

A kormányprogramból adódó szociálpolitikai feladatok

Munkaanyag

A szociálpolitika rövid és hosszú távú feladatairól az 1994-től 1998-ig tartó kormányzati ciklusban

A rendszerváltást követő társadalmi-gazdasági folyamatok a társadalmi szerkezet változásait, a jövedelemkülönbségek növekedését, a lakosság jelentős körében a szociális feszültségek kiéleződését idézték elő. A gazdasági és szociális válság leküzdése szükségessé teszi, hogy az egyenlőtlenségeket méltányosan kezelő jóléti rendszer jöjjön létre, mely igazodik a gazdaság jövedelemtermelő képességéhez, de határozott elmozdulást jelent a népjóléti rendszerben. Mindez hosszú távú, többlépcsős átalakítási folyamat, melyhez hozzákezdünk egy stratégiájában is új szociálpolitika kialakításával. Ugyanakkor tudomásul kell venni azt, hogy a meglévő szociális nehézségek jelentős mérséklése csak a gazdasági növekedés esetén reális célkitűzés. Ennek hiányában nem teremthetők meg a lakosság életszínvonalának növekedéséhez szükséges források.

Egy megalapozott szociálpolitikai program a társadalom szociális helyzetére épít, feltárja azokat a szükségleteket, trendeket, amelyekhez intézkedéseit igazítja.

I. Helyzetértékelés

Az ország lakosságának szociális helyzetét, életszínvonalát alapvetően az határozza meg, hogy az elmúlt években a jövedelemtermelő gazdaságban milyen folyamatok zajlottak le, illetve a jóléti újraelosztás körébe tartozó társadalmi jövedelmek miként alakultak.

1. A lakosság szociális helyzetét befolyásoló demográfiai folyamatok

Az éves népmozgalmi adatok azt mutatják, hogy a magyar népesség folyamatosan csökken. Évről évre kevesebb gyermek születik, ugyanakkor a 60 éven felüliek létszáma jelentősen növekszik (1992-ben az össznépességhez

viszonyítva 19,2% volt), csökken a fiatalok és a középgeneráció számaránya, növekszik az idő előtti halandóság.

Mind a születések alacsony száma, mind az időskorú népesség magas és növekvő részaránya fontos következményekkel jár a szociálpolitikára nézve. A társadalmi jövedelmekből élők száma és a jövedelmekre fordított kiadások növekednek, a szociális ellátások iránti igények differenciálódnak. Ugyanakkor a munkaképes korú népesség számának csökkenése miatt az aktív korúakra egyre növekvő eltartási teher hárul. Az 1970-es évek közepétől megindult a tradicionális családmódok felbomlása, jelentős mértékben változott a családszerkezet, az életmód, növekedtek a pszichés terhek. A szociálpolitika alakításában figyelemmel kell lenni a népesedéspolitikai célokra, az egyének és családok adottságaira, teherviselő képességére. A demográfiai folyamatok hatásainak mérséklése, kedvező esetben történő megfordítása összehangolt intézkedések sorozatát igényli.

2. Gazdasági folyamatok

A magyar gazdaság teljesítménye 1990 és 1993 között 20%-kal csökkent. A gazdaság jövedelemtermelő képességének visszaesése minden szektorban éreztette hatását, így a lakosság jövedelme is jelentősen csökkent (az 1993. évi egy főre jutó reáljövedelem 8–10%-kal marad el a négy évvel korábbi szinttől). A reáljövedelmek csökkenése egyrészt a foglalkoztatottak számának csökkenésére, másrészt a reálbérek és a társadalmi jövedelmek reálértékének visszaesésére vezethető vissza. Mindezt egy magas infláció követte (négy év alatt a fogyasztói árak 2,6-szeresükre emelkedtek), mely az alacsony jövedelműeket nagyobb mértékben érintette. A jövedelem szerkezetében is jelentős változások következtek be, a munkából származó jövedelmek aránya fokozatosan csökkent, a társadalmi juttatásoké és egyéb forrásból származó jövedelmeké pedig emelkedett. Makroszinten a pénzbeni társadalmi juttatások a lakosság jövedelmének egyre nagyobb hányadát teszik ki (arányuk közel egy harmad), mégis a társadalom 20–25%-a a létminimum alatt él.

Az elmúlt években hiába növekedtek az ország gazdasági teljesítményénél dinamikusabban a szociális ráfordítások, az ágazat pozíciója és eszközeinek hatékonysága romlott.

A magyar szociálpolitika sajátos problémája, hogy nem tudja követni és kezelni azokat a változásokat, amelyek egyéneket, családokat tömegesen sodornak nehéz helyzetbe. Ez a jelenség tetten érhető makroszinten, mikor egy-egy gazdasági intézkedés hatásának kivédésében erőtlenség, és mikroszinten is, amikor egy-egy családi-egyéni probléma komplexitásából adódóan képtelen a társadalmi alrendszerek közötti hatékony kommunikációra. Részen emiatt is sok esetben „tűzoltást” végez, munkájának eredményessége a gazdaság és társadalom által erősen determinált.

Az utóbbi évek társadalompolitikai hatásai elindítottak egy átalakítási folyamatot a szociális ellátások és a társadalombiztosítás terén. A szociális ellátások bővültek, elsősorban az önkormányzati feladatkörbe tartozó lokális ellátásokkal, a társadalombiztosítás rendszerébe tartozó nem biztosítási elvű

támogatások az állami költségvetésbe kerülnek, de szabályozásuk még nem összehangolt.

II. A szociálpolitika alapelvei és céljai

A Kormány stratégiai feladata, hogy egy hosszú távon is fenntartható, a gazdaság jövedelemtermelő képességéhez igazodó, de a piacgazdaság egyenlőtlenségeit méltányosan kezelő jóléti rendszer jöjjön létre.

A jóléti rendszer megvalósítása hosszú távon is csak illúzió marad, ha rendszerszemlélettől elvonatkoztatva folyik a szociális jogi szabályozás, s ha csak a szűken vett szociális szféra problémáira szorítkozunk. A szociális védőhálónak rendszerként kell funkcionálnia, ahol minden mindennel összefügg, következésképpen megfelelő társadalombiztosítási rendszer nélkül nincs megfelelő szociálpolitikai rendszer, és ez fordítva is igaz. Ugyanilyen fontosak azok a strukturális reformok, melyek az új gazdasági feltételekhez igazítják a szociális támogatásokat. A helyzet különösen nehéz, hiszen a szociális kiadások növelésére a társadalmi nyomás fokozódik, éppen akkor, amikor a gazdaság recesszióban van, és magas a munkanélküliek száma. A szociálpolitika alakításában az államnak fontos szerepe van, de ez önmagában nem elégséges. A teljes rendszer organikus működéséhez szükség van az életképes mikrostruktúrák sokasodására, szociális tevékenységük kiszélesítésére.

A fentiekből következően a szociálpolitika csak több, egymással összehangolt törvény keretében szabályozható. A társadalombiztosításnak, a foglalkoztatáspolitikának, a megváltozott munkaképességűek rehabilitációs rendszerének az átalakítása hosszabb időszakot igényel, a változások pedig kihatnak a szociális ellátások szabályozására is. (Például a társadalombiztosítás „profilisztizása” folyamatos többletfeladatot jelent a célzott szociálpolitika számára.)

A gyorsan fejlődő piacgazdaság sokban megváltoztatta a társadalmi és gazdasági körülményeket. Ezen új körülmények a szociális programok hozzájuk való alkalmazkodását, alapvető reformokat és megfelelő válságkezelő mechanizmusok kialakítását követelik meg.

Ugyanakkor a jóléti elosztáson belül fenn kell tartani az egyensúlyt a különböző eltartotti rétegeken belül. Ennek érdekében el kell végezni a szociális juttatások rendszerének és a jóléti szolgáltatásoknak a teljes körű vizsgálatát. Tovább kell folytatni a szociális piacgazdasággal konform szociálpolitika kialakítását. Közép- és hosszabb távon a jóléti újraelosztás arányait hozzá kell igazítani az ország gazdasági fejlettségéhez.

A társadalmi, szociális jövedelmeket úgy kell átrendezni, hogy a szociális jövedelmek azokhoz jussanak el, akiket megcélozni kívánunk. A reform munkálatai során továbbra is érvényesülnie kell annak az alapelvnek, mely a rászorulóknak szociális biztonságára, önfenntartási képességének, életfeltételeinek megőrzésére és javítására, a preventív és visszasegítő megoldásokra helyezi a hangsúlyt. A családot mint a szociálpolitika központi elemét a szo-

ciális munka középpontjába kell állítani, valamint emellett az egyént és a közösséget is.

Az anyasági és a gyermektámogatási ellátások egységes családszemléletű megközelítésével célzottabbá kell tenni a családi támogatásokat, a kiadásoknak a szociálisan veszélyeztetett rétegek javára történő átcsoportosításával, illetve a juttatások szűkítésével a magasabb jövedelemmel rendelkezők körében.

Valós érdekeltséget kell teremteni, hogy az állampolgárok a munkajövedelmekre, s ne a szociális jövedelmek megszerzésére legyenek késztetve. A szociális pénzbeni jövedelmek prioritását fokozatosan át kell helyezni egy folyamatosan bővítendő, fejlesztendő szociális szolgáltatási körbe.

A fejlesztés egyik eszköze a nem állami szervek bevonása, ösztönzése és a hatékony együttműködés kialakítása. Különös figyelmet kell fordítani a szolgáltatások igazságosságára és egyenlőségére, minőségének kontrolljára, az állampolgár védelmére, a nem állami szektorban a közpénzek átlátható és ellenőrizhető felhasználására.

A szociális közigazgatás reformjánál erősíteni kell a megyei önkormányzatok szakmai, szolgáltató és koordináló szerepét. Létre kell hozni a szociális és gyámügyi hivatalokat, melyek figyelemmel kísérik és a rendelkezésre álló eszközökkel biztosítják a törvényben meghatározott szociális ellátások mennyiségi és szakmai színvonalát települési és intézményi szinten.

Fontos feladat a szociális biztonság jogi garanciáinak megteremtése. A szociális jogok alkotmányos újrászabályozásának mind tartalmában, mind megfogalmazásában közelíteni kell elsősorban a nyugat-európai követelményekhez, rögzíteni és biztosítani kell továbbá a nemzetközi kötelezettség-vállalásoknak és az elfogadott szociálpolitikai elveknek megfelelő szélesebb és szűkebb értelemben felfogott szociális jogokat.

A szociális jogalkotás előtt álló feladatok áttekintésekor szem előtt kell tartani, hogy Magyarország nemzetközi jogharmonizációs vállalatot tett. Az Európa Tanácsban való tagság a tagországok – így hazánk – részére is kötelezettségeket jelent. A Tanács elvárja tagjától, hogy csatlakozzon az Európai Szociális Kartárhoz, mely a foglalkoztatási és szociális jogok konvenciója. A csatlakozás segíti a társadalmi biztonsági rendszer kialakítását a szociális, társadalombiztosítási, foglalkoztatási stb. jogágban.

A jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedésekkel kell segíteni, mely különösen a fogyatékosok esetében a speciális jogérvényesülési feltételek biztosítását jelenti.

Olyan kiegyenlítő funkciót ellátó szociálpolitikát kell kialakítani, mely preventív intézkedéseivel a leszakadással fenyegetett társadalmi csoportokat önvédelemre és önsegítésre teszi képessé, illetve ettől nem szétválasztva, korrektív módon azokat a társadalmi csoportokat célozza meg, amelyek a deprivációs lejtő alján helyezkednek el, közvetlen állami és társadalmi beavatkozás nélkül létfeltételeiket biztosítani nem tudják.

Mindezek alapján a szociálpolitika stratégiai célkitűzése: a szociálpolitika rendszerének adaptálása a piaci rendszerhez és társadalmi következményeihez, a felelősségek és források összeegyeztetése, a szociálpolitika megváltozott szereplőinek feladatmegosztása, munkájuk összehangolása.

III. A szociális ellátórendszer fejlesztésének irányai

A társadalomban végbemenő folyamatok a szociális szükségletek differenciálódását és robbanásszerű növekedését eredményezték, amely elkerülhetlenné teszi a néhány éve már megindított szociálpolitikai reform továbbvitelét. A szociálpolitika átalakításában a társadalompolitikai szempontok mellett az államháztartás egyensúlya sem elhanyagolható kérdés. Éppen ezért előre kell bocsátani, hogy a Kormányprogramban megfogalmazott célkitűzések végrehajtására szűk mozgástér áll rendelkezésre, és a lehetőségek kihasználása is csak fokozatosan, az intézkedések összehangolt és következetes véghezvitelével érhető el. A problémák további halmozódásának elkerülése érdekében azonban nem halasztható az ellátási rendszer átalakításának megkezdése.

1. A pénzbeni társadalmi jövedelmek

A jóléti újraelosztás körébe tartozó pénzbeni társadalmi jövedelmek az elmúlt négy évben több mint kétszeresükre növekedtek, 1994-ben a kiadások várhatóan meghaladják a 750 milliárd forintot.

A finanszírozás szempontjából a társadalmi jövedelmekre fordított kiadások négy nagy csoportra oszthatók:

- a társadalombiztosítási alapok terhére folyósított kiadások (nyugdíj, táppénz stb.),
- a Szolidaritási Alaphól finanszírozott, biztosítási elven működő, munkanélkülieket megillető ellátások (munkanélküli járadék, előnyugdíj stb.),
- a központi költségvetésben szereplő ellátások, melyek elsősorban a családi támogatásokat jelentik (családi pótlék, GYES, GYED stb.), de e körbe tartoznak a fogyatékosokat, megváltozott munkaképességűeket megillető támogatások, valamint az egyéb (pl. politikai) megfontolások alapján járó juttatások,
- a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozó ellátások, melyek többsége rászorultsági alapon vehető igénybe.

A szociálpolitikai program megfogalmazásánál nem hagyható figyelmen kívül a biztosítási alapon működő rendszerek (nyugdíj és a munkanélküli ellátások) jelenlegi működése és az átalakításukkal kapcsolatos elképzelések, hiszen a pénzbeni társadalmi jövedelmek egymásra épülő, egymást kiegészítő rendszert kell hogy alkossanak, úgy, hogy a kiadások felhasználása a lehető leghatékonyabb legyen. (A nyugdíjrendszer változtatását a társadalombiztosításról szóló program tartalmazza.)

A szociális kiadások felülvizsgálatát egyes ellátások jogi szabályozásával együtt kell végezni. A központi költségvetés helyzete nem engedi meg a kiadások jelentős növelését, a szociálpolitika átalakításához a kiadások átrendezéséből felszabaduló forrásokat lehet figyelembe venni.

A központi költségvetés szociális kiadásainak átrendezése alapvetően két módon lehetséges:

- az egyik lehetőség a jogosultsági feltételek módosítása, néhány esetben

szigorítása, figyelembe véve a társadalmilag is elfogadható olyan megoldásokat, melyek a diszfunkciókat felszámolják, de az ellátottak körében a megélhetést nem veszélyeztetik (családi támogatások, fogyatékosokhoz kapcsolódó ellátások, a házastársi és a jövedelempótló támogatások).

– a másik, ha bizonyos ellátások finanszírozása az államháztartás más alrendszerébe kerül át, valamint ha a központi költségvetésen belül, a kellő érdekeltséget megteremtve az a szerv diszponál a támogatás keretösszege felett, amely rendelkezik az ellátás alakulását befolyásoló eszközökkel is. (Indokoltnak látszik pl. a katonai szolgálattal összefüggő – a honvédelmi törvényben szabályozott – ellátásoknál a költségfedezetet a Honvédelmi Minisztérium fejezetében, a bányászokat megillető kedvezményeket pedig az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumnál biztosítani.)

Egyes ellátásoknál – pl. rendszeres szociális járadék – a fenti két megoldási módzat összekapcsolható. A jelentősebb szigorú intézkedéseket minden esetben össze kell kapcsolni az ellátási rendszert korszerűsítő lépéssel, amely pozitív elemet is tartalmaz, így a jóléti kiadásoknak a rászorultabb rétegek javára történő átrendezése a lakosság számára is érzékelhetővé válik.

A központi költségvetés feladata továbbá, hogy a települési önkormányzatok szociális alapellátási kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges forrásokat szociális normatíva formájában biztosítsa. A szociális normatíva a település fő szociális mutatói alapján differenciált. A differenciált szociális normatíva további fenntartásán túl meg kell valósítani, hogy a központi költségvetés által szociális célra biztosított források felhasználása célzottan, feladatorientált módon történjen.

SZOCIÁLIS MINIMUM BEVEZETÉSE

Már 1995-től indokolt a szociális ellátásoknál alapul vett jövedelemszint egységes meghatározása, amely a jövedelemmel nem rendelkező rétegek megélhetését biztosító szociális ellátásoknak a viszonyítási alapja. A költségvetésből finanszírozott ellátások körének bővülésével e problémakör egyre nagyobb jelentőségre tesz szert. A szociális ellátások mértéke elméletileg és gyakorlatilag összekapcsolható a munkajövedelmekkel, a létminimum értékével, a nyugdíjminimummal, ill. mindezekről függetlenül fix összegben is meghatározható. Bármelyik viszonyítási alap elfogadása számos problémát vet fel. Olyan szabályozást javasolunk, mely kivédi az eddigi nyugdíjminimum, illetve bérminimum évközi változásából adódó problémákat.

A szociális ellátások színvonalát az öregségi nyugdíjminimum körüli nagyságrendben indokolt meghatározni, önálló ún. szociális minimum 1995. évi bevezetésével. A nyugdíjminimum körüli összeggel zökkenőmentessé válna az átmenet, és többletforrást sem igényelne. Összegének megállapítása évente, értékkelvetően, az érdekegyeztetési mechanizmuson keresztül, rögzítése a költségvetési törvényben történne.

A CSALÁDTÁMOGATÁSOK RENDSZERE

A Kormány szociálpolitikai programja a gyermekneveléshez kapcsolódó pénzügyi ellátások rendszerében kívánja a legnagyobb változásokat végre-

hajtani. A családtámogatások rendszerében az ellátásokat, mind a szülő megélhetését biztosító, mind a szülői jövedelmet kiegészítő ellátásokat korszerűsíteni szükséges.

A gyermeket gondozó szülő megélhetését biztosító ellátások körében tervezett főbb változások:

– a gyermekgondozási segély állampolgári jogon történő kiterjesztése, 1995-től kezdődően a gyermek három éves koráig, az előzetes 180 nap biztosítási jogviszony – mint jogosultsági feltétel – eltörlése;

– a gyermekgondozási segély és a gyermekgondozási díj egységesítése, amely a gyermekgondozási díj keresetarányos jellegének mérséklését, fokozatos megszüntetését jelenti;

– a gyermeknevelési támogatás feltételrendszerének módosítása, a jövedelemkorlát csökkentése, a kormányprogramban vállaltaknak megfelelően a jogosultsághoz szükséges előzetes munkavégzési kötelezettség megszüntetése, ütemeztetten.

A gyermekneveléshez kapcsolódó, a szülői jövedelmet kiegészítő ellátásokat érintő tervezett változások:

– a családi pótlék rendszerében a rászorultsági elv fokozatosabb érvényesítése családtípusonkénti differenciálás alkalmazásával, 1996-tól a személyi jövedelemadó alá vonásával;

– a családi pótlékban részesülő gyermekek után igénybe vehető, személyi jövedelemadóból levonható kedvezmények megszüntetése.

A családtámogatás rendszerében a gyermekek családi keretek között történő nevelését segítő támogatások egyes elemeit önmagukban nem célszerű módosítani, csak olyan lépések megtétele lehet problémamentes, melyek a hosszabb távra meghatározott harmonizálás irányába hatnak, és amelyek az ellátások feltételrendszerét közelítik egymáshoz. A harmonizálás egyes ellátásoknál a célcsoport számára további jelentős kedvezményeket biztosít, míg más ellátásoknál a támogatottsági szint csökkenését jelentheti. Éppen ezért a pénzügyi kihatásokon túl a társadalompolitikai következmények sem hagyhatók figyelmen kívül.

A kormányprogramban megfogalmazott módosítások elvégzése, valamint a harmonizáláshoz szükséges lépések megtétele törvényi szabályozást igényel, mely egy egységes törvény: a családtámogatásokról szóló törvény: megalkotásával valósítható meg. E törvény tartalmazná a gyermekgondozási segélyre, díjra, gyermeknevelési támogatásra, valamint a családi pótlékra vonatkozó szabályokat, mely a feltételrendszer tervezett változásai, illetve az átalakítás költségkihatása miatt a rendszer egy 2–3 évre elhúzódó, fokozatos átalakítása után lenne teljes. Rövid távon, 1995-től a legsürgetőbb feladat – a társadalombiztosítási alapok profiltisztításával összefüggésben – a gyermekgondozási díj kiemelése az 1975. évi II. törvény hatálya alól, és ehhez kapcsolódóan a GYES újraszabályozása.

A családi pótlékot mint állampolgári jogon járó juttatást kell megerősíteni, rendszerének átalakításánál elsődleges cél a gyermekes családok leszakadásának megakadályozása a rászorultsági elv fokozottabb érvényesítésével. Forrástöbbletet a gyermekek után járó adókedvezmény megszüntetéséből

származó adóbevételek növekedés jelent, melyet a családi pótlék családtípusonkénti differenciált emelésére kell fordítani.

Elképzelhetőnek tartjuk egy „Családi Alap” létrehozását, a folyósított családi pótlék összegéből történő önkéntes befizetésekből, részben költségvetési támogatásból, amely a legrászorultabb gyermekek számára biztosítana speciális támogatást.

IDŐSKORÚAK JÖVEDELEMPÓTLÓ TÁMOGATÁSA

Az időskorú lakosság szociális biztonságának hosszú távon is a kötelező biztosításon alapuló nyugdíjrendszer a meghatározó eleme. A szociális ellátó rendszeren belül a nyugdíjjogosultságot nem szerzett vagy alacsony összegű nyugellátással rendelkező személyek megélhetéséről kell gondoskodni.

A fejlett európai országok többségében a korhatárhoz kötött alapnyugdíj bevezetésével teremtették meg az időskorú lakosság teljes körű biztonságát. A nemzeti alapnyugdíj bevezetése csak hosszú távon képzelhető el. Rövid távon, 1996-ra az időskorúaknak alanyi jogon járó, minimális jövedelmi garanciát nyújtó szociális támogatást lehet bevezetni. Nyugdíjpótló támogatásra azok a nyugdíjkorhatárt betöltött időskorúak lennének jogosultak, akik nyugdíjjogosultsággal nem rendelkeznek, vagy nyugdíjuk összege egy meghatározott értékhatár alatt van. Forráslehetőségek függvényében 1995-ben az érintettek szűkebb körében, a legidősebb korosztályoknál az első lépést indokolt megtenni.

A nyugdíjrendszer korszerűsítésének eddigi munkálatai alapján körvonalozódik, hogy egy egységes alapösszegű nyugellátási elemnek a járulékfizetéshez igazodó nyugdíjrendszerbe való beépítése nem célszerű, mert ez rontaná az érdekeltiséget a minél hosszabb járulékfizetési idő megszerzésében. Ezért – a kormányprogramban felvetett alternatívák közül – a nyugdíjra jogosultak számára is az alanyi jogon járó, meghatározott jövedelemszintig történő jövedelemkiegészítési konstrukció alkalmazása célszerű. A kiegészítést azonban a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat javaslata szerint – a jelenlegi nyugdíjminimum rendszerétől eltérően – a központi költségvetés finanszírozza. Ezzel az időskorúak számára egy meghatározott szintű jövedelmi garancia egységes rendszere működtethető, a nyugdíjra jogosultak és arra jogot nem szerettek számára.

A nyugdíjpótló támogatás bevezetése négy, közel azonos funkciót betöltő ellátás átalakítását vonja maga után: a rendszeres szociális segély, a rendszeres szociális járadék, mezőgazdasági, termelőszövetkezeti járadék, valamint a házastársi pótlék és a házastárs utáni jövedelempótlék. A rendszeres szociális segélyt és a rendszeres szociális járadékot megváltozott munkaképességű személyek is igénybe vehetik, így ezt az ellátást a fogyatékkal élő összefüggő szociális ellátások között kell a rendszerbe illeszteni.

A nyugdíjpótló támogatás bevezetésénél figyelembe kell venni, hogy míg a rendszeres szociális segély és járadék könnyen felváltható lesz, addig a házastársi pótlék és a házastárs utáni jövedelempótlék rendszerbe történő illesztése hosszabb átmeneti időszakot igényel. A házastársi és jövede-

lempótlékot 1995-ben önálló kormányrendeletben célszerű szabályozni, mely a szükséges változásokat is magában foglalja.

A két rendszer, azaz a nyugdíjpótló támogatás és a házastársi, ill. jövedelempótlék fokozatmentes átalakulása csak abban az esetben lehetséges, ha a pótlék összege a jövőben nem egységesen, hanem differenciáltan emelkedik.

SÚLYOS FOGYATÉKOSÁGHOZ KAPCSOLÓDÓ PÉNZBENI JUTTATÁSOK

A fogyatékosokat érintő pénzbeni támogatások rendszere rendkívül sokrétű, szerteágazó és nem egymásra épülő. A támogatások az elmúlt évtizedek folyamán különböző időpontban, különböző szemléletű, eltérő társadalmi-gazdasági környezetben született elgondolások és jogszabályok alapján jöttek létre, eltérő jogosultságot, ellátási mértéket határoznak meg a fogyatékos típusától függően még akkor is, ha azonos súlyosságú egészségkárosodásról van szó. Szinte minden támogatásban részesülő fogyatékos csoportnak különálló jogszabály határozza meg az ellátási jogosultságát.

A kialakult rendszer elemei nincsenek összhangban, emiatt egyes csoportok egyidejűleg többféle ellátásban is részesülhetnek, míg a fogyatékosok más csoportjai kiszorulnak a rendszerből.

Az ellátások közül néhány (rokkantsági járadék, vakok rendszeres szociális segélye) a jövedelem hiányát pótló, a megélhetést szolgáló havi, rendszeres pénzellátás. Az ellátások döntő része azonban kiegészítő jellegű (vakok személyi járadéka, mozgáskorlátozottak közlekedési támogatása, cukorbetegség anyagi támogatása, magasabb összegű családi pótlék), a fogyatékosok vagy családjuk jövedelmét egészíti ki az állapotukból adódó többletköltségekre való tekintettel.

Az ellátó rendszer teljes átalakításra szorul, mely azonban csak fokozatosan történhet.

A súlyos fogyatékosághoz kapcsolódó pénzbeni szociális ellátások átalakításának célja, hogy egy egységes elveken működő, az érintett rétegek teljes körét átfogó, a fogyatékosok súlyossága szerint differenciált konisztens ellátó rendszer jöjjön létre.

A kialakítandó rendszer két legfontosabb eleme:

- a jövedelem hiányát pótló, illetve az alacsony jövedelmet kiegészítő, a szociális minimum összegével azonos mértékű ellátás a legalább 67%-ban megváltozott munkaképességű, valamint fogyatékos személyeknek,

- a súlyos fogyatékosokra tekintettel járó, a fogyatékoságból eredő többletköltségeket kompenzáló, a jövedelem nagyságától független, kiegészítő ellátás.

A jelenlegi támogatási rendszerben a rokkantsági járadék és a rendszeres szociális segély az a két ellátás, amelyet megélhetést biztosító jövedelempótló támogatással célszerű átalakítani.

Az egységes jövedelempótló támogatás bevezetése csak a feltételek közelítésével, fokozatosan valósítható meg, ezt a folyamatot azonban már 1995-ben el lehet indítani.

A súlyos fogyatékosághoz kapcsolódó – többletkiadások ellensúlyozását

szolgált – kiegészítő jellegű ellátások között az összhang még nehezebben és csak az elvek következetes betartása esetén teremthető meg. Első lépésként az egyes ellátási formák diszfunkcióit és az egyidejű párhuzamos ellátásokat kell megszüntetni, és csak ezt követően kezdődhet meg az egységesítés folyamata. Indokolt célul tűzni, hogy a kiegészítő ellátásokat – jövedelemtől függetlenül – a legsúlyosabb állapotú fogyatékos személyek abban az esetben kapják, ha az egészségkárosodás a nyugdíjkorhatárt megelőzően következett be.

A felnőtt korúak után járó magasabb összegű családi pótlékot célszerű leválasztani a családi pótlék rendszeréről, és a jogosult személy részére egy kiegészítő ellátással átalakítani.

Ehhez a körhöz közelíthető leginkább a mozgáskorlátozott személyek közlekedésének elősegítését szolgáló – ma igen ellentmondásosan működő – rendszer, mely szintén harmonizálásra szorul.

Rendszerében eltérő, de az időskorúakat és súlyos fogyatékosokat is érintő juttatás a közgyógyellátás. A gyógyszerköltségek emelkedése miatt szükségesnek látszik a közgyógyellátás alanyi jogosultsága mellett a méltányossági jogkörbe tartozó kedvezményezettnek körét bővíteni, a szolgáltatások körének felülvizsgálatával egyidejűleg.

MUNKANÉLKÜLISÉGGEL ÖSSZEFÜGGŐ SZOCIÁLIS ELLÁTÁSOK

A biztosítási elven működő munkanélküli ellátások a foglalkoztatáspolitikai eszköztárába tartoznak. A jogosultsági feltételek szigorítása miatt az elmúlt két évben a munkanélküliség problémája egyre inkább áttolódott a szociális szférába. E folyamat mind a társadalom, mind az egyén szempontjából kedvezőtlen, hiszen az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök nem érik el ezt a réteget, és a tartós munkanélküliek státusza konzerválódik.

A Szolidaritási Alapnál keletkező többletforrás lehetőséget teremt e tendencia megállítására, arra, hogy a foglalkoztatáspolitikai nagyobb szerepet vállaljon a tartós munkanélküliség eredményes kezelésében.

A munkanélküliséggel összefüggő szociális ellátások körébe a munkanélküliek jövedelempótló támogatása, az átmeneti járadék és a rendszeres szociális járadék sorolható. A jövedelempótló támogatás finanszírozása terén várható módosítás szerint a központi költségvetést terhelő hányadot a Szolidaritási Alap biztosítja, a munkaügyi szervek érdekeltségét növelné a tartós munkanélküliekkel kapcsolatos problémák kezelésében.

Az átmeneti járadék funkcióját tekintve egy olyan előnyugdij, mely a megváltozott munkaképességűek számára biztosít egy, az előnyugdíjnál hosszabb időintervallumú ellátást. Így alkalmas arra, hogy beleolvadjon az előnyugdíj rendszerébe.

Problematisabb a rendszeres szociális járadék korszerűsítése, mely azonban nem kerülhető meg, mert az ellátotti létszám növekedésének tendenciája a rendszer finanszírozhatatlanságát vetíti előre. Átalakítása csak a jogosultsági feltételek módosításával és a szükséges intézményi feltételek megteremtésével érhető el. Ennek előfeltétele az ellátottak csoportosítása nyugdíjkorhatáron felüliekre és aktív korúakra. A nyugdíjkorhatárt betöltött

igényjogosultak esetében az 1996-tól belépő, nyugdíjpótló támogatással történő átalakítás a járható út. A nyugdíjkorhatár alatti személyek esetében pedig a rehabilitáció szorgalmazása, a feltételek szigorítása lehet a megoldás.

2. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények fejlesztése

A lakosság szociális biztonsága kizárólag jövedelemkiegészítő pénzbeli ellátások révén nem teremthető meg. A hátrányos élethelyzet nemcsak az alacsony jövedelemmel és a rossz fizikai életkörülményekkel mérhető, megítélésében szerepet kap az életkor és az egészségi állapot is. A korrektív szociálpolitika rendszerében ezért a pénz formájában nyújtott támogatások mellett hasonló figyelmet kell fordítani a személyes kapcsolat keretében történő segítségnyújtásra, vagyis a szociális szolgáltatásokra is.

A szolgáltatásokat azok az egyének, családok veszik igénybe, akik/ameklyek a társadalmi-gazdasági körülmények, illetve koruk és egészségi állapotuk miatt nem képesek saját erőből önmaguk létfenntartásáról, mindennapi életvitelükről gondoskodni. A szociális szolgáltatások létrehozásának, működtetésének elsődleges célja, hogy segítségükkel a rászoruló – saját erőforrásainak mobilizálásával – képes legyen életfeltételeit megteremteni, korábbi életvitelét fenntartani. Jelentőségét az adja, hogy a személyes gondoskodás révén a lehető legtovább élhet megszokott környezetében, illetve oda visszakérülhet, így társadalmi integrációja megőrizhető. Amikor pedig már otthoni körülmények között ellátása nem biztosítható, szükségleteinek, igényeinek, a társadalom teherbíró képességének és elvárásainak is megfelelő színvonalú, e célra létrehozott intézményben kapja meg a szükséges segítséget.

Ahhoz, hogy e célokat elérhessük, és a fentieknek megfelelő személyes gondoskodást nyújtó szociális szolgáltatási rendszert hozzunk létre, szükséges:

- a) a meglevő, az elmúlt időszakban már kiépült intézményi hálózat fenntartása,
- b) az állami és a nem állami szférában működő intézmények tevékenységének és működési feltételeinek összehangolása,
- c) valamennyi ellátási forma mennyiségi és minőségi fejlesztése.

A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK FENNTARTÁSA

A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások működtetése, fenntartása elsődlegesen az önkormányzatok feladata. A feladatellátás felelősségéből azonban az államnak is részt kell vállalnia, melynek egyik módja a szolgáltatások működési költségeihez való hozzájárulás. Az állami támogatás mértékének meghatározásakor figyelembe kell venni az időközben bekövetkezett inflációt és egyéb, a gazdaságban zajló és a szociális szolgáltatások működtetésébe is begyűrűző hatásokat (pl. ÁFA-változás, központi bérintézkedés).

Figyelemmel kell lenni az önkormányzatok anyagi lehetőségeire és más irányú kötelezettségeire is.

Az állami támogatás működési költségen belüli arányának valamennyi

ellátási forma esetében el kell érnie a minimum 60%-ot. Ellenkező esetben nem tudjuk elősegíteni – a törvényi előírások ellenére sem –, hogy az önkormányzatok a szociális intézményeket fenntartsák. Folytatni kell a finanszírozás rendjének összehangolását a szociális törvény szabályaival.

AZ ÁLLAMI ÉS NEM ÁLLAMI INTÉZMÉNYEK MŰKÖDTETÉSÉNEK ÖSSZEHANGOLÁSA

A közelmúltig szinte kizárólag államilag létesített intézmények biztosították a szociális gondoskodásra szorulókat ellátását.

A társadalmi-gazdasági változások hatására a szociálpolitikában jelentős „társadalmasodás” indult meg, az egyházi, társadalmi szervezetek és civil kezdeményezések nyomán egyre több nem állami intézmény alakul. A nem állami intézmények működtetésükhöz központi költségvetési támogatásban részesülnek, ezek jogcíme, mértéke és bonyolítási módja azonban nincs teljesen összhangban az állami intézményekével.

Az összhang megteremtése és a feladat állami elismerése érdekében:

- meg kell szüntetni a finanszírozási különbségeket,
- rendezni szükséges az állami támogatás igénybevételi módját, szabályait,
- a működés szakmai és pénzügyi felügyeletét.

Mindez a nonprofit törvénnyel összehangoltan, átfogó jogi szabályozással, jogszabályi előírások összehangolásával érhető el.

A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK FEJLESZTÉSE

A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások iránti igényt a ma működő intézményrendszer nem képes kielégíteni. Ennek oka egyrészt az, hogy országos szinten a szolgáltatások infrastruktúrája jelentős mennyiségi hiányokkal küzd, másrészt ennek elosztása nem egyenletes, nagy területi aránytalanságok figyelhetők meg. Különösen súlyos a helyzet azokon a kis településeken, ahol az alapvető közszolgáltatások hiányoznak, és a demográfiai mutatók az országos átlagnál is kedvezőtlenebbek.

A fejlesztés legfontosabb lépése az egységes, széles körű szociális alapellátás megteremtése, amely minden rászorulóknak biztosítja a biológiai és társadalmi lét alapvető feltételeit, és lehetővé teszi a lakóköznyezetben történő segítségnyújtást.

Az alapellátás kiépítettsége, fejlettségi szintje igen eltérő: a szociális étkeztetés és a házi segítségnyújtás nagyobb múltú, országos hálózattal rendelkező ellátási formák, de a családgondozás rövidebb idő óta és elsősorban a nagyobb településeken, főleg városokban folyik. A területi szociális munka bázisintézményeit meg kell erősíteni (a családsegítő központok számának bővítésével, kisebb településeken a házi segítségnyújtás és a családsegítés együttes megvalósításával, a falugondnoki hálózat bővítésével).

A fejlesztési folyamat hasonlóan fontos lépése az intézményi struktúrából hiányzó ellátási formák létrehozása, illetve bővítése.

A legnagyobb hiányok az átmeneti elhelyezést nyújtó gondoskodási formákban mutatkoznak (anya-gyermek otthonok, gyermek-panziók, „félutas”

intézmények, hiányoznak az életvezetést segítő, pszichés problémák megoldásában közreműködő klubok, tanácsadók, terápiás közösségek).

A hajléktalanok ellátásában konfliktust jelent a szálláshelyek elégtelensége, a szolgáltatások és a különféle „életmentő” szolgálatok (utcai gondozás, nappali melegedő, népkonyha) szűkössége, a társadalomba való visszahelyezés esélytelensége. A gazdasági-társadalmi hatások következtében számuk növekvő (1994-ben 21–26 ezer főre tehető). Szociális ellátásuk differenciáltan, az élethelyzetükből adódó konkrét segítségre, a saját erőforrásaik mobilizálásával a társadalmi integráció elérésére koncentráljon. Ehhez viszont a gondozás feltételeit (intézmények, szolgálatok bővítését és azok gondozási módszereit) javítani szükséges.

Az egészségügy tehermentesítése is indokolja az idősek és krónikus betegek ellátását végző ápoló otthonok számának bővítését. A fogyatékosok és megváltozott munkaképességűek részére létre kell hozni olyan rehabilitációs központokat, amelyek segítik társadalmi beilleszkedésüket, munkába helyezésüket.

A mennyiségi hiányok felszámolása mellett nem hanyagolható el a minőségi követelményeknek való megfelelés sem. A szociális intézmények működési feltételeiről szóló szakmai szabály mind a tárgyi, mind pedig a személyi feltételek vonatkozásában meghatározza a minimumszinteket.

A fejlesztési feladatok megvalósítása központi állami források nélkül elképzelhetetlen. A forrásokra a korábban már bevezetett két módszer meghagyása szakmailag indokolt:

– önkormányzati intézmények esetében a célzott támogatást a bentlakásos ápoló, gondozó otthoni férőhely-fejlesztés mellett szükséges kiterjeszteni az átmeneti elhelyezést nyújtó intézményekre is, valamint a férőhely-fejlesztést nem eredményező rekonstrukciós, korszerűsítő beruházások támogatására is.

– a minisztérium fejezet-költségvetésében a szakmai programok támogatására elkülönített pénzkeret biztosítása a továbbiakban is indokolt az önkormányzatok ellátási kötelezettségének teljesítéséhez szükséges feltételek elősegítéséhez.

A támogatás megszerzéséhez továbbra is lehetőséget kell adni a nem állami szervezeteknek, amelyeknek a közreműködése amellyel, hogy a kormányzati szándék megvalósítását segíti, színesíti az ellátások körét, sok esetben pedig a költségek szempontjából kedvezőbb alternatívát kínál.

3. Gyermek- és ifjúságvédelem

Évek óta várat magára a gyermekvédelem törvényi szabályozása. A család-szerkezet megváltozása, a családok stabilitásának megrendülése, a veszélyeztetett gyermekek számának folyamatos növekedése, a meglévő, a kor követelményeihez nem igazodó elavult intézményi és szabályozási rendszer még sürgetőbbé teszi, hogy átfogó, korszerű, de a lehetőségekhez és sajátosságokhoz igazodó törvény készüljön a gyermekvédelemről, a gyermekek jogairól, az Alkotmányban, valamint a Gyermekek Jogairól szóló Egyezményekben foglaltakkal összhangban.

A GYERMEKJÓLÉTI ÉS GYERMEKVÉDELMI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA

A törvény abból az alapelvből indul ki, hogy a gyermek számára az a legjobb, ha saját családjában él és nevelkedik. Ezért a legfontosabbnak azokat a támogatási formákat tekinti, amelyek a gyermek vérszerinti családját teszik alkalmassá és képessé az ellátásra és nevelésre.

Ennek érdekében:

a) A törvény koncepciója szerint az ellátó rendszeren belül a szolgáltató jellegű gyermekjóléti ellátásokat, illetve a gyermekvédelmi hatósági intézkedéseket egymástól szervezetileg is el kell különíteni, de egymásra épülő szervezeti rendszerben. A különböző rendeltetésű gyermekjóléti ellátásokat pénzben, továbbá természetben, illetve személyes gondoskodás formájában kell biztosítani.

b) A rászoruló családok által jelenleg igénybe vehető központi költségvetési, önkormányzati, ill. társadalombiztosítási ellátásokon túl további pénzbeni támogatásokat szükséges a gyermekes családok számára bevezetni. Ezek: a gyermekjóléti támogatás, a fogyatékos gyermekek támogatása, családi rehabilitációs támogatás. Ezeket az ellátásokat a települési önkormányzatok nyújtják, melyhez a központi költségvetés – a szociális normatíván belül elkülönítetten – normatív állami hozzájárulást biztosít.

c) A szociális törvényben meghatározott, a szociális alapellátás keretébe tartozó személyes gondoskodást nyújtó ellátásokon túl a családoknak további célzott segítséget kell biztosítani a gyermekek veszélyeztetettsége kialakulásának megelőzése, ill. a kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében. A törvény koncepciója szerint minden településen az önkormányzat feladata lesz a gyermekvédő és családsegítő szociális munka feltételeinek megteremtése. A települési önkormányzatok a területükön élő gyermekek jóléti ellátását jóléti szolgálat útján vagy a családsegítés keretén belül szervezhetik meg.

d) A gyermekvédelem hatósági jellegű részét (gyámügy), amely jelenleg az önkormányzatok feladata, célszerű önálló szervezetrendszerben működtetni. Egyrészt a függetlenség, másrészt a megfelelő szakmai színvonal biztosítása érdekében térségi – több kisebb települést ellátó – gyámhivatalokat kell létrehozni, regionálisan szervezett másodfokú gyámhatóságokkal együtt.

A JELENLEGI ELLÁTÓ RENDSZEREK TOVÁBBFEJLESZTÉSE

a) Jelentős társadalmi igény mutatkozik a bölcsődei ellátás iránt. A bölcsődék fenntartása jelenleg az önkormányzatok önként vállalt feladata. Feltétlenül szükséges ezért önálló bölcsődei normatíva bevezetése.

b) Amennyiben elkerülhetetlen a gyermek kiemelése a vérszerinti családjából, akkor ellátásáról a gyermekvédelmi szakellátás keretében kell gondoskodni, melynek két alapvető formája a bentlakásos intézmény (nevelőotthon), illetve a nevelőszülői hálózat.

A korszerűtlen, nagylétszámú, több helyen még életkorok szerint elkülönítetten működő nevelőotthonok helyett kis közösségekre épülő, az önálló

életvitelre hatékonyabban felkészítő, a lakókörnyezetbe szervesen beilleszkedő kislétszámú nevelőotthoni hálózat kialakítását támogatjuk. Növelni kell a nevelőotthonokban az erre a feladatra speciálisan kiképzett szakemberek arányát. A nevelőszülői hálózatot bővítjük, gondoskodni kell a nevelőszülők megfelelő kiválasztásáról, felkészítéséről és folyamatos szakmai támogatásáról.

c) A nagykorúvá váló, az állami gondoskodásból kikerülő fiatalok számára alanyi jogon biztosítani kell az önálló életkezdés minimális pénzügyi feltételeit.

d) Az állami gondoskodás alatt álló gyermekek ellátására szolgáló intézményi normatív támogatási rendszert oly módon alakítjuk át, hogy az intézmények érdekeltek legyenek a vérszerinti családjába vissza nem helyezhető kiskorú mielőbbi örökbefogadásában.

e) Meg kell vizsgálni a gyermek-, ifjúság- és családvédelem tudományos és módszertani támogatására, a döntéshozókészítő tevékenységekhez szükséges elemzések elvégzésére, az országos informatikai rendszer összefogására szolgáló speciális intézmény létrehozásának a lehetőségét.

4. A foglalkozási rehabilitáció rendszerének továbbfejlesztése

A foglalkozási rehabilitáció jelenlegi rendszere 1983-ban alakult ki. Az elmúlt 10 év során a rehabilitáció teljes körű felülvizsgálata nem történt meg. A rehabilitációs eszközök korrigálására csak oly módon került sor, hogy az mindig egy adott akut probléma megoldását jelentette. Az elmúlt évtizedben a foglalkoztatáspolitikai terén olyan változások történtek, amelyek a foglalkoztatási rehabilitáció szinte valamennyi elemének funkcióvesztését eredményezték. Ez a folyamat vezetett ahhoz a már tarthatatlannak nevezhető helyzethez, hogy a rehabilitáció rendszere gyakorlatilag működésképtelen.

Tovább nem halasztható a foglalkozási rehabilitáció átfogó, tartalmi megújítása. Figyelembe véve a jelenlegi gazdasági-jogi környezetet, a rendszer átfogó rendezése hosszabb időszakot igényel, az ezzel kapcsolatos előkészítő munka a Munkaügyi Minisztérium koordinálásával megindult.

A foglalkozási rehabilitáció átfogó fejlesztése során rövid távon az alábbi célokat kell érvényesíteni:

– a munkáltatók érdekeltségi rendszerét korszerűsíteni szükséges oly módon, hogy a dotáció rendszere az egyéb rehabilitációs eszközökkel összhangba kerüljön,

– a védett foglalkoztatási formák működési feltételeit egyértelműen meg kell határozni.

A rehabilitációt olyan irányba kell módosítani, hogy a nem véglegesen rokkant, munkaképes személyek rokkantsági nyugdíjazás helyett a rehabilitációs foglalkoztatásban legyenek érdekeltek. Ezért a munkaképesség változás elbírálásánál a foglalkoztatathatóság megítélésére és konkrét feltételeinek meghatározására kell koncentrálni, ezzel összefüggésben az elbírálásba munkaügyi (rehabilitációs) szakembert is be kell vonni.

A megváltozott munkaképességű dolgozók egyéni érdekeltségét a reha-

bilitációban új keresetkiegészítési rendszerrel kell biztosítani. A keresetkiegészítés rehabilitációs munka végzéséhez kapcsolódjon. Meg kell őrizni a megváltozott munkaképességű dolgozók számára történő munkahelyteremtés állami támogatását.

5. A lakástámogatásokkal kapcsolatos fejlesztési feladatok

A lakáspolitikai társadalmi-gazdasági funkciójának eddigieknél hatékonyabb érvényesülése miatt nem halasztható a lakásszektorral kapcsolatos feladatok államigazgatási szinten történő rendezése. A lakásellátás kormányzati szintű feladatainak és a funkciók tárcák közötti szétosztásának újragondolása, meghatározása különösen fontos.

Az eddigi tapasztalatok alapján a lakásügy fő felelőseként azon gazdasági tárcát célszerű kijelölni, amelynél adottak az eszközök a lakáshelyzet javítását szolgáló intézkedések megtételéhez.

Ez nem változtat azon a szükségszerűsége, hogy a lakáspolitikai összetettsége miatt a többi tárcának, így a Népjóléti Minisztériumnak is vannak és a jövőben is kell hogy legyenek feladatai. A lakásügyi témákkal foglalkozó minisztériumok továbbra is kezelnek a szakterületük speciális kérdéseit.

A Népjóléti Minisztériumhoz, feladatköréből adódóan a lakáspolitikai szociális kérdésköre tartoznak.

A fő fejlesztési irányok:

- a lakásépítéshez, felújításhoz kapcsolódó szociális támogatások, kedvezmények (szociálpolitikai kedvezmény, SZJA-nál biztosított adókedvezmények, lakásfelújításhoz nyújtott állami garanciák stb.) áttekintését követően új, hatékonyabb támogatási rendszer kidolgozása az alacsonyabb jövedelműeknek és az első lakáshoz jutóknak biztosított előnyökkel;

- a hátrányos helyzetű rétegek részére szociális lakásállomány létrehozása (speciális lakásprogramok kidolgozása idősek, állami gondozottak, rokkantak, hajléktalanok számára, támogató szociális szolgáltatásokkal együtt), a lakhatás feltételeinek biztosítása azon családok számára is, amelyek magántulajdonú lakásra hosszabb távon sem tudnak szert tenni, ugyanakkor jövedelmük lehetővé teszi lakásbérleti díj fizetését;

- lakásfenntartáshoz nyújtott támogatások (elsősorban lakásfenntartási támogatás) megőrzése.

Mindezek mellett szerepet kell vállalni a lakáskérdések elosztási hatékonyságának javításában.

6. A szociális feszültségek kezelésére irányuló programok, intézkedések

Megítélésünk szerint ahhoz, hogy megóvjuk a legelesettebbeket helyzetük további romlásától, valamint fékezzük a középrétegek lecsúszását és elszegényedését, a gazdaságpolitikai intézkedések mellett átmenetileg működtetett célzott szociális intézkedésekre is szükség van.

Ezek az intézkedések érinthetnek

- társadalmi rétegeket, csoportokat,
- elmaradott, strukturálisan átalakuló térségeket és településeket, célzott programokkal a lakosság helyzetének javítása érdekében.

Természetesen az adott probléma kezelésétől vagy a kiegészítő támogatás céljától függően ezek az intézkedések egymáshoz kapcsolódóak is lehetnek.

KOMPENZÁCIÓS INTÉZKEDÉSEK

A szociális-jövedelmi helyzetük miatt hátrányos társadalmi rétegeket, csoportokat súlyosan érintő gazdasági intézkedésekkel egyidőben szükségesek kompenzációs lépések, melyek az életszínvonalban, jövedelmi és fogyasztási viszonyokban jelentkező polarizálódási tendenciákat csökkentik, célzottan kezelik a keletkező feszültségeket (a fogyasztási adókhoz, ÁFA emeléshez, vezetékes energiaár-emeléshez kapcsolódóan stb.).

A kompenzációs technikák és módszerek mindig az adott intézkedéshez kapcsolatosan alakíthatók ki. A szociális kompenzációk alkalmazásával számolni szükséges, ugyanakkor hangsúlyozni kell azok időlegességét, átmeneti feszültségkezelő szerepét.

ELMARADOTT TELEPÜLÉSEK, VÁLSÁGTÉRSÉGEK FELZÁRKÓZTATÁSÁNAK SZOCIÁLIS PROGRAMJAI

A gazdaság átalakulása eltérő mértékben érintette az ország különböző településeit, így különösen az elmaradott és a gyökeres szerkezeti átalakítást igénylő térségeket tartós válsághelyzet jellemzi. A válsághelyzetek fejlesztése és felzárkóztatása nemcsak a települési infrastrukturális beruházásokat igényli, hanem a humán szféra, ezen belül a szociális ellátás eszközeinek kiemelt fejlesztését, az ott élő lakosság szociális helyzetének javítását is.

A népjóléti ágazat abban érdekelt, hogy a szociális ellátásban tapasztalható területi egyenlőtlenségek megszűnjenek, a válságtérségekben a szociális feszültségek csökkenjenek. Ehhez viszont a forráshiányos, saját erőre a fejlesztéshez bevonni nem képes, súlyos szociális problémákkal küzdő települések kedvezőbb támogatása és célzott programok működtetése indokolt.

Szakmailag és pénzügyileg segíteni szükséges a hátrányos helyzetű településeket a szociális alap- és szakellátás feltételeinek megteremtésében, szociális célú munkahelyek létesítésében, szociális tartalmú önkormányzati vállalkozások beindításában, a helyi igényekre épülő, a lakosságot segítő programok működtetésében települési vagy térségi szinten.

Megítélésünk szerint a válságtérségekben kedvezőbb támogatási lehetőségekre és legalább 2–3 évi folyamatos munkára van szükség ahhoz, hogy ne csak az alapvető hiányosságokat pótoljuk, hanem komplex ellátással fejlődjön a szociális hálózat, és új programok kerüljenek bevezetésre.

Ennek érdekében indokolt e térségek ellátási térképének megrajzolása, a területi egyenlőtlenségek megállapítása, a feladatellátási kötelezettségek megvalósulásának felmérése, kistérségi szinten az ellátások racionalizálási modelljeinek kidolgozása, új, modell értékű szociális programok beindítása (szociális földprogram, szociális diszkont-hálózat stb.).

7. A szociális igazgatás szervezetrendszer

A szociális ellátórendszer fejlesztésével, átalakításával párhuzamosan gondoskodni kell a szociális igazgatás szervezetrendszerének korszerűsítéséről, az ellátó rendszerrel összehangolt kiépítéséről. Ma főleg az önkormányzatok hivatalai és a társadalombiztosítási szervek, valamint a köztársasági megbízottak hivatalai látják el az igazgatási feladatokat. A feladatmegosztás aránytalanságai, továbbá a szükséges eszközök, technikai és helyenként a szakmai ismeretek hiányai miatt a végrehajtásban számos diszfunkcionális elem van.

A működésbeli problémák, valamint az ellátórendszer tervezett változásai ismét felvetik az önálló szociális és gyámügyi hivatal létrehozásának szükségességét.

A létrehozandó hivatal betölthetné egyrészt az ún. középírányító szerv szerepét, hiszen a megyei önkormányzat szerepének megváltozásával megszűnt a középírányító szerv, így az önkormányzati szociálpolitika mindinkább koordinálatlanná válik. Időközben azonban új igények is, szükségletek is keletkeznek, ezeket a szociális igazgatás mai szervezetrendszere nem tudja el látni.

A szociálpolitikai program célul tűzi ki a társadalombiztosítási alapok profiltisztítása következtében költségvetési finanszírozásba átkerült ellátások fokozatos átalakítását, új ellátások bevezetését. Ezek a végrehajtás számára olyan volumenű, olyan technikai szükségletű többletfeladatot jelentenek, melyet már nem lehet jegyzői hatáskörbe telepíteni, és a folyósítás sem bonyolítható le az önkormányzati költségvetésen keresztül. Az ellátások elszakadása a biztosítási alapon nyújtott ellátásoktól pedig elkerülhetetlenné teszi, hogy az igazgatási feladatok is elkerüljenek a társadalombiztosítási szervektől.

E jelentős összegű és számos ellátásból álló rendszer működtetése magas szakértelmű, biztonságos pénzügyi és információs háttérrel rendelkező szakapparátust igényel, amelynek a feltételei a szociális és gyámügyi hivatalok létrehozásával teremthetők meg.

A hálózat kiépítésénél számolni lehet a helyben már meglévő igazgatási infrastruktúrával, mely bázisul szolgálhat, valamint a társadalombiztosítási szerveknek jelenleg az ellátások folyósításáért biztosított központi költségterítésével.

A szociális és gyámügyi hivatal szervezetrendszerében a kiépítés szintjét tekintve alapvetően két megoldás képzelhető el. Az első változat szerint a hivatal csak megyei (fővárosi) szinten épülne ki, míg a másik megoldás a városi szintű hivatalok létrehozását is jelentené.

A két változat az ellátandó feladatok tekintetében is alternatív megoldást jelent. A megyei szintű kiépítés esetén az irányító, ellenőrző feladatok dominálnak, és csak néhány, jelenleg a köztársasági megbízott hatáskörébe tartozó feladat kerülhet áttelepítésre.

A körzeti szinten is működő hivatalok esetén lenne megvalósítható a jelenleg jegyzői hatáskörbe tartozó szociális feladatok egy részének csoportosításán túl a szociálpolitikai programban megfogalmazott, jelenleg a társadalombiztosítási szervek hatáskörébe tartozó ellátások korszerűbb ügyintézése.

IV. A szociálpolitikai program végrehajtásának ütemezése

1. Koncepcionális, előkészítési feladatok:

1994

– A társadalombiztosítási alapok profiltisztítása során kikerült ellátások finanszírozásának áttekintése az 1995. évi központi költségvetés előkészítése során.

– Szociális minimum kidolgozása és az ehhez kapcsolódó módosítások előterjesztése.

– A személyes gondoskodást nyújtó intézmények normatíváinak összerendezése, összehangolása.

– A védett foglalkoztatás összehangolt feltételrendszerének kidolgozása.

– A megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásával összefüggő ösztönzőrendszer korszerűsítése.

– Az energia áremelkedésekhez kapcsolódó kompenzációs intézkedések kidolgozása.

– A gyermekjóléti törvénytervezet benyújtása a Kormányhoz.

– Családtámogatási rendszer munkatervi feladatainak meghatározása.

1995

– A gyermekgondozási díj rendszerének áttekintése, javaslat az ellátás keresetarányos jellegének mérséklésére, az átmeneti jogi szabályozás kidolgozása.

– A gyermekgondozási segély áttekintése és az alanyi jogon történő kiterjesztés feltételrendszerének kidolgozása.

– A családi pótlék mértékének családtípusonkénti differenciált meghatározása a rászorultsági elv fokozottabb érvényesítésével.

– A nyugdíjpótló támogatás feltételrendszerének kidolgozása, a bevezetés ütemezése.

– A rokkantsági járadék és a vakok rendszeres szociális segélye jogosultsági feltételeinek módosítása, a fogyatékosok jövedelempótló támogatási rendszere bevezetésének kidolgozása.

– A felnőtt korúak után járó magasabb összegű családi pótlék rendszerének átalakítása.

– Az átmeneti járadék előnyüdjékként történő megállapításának, folyósításának előkészítése.

– A szociális és gyámügyi hivatalok létrehozásával kapcsolatos elképzelések kidolgozása.

1996

– A fogyatékos személyek esélyegyenlőségét biztosító törvényjavaslat kidolgozása.

– Az egészségkárosodási járadék feltételrendszerének kidolgozása, az egészségkárosodással összefüggő ellátások áttekintése.

– A személyes gondoskodás intézményrendszerének felmérése, ellátási helyzete.

1997

– A megváltozott munkaképességű és fogyatékos személyek jövedelempótló támogatási rendszerének kidolgozása.

Intézkedési ütemterv

1994

– A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény módosítása.

– A munkanélküliek jövedelempótló támogatása finanszírozásának módosítása.

1995

– A szociális szolgáltatások új normatíva rendszere, bölcsődei normatíva bevezetése.

– A gyermekjóléti törvény hatályba lépése és a végrehajtási szabályok kidolgozása.

– A gyermekgondozási segély alanyi jogon történő bevezetése.

– A gyermekek után járó adókedvezmény megszüntetése.

– Házastársi pótlék és házastárs után járó jövedelempótlók jogi szabályozása.

– A személyes gondoskodást nyújtó nem állami intézmények működési feltételeinek egységes jogi szabályozása.

– Nyugdíjpótló támogatás bevezetésének megkezdése.

– A védett foglalkoztatás és a dotáció rendszerének átfogó jogi szabályozása.

1996

– A cukorbetegségekre anyagi támogatásának megszüntetése.

– A rendszeres szociális járadék átalakítása.

– A családi pótlék differenciált növelése a személyi jövedelemadó mentességének megszüntetésével.

– Családtámogatások egységbe foglalása.

– Nyugdíjpótló támogatás további kiterjesztése.

1997

– Esélyegyenlőségi törvény hatálybalépése.

– A családtámogatásokról szóló törvény megalkotása.

V. Határozati javaslat

A Kormány megtárgyalta és elfogadta a kormányprogramból adódó szociálpolitikai feladatokról szóló előterjesztést, és elrendeli az előterjesztés mellékletét képező kormányhatározat tervezetének – a Kormány határozataként – a Magyar Közlönyben történő közzétételét.