vagy a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon belül szül, vagy

b/ a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon túl táppénz, illetőleg baleseti táppénz folyósításának ideje alatt vagy a folyósítás megszűnését követő huszonnyolc napon belül szül.

/2/ A terhességi-gyermekágyi segély a szülési szabadságnak megfelelő időtartamra jár."

^{x/} Lezárva: 1982. június 14.

3. Anyasági segély

T 26.§ "/1/ Anyasági segély annak jár, aki terhessége folyamán legalább négyszer terhességi orvosi vizsgálaton részt vett, és

a/ a biztosítás megszűnését követő 180 napon túl táppénz, illetőleg baleseti táppénz, terhességi gyermekágyi segély vagy gyermekgondozási segély folyósításának az ideje alatt szül.

/2/ Hozzátartozó szülése esetén az anyasági segély az /1/ bekezdés rendelkezéseinek a megfelelő alkalmazásával jár."

4. Temetési segély

T 27.§ "/1/ Temetési segély az után jár, aki

a/ a biztosítás tartama alatt vagy a biztosítás megszűnését követő 180 napon belül, vagy

b/ a biztosítás megszűnését követő 180 napon túl táppénz, illetőleg baleseti táppénz, terhességi-gyermekágyi segély vagy gyermekgondozási segély folyósításának a tartama alatt hal meg.

/2/ Hozzátartozó halála esetén a temetési segély az /1/ bekezdés rendelkezéseinek a megfelelő alkalmazásával jár.

/3/ A temetési segély az eltemettetőt illeti meg."

5. Családi pótlék

T 28.§ "/1/ Családi pótlékra az a biztosított jogosult, akinek a háztartásában két vagy több gyermek van.

/2/ Családi pótlékra az a biztosított is jogosult, akinek a háztartásában egy gyermek van, ha

a/ a biztosított egyedülálló, vagy

b/ a gyermek tartósan beteg, illetve testileg vagy szellemileg fogyatékos."

6. Öregségi nyugdíj /Lásd H. pont I. 1. tétel./

7. Rokkantsági nyugdíj

T 47.§ "Rokkantsági nyugdíjra az jogosult, aki

a/ egészségromlás, illetőleg testi vagy szellemi fogyatkozás következtében munkaképességét hatvanhét százalékban elvesztette, és ebben az állapotában javulás egy évig nem várható /továbbiakban: rokkant/,

b/ a szükséges szolgálati időt megszerezte, és

c/ rendszeresen nem dolgozik vagy keresete lényegesen kevesebb a megrokkánás előtti kereseténél."

8. Özvegyi nyugdíj /Lásd még H. pont I. 1. tétel./

T 58.§ "/1/ Özvegyi nyugdíjat a feleség, az elvált nő, az élettárs és a férj kaphat.

/2/ Az özvegyi nyugdíj ideiglenes vagy állandó. Az ideiglenes özvegyi nyugdíj a házastárs halálától egy évig jár.

/3/ Az élettársnak a Minisztertanács által meghatározott feltételekkel jár özvegyi nyugdíj."

9. Végkielégítés

T 69.§ "/1/ Annak az özvegynek, akinek az állandó özvegyi nyugdíjra jogosultsága újabb házasságkötés folytán szűnik meg, egy évig özvegyi nyugdíjával egyenlő összegű végkielégítés jár, ha igényét a házasságkötéstől számított egy éven belül előterjeszti.

/2/ Az állandó özvegyi nyugdíj továbbfolyósítása helyett végkielégítést kérhet az, aki az állandó özvegyi nyugdíjra jogosító életkorának a betöltése után köt házasságot."

10. Árvaellátás

T 70.§ "/1/ Árvaellátásra annak a gyermeke és mostoha-gyermeke jogosult, aki haláláig az öregségi /rokkantsági/ nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, vagy öregségi /rokkantsági/ nyugdíjasként halt meg. Az örökbefogadott gyermeknek vérszerinti szülője jogán árvaellátás nem jár, kivéve ha a gyermeket a vérszerinti szülő házastársa fogadta örökbe.

/2/ Árvaellátás jár a nevelt gyermeknek, a testvérnek és az unokának is, ha őt a meghalt saját háztartásában eltartotta és a gyermeknek tartásra köteles és képes hozzátartozója nincs."

11. Szülői nyugdíj /Lásd H. pont I. 1. tétel./

12. Baleseti táppénz

T 80.§ "/1/ Baleseti táppénz annak jár, aki üzemi baleset következtében keresőképtelenné válik."

13. Baleseti járadék

T 81.§ "Baleseti járadékra az jogosult, akinek a munkaképessége üzemi baleset következtében tizenöt százalékot meghaladó mértékben csökkent, de baleseti rokkantsági nyugdíj nem illeti meg."

14. Baleseti rokkantsági nyugdíj

T 87.§ "/1/ Baleseti rokkantsági nyugdíjra az jogosult, aki munkaképességét hatvanhét százalékban tulnyomóan üzemi baleset következtében elvesztette, és rendszeresen nem dolgozik, vagy keresete lényegesen kevesebb a megrokkulás előtti kereseténél."

15. 10/1982./IV.16./MT sz. rendelet a gyermekgondozási segélyről. Vh.: 4/1982./IV.16./EüM.sz. r.^{x/}

1.§ "/1/ Az anyát, illetőleg a gyermekét egyedül nevelő apát gyermeke hároméves korának - tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek esetében hatéves korának betöltéséig gyermekgondozási segély illeti meg, ha a gyermek születését közvetlenül megelőző két éven belül összesen 270 napig

a/ legalább napi 4 óra munkaidejű munkaviszonyban állt,

b/ bedolgozóként biztosított volt,

c/ ipari szövetkezetnél legalább napi 4 óra munkaidővel tagsági viszonyban állt."

/1.§ /2/ bek. Mezőgazdasági szövetkezeti tagoknál a feltétel: a megelőző 2 éven belül legalább 90 napi részvétel a közös munkákban. - /3/ bek. Jogosult az is, aki bármely iskola,

x/ A gyermekgondozási segély nem szorosan vett társadalombiztosítási juttatás, de a társadalombiztosítási keretből kerül kifizetésre.

felsőoktatási intézmény nappali tagozatán végzett tanulmányok befejezése után 90 napon belül a fentiekben meghatározott jogviszonyt létesít. - 4.§ A gyermek egyéves korának betöltése után az anya helyett a vele közös háztartásban élő apa is igénybe veheti. - 5.§ A fizetés nélküli szabadság munkavállalás érdekében megszakítható. - 6.§ A gyes-ben részesülő személy - a segély összegének teljes folyósítása mellett - a gyermek másfél éves kora után munkát vállalhat - havi átlagban maximum napi 4 órát./

16. 17/1975./VI.14./MT sz. rendelet /r./ 279.§-a szabályozza a munkaviszonyban nem álló előadóművészek és művészeti oktatók társadalombiztosítási ellátását.

17. 7/1980./VII.23./EüM sz. r. a magasabb összegű családi pótlékra jogosító tartós betegség és súlyos fogyatékoság minősítéséről, valamint a családi pótlékra jogosultsághoz szükséges igazolásról rendelkezik.

18. 44/1972./XII.27./MT sz. r. rendelkezik a nyugellátások és egyéb ellátások rendkívüli pótlékkal történő kiegészítéséről, valamint a családi pótlék és a gyermekgondozási segély emeléséről.

Hasonló rendelkezést tartalmaz a 23/1976./VII.4./MT sz.r.

19. 10/1976./V.8./MT sz. r. a tudományos fokozatot elért személyek és hozzátartozóik részére járó juttatások megállapításáról.

Nyugellátáson felül tiszteletdíj, illetve illetménykiegészítés. - A hozzátartozói ellátások az igényjogosult hozzátartozót a társadalombiztosítási jogszabályok alapján megállapított ellátáson felül megilletik.

B. Egészségügyi vonatkozású jogszabályok

1. 1972. évi II. tv. az egészségügyről

25.§ Az állampolgárok a gyógyító megelőző ellátás keretében ingyen jogosultak orvosi vizsgálatra, továbbá a szükséges

orvosi gyógykezelésre, ideértve a fekvőbeteg-gyógyintézetben történő gyógykezelést is, valamint a szülészeti ellátásra és a mentőszállításra.

Vh.: 7/1975./VI.24./EüM sz. r.

35.§ Azt az alkoholistát, aki rendszeres és tulzott alkoholfogyasztásából eredő magatartásával családját, kiskoru gyermekeinek fejlődését, saját egészségét, környezetének biztonságát veszélyezteti vagy a közrendet, illetve munkahelyén a munkát ismételten súlyosan zavarja, az egészségügyi szerv jogosult gondozáson való részvételre kötelezni, illetőleg elrendelni a gyógykezelésnek kórházi alkoholelvonó osztályon történő fogantositását.

2. 1001/1963./II.13./Korm. határozat /hat./ - módosította az 1015/1981./V.12./Mt hat. - az egészségügyi felvilágosítás továbbfejlesztéséről.

3. 1/1980./II.10./EüM sz. r.

A terhes nőt terhessége megállapításától a szülés napjáig nem szabad egészségre ártalmas munkahelyen foglalkoztatni /pl. sugárártalomnak kitett, fertőtlenítő állomásokon, mérgezési osztályon, művese osztályon, anaesthesiológiai munkakörben stb./.

4. 2/1981./II.7./EüM sz. r. a munkahelyek általános egészségügyi követelményeiről.

A dolgozót csak olyan munkakörben szabad foglalkoztatni, amelynek ellátásához megfelelő élettani adottságokkal rendelkezik, és foglalkoztatása sem a saját, sem mások egészségére, testi épségére nem jelent veszélyt.

5. 7/1980./VII.23./EüM sz. r. /Lásd A. pont 14. tétel./

6. 1005/1972./III.28./Korm.hat. rendelkezése szerint a tanácsok egészségügyi és szociális intézményt létesíthetnek.

7. 1974. évi 10. törvényerejű rendelet az alkoholisták kötelező intézeti gyógykezeléséről. Vh.: 5/1978./VI.3./IM-EüM. sz. r.

1.§ Az az alkoholista, aki rendszeres és tulzott alkoholfogyasztásából eredő magatartásával családját, kiskoru gyermekének fejlődését, környezetének biztonságát veszélyezteti, vagy a közrendet, illetőleg munkahelyén a munkát ismételten, súlyosan zavarja, közvetlenül munkaterápiás intézetben történő gyógykezelésre kötelezhető.

2.§ Az intézeti kezelés többször is megismételhető. Nem kötelezhető intézeti kezelésre az, aki 18. életévét még nem töltötte be.

8. 7/1975./VI.24./EüM sz. r.

Minden magyar állampolgár jogosult orvosi vizsgálatra, a szükséges orvosi gyógykezelésre, gyógyszerellátásra, gyógyászati segédeszközre, fogpótlásra.

9. 2/1960./XI.5./KipM sz. r.

Az állami helyi iparban és a kisiparban az egészségi ártalomnak kitett munkakörökben a dolgozókat csökkentett munkaidővel kell foglalkoztatni. A könnyüipari ágazatban dolgozókra a 4/1970./V.20./KipM sz. r. vonatkozik.

10. 1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról.

A végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt alkoholista kényszergyógyítását a szabadságvesztés végrehajtása alatt a kijelölt büntetésvégrehajtási intézetben kell végrehajtani.

11. 15/1972./VIII.5./EüM sz. r. a gyógyító-megelőző ellátásra vonatkozó rendelkezésekről.

26.§ A nők és anyák számára a családtervezéssel kapcsolatos kérdések megoldásához a tanácsadást a járóbeteg gyógyintézetek, a kórházak és a nővédelmi tanácsadók végzik.

28.§ A harmadik életévüket be nem töltött egészséges gyermekek időszakos elhelyezésére és gondozására bölcsődék működnek.

Az állami gondozott, illetőleg átmeneti gondozásba vett 3 éven aluli gyermekek elhelyezésére, valamint a koraszülött

csecsemők utógondozására csecsemőotthonok működnek.

Az olyan 18. életévüket be nem töltött testi és értelmi fogyatékosok elhelyezése és ápolása, akik gyógypedagógiai vagy egyéb oktatásra és nevelésre alkalmatlanok, egészségügyi gyermekotthonok működnek.

C. Szabadságra vonatkozó jogszabályok

1. 1967. évi II. tv. /A Munka Törvénykönyve/ 1.§ - módosította az 1981. évi 32. sz. tvr.

"/1/ A dolgozónak minden munkaviszonyban töltött naptári évben 15 munkanap alapszabadság és a munkaviszonyban töltött idejétől függően pótszabadság jár."

2. 48/1979./XII.1./MT sz. r. /Mt.V./ 46-47.§ - módosította: 74/1981./XII.29./MT sz. r.

46.§ A dolgozónak minden munkaviszonyban töltött három év után egy, de évenként legfeljebb kilenc munkanap pótszabadság jár.

47.§ /1/ A fiatalkorú dolgozónak tizenhat éves koráig évi tiz, azon túl évi öt munkanap pótszabadság jár.

/2/ A dolgozó nőt és a gyermekét egyedül nevelő apát évenként a tizennégy évesnél fiatalabb

- egy gyermeke után kettő,
- két gyermeke után öt,
- legalább három gyermeke után kilenc munkanap pótszabadság illeti meg.

/3/ A dolgozó nőnek az általa gondozott tizennyolc éven aluli és munkaviszonyban nem álló három gyermeke után - a /2/ bekezdésben meghatározott pótszabadságon felül - évi két, minden további ilyen gyermeke után ugyancsak két-két, de évenként legfeljebb tizenkét munkanap pótszabadság jár.

3. 18/1982./HK 11./HM utasítás

Katona nőt és a gyermekét egyedül nevelő apát évenként a 14 évesnél fiatalabb gyermeke után pótszabadság illeti meg.

4. 5/1981./XII.29./ÁBMH sz. rendelkezés /rek./ a szabadságra vonatkozó egyes előírások megállapításáról.

8.§ A szoptatás időkedvezmény a gyermekét mesterségesen tápláló anyát, valamint az örökbefogadó anyát is megilleti. A gyermekét állami gondozásba adó anyának ez az időkedvezmény nem jár.

A dolgozót a munkaviszony szünetelésének tartamára szabadság illeti meg a keresőképtelenséget okozó betegség időtartamára, a szülési szabadság tartamára. 10 éven aluli gyermek gondozása vagy ápolása miatt munkában nem töltött időre, legfeljebb azonban 1 évre, a harminc napot meg nem haladó fizetés nélküli szabadság tartamára a tartalékos katonai szolgálat idejére.

5. 6/1981./XII.29./ÁBMH sz. rek. a továbbtanuló dolgozók kedvezményeiről.

Az alsó, közép- vagy felsőfoku oktatási intézmény esti, vagy levelező tagozatán tanulmányokat folytató dolgozó nem foglalkoztatható olyan munkaidő-beosztásban, illetőleg nem kötelezhető olyan mértékű éjszakai és túlmunkára, amely őt a kötelező foglalkozásokra és vizsgákra történő felkészülésben, illetőleg az azokon való aktív részvételben akadályozza /további kedvezmény: tanulmányi munkaidő-kedvezmény, szabadnap, tanulmányi szabadság/.

6. 7/1981./XI.29./ÁBMH sz. rek. a sporttevékenységet folytató dolgozók kedvezményeiről /munkaidő-kedvezmény, rendkívüli szabadság/.

D. Segélyekre, szociális gondozásra, étkeztetésre, utazási költségtérítésre vonatkozó jogszabályok

1. 18/1979./XII.1./MüM sz. r. egyes szociális-kulturális juttatásokról.

A munkáltató, amennyiben ennek feltételei biztosíthatók, köteles a dolgozók üzemi étkeztetéséről gondoskodni. A munkáltató az e célra rendelkezésére álló alapja terhére megszervezheti dolgozói és családtagjaik szervezett üdülését, e célból

üdölőt, hétfélig üdülőt tarthat fenn, üdülés céljaira épületet bérelhet.

A munkáltató a szakszervezet munkahelyi szervével egyetértésben bölcsődét, napközi otthonos óvodát és napközi otthont létesíthet.

A munkáltató kulturális és sportcélu intézményt létesíthet és tarthat fenn. A dolgozók elhelyezése érdekében állandó, ideiglenes, vagy mozgó munkásszállást létesíthet.

A munkáltató saját vagy bérelt járművén térítés ellenében gondoskodhat a dolgozóknak a lakóhelyről a munkahelyre és onnan hazaszállításáról.

A dolgozó részére munkaruha-juttatásról gondoskodni köteles. A dolgozó részére segélyt, előleget adhat.

2. 26/1967./VIII.26./Korm. sz. r. az Irodalmi Alap, a Képzőművészeti Alap, és a Zenei Alap tagjainak egységes segélyezési rendszeréről.

Az alkotói tevékenységet közvetlenül szolgáló juttatásokon felül az Alap folyósíthat keresetpótló segélyt, terhességi-gyermekágyi segélyt, szülési segélyt, családi segélyt, nyugdíjsegélyt, özvegyi nyugdíjsegélyt, árvaellátási segélyt, szülői nyugdíjsegélyt, temetkezési segélyt és rendkívüli segélyt.

3. 28/1966./XII.18./Korm. sz. r. a nemzeti gondozottakról.

Nemzeti gondozási díj illeti meg az özvegyet, az árvát, az élettársat, valamint a munkásmozgalmi tevékenységük következtében megrokkantakat.

4. 7/1971./II.8./Korm. sz. r. - mód.: 52/1980./XII.10./Mt sz. r.

Szociálpolitikai kedvezmény illeti meg az építettöt /vásárlót/ az építési költségből /eladási árból/ - a hagyományos családházépítés kivételével - az általa eltartott, vele közös háztartásban élő gyermekei és más családtagok után.

E kedvezmény fiatal házaspárt akkor illet meg, ha a kölcsön-/adásvételi/ szerződés megkötésekor a házastársak egyike

sem töltötte be a harmincötödik életévét.

5. 2/1969./V.4./EüM sz. r. - mód.: 12/1978./XII.29./EüM sz. r.

Rendszeres szociális segélyben lehet részesíteni azt a 18. életévét betöltött munkaképtelen, illetve rokkant személyt, akinek létfenntartását biztosító vagyona nincs.

A vakok rendszeres szociális segélyében lehet részesíteni azt a munkára nem képezhető, vagy munkába nem állítható 18. életévét betöltött vak személyt, aki nem képes saját létfenntartását biztosítani, és nincs tartásra köteles házastársa vagy rokona. A szociális segélyben részesülők természetbeni juttatásban is részesülhetnek.

6. 4/1968./VII.12./EüM sz. r. szerint rendkívüli szociális segélyben lehet részesíteni azt a 18. életévét betöltött személyt, aki valamilyen rendkívüli körülmény folytán saját hibáján kívül átmenetileg nehéz anyagi helyzetbe került, emiatt létfenntartása veszélyeztetve van /elemi károk, közkölségen történő eltemetés/.

7. 16/1976./XII.24./EüM sz. r.

Szociális étkeztetésben lehet részesíteni azt az öreg - kivételesen indokolt esetben azt a 18 éven felüli - csökkent munkaképességű, illetve munkaképtelen személyt, aki egészségi állapota és szociális helyzete miatt arra rászorul, és számára főtt étel legalább napi egy alkalommal más módon nem biztosítható.

8. 23/1970./VIII.8./PM sz. r. - mód.: 19/1980./IX.27./PM sz. r. a szociális otthonok és öregek napközi otthonainak létesítéséről és fenntartásáról.

9. 19/1962./V.22./Korm. sz. r. a közétkeztetésről.

Közétkeztetés az állami vállalatok és intézmények, a társadalmi szervezetek, továbbá a szövetkezetek dolgozóinak, valamint az említett szervek által fenntartott intézmények bentlakóinak munkaidő alatti, vagy napközi étellemezése, és az üzemi

vendéglátó vállalatok által nyújtott szervezett jellegű étkeztetés.

10. 18/1976./VII.4./PM-MüM sz. r. a költségvetési szervezeteknél és egyes más intézményeknél folyó étkeztetéséről.

6.§ Az intézettel munkaviszonyban álló dolgozókat - kérésükre - étkeztetésben kell részesíteni. A 10.§ /1/ bekezdése szerint a költségvetési szervezet - amennyiben ennek feltételei biztosíthatók - köteles a dolgozói hivatali étkeztetéséről gondoskodni.

11. 8/1976./VII.15./EüM sz. r. rendelkezik a hadkötelesek és hozzátartozóik szociális ellátásáról.

Családi segély megilleti a sorkatonának az országban élő nem magyar állampolgárságu feleségét /gyermekét/ is. A bíróság által megállapított gyermektartásdíj összegét az egészségügyi szakigazgatási szerv családi segélyként folyósítja.

12. 6/1967./III.31./MT sz. r. szerint a sorkatona által eltartott munkaképtelen hozzátartozóit /feleség, gyermek, örökbefogadott és nevelt gyermek, szülő, örökbefogadó és nevelőszülő, kiskorú vagy munkaképtelen testvér/, ha eltartásukra és gondozásukra köteles más hozzátartozójuk nincs, kérelmükre az egészségügyi szakigazgatási szerv családi segélyben köteles részesíteni.

A munkaviszonyban álló dolgozó és a szövetkezet tagja sorkatonai szolgálatra való behívása esetén egyszeri bevonulási segélyre jogosult. Leszerelés esetén egyszeri pénzjuttatásban /leszerelési segélyben/ részesíthető a sorkatonai szolgálatból leszerelő személy.

13. 10/1973./IV.18./ÉVM sz. r. az utazási kedvezményekről és a dolgozók gépjárművel történő csoportos szállításáról rendelkezik.

14. 6/1976./III.31./EüM sz. r. rendelkezik a szabadságvesztésből szabadult személyek szociális támogatásáról /pl. rendkívüli szociális segély, szociális kölcsön, utiköltség stb./.

15. 16/1971./V.22./ÉVM-MüM sz. r. az építőipari dolgozók különélési pótlékáról.

Különélési pótlék annak a dolgozónak jár, aki menetrend szerinti közforgalmu közlekedési eszközzel vagy a munkáltató által szervezett csoportos szállítással naponta állandó lakóhelyéről munkahelyére bejárni nem tud.

16. 13/1981./IX.1./MM-BkM-HM-KPM sz. r. a tanulóifjúságot és a sorkatonákat megillető egyes kedvezményekről, valamint a diákigazolványról.

/Kedvezmények: utazási kedvezmény - a belföldi vasuti utazásnál a dijszabásokban meghatározott feltételek szerint 33 %-os kedvezmény vehető igénybe -, színházjegy-kedvezmény, szálláskedvezmény - külön meghatározott kempingekben kedvezményes szállás /a kedvezmény mértéke: 30-50 %/ -, étkezési kedvezmények, kölcsönzési kedvezmények, sportkedvezmények, muzeumi és könyvtári kedvezmények./

17. 4/1981./II.26./MÉM-MüM sz. r. 10-12.§ a szövetkezetek dolgozóinak nem munkadíj jellegű és szociális juttatásokról /étkezési hozzájárulás, utazási kedvezmények, üdültetési térítés stb./.

E. Egyes szociális támogatásokra vonatkozó jogszabályok

1. 6/1981./XII.29./ÁBMH sz. rek. a továbbtanuló dolgozók kedvezményeiről. /Lásd C. pont 5. tétel./

2. 7/1981./XII.29./ÁBMH sz. rek. a sporttevékenységet folytató dolgozók kedvezményeiről. /Lásd C. pont 6. tétel./

3. 7/1978./VII.21./OM sz. r. az állami gondozottak és az intézeti elhelyezettek életkezdésének támogatásáról.

Az állami gondozott az önálló életkezdéshez anyagi támogatásban részesíthető, ha 18. életévét betöltötte vagy előtte házasságot kötött, és magatartása, munkája példamutató volt.

4. 1/1971./II.8./Korm. sz. r. - mód.: 50/1980./XII.lo./MT sz. r. 37.§

A garzonház az egyedülálló személyek és a fiatal, illetve gyermektelen házaspárok elhelyezésére szolgáló lakóépület.

A szobabérlők háza a lakással nem rendelkező egyedülálló személyek és fiatal házaspárok időleges elhelyezésére szolgáló lakóegységet tartalmazó épület.

5. 2/1971./II.8./Korm. sz. r. a lakásépítési hozzájárulásról és a lakáshasználatbavételi díjakról, továbbá a kedvezményekről rendelkezik. Vh.: 2/1971./II.8./ÉVM-PM sz. r.

5.§ /Kieg.: 51/1980./XII.lo./MT sz. r./

A bérlőt a tanácsi bérlakásra megállapított lakáshasználatbavételi díj összegéből az általa eltartott, vele közös háztartásban élő gyermekek és más családtagok után szociálpolitikai kedvezmény illeti meg.

Fiatal házaspár részére - kérelmére - a kedvezményt két gyermekig meg kell előlegezni. Feltétele, hogy a kedvezmény megállapításakor a házastársak egyike sem töltötte be a 35. életévét.

6. 43/1980./XII.lo./PM sz. r.

1.§ Az Országos Takarékpénztár a fiatalok részére "Ifjúsági takarékbetét" elnevezéssel kedvezményes kölcsön nyújtással összekapcsolt takarékbetét elhelyezési lehetőséget biztosít.

3.§ /3/ A kedvezményezett a saját rész befizetéshez - bété felhasználása mellett - külön kölcsön igénybevételére jogosult, ha

a/ új lakás építéshez vagy állami szervtől történő lakásvásárláshoz;

b/ toldaléképítéshez, emeletráépítéshez, tetőtérbeépítéshez, valamint nem lakás céljára szolgáló helyiségek lakássá történő átalakításához;

c/ az állampolgárok tulajdonában levő, üresen álló családi házak értékesítéséről szóló jogszabály alapján történő lakásvásárláshoz takarékpénztári kölcsönt vesz igénybe, illetve

d/ az állami tulajdonban álló házingatlanok elidegenítéséről szóló jogszabály alapján lakást vásárol.

7. 2/1965./II.18./ÉM-PM sz. r.

1.§ A szociális követelményeknek meg nem felelő /cigány-, barlang- és más hasonló/ lakásokból álló telepeket a 15 éves lakásfejlesztési terv keretében folyamatosan fel kell számolni, és az ott élő lakosokat megfelelő lakásokba kell elhelyezni.

8. 1016/1979./VII.12./Mt. h. a cigánylakosság helyzetének javításával kapcsolatos további feladatokról.

Tovább kell fejleszteni a cigánylakosság egészségügyi és szociális ellátását. Meg kell szervezni az idős rászorultak házi beteggondozását és a terhes és csecsemőgondozást.

F. Megváltozott munkaképességre vonatkozó jogszabályok

1. 1032/1971./VII.14./Korm. hat. és a 6/1971./XI.30./EüM sz. r. szerint vakok személyi járadékában kell részesíteni a 18. életévüket betöltött vak személyeket. Kivételesen méltánylást érdemlő esetben egyéni elbírálás alapján járadékban részesíthető az a családban élő 18 éven aluli vak gyermek, akinek nevelőintézeti elhelyezése és oktatása hibáján kívül nem biztosítható, valamint gondozása és nevelése csak családi környezetben oldható meg.

2. 2/1969./V.4./EüM sz. r. - mód.: 12/1978./XII.29./EüM sz. r. - a rendszeres szociális segélyről, valamint a vakok rendszeres szociális segélyezéséről. /Lásd D. pont 5. tétel./

3. 1/1967./XII.22./MüM-EüM-PM sz. r. a csökkent munkaképességű dolgozók helyzetének rendezéséről.

A csökkent munkaképességű dolgozókat a vállalatok kötelesek elsősorban eredeti munkakörükben és szakmájukban, ha ez nem lehetséges, akkor vállalaton belül olyan munkakörben foglalkoztatni, ahol egészségük romlása nélkül szakképzettségüket hasznosítani tudják. Azokról a csökkent munkaképességű dolgozókról, akiket a vállalatok kötelesek elsősorban eredeti munkakörükben és szakmájukban, ha ez nem lehetséges, akkor vállalaton belül olyan munkakörben foglalkoztatni, ahol egészségük romlása nélkül szakképzettségüket hasznosítani tudják. Azokról a csökkent munkaképességű dolgozókról, akiket a vállalatok kötelesek elsősorban eredeti munkakörükben és szakmájukban, ha ez nem lehetséges, akkor vállalaton belül olyan munkakörben foglalkoztatni, ahol egészségük romlása nélkül szakképzettségüket hasznosítani tudják.

zókról pedig, akik egészségi állapotuk miatt a csökkent munkaképességűek számára fenntartott munkahelyen vagy szociális foglalkoztatókban biztosított munkavégzéssel, illetőleg betanítás vagy szakképzés révén rehabilitáció alá már nem vonhatók, rendszeres pénzbeli segélyezés útján kell gondoskodni.

4. 16/1976./XII.24./EüM sz. r. a szociális étkeztetésről. /Lásd D. pont 7. tétel./

5. 2/1977./II.27./EüM sz. r. az elmeosztályon ápoltak és az idegbeteg-gondozó intézet által gondozottak gyógyító célu /rehabilitációs/ foglalkoztatásáról.

6. 33/1963./XII.3./Korm sz. r.

Az üzemi balesetet szenvedett dolgozó részére a foglalkoztatást az egészségügyi állapotuknak megfelelő munkakörben és munkafeltételekkel kell biztosítani.

7. 36/1963./XII.21./Korm. sz. r. a Mozgássérültek Nevelőképző és Nevelőintézete létesítéséről.

Az intézet feladata a mozgássérültek nevelését végző nevelők képzése, a mozgássérült személyek speciális módszerrel való helyreállítása, ennek során a tanköteles koron aluli gyermekek nevelése, illetve óvodai foglalkoztatása, a tanköteles koru gyermekek, továbbá a tanköteles koron felüli fiatakoruak és felnőttek iskolai, szakmai oktatása.

8. 50/1967./XI.22./Korm. sz. r. a csökkent munkaképességű személyek helyzetének rendezésével kapcsolatos társadalombiztosítási kérdések szabályozásáról /betegségi biztosítás, nyugdíjbiztosítás, családi pótlék/.

9. 3/1980./III.8./EüM sz. r. - mód.: 13/1981./X.16./EüM sz. r. a szociális otthonokról és szociális intézetekről.

A szociális intézmények feladata az intézményi gondozásra szoruló idős, beteg vagy fogyatékos személyek szociális gondozása, továbbá a súlyos fogyatékosok rehabilitációja, önálló életre való felkészítése, illetve foglalkoztatásának biztosítása.

10. 5/1980./VII.12./EüM sz. r. a mozgássérült személyek részére biztosított üzemanyag-utalványról.

A Trabant Hycomat és a Velorex gépjárművet üzemben tartó mozgássérült részére motorbenzin üzemanyag térítésmentes vásárlására jogosító utalványt kell biztosítani, függetlenül attól, hogy a gépjárművet üzemeltető mozgássérült gépjárművezetői engedéllyel rendelkezik-e.

11. 17/1981./XII.27./EüM sz. r. a szociális otthonokban és a szociális intézetekben fizetendő gondozási díj összegéről.

12. 1024/1978./VIII.2./Mt.hat. a foglalkozási betegség miatt megrokkant egyes dolgozók kivételes kártalanításáról.

A baleseti rokkantsági nyugdíjban részesülő azokat a személyeket, akiknek munkáltatójukkal szembeni kártérítési igénye 1978. január 1. előtt elévült, havi 1000-2000 forint járadékkal kártalanítani kell. A kártalanítási járadékot méltányossági alapon, külön kérelem nélkül hivatalból kell megállapítani.

13. 4.276/1949./X.9./MT sz. r. a siketnémákról való intézményes gondoskodás megszervezéséről.

A gondoskodásnak az a célja, hogy lehetővé tegye a siketnémák számára a társadalomba való minél teljesebb beilleszkedést.

G. Családvédelmi jellegű jogszabályok

1. 1957. évi 21. sz. tvr. a sokgyermekes anyák jutalmazásáról. Vh.: 19/1957./III.22./Korm. sz. r.

Azokat az anyákat, akiknek 6 vagy annál több élő gyermekük van, egyszeri pénzjutalomban kell részesíteni /feltéve, hogy a legfiatalabb élő gyermek 1957. március 8. után született/.

2. 1/1974./VI.27./OM sz. r. a gyámhatósági eljárásról.

A kiskorú fejlődése, gondozása érdekében a gyámhatóság szükség esetén rendkívüli segílyt folyósíthat, illetve rendszer-

res nevelési segélyt biztosíthat. /Lásd J. pont 8. tétel./

3. 7/1978./VII.21./OM sz. r. az állami gondozottak és az intézeti elhelyezettek önálló életkezdésének támogatásáról. /Lásd E. pont 3. tétel./

4. 1974. évi I. tv. /Családjogi törvény/

60.§ Rokonaival szemben az jogosult tartásra, aki magát eltartani nem tudja, és akinek tartásra kötelezhető házastársa sincs. Tartásra a munkaképes leszármazó is jogosult, ha erre szükséges tanulmányai folytatása érdekében rászorul.

62.§ A házastárs köteles háztartásában eltartani a vele együttélő házastársának olyan tartásra szoruló kiskorú gyermekét /mostohagyermek/, akit házastársa az ő beleegyezésével hozott a közös háztartásba.

5. 6/1976./III.31./MT sz. r. a sorkatonák hozzátartozóinak családi segélyéről. /Lásd D. pont 12. tétel./

6. 10/1978./XII.5./EüM sz. r.

4.§ Bölcsődébe tizenhathetes kortól a harmadik életév betöltéséig vehetők fel azok a gyermekek, akiknek mindkét szülője munkaviszonyban, tagsági viszonyban áll, illetőleg a gyermek otthoni gondozását egyéb okból nem tudják biztosítani.

7. 7/1971./II.8./Korm. sz. r. az építettők szociálpolitikai kedvezményéről. /Lásd D. pont 4. tétel./

8. 43/1980./XII.10./PM sz. r. az "Ifjúsági takarékbetét"-ről. /Lásd E. pont 6. tétel./

9. 40/1969./XII.31./PM sz. r. gyermekjóléti intézmények /állandó és időszakos bölcsődék, az óvoda és általános iskolai napközi otthonok/ közös létesítéséről és fenntartásáról.

10. 5/1973./XII.5./EüM sz. r. a család- és nővédelmi tanácsadáson való részvételről.

A házasságkötés előtt minden magyar állampolgár házassalandó köteles család- és nővédelmi tanácsadáson részt venni, ha

a 35. életévét még nem töltötte be.

11. 8/1976./VII.15./EüM sz. r. a hadkötelesek és hozzátartozóik szociális ellátásáról. /Lásd D. pont 11. tétel./

12. 1972. évi II. tv. 35.§ a kötelező alkoholelvonó kezelésről. /Lásd B. pont 1. tétel./

13. 1974. évi 10. tvr. - vh.: 5/1978./VI.3./IM-EüM sz. r. az alkoholisták kötelező intézeti gyógykezeléséről. /Lásd B. pont 7. tétel./

14. 1/1974./I.9./MÉM sz. r. a munkások továbbképzéséről.

A gyermekes dolgozó nők tanfolyami továbbképzése esetén, ha a továbbképzés a munkaidőn túl nyúlik, a kisgyermekes dolgozó anyák részére munkaidőkezdvezményt, vagy kedvező munkaidőbeosztást célszerű biztosítani.

H. Az időskorúak helyzetével kapcsolatos jogszabályok

I.

Az időskorúakkal kapcsolatban az egyik legfontosabb jogterület a társadalombiztosítási jog, ennek alapvető szabályait a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. tv. /a továbbiakban: T/, az ennek végrehajtására kiadott 17/1975./VI.14./MT sz. r. /a továbbiakban: R/ és a 3/1975./VI.14./SZOT sz. szabályzat állapítja meg.

1. Nyugellátásokról szóló szabályok

a/ Sajátjogu öregségi nyugdíjra jogosult az 55. életévét betöltött nő és a 60. életévét betöltött férfi, ha 10 év - 1981. január 1-től 20 év - szolgálati időt szerzett. T 39.§, 1980. évi 20. tvr. 1.§.

A fokozott megterhelést jelentő, és az egészségre ártalmas munkakörökben foglalkoztatottaknak a fenti korhatárhoz képest két év korekedvezmény jár. T 40.§.

A fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományu tagjai 55. életévük betöltésével jogosultak nyugellátásra. 5/1981./III.16./MT sz. r. 1.§.

Az öregségi nyugdíj összege a szolgálati idő tartamától és a havi átlagkeresetek közül a nyugdíjazás előtti 5 évnek a nyugdíj szempontjából legkedvezőbb 3 év havi átlagkeresetétől függ. T 43., 44.§.

Az általánostól eltérő szabályok érvényesülnek az egyes kitüntetettekre, ezek kivételes nyugellátásra jogosultak, nyugdíjuk nem lehet alacsonyabb a jogszabályban meghatározott minimumnál. 38/1971./X.28./Korm. sz. r.

b/ Özvegyi nyugdíjra jogosult, akinek a férje a haláláig az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerzte, vagy nyugdíjasként halt meg, és a férj halálakor - egyéb feltételek mellett - 55. évét betöltötte. T 58.§.

Az özvegyi nyugdíj összege annak a nyugdíjnak a fele, ami a meghaltat öregségi nyugdíjként megilletné. T 65.§.

Kiemelt özvegyi nyugdíjra jogosult a hősi halott felesége. 22/1971./VI.1./MT sz. r.

c/ Szülői nyugdíj jogosultja a szülő, nagyszülő, akinek a gyermeke az öregségi /rokkantsági/ nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerzte, vagy nyugdíjasként halt meg, ha a szülő rokkant és a gyermeke, illetve unokája tartotta. Rokkantnak kell tekinteni azt a nőt, aki 60., azt a férfit, aki 65. életévét betöltötte. T 73.§, 3/1975./VI.1./SZOT sz. szab. 9o.§.

Jogosult még a hősi halott szülője, nagyszülője a 6/1976./III.31./MT sz. r. szerint.

A szülői nyugdíj összege azonos az özvegyi nyugdíj összegével /T 74.§./. A hősi halott szülője kiemelt nyugdíjat kap.

2. Házastársi pótlék jogosultja a nyugdíjas a vele együttélő házastársa után, ha az a nyugdíjra jogosító életkort betöltötte és nyugdíja, keresete, jövedelme nem haladja meg a jogszabályban meghatározott összeget. R 171.§.

3. Öregségi járadékra jogosult a mezőgazdasági termelőszövetkezet tagja, ha 70., illetőleg /nő/ 65. életévét betöltötte, de az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt nem szerezte meg. R 151-162.§.

4. A nyugdíjminimumok összegét is megállapítja a jogszabály. R 71., 144.§.

5. Az alacsony összegű nyugellátások felemeléséről külön jogszabályok szólnak. 1010/1975./IV.22./Mt. hat., 1041/1978./XII.22./Mt. hat.

6. A nyugellátásokat évenként rendszeresen emelni kell, összegükre tekintet nélkül. 45/1970./XI.4./Korm. sz. r.

7. A továbbdolgozásra ösztönző nyugdíjpótlék intézménye szintén a társadalombiztosítás körébe tartozik. Erre a fizikai munkakörben dolgozó jogosult, aki az öregségi nyugdíjra jogosultságának megszerzése után legalább egy évet továbbdolgozik. R 72.§.

II.

Lakásügyi jogszabályok

1. A lakbérhozzájárulásról szóló 4/1971./II.8./Korm. sz. r. és a 3/1971./II.8./PM-ÉVM sz. r. értelmében a nyugdíjasok a lakberek felemelése után az eredeti lakbér és a felemelt lakbér közötti különbséget lakbérhozzájárulásként megkapják.

2. A nyugdíjasok házáról, a lakások elosztásáról és a lakásbérletről szóló 1/1971./II.8./Korm. sz. r. 134-140.§-a szól. Az lehet bérlő, aki nyugdíjas, illetve a nyugdíjkorhatárt elérte, állami lakásának bérletéről lemond, feltéve hogy önmagát ellátni képes, de segítségre szorul. A nyugdíjasok házában levő lakások mellett állandó gondozói ügyelet van, gondoskodni kell a bérlők egészségügyi ellátásáról.

III.

Az időskorúakról való gondoskodás

1. Az idős emberekről való gondoskodás, gondozás elsősorban a családra hárul. Ezt a kötelezettséget írja elő a Családjogi törvény /1974. évi I. tv./ 60-69.§-a, amely a rokontartást szabályozza. Ennek értelmében a magát eltartani nem tudó rokonnal szemben a többi családtagnak eltartási kötelezettsége van, az eltartásra elsősorban a leszármazó köteles. A gyermek a szülő érdemtelenségére általában nem hivatkozhat, ha a szülő tartási, gondozási és nevelési kötelezettségének eleget tett. Szülő-tartásra az jogosult, aki teljesen vagy részben nem tudja magát eltartani.

2. A gondozási kötelezettség elmulasztása az idős koránál fogva önmagáról gondoskodni nem tudó személlyel szemben - ha ezáltal a gondozásra szoruló életét, testi épségét vagy egészségét veszélyeztetik - a Büntető Törvénykönyv /1978. évi IV. tv./ 173.§-a értelmében büntett.

Amennyiben a tartási kötelezettséget jogszabály írja elő, és végrehajtható hatósági határozat állapítja meg, amennyiben a gondozásra kötelezett azt önhibájából nem teljesíti, vétséget követ el. Ha ezzel a tartásra jogosultat súlyos nélkülözésnek teszi ki, büntettet követ el. Btk. 196.§.

3. A gondozás megvalósítható tartási szerződéssel is, ennek szabályait a Polgári Törvénykönyv /1977. évi IV. zv./ 586-590.§-a, az ezzel kapcsolatos hatósági feladatokat a 7/1967./II.26./Korm. sz. r. állapítja meg.

A tartási szerződés alapján az egyik fél köteles a másikat saját háztartásában megfelelően eltartani. A tartási kötelezettség magában foglalja a gondozást, gyógyíttatást, ápolást és eltemettetést is. A teljesítést a tanács szakigazgatási szerve ellenőrzi. A tartási szerződés lehet ingyenes is.

4. Az életjáradéki szerződés alapján az eltartó arra vállal kötelezettséget, hogy a másik fél részére rendszeres időszakonként meghatározott pénzösszeget vagy termékmennyiséget szol-

gálatat. Polgári Törvénykönyv 591.§, 7/1967./II.26./Korm. sz. r.

5. Azokról az időskorúakról, akiknek eltartására senki nem kötelezhető, az állam gondoskodik. Ennek formái:

a/ Rendszeres szociális segély elsősorban a munkaképtelen személyeknek jár, de a rendelet alkalmazása szempontjából munkaképtelennek kell tekinteni a 65. életévet betöltött nőt és a 70. életévet betöltött férfit. A segély összegét a szociális helyzethez és az egészségügyi állapothoz képest kell megállapítani. /Lásd D. pont 5. tétel./

b/ Családi segély jár a sorkatona ellátásra szoruló 55., ill. 60. életévet betöltött hozzátartozójának. /Lásd D. pont 12. tétel./

c/ Külön segélyezési rendszer van az Irodalmi Alap, Képzőművészeti Alap és a Zenei Alap tagjainál. /Lásd D. pont 2. tétel./

d/ Szociális étkeztetés. /Lásd D. pont 7. tétel./

e/ Házi szociális gondozószolgálat feladata azoknak az öregeknek a segítése, akik önmagukat ellátni nem képesek és szociális helyzetük indokolja a gondozást. 4/1976./IV.10./EüM sz. r.

f/ Öregek napközi otthonában való gondozásra az az idős személy jogosult, aki állapota miatt saját ellátására csak részben képes, és szociális helyzete indokolja. Az otthonban naponta ebédet, kivételes esetben napi háromszori étkezést, orvosi ellátást, egészségügyi gondozást és kulturális szolgáltatásokat biztosítanak. 1/1975./I.15./EüM sz. r.

g/ Az időskorúak szociális otthonába az a nyugdíjkorhatáron felüli személy utalható be, akinek állapota rendszeres gyógyintézeti kezelést nem igényel, de gondozása az öregek napközi otthonában, vagy más szociális gondozás keretében nem oldható meg. A szociális otthon végleges otthont és szociális gondozást nyújt, teljes ellátással, a jövedelemmel nem rendelkezők zsebpénzt kapnak. 3/1980./III.8./EüM sz. r.

Nyugdíjas pedagógusok otthona: 142/1965./MK 13./MM sz.
utasítás.

IV.

Egyéb jogszabályok

1. A közgyógyyszerellátásra való jogosultság kérelemre megállapítható annak a személynek, aki - egyéb feltételek megléte esetén - kora miatt munkát végezni nem tud. Ennek alapján térítésmentesen jogosult gyógyszerre, gyógyászati segédeszközre. 1/1958./III.23./EüM, 7/1975./VI.24./EüM, 14/1976./XI.11./EüM sz. r.

2. A nyugdíjas vasuti utazási kedvezményre jogosult, évente 4 menettérti, illetve 8 egyszeri utazásra szóló 50 %-os vasuti kedvezmény illeti meg. Ezt a kedvezményt igénybe veheti a nyugdíjas házastársa, illetve élettársa is. 10/1978./XII.22./KPM sz. r.

3. A nyugellátásból legfeljebb 33 %-ot lehet a végrehajtás során levonni. Kivételes esetekben - gyermektartásdíj, szüléssel kapcsolatos költség, jogalap nélkül felvett nyugellátás - a levonás a nyugdíj 50 %-áig terjedhet. 1978. évi 18. tvr. 56.§.

4. A nyugdíjakra is vonatkozó nemzetközi egyezmények

a/ Szociálpolitikai egyezményünk van valamennyi szocialista országgal, ezek a nyugdíjfolyósítással kapcsolatban tartalmazznak rendelkezéseket.

b/ A kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények szintén tartalmazznak rendelkezéseket a nyugdíjak adóztatásáról; ilyen egyezmény van a KGST tagállamok között, valamint kapitalista államokkal is /pl. USA, NSZK, Svédország, Ausztria stb./.

I. A nők helyzetére vonatkozó jogszabályok

1. 1013/1970./V.10./Korm. hat. a nők gazdasági és szociális helyzetének megjavításáról.

/Egyenlő munkáért egyenlő bért, a vezető munkakörök betöltésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy megfelelő vezetői képességgel bíró nők ne kerüljenek a férfiaknál hátrányosabb helyzetbe. Elő kell segíteni a női dolgozóknak a továbbképzésre való fokozottabb bevonását./

2. 1044/1973./XII.24./Mt. hat. az azonos munkakört betöltő férfiak és nők közötti egyenlő bérezés elvének érvényesüléséről.

3. 1020/1973./VI.27./Mt. hat. a nők szakképzése és továbbképzése fejlesztésének feladatairól.

4. 4/1966./X.21./MüM sz. r. a nők megfelelő foglalkoztatásának és egészségük, testi épségük védelmének elősegítéséről.

Nem szabad a nőt olyan munkán foglalkoztatni, amelynek körülményei folytán egészségi ártalmak állnak fenn, vagy azok veszélye fenyegeti.

5. 34/1977./X.27./MÉM sz. r. a mezőgazdasági szövetkezetekben foglalkoztatott nők egészsége és testi épsége védelméről.

6. 1/1974./I.9./MÉM sz. r. a munkások továbbképzéséről. /Lásd G. pont 14. tétel./

7. 1/1980./II.10./EüM sz. r. a terhes nők munkahelyi ártalomtól való védelméről. /Lásd B. pont 3. tétel./

8. 1957. évi 21. tvr. a sokgyermekes anyák jutalmazásáról. /Lásd G. pont 1. tétel./

9. 5/1981./XII.29./ÁBMH sz. rek. a szabadságra vonatkozó egyes előírások megállapításáról. /Lásd C. pont 4. tétel./

10. 1975. évi II. tv. 19.§ /1/ bek., 23, 26., 58.§ a táppénzről, a terhességi-gyermekágyi segélyről, az anyasági segély-

ről és az özvegyi nyugdíjról. /Lásd A. pont 1-3., 7. tétel./

11. 48/1979./XII.1./MT sz. r. 47.§ a gyermekek után járó pótszabadságról. /Lásd C. pont 2. tétel./

J. Az ifjúságra vonatkozó jogszabályok

1. 1972. évi I. tv. /Alkotmány/

"16.§ A Magyar Népköztársaság különös gondot fordít az ifjúság fejlődésére és szocialista nevelésére; védelmezi az ifjúság érdekeit."

2. 13/1981./IX.1./MM-BkM-HM-KPM sz. r. a tanulóifjúságot és a sorkatonákat megillető egyes kedvezményekről, valamint a diákigazolványról. /Lásd D. pont 16. tétel./

3. 1045/1971./X.27./Korm. hat. a fizikai dolgozók gyermekei továbbtanulásának segítéséről.

A fizikai dolgozók gyermekei tanulmányai hátrányainak el-lensúlyozásához az eddigieknél fokozottabb szociális és pedagógiai segítséggel kell a lehetőséget megteremteni.

4. 1962. évi 14. sz. tvr. az alsófoku oktatási intézményekről.

A testileg, érzékszervileg vagy értelmileg fogyatékos, de képezhető tanköteles gyermekek oktatását, nevelését, valamint a társas együttéléshez szükséges magatartási készségeik kialakítását, illetőleg a gyermekek társadalmilag hasznos munkára előkészítését a gyógypedagógiai intézmények látják el.

5. 13/1973./XII.24./MüM sz. r. a szakmunkástanulók üdültetésének feltételeiről és módjáról.

A szakmunkástanulók üdültetését a nyári oktatási szünet alatt kell megszervezni. Az egészségileg rászorult szakmunkástanulók gyógyüdültetését az őszi, téli, tavaszi időszakban, szorgalmi idő alatt kell megszervezni. Az állami gondozott szakmunkástanulók üdültetéséről a téli és a tavaszi szünet ideje alatt is gondoskodni kell.

6. 48/1979./XII.1./MT sz. r. 47.§ a fiatakoruak pótszabadságáról. /Lásd C. pont 2. tétel./

7. 4/1970./VI.4./MM sz. r. egyes kiskoruk ideiglenes gondozásáról.

Az állandó lakóhelyükről önkényesen eltávozott vagy onnan egyéb okból távol levő és felügyelet nélkül maradt, de büncselekményt el nem követett kiskoruk ideiglenes gondozásának szükségességét a rendőrség, vagy a gyámhatóság, vagy a fenntartó tanács végrehajtó bizottságának az intézet közvetlen felügyeletét ellátó szakigazgatási szerve állapítja meg és gondoskodik a kiskoruknak az ideiglenes szállásra történő szállításáról.

8. 1/1974./VI.27./OM sz. r. a gyámhatósági ellátásról.

"7o.§ A gyámhatóság rendeli el a kiskoru érdekében a büntető eljárás körén kívül szükségesnek mutatkozó védő és óvó intézkedést, ha a kiskoru erkölcsi fejlődése, nevelése, gondozása a szülő vagy gondozó környezetében nincs biztosítva.

Ha a kiskoru fejlődését időlegesen anyagi eszközök hiánya gátolja, a gyámhatóság rendkívüli segínyt folyósíthat, illetve a kiskoru gondozása, tartása érdekében a különösen indokolt körülmények tartós fennállása esetén rendszeres nevelési segínyt biztosíthat, gondoskodhat a kiskoru intézeti elhelyezéséről.

A gyámhatóság állami gondozásba veszi azt a kiskorut, akinek neveléséről a szülők önhibájukból nem gondoskodnak, ezzel közvetlenül akadályozzák a gyermek testi, értelmi, erkölcsi fejlődését, illetve magatartása miatt további nevelése családi környezetben nem biztosítható.

9. 20/1969./V.13./Korm. sz. r. a kiskorukról való állami gondoskodásról.

Az olyan kiskoru érdekében, akinek gondozása, nevelése, tartása, testi értelmi vagy erkölcsi fejlődése bármilyen oknál fogva nincs biztosítva, a gyámhatóság haladéktalanul intézkedik, védő és óvó intézkedéseket tehet, a kiskoru érdekében eljárást

indíthat, a kiskorú gondozását, tartását rendszeres nevelési segély folyósításával biztosíthatja, illetve róla intézeti elhelyezés útján gondoskodhat, elrendelheti a kiskorú állami gondozásba vételét.

10. 6/1980./VI.24./OM sz. r. a fiatalkorúak pártfogó felügyeletéről, a javítóintézeti nevelésről és egyes eljárási intézkedésekről rendelkezik.

11. 43/1980./XII.10./PM sz. r. 1., 3.§ az "Ifjúsági takarékbetét"-ről. /Lásd E. pont 6. tétel./

"7.§ /1/ A fiatal házások áruvásárlási kölcsöne: Kedvezményes áruvásárlási kölcsönt vehetnek fel azok a fiatal házások, akik a kölcsön igénybevételekor 35 éven aluliak."

K. A gyermekgondozással kapcsolatos jogszabályok

1. 1/1974./VI.27./OM sz. r. a gyámhatósági eljárásról. /Lásd J. pont 8. tétel./

2. 10/1978./XII.5./EüM sz. r. 4.§ a bölcsődei felvételtől. /Lásd G. pont 6. tétel./

3. 1953. évi III. tv. a kisdédóvásról.

5.§ Óvodába a harmadik életévet elért, testileg és szellemileg egészséges gyermek vehető fel. A gyermek óvodai nevelésben a hatodik évének betöltését követő szeptember hó 1. napjáig részesülhet.

4. 40/1969./XII.31./PM sz. r. /Lásd G. pont 9. tétel./

5. 4/1982./IV.16./EüM sz. r. a gyermekgondozási segélyről. /Lásd A. pont 15. tétel./

6. 1974. évi I. tv. /Csjt/ 61.§ /4/ bek.

Azt a kiskorút, akinek tartásra kötelezhető egyenesági rokona nincs, nagykorú testvére köteles eltartani, az a kötelezettség azonban csak annyiban terheli, amennyiben ezt saját ma-

ga, házastársa és tartásra rászoruló egyenesági rokonai tartásának veszélyeztetése nélkül teljesíteni képes.

7. 12/1974./V.14./MT sz. r. a gyermektartásdíjról.

Vh.: 8/1974./VI.27./IM sz. r.

A gyermektartásdíjat a bíróság a tartásra kötelezett személy munkabére, járandósága és egyéb jövedelme és vagyoni viszonyai alapján állapítja meg. A munkabérhez hozzá kell számítani a kötelezettet megillető minden egyéb bérjellegű juttatást, továbbá minden egyéb rendszeres jövedelmet.

A tartásdíjat úgy kell megállapítani, hogy az gyermekeként elérje a kötelezett átlagos munkabérének és az őt megillető juttatásoknak 20 %-át.

8. 1978. évi IV. tv. /Btk/

195.§ Kiskoru veszélyeztetése

A kiskoru nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy, aki e feladatából folyó kötelezettségét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskoru testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését veszélyezteti, büntettet követ el.

196.§ Aki jogszabályon alapuló és végrehajtandó hatósági határozaton alapuló tartási kötelezettségét önhibájából nem teljesíti, vétséget követ el. Büntett, ha ezzel a tartásra jogosultat súlyos nélkülözésnek teszi ki.

9. 1962. évi 14. sz. tvr. az alsófoku oktatási intézményekről. /Lásd J. pont 4. tétel./

10. 1961. évi III. tv. /Oktatási rendszer/

5.§ A tanköteles gyermekek oktatása ingyenes, sem beirattási díjat, sem tandíjat nem fizetnek.

11. 4/1970./VI.4./MM sz. r. egyes kiskorúak ideiglenes gondozásáról. /Lásd J. pont 7. tétel./

12. 20/1969./V.13./Korm. sz. r. a kiskorúakról való állami gondoskodásról. /Lásd J. pont 9. tétel./

13. 1975. évi II. tv. 7o.§ az árvaellátásról. /Lásd A. pont 9. tétel./

14. 1o32/1971./VII.14./Korm. hat. és 6/1971./XI.3o./EüM sz. r. a vakok személyi járadékáról. /Lásd F. pont 1. tétel./

L. Gondnokság alá helyezés

1977. évi IV. tv. /Polgári Törvénykönyv/

16.§ /2/ Cselekvőképességet kizáró gondnokság alá a bíróság azt a nagykoru személyt helyezi, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége - elméleti állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt - állandó jelleggel teljesen hiányzik.

A cselekvőképtelen személy jognyilatkozata semmis, nevében törvényes képviselője jár el.

13.§ /2/ Cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá a bíróság azt a nagykoru személyt helyezi, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége - elméleti állapota, szellemi fogyatkozása vagy valamilyen kóros szenvedélye miatt - tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent. A cselekvőképesség korlátozottsága a gondnokság megszüntetésével véget ér.

Ha a gondnokság alá helyezettnek ingatlana van, a bíróság hivatalból intézkedik a gondnokság alá helyezésnek az ingatlannyilvántartásba való bejegyzése iránt. Pp 3o9.§ /2/ bek.

Pp 3o7.§ /2/ bek. Ha a gondnokság alá helyezés előfeltétele megfelelően valószínűsítve van, a bíróság az alperest a tárgyalás kitűzésével egyidejűleg vagy a tárgyalás folyamán ideiglenesen gondnokság alá helyezheti. A gondnokság alá helyezési perben a gondnokság alá helyezendő önállóan jár el, nyilatkozatát /pl. fellebbezés/ maga teszi meg, képviselőjének hozzájárulására nincs szükség.

Ideiglenes gondnokság /196o. évi 11. tvr. 44.§/

A gyámhatóság annak a nagykoru személynek a részére, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége állandó jel-

jeggel hiányzik, szükség esetén ideiglenes gondnokot rendel. Az ideiglenes gondnok jogköre a személyi ügyek intézésére és a vagyon felügyeletére terjed ki; a gyámhatóság előzetes hozzájárulásával azonban minden olyan intézkedést megtehet, amivel a gondnokolt személyt károsodástól óvja meg.

M. Nemzetközi vonatkozásu jogszabályok

1. 1955. évi 15. tvr. a nők politikai jogaira vonatkozóan New Yorkban 1953. évi március 31. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről: "A nők minden választáson a férfiakkal egyenlő feltételek mellett, minden megkülönböztetés nélkül, szervezeti joggal rendelkeznek."

2. 1957. évi 53. tvr. a tartásdíj külföldön való behajtása tárgyában New Yorkban 1956. évi június hó 20. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

3. 1959. évi 20. tvr. a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság Kormánya között állampolgáraik szociális biztonságával kapcsolatos kérdések rendezése tárgyában Budapesten, az 1957. évi október hó 7. napján kötött egyezmény kihirdetéséről.

/Vonatkozik a betegség esetén járó szolgáltatásokra, az üzemi baleset és foglalkozási betegség esetén járó szolgáltatásokra, öregség, rokkantság, és halál esetén járó nyugellátásokra, családi segélyre, munkanélküli segélyre./

4. 1959. évi 38. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Lengyel Népköztársaság között a szociálpolitika terén történő együttműködés tárgyában Varsóban az 1959. évi február hó 14. napján kötött egyezmény kihirdetéséről.

Az egyezmény kiterjed a két szerződő fél jogszabályaira, melyek a munkások és alkalmazottak, valamint a velük egy tekintet alá eső személyek társadalombiztosítására vonatkoznak, így a betegség és anyaság esetén járó szolgáltatások, nyugdíjbiztosítás szolgáltatásai, családi pótlék és szociális gondozás.

5. 1959. évi 41. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Köztársaság között a szociálpolitikai együttműködésről Budapesten, az 1959. évi január hó 30. napján kötött egyezmény kihirdetéséről.

/Vonatkozik a betegségi és anyasági biztosításra, nyugdíjbiztosításra, családi pótlékra, szociális gondozásra./

6. 1960. évi 13. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Német Demokratikus Köztársaság között a szociálpolitika terén történő együttműködés tárgyában Budapesten az 1960. évi január hó 30. napján kötött egyezmény kihirdetéséről.

Az egyezmény kiterjed a betegség, szülés, üzemi baleset /foglalkozási betegség/, rokkantság, halál esetén természetben és pénzben adott szolgáltatásokra, valamint a családi pótlékra.

7. 1962. évi 2. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Bolgár Népköztársaság között a szociálpolitikai együttműködésről Budapesten, az 1961. évi június 30. napján kötött egyezmény kihirdetéséről.

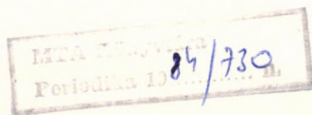
Az egyezmény biztosítja a két szerződő fél dolgozóinak, valamint azok családtagjainak a jelenleg hatályos, vagy a jövőben hatályba lépő társadalombiztosítási jogszabályaiból eredő jogainak érvényesülését.

8. 1962. évi 5. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Román Népköztársaság között a szociálpolitika terén történő együttműködésről Budapesten 1961. szeptember 7. napján kötött egyezmény kihirdetéséről.

Az egyezmény kiterjed a szerződő felek törvényhozása által az állampolgárok részére biztosított összes társadalombiztosítási szolgáltatásokra.

9. 1963. évi 16. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás terén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről.

Az egyezmény kiterjed az ideiglenes munkaképtelenség és



egyéb esetben járó szolgáltatásokra, a nyugellátások megállapítására és folyósítására, a szociális ellátás más formáira.

10. 1965. évi 7. tvr. a gyermektartási kötelezettség tárgyában hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló Hágában, 1958. április 15-én aláírt egyezmény kihirdetéséről.

MAGYAR
TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
KÖNYVTÁRA

99i

