

A szolgáltatások szerepe a szociális ellátásokban

1. A szolgáltatások jelentősége a szociális ellátásban

Amikor szakmai és egyéb fórumokon szociálpolitikáról esik szó, akkor általában különböző segélyekről, pénzbeni ellátásokról beszélnek, és ritkán említik a különböző szolgáltatások jelentőségét. Ez érthető is, hiszen a szociálpolitikai kiadások túlnyomó hányadát a pénzbeni ellátások teszik ki, és a ráfordításoknak csupán elenyésző része jut a szolgáltatások működtetésére. Ugyancsak magyarázza ezt a jelenséget az is, hogy a pénzbeli támogatás kézzelfoghatóan az ellátottakhoz jut, és mérése, adminisztrációja is átláthatóbb rövid távon. Ezzel ellentétben a szolgáltatás viszonylag drága, és hatékonysága is nehezen mérhető.

Ha feltesszük azt a kérdést: mi a célunk a szociális segítségnyújtással, gyakran kell szembesülnünk azzal a ténnyel, hogy kizárólag pénzzel nem érjük el a kívánatos célt, és a pénzbeli segítség önmagában nem elégséges eszköz az egyén problémájának megoldására, társadalmi beilleszkedésének elősegítésére. Gondoljunk meg: nem elég önmagában pénzt adni hajléktalanoknak, hanem hajléktalan szállókat is kell működtetni. Ugyanígy hiába adunk annak az idős embernek gyógyszerre, megélhetésre pénzt, aki egyedül él és fel sem tud kelni az ágyból, problémáját csak az oldja meg, ha szociális szolgáltatást, házi szociális gondozást, esetleg intézményes ellátást tudunk számára biztosítani.

Amikor a szociális beavatkozással nem csupán valamilyen szükséglet kielégítésének hiányát akarjuk pótolni, hanem a kliens életformáját, magatartási szokásait is befolyásolni akarjuk, akkor ezt a célt csak életvezetési tanácsadással, információval, képzéssel, tréninggel, vagyis szociális szolgáltatás szervezésével tudjuk elérni. Általánosságban is elmondhatjuk: minél fontosabb szociálpolitikai funkciónak tartjuk a nehéz helyzetbe került emberek segítségét a megváltozott társadalmi körülményekhez való alkalmazkodásban, és minél hathatósabb védelmet akarunk nyújtani bizonyos társadalmi rétegeknek, annál komolyabban kell venni a szolgáltatási szektor jelentőségét.

Jelen tanulmánynak az a célja, hogy a szociális szolgáltatások rendszerét, jogszabályi és finanszírozási környezetét áttekintve, elősegítse annak felismerését, hol kapcsolódhatnak be az ellátásba a nonprofit szervezetek.

2. Intézménytípusok, ellátási formák, ellátottak száma

A szociális ellátások iránti szükségletet alapvetően befolyásolják a demográfiai folyamatok. A demográfiai elemzések szerint az idős emberek száma, társadalmon belüli aránya növekedni fog. Az idősödés problémája nem új keletű jelenség. Ha a csökkenő gyerekszámot, az aktívak és inaktívak népességen belüli arányának változását is számba vesszük, akkor szembe kell nézni azzal a ténnyel, hogy csökkenő erőforrásokkal mindinkább növekvő igényeket kell kielégíteni.

Ennek a dilemmának egyik lehetséges feloldása a helyi ellátórendszerek fejlesztése. A különféle típusú szociális ellátások az alapellátástól kezdve, a nappali ellátásokon át, az átmeneti és tartós bentlakásos intézmények széles skáláját fogják össze, de ezek fejlődése területenként igen eltérő, és távol vagyunk attól, hogy egységes szociális rendszerről beszélhessünk.

A személyes gondoskodás intézményei a szociális alapellátásokat és szakellátásokat nyújtják. Valamennyi településen a helyi önkormányzat feladata megszervezni a szociális alapellátásokat. A szociális törvény meghatározza azokat az alapellátásnak minősülő feladatokat, amelyeket a helyi önkormányzatnak kell biztosítani. Abban az elvben, miszerint a szolgáltatások működtetésével kapcsolatos feladatoknak és felelőségeknek minél közelebb kell kerülniük a lakossághoz, az a felismerés fogalmazódik meg, hogy az emberek sajátos szükségleteit legjobban az önkormányzatok ismerik, és így lehetővé válik a helyi és egyéni körülményekhez, igényekhez jobban igazodó ellátás biztosítása.

A szociális szolgáltatás területén kialakuló helyzetet megfigyelve ugyanakkor bizonyos fenntartásainkat is meg kell fogalmaznunk. Nevezetesen: valóban el tudják-e látni megfelelő színvonalon az önkormányzatok a szociális szolgáltatások állami végrehajtási feladatait? Tudja-e minden egyes település a megfelelő forrásokat, a megfelelő szakértelmet biztosítani az ellátások zavartalan működtetéséhez?

Számos pozitív változást is tapasztalhatunk a szociális szolgáltatások fejlődését elemezve. Helyi, önkormányzati szinten kezd kialakulni az állami, önkormányzati nonprofit és a piaci szektorra épülő vegyes jóléti modell. A minőségi változás fontos eleme az is, hogy egyre több önkormányzatnak van kapcsolata ilyen szervezetekkel, és az informális kapcsolatot lassan felváltja a szerződéses kapcsolat. Ma már előfordul az is, hogy ezeket a szervezeteket bevonják a döntés folyamatába is.

3. Személyes gondoskodás keretébe tartozó alapellátások

A szociális törvény¹ alapellátássá teszi a házi segítségnyújtást, és kimondja, hogy ennek keretében gondoskodni kell minden települési önkormányzatnak mindazon gyermekek napközbeni felügyeletéről, akik ezt családi körülményeik miatt, szociális vagy egészségügyi okból igénylik. A gyermekek napközbeni ellátása nappali felügyeletet, gondozást, nevelést és étkeztetést foglal magában. A szolgáltatásért általában térítést kell fizetni. A gyermekek napközbeni ellátását többnyire bölcsődében, óvodában, napközi otthonban biztosítják, de más ellátási formában is szervezhető, például családi napköziben.

3.1 Házi étkeztetés

Az önkormányzatok feladata a házi szociális étkeztetés biztosítása. Ennek keretében főként azok az idős vagy beteg személyek kapnak napi egyszeri meleg ételt, akik ilyenről nem képesek önmaguk gondoskodni, nincs hozzátartozójuk sem, vagyis szociális vagy egészségi állapotuk miatt rászorultak. Az étkeztetés történhet valamilyen nappali ellátást nyújtó intézmény keretében, de az étel lakásra szállításával is. Az étkeztetésért és a házhozszállításért térítési díjat kell fizetni, a térítési díj mértéke a rászoruló szociális helyzetétől függ.

3.2 Házi segítségnyújtás

A házi segítségnyújtás tipikusan a szociális és az egészségügyi ellátás határán mozgó szolgáltatás, amelynek keretében a rászoruló személyről saját otthonában gondoskodnak. Ez az ellátási forma azoknak az idős, beteg, fogyatékos személyeknek nyújt segítséget, akik nem képesek önmagukat ellátni, s így a mindennapi életben nélkülözhetetlen feladataiban (bevásárlás, takarítás, fürdés, hivatalos ügyintézés, főzés, mosás, fűtés) másokra szorulnak.

Évek óta hangoztatott szociálpolitikai cél, a rászoruló személyeknek elsősorban lakóhelyükhöz közel biztosítani a szükséges gondoskodást, mert ez olcsóbb, humánusabb, ugyanakkor azt tapasztaljuk, hogy ezen ellátásokban részesülők száma fokozatosan csökken, míg a drágább, intézményes ellátásban részesülők száma nő.

Ennek a nemkívánatos jelenségnek oka:

- az igénylők és a szolgáltatást végzők nem találják egymásra, a térítési díjak emelkednek, és egyre kevesebben tudják igénybe venni ezeket a szolgáltatásokat,
- az önkormányzatok szociális kiadásaiban a segélyek váltak uralkodóvá, és egyre kevesebb személyt foglalkoztatnak a szociális szolgáltatás területén.

Az étkeztetésben és házi segítségnyújtásban részesülők száma (fő)

	1993	1996
Házi segítségnyújtásban	49 206	4 103
Étkeztetésben	110 669	99 177

3.3 Családsegítés

Az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé tartozik a családsegítés is. Célja, hogy a családok illetve az egyének szociális és mentálhigiénés problémáik megoldásához megfelelő segítséget kapjanak. A családsegítés sokrétű, komplex segítő szolgáltatás, amelynek keretébe tartozik többek között a család életvitelét hátrányosan befolyásoló okok feltárása és közreműködés azok megszüntetésében; segítő beavatkozás krízishelyzetekben; természetbeni, anyagi és személyes

¹ 1993. évi III. törvény

támogatások közvetítése. Ez egy jelenleg kifejlődő ellátás, a szociális problémákhoz igazodó bővülő feladatokkal.

A nonprofit szféra szempontjából fontos megjegyezni: a szociális törvény alapvetően az ellátási kötelezettséget, az adott településen megoldandó feladatokat határozza meg, és szabad kezet ad az önkormányzatoknak abban, hogy milyen szervezeti keretben látja el azokat. Ebből következik, hogy az önkormányzatnak gyakran nem éri meg saját költségvetési intézményt működtetni, hanem szerződés keretében valamilyen civil szervezetre bízta a feladat ellátását. Ilyen esetben pénzeszköz átengedésével kell támogatni a szervezetet, de az önkormányzatnak joga van a feladat ellátásának, és a pénz felhasználásának az ellenőrzésére.

A szociális problémák jellegéből adódóan nem minden településen van szükség az összes intézménytípusra. Hiszen egy kicsi, párszáz lelkes településen fölösleges működtetni tartós bentlakásos intézményt pusztán a településen élők számára. Ez magyarázza azt, hogy a szociális törvény a szociális szakellátásnak minősülő intézmények létesítését és működtetését csak nagyobb települési lélekszám estén írja elő.

4. A személyes gondoskodás keretébe tartozó szakosított ellátási formák

4.1 Nappali ellátás

A nappali ellátást nyújtó intézmények a saját otthonukban élők részére biztosítanak lehetőséget a napközbeni tartózkodásra, étkeztetésre, elfoglaltságra, társas kapcsolatok kialakítására. Ezen intézménytípusok közé tartozik:

- idősek klubja,
- fogyatékosok nappali intézménye,
- nappali melegedő,
- szenvedélybetegek nappali intézménye.

4.2 Idősek klubja

Legelterjedtebb intézménytípus, amely minden olyan településen működik, ahol kétezernél több állampolgár él. Közel 1400 intézmény működik az országban, mintegy 40 000 idős korú számára biztosítva étkeztést, társaságot. Ez az intézmény általában azoknak az idős korúaknak nyújt szolgáltatást, akik önmaguk ellátására képesek ugyan, de szociális és mentális támogatást igényelnek.

4.3 A fogyatékosok nappali intézménye

Fogyatékosok nappali intézménye általában a háromezernél több lakosú településeken található. Ez az ellátási forma az utóbbi években kezdett fejlődni, mára már 60 intézmény működik 1500 férőhellyel.

4.4 Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények

Az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények ideiglenes jelleggel, folyamatos ellátást illetve éjszakai benttartózkodást is biztosítanak. Átmeneti elhelyezést nyújtó intézményben, 340 telephelyen 8660 fő ellátását biztosítják.

Az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények típusai:

- gyermekek átmeneti otthona,
- idős korúak gondozóháza,
- fogyatékosok gondozóháza,
- pszichiátriai és szenvedélybetegek átmeneti otthona,
- hajléktalanok éjjeli menedékhelye és átmeneti szállása.

4.5 Tartós bentlakásos intézmények

A tartós elhelyezést biztosító intézmények alapvetően kétféle feladatot látnak el. Az ápolást és gondozást nyújtó intézmények azoknak az önmaguk ellátására nem vagy csak folyamatos segítséggel képes személyeknek biztosítanak teljes körű ellátást, akiknek nincs olyan hozzátartozójuk, aki gondoskodna róluk.

A rehabilitációs intézmények a mozgásfogyatékosok, látásfogyatékosok, értelmi fogyatékosok, pszichiátriai és szenvedélybetegek részére biztosítanak határozott időre szóló elhelyezést és teljes ellátást. Az intézményekben folyó képzés, átképzés és foglalkoztatás révén a bentlakók önálló életvezetési képességeinek kialakítására törekszenek.

Ezen intézményi körbe tartoznak

- idősek otthona,
- pszichiátriai betegek otthona,
- fogyatékosok otthona.

Az intézmények száma közel 700, 57 000 férőhely áll a gondozottak rendelkezésére. Az intézmények közel 87%-a ápoló–gondozó intézmény, és a rehabilitációs intézmények férőhelyei csupán a férőhelyek 13%-át teszik ki. Az intézmények férőhely-kihasználtsága 98%-os, ami jelzi az ilyen típusú intézmények iránti igényeket. Ha a férőhelyek és a tartósan gondozottak számát vizsgáljuk, megállapíthatjuk, ezen intézménytípusoknál 1993-hoz képest kb. 10%-os növekedés tapasztalható, ám még ez sem elégíti ki az igényeket, amit az intézményi felvételre várók száma jelez. Örvendetes jelenség viszont, hogy a férőhelybővülés többségét a civil szektor adja, ami az intézményes ellátás sokszínűségét segíti elő. Mára már az intézmények több mint 20%-át a nemállami intézmények teszik ki.

Tartós bentlakásos intézményekben ellátottak számának alakulása:

Év	1990	1993	1996
Fő	40 853	51 447	57 151

Ápolást gondozást nyújtó intézményekben az ellátottak száma (1996):

Idősek otthonában ellátottak száma	32206
Fogyatékosok otthona	9861
Pszichiátriai betegek otthonában	6534

Rehabilitációs intézmények (1996):

Fogyatékosok rehabilitációs intézményekben	5974
Pszichiátriai és szenvedélybetegek rehabilitációs intézménye	1370

A szociális intézményekben való elhelyezés általában beutalással történik, amit a lakóhely szerint illetékes önkormányzat intéz. Az intézményben térítési díjat kell fizetni, aminek mértéke függ az ellátott illetve családja jövedelmi helyzetétől. A jövedelemmel nem rendelkezők ellátása ingyenes.

5. A civil szektor szerepe a szociális szolgáltatásban

Hosszú évtizedeken át szinte kizárólag az állami intézmények biztosították a szociális gondozásra szorulókat ellátását. Az állami intézmények mellett csupán néhány egyházi intézmény vállalta az idősek, fogyatékosok gondozását. A gazdasági és társadalmi változásokkal egy időben a 80-as évek második felében a szociálpolitikában is megkezdődött a szervezeti átalakulás, az egyházi és civil kezdeményezések nyomán egyre több **nemállami intézmény** alakult. Az elmúlt 4–5 évben számuk csaknem megháromszorozódott, közel 300 nem állami fenntartású intézmény működik az országban.

A legtöbb a tartós bentlakást nyújtó, időskorúakat gondozó otthon, de számottevő az időseket, fogyatékosokat, szenvedélybetegeket ellátó bentlakásos és nappali intézmény is.

A jelenleg működő tartós bentlakásos intézmények 72%-át tartja fenn települési vagy megyei önkormányzat, 15,6%-át pedig egyházi szervezetek működtetik, és 5,2%-a működik alapítvány, 6,7% társadalmi szervezet, és magánvállalkozás keretében. Ha a különböző szervezetek által fenntartott intézmények férőhelyszámát elemezzük, akkor egy kicsit rosszabb a kép. A több mint 57 000 férőhely 85,3%-ával rendelkeznek az önkormányzatok, és 14,7%-át tartják fenn nemállami szervezetek.

Nagyon fontos ismérve a szociális területen működő civil szervezeteknek, hogy többfajta szociális tevékenységet folytatnak. Ezáltal egyes szolgáltatások összekapcsolhatóvá válnak, még olyan esetekben is, ahol az állami ellátórendszer az egyes tevékenységek között éles határvonalat húz.

A szociális célú alapítványok területi megoszlását vizsgálva, azt tapasztaljuk, többségük városokban működik, és viszonylag kevés a kis településen működő civil szerveződés. Ez persze azt is jelezheti, hogy az emberi kapcsolatrendszer a kis településeken sokkal jobban működik és a szociális problémák megoldásában nincs szükség közvetítő szervezetre.

Az önkormányzatok az ellátási kötelezettségeiket nemcsak saját intézményeiken keresztül biztosíthatják. Egyre több önkormányzat ismeri fel a civil szektor szerepét a szociális gondoskodás területén. A szociális alapítványok, egyesületek nemcsak a manapság igen meggyengült társadalmi szolidaritás megerősítésében játszanak fontos szerepet, de a vegyes jóléti modell kialakulását is jelentősen elősegítik.

Ezt a kapcsolatot és párbeszédet jelzi, hogy egyre több önkormányzat köt ellátási szerződést egyházi, alapítványi szervezetekkel, és ezeken a szervezeteken keresztül átmeneti szállásokat, ingyenkonyhákat működtetnek, jogi-életvezetési tanácsokat nyújtanak krízishelyzetbe kerülőknek.

6. A szolgáltatások finanszírozása, a költségvetés hozzájárulása a feladat-ellátáshoz

A szociális ellátórendszeren belül jelentős változások történtek az elmúlt években. Az ellátások, támogatások jelentős részben helyi önkormányzati hatáskörbe kerültek, többszoros lett a finanszírozás, a rendszer elvileg szektorsemlegessé vált, az állami irányítás jellege és módja alapvetően a jogszabályi keretek meghatározására korlátozódik. A szociális támogatások finanszírozása döntően az adóbevételekből, redistribúció útján történik.

Finanszírozás szempontjából a szociális támogatásokra, szolgáltatásokra fordított kiadások két nagy csoportra oszthatóak:

- a költségvetési forrásból folyósított ellátások (például családi támogatások és a fogyatékosokat, megváltozott munkaképességűeket megillető támogatások),
- a települési önkormányzatok által nyújtott és finanszírozott ellátások, melyek többsége rászorultsági alapon vehető igénybe.

A szociális alapellátás és a személyes gondoskodás körébe tartozó feladatokat lényegében a települési önkormányzatok látják el. E kötelezettség teljesítéséhez szükséges forrásokat a központi költségvetés normatív hozzájárulás útján biztosítja.

A központi állam a szolgáltatások területén az alábbi két eszközzel finanszíroz:

- szociális és gyermekjóléti normatíva,
- intézményi normatíva.

A szociális alapellátási feladatok finanszírozásához a szociális és gyermekjóléti normatíva biztosít forrást. Ez a normatíva a település fő szociális mutatói alapján differenciált. Éves összegét, mértékét a költségvetési törvény határozza meg.

6.1 A szociális és gyermekjóléti normatíva

A szociális és gyermekjóléti normatíva a korábbi években együtt tartalmazta az önkormányzatok által nyújtott pénzbeli ellátásokhoz, valamint az alapellátási feladatokhoz való állami hozzájárulást. Ezt a pénzeszközt az önkormányzatok saját belátásuk szerint használhatták fel, vagyis maguk döntötték el, hogy a pénzt segélyezésre vagy alapellátásra, (házi szociális étkeztetésre, családsegítésre, esetleg szociális gondozásra, stb.) fordítják. Az önkormányzatoknál az állampolgárok tömegesen

jelentkeztek megélhetési gondokkal, így az a helyzet jött létre, hogy az önkormányzatok a pénzt túlnyomó többségét segélyezésre fordították. Ily módon a szociális szolgáltatások kezdtek sorvadni, a normatíván belül a segélyezésre fordított pénzek aránya 85%-os értéket ért el, szemben a szociális intézményhálózatra fordított 10–15%-os aránnyal. Ám csupán pénzbeli segélyezéssel nem lehet elérni a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi integrálódását. Ez a helyzet indokolta a korábban egységes szociális és gyermekjóléti normatíva kettéválasztását. A szolgáltatásokra fordított összeg nagyságának láthatóvá tétele, és az intézmények fenntartóinak juttatott kiegészítő támogatás ösztönözni kívánta az ellátórendszer fejlődését. Ennek a célnak megfelelően az 1998-as költségvetésben a korábban egységes normatíva fő feladatcsoportnak megfelelően kettévált:

- a pénzbeli–természetbeni ellátásokhoz való hozzájárulásra, és az
- alapszolgáltatásokra (családsegítés, falugondnoki szolgáltatás), amelyhez az önkormányzatok kiegészítő állami hozzájárulást vehetnek igénybe.

Amennyiben ezeket a feladatokat az önkormányzatok civil szervezetek útján látják el, a pénzt ezen szervezetek vehetik igénybe.

6.2 Intézményi normatíva

Az állam a központi költségvetésből normatív módon támogatja a személyes gondoskodást nyújtó intézmények működését. A központi költségvetés az intézmények fenntartásához intézménytípusonként eltérő mértékű normatívával járul hozzá. Az alábbi táblázat foglalja össze a költségvetési hozzájárulás mértékét és jogcímeit:

Nappali szociális intézményi ellátáshoz	60.000 Ft / fő
Hajléktalanok nappali intézményei	12.020 Ft / férőhely
Fogyatékosok és pszichiátriai megbetegedettek intézményei	391.000 Ft / ellátott
Bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó intézménynél	292.000 Ft / ellátott

Az állami hozzájárulás mértékét minden évben a költségvetési törvény határozza meg.

Az állam által biztosított normatíva összege minden évben emelkedik, 1998-ban már elérte a 38 milliárd forintot. Ennek ellenére az állam által biztosított támogatás a tényleges költségeknek csupán 60-70%-át fedezi, míg a hiányzó összeget a fenntartónak kell biztosítania. A normatíva és a tényleges költségek közötti különbséget az ellátottak térítési díjából, az egyszeri belépés költségeiből, valamint az önkormányzatok saját bevételeiből fedezik. Az ellátottak anyagi helyzetüktől függően, jövedelmükkel arányos térítést fizetnek az ellátásokért, indokolt esetben térítésmentesen vehetik igénybe a szociális szolgáltatást.

A szociális szakellátás területén megvalósult a szektorsemleges finanszírozás, ami azt jelenti, hogy azok a civil szervezetek, amelyek ilyen feladatra vállalkoznak és rendelkeznek a működési engedéllyel, ugyanazt a támogatást igényelhetik, mint az állami intézmények.

A szolgáltatások fenntartásán túl az állam részt vállal a szociális intézményhálózat fejlesztésében is. A fejlesztési feladatok megvalósítását évenként a kiemelt szakmai programok támogatására elkülönített pénzkeret szolgálja.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások iránti szükségleteket a ma működő intézményrendszer nem képes kielégíteni. Ennek egyik oka az, hogy országos szinten nem elegendő az egyes szolgáltatások kapacitása, további problémát okoznak a területi aránytalanságok. Különösen súlyos a helyzet azokon a kistélepüléseken, ahol az alapvető közszolgáltatások hiányoznak és a demográfiai mutatók az országos átlagnál is kedvezőtlenebbek.

A legalapvetőbb fejlesztési feladat a szociális alapellátások rendszerének országosan egységes színvonalú megteremtése. Ezzel párhuzamosan lépéseket kell tenni az átmeneti elhelyezést nyújtó, valamint a tartós bentlakást nyújtó intézményi ellátások bővítése érdekében is.

További feladat az intézményi struktúrából még hiányzó, vagy csak kialakulóban levő ellátási formák megteremtése illetve bővítése. Így például az életvezetést segítő, pszichés problémák megoldásában közreműködő különféle szolgáltatások széleskörű bevezetésére külön figyelmet kell fordítani, ezért is kiemelt fontosságú a családsegítő központok hálózatának országos kiépítése.

Az állam által biztosított fejlesztések mellett nagy szerepe van annak is, hogy a civil szervezetek, beépülve a helyi társadalomba, felismerik-e a szükségleteket, és rugalmasabban tudnak-e alkalmazkodni az igényekhez. Tehát a tudatos szervezet- és intézményfejlesztés mellett tág lehetőséget kell biztosítani a spontán fejlődésnek is.

7. Jogi szabályozás

A Magyar Köztársaság Alkotmánya számos szociális jogot garantál, így alkotmányosan biztosított a szociális biztonság, a megélhetéshez való jog öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és munkanélküliség esetén. Az Alkotmányon túl törvények illetve azok végrehajtásáról rendelkező kormányrendeletek, miniszteri rendeletek teremtik meg a szociális biztonsági rendszerek jogi alapjait.

Hazánkban három nagy alrendszerből tevődik össze a szociális védelem rendszere:

- a kötelező társadalombiztosítás rendszere, (ezen belül az egészség- és a nyugdíjbiztosítási ágazat különül el),
- a munkanélküliség kezelését szolgáló rendszerek,
- szociális támogatások (amelyek pénzbeli, természetbeni, és személyes szolgáltatási formákra tagozódnak).

A szociális szolgáltatások jogi kereteit témánk szempontjából próbáljuk körvonalazni.

Legfontosabb törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, amely meghatározza a pénzbeli és természetben nyújtott ellátások egyes formáit, a jogosultság feltételeit, a szociális ellátás intézményrendszerét.

Szabályozza:

- az alapellátást,
- a szakosított ellátást,
- az ápolást és gondozást nyújtó intézményeket,
- a rehabilitációs intézményeket,
- az átmeneti intézmények működését,
- az ellátás igénybevételének módját,
- a jogosultak érdekvédelmét és tájékoztatásuk kötelezettségét,
- kitér a szociális ellátások finanszírozására is.

A szociális törvény végrehajtási rendelete² pedig a szakmai szabályokat és a képesítési előírásokat taglalja, amiknek minden állami és nem állami fenntartású intézményeknek meg kell felelni.

A 161/1996. (XI. 7.) kormányrendelet, az állami és nem állami intézmények létesítésének és működésének feltételeit írja elő. Ennek alapján valamennyi szociális intézménynek működési engedélyt kell kérnie. Ez a jogszabály szektorsemlegesen szabályozza mind az állami, mind az önkormányzati, mind a civil szervezetek által működtetett intézményeket, és a költségvetési források, az intézményi normatívához való hozzájutás feltételül írja elő az érvényes működési engedélyt. Az engedélyezést az alapellátást és nappali ellátást nyújtó szociális intézmény esetén az intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes jegyző, egyéb intézmények esetében a közigazgatási hivatalok feladatául adja, melyeknek kötelességük ellenőrizni: rendelkezésre állnak-e a működési feltételek. Ez a szabályozás az ellátottak biztonságát szolgálja, hiszen az alapvető szakmai követelményeknek minden intézményben meg kell felelni.

8. A gyermek- és ifjúságvédelem intézményrendszere

A gyermek- és ifjúságvédelem a szociális ellátás része - még akkor is, ha bizonyos ellátások az ellátottak életkori helyzetéből, speciális szükségleteiből adódóan másképp jelennek meg -, ezért indokolt, hogy amikor a szociális szolgáltatásokról beszélünk, a gyermekvédelem intézményrendszerét

² 2/1994. (I.30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről

is ismertessük. Különösen azért indokolt ez, mert csaknem száz esztendő után a parlament elfogadta „A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról” szóló új törvényt³, amely új alapokra helyezte a gyermekekről való gondolkodást és gondoskodást.

A magyar gyermekvédelmi rendszer funkciója kettős. Egyrészt bizonyos ellátásokat kell garantálnia a gyermekek illetve a gyermekes családok számára, valamint olyan elérhető és hozzáférhető lehetőségeket kell biztosítani, amelyek segítségével a családokban keletkező kisebb-nagyobb súlyú problémák kezelhetővé válnak, azt eredményezve, hogy a gyermekeket nem kell elválasztani családjuktól (Ez a megelőzési funkció).

Másrészt a valamilyen okból családjukban nem nevelhető gyermekek számára kell olyan családpótló vagy a családi modellhez közelítő ellátásokat biztosítani, amelyek a gyermeki jogok tiszteletben tartásával garanciákat nyújtanak a gyermek életkorának és szükségleteinek megfelelő ellátásra, a társadalmi integrációjának az elősegítésére.

Ez a feladataiban megosztott, kétszintű rendszer, a települési önkormányzatok feladatául adja, hogy a gyermekek számára biztosítsák az egészségügyi alapellátást, az alapfokú oktatást, szükség esetén a napközbeni ellátást, súlyos anyagi gondokkal küzdő családok számára különféle rendszeres és rendkívüli támogatási formákat, a gyermekek veszélyeztettségének megelőzését szolgáló intézmények működési feltételeit. Ezen feladatok egy részét a települési önkormányzatok megfelelő színvonalon el is látják, azonban támogatási célú forrásaik nem elegendőek, továbbá egyáltalán nincs vagy nagyon hiányos a gyermekek veszélyeztettségének megelőzését illetve kezelését szolgáló eszköz- és intézményrendszerük.

A gyermekek és a fiatalok veszélyeztettsége elkerülésének leghatékonyabb módszere az általános megelőzés. Az általános megelőzési rendszer pedig függ a társadalom fejlettségétől, az oktatási, az egészségügyi, a szociálpolitikai rendszer kiépítettségétől és elérhetőségétől. A rendszerváltás a társadalom minden rétegét érintette és értékviszálygal is járt, ennek következményeként az ismert deviáns viselkedési formák átalakultak, felerősödtek.

A közoktatási rendszerből - különösen a középfokú oktatásból - egyre inkább kiszorulnak azok a gyermekek, akik számára családjuk nem tudja fedezni az oktatásban való részvételhez szükséges kiadásokat. A 16–18 évesek alig több, mint 50%-a vesz részt valamilyen középfokú (nappali, esti, vagy levelező) képzésben, pedig a társadalmi integrációnak az oktatás az egyik legjelentősebb színtere. A későbbi munkaerő-piaci helyzetet, társadalmi státust alapvetően meghatározza a képzettség, ezért van szükség a rosszabb társadalmi helyzetű gyermekek, fiatalok számára olyan programokra, amelyek révén integrációs esélyeik megnövelhetők.

Magyarországon a 0–18 évesek száma 2,4 millió fő, közülük több mint 313 000 gyermeket veszélyeztettként tartanak nyilván, így különféle környezeti, magatartási, anyagi és egészségi okok miatt átlagosan minden 8. gyermek veszélyeztetettnek számít.

A veszélyeztetett gyermekek számának emelkedése mellett nőtt a jogerősen elítélt 14-17 éves fiatalok száma is, hiszen amíg 1990-ben 5 156 fiatalot ítélték el, 1996-ban már 8 717-et, vagyis 59%-os növekedés tapasztalható. Sajnos hasonló tendenciát mutat a gyermekkorú bűnelkövetők számaránya is, hiszen 1996-ban már 4 169 gyermekkorú elkövetőt tartottak nyilván.

Az ország 0–18 éves népességének csaknem 1%-a részesül állami gondoskodásban. Ez 1995-ben 22 000 gyermeket jelentett.

9. A család- és gyermekvédelmet meghatározó jogszabályi környezet

A család fogalmának számos meghatározása ismeretes, amelyek jórészt azáltal szűkebbek vagy tágabbak, tömörebbek vagy részletezőbbek, hogy átfogják-e a nagy és a kis család fogalmát egyaránt, hosszabb történeti időszakot vesznek alapul vagy egy konkrét időszakhoz kötődnek. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szerint: „a család, a társadalom természetes és alapvető egysége, és joga van a társadalom, valamint az állam védelmére”. Ez a meghatározás nemcsak a család napjainkban fennálló ismert jelentőségére mutat, hanem kiemeli a család védelmének a szükségességét is.

A család továbbá egymással tartós érintkezésben és együttműködésben álló, egymásra utalt és egymásért felelősséggel tartozó személyek olyan közössége, amelynek számos feladata van. A család érzelmi bázis; készségek és ismeretek közvetítője; véleményformálás színtere; gyerekek, betegek, idősek ellátásának, gondozásának szervezője; fogyasztási és termelési egység; a (népesség-)

³ 1997. évi XXXI. törvény

reprodukción alapvető színtere. A családpolitika feladata tehát nem más, mint a társadalmi, gazdasági változásokból eredő, a családokat érintő funkcionális zavarok megelőzése illetve kezelése.

A jogi szabályozásnál első helyen az Alkotmányt kell említeni, amely kimondja: a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét, továbbá: a szülőket illeti meg a gyermeküknek adandó nevelés megválasztásának joga, ugyanakkor az állam minden gyermeknek védelmet és gondoskodást nyújt.

A családok védelmét szolgáló alkotmányos tételeket törvények konkretizálják, melyek közül kiemelkedő jelentőségű a házasságról, családról és gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény, melynek fontos alapelve a házasság és a család védelme, a házastársak egyenjogúsága, a gyermeki jogok védelme, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás.

Több törvény szabályozza még a gyermek- és fiatalkorúak életviszonyait, de az életkori sajátosságukból adódóan, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényt kell kiemelni, amelyben rögzítették a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az alkotmányos gyermeki jogokon túl a tanulói jogokat is. Így a tanulóknak joga van a képességeihez, nemzeti és etnikai hovatartozásához, szülei vallási meggyőződéséhez igazodó tárgyilagos és többoldalú oktatáshoz. A törvény továbbá széles körű jogosultságot ad a diákok számára az iskola életével kapcsolatos véleményük kifejtésére.

A büntető jogszabályok 1995. évi módosítása a gyermekek speciális érdekeinek és jogainak fokozott figyelembe vételét célozzák. Így gyors és kevésbé megbélyegző intézkedési lehetőséget ad az ügyész kezébe a vádemelés elhalasztásának új jogintézményével. Fontos lépés, hogy a bíróság döntése alapján a fiatalok előzetes letartóztatása - a felnőtt korúaktól teljesen elkülönítve - javítóintézetben is végrehajtható.

10. A gyermekvédelem új szabályai

10.1 Gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

A szűkebb értelemben vett gyermekvédelem szabályozásában alapvető jogforrás a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló - közmegegyezéssel elfogadott - 1997. évi XXXI. törvény. E jogszabályban meghatározott ellátások és intézkedések rendszere azt a célt szolgálja, hogy segítséget nyújtson a gyermekeknek a harmonikus személyiségfejlődés joga érvényesítéséhez és rendszerbe foglalja azokat a pénzübeli, természetbeni intézményes ellátásokat, amelyek hozzásegítik a szülőket ezt segítő feladataik maradéktalan teljesítéséhez.

A törvény gyermeki jogokból indul ki és kimondja:

- a gyermekek mindenképp felett álló érdekét,
- a gyermek saját családjában való nevelkedésének jogát,
- a gyermek megfelelő életszínvonalhoz, egészséges fejlődéshez való jogát,
- a fogyatékos gyermekek fokozott védelmét,
- a gyermeket megillető helyettesítő védelmet,
- a gyermek elhelyezésével kapcsolatos körülmények időszakos felülvizsgálatát.

A gyermekek védelméről szóló törvény kimondja azt is, hogy a szülő joga és kötelessége a gyermek családban való gondozása, nevelése és gyermeke testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges feltételek - különösen a lakhatás, étkezés, ruházattal való ellátás, valamint oktatáshoz és az egészségügyi ellátáshoz való hozzájutás, mint ellátási minimum - biztosítása. Amennyiben ezeknek nem tud eleget tenni, joga van támogató segítség igénybevételére.

10.2 A gyermekvédelmi rendszer változásai az új szabályozás tükrében

A gyermekvédelmi reform súlyponti kérdése

A gyermekvédelmi törvény alapelvei leszögezzük:

- a gyermek nevelésére elsősorban családja jogosult és köteles, amihez az állam és az önkormányzat segítséget ad,
- a család életébe történő hatóságai beavatkozás kizárólag akkor engedhető meg, ha a gyermekek védelme az ellátások önkéntes igénybevételével nem valósul meg,

- a gyermeket csak törvényben meghatározott esetben lehet családjából kiemelni, csak anyagi okból fennálló veszélyeztettség miatt kiemelésre nem kerülhet sor,
- a családjából kiemelt gyermek helyettesítő védelmét elsősorban örökbefogadó családban, nevelőszülői családban vagy családias gyermekotthonban kell biztosítani,
- hatékonyan kell segíteni a gyermek családjába történő visszahelyezését illetve a védelemből kikerült gyermek utógondozását, önálló életkezdését.

A törvény olyan szociálpolitikai célt tűz ki maga elé, amely egy tágabb gyermekvédelmi tevékenységi kört, a minden rászoruló gyermek esélyegyenlőségét növelő rendszer kereteit határozza meg.

A törvény a meglévő szociális rendszert oly módon teszi teljessé, hogy egyrészt segíti a családot a gyermek felnevelésében, másrészt védelmet biztosít a családból kiemelt gyermekek számára. Ezért egy hosszútávon fenntartható, családi típusú nevelésre orientált rendszer kidolgozását, továbbá a preventív és a családba való visszahelyező megoldásokat helyezi előtérbe.

A fenti elvek és értékek érdekében határozza meg a gyermekek védelmét biztosító pénzben és természetben nyújtott, valamint személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és szakellátások formáit illetve a gyámhatósági intézkedéseket. A törvény arra épít, hogy a helyben biztosított jóléti ellátásokkal a gyámhatósági kényszerintézkedések aránya csökkenthető és elősegíthető a családdal való hatékony együttműködés.

A gyermekek szociális biztonságát növeli a törvény által biztosított rendszeres gyermekvédelmi támogatás, melynek célja a gyermek családból történő kiemelésének a megelőzése. A folyósítás feltétele, hogy a gyermeket nevelő családban az egy főre eső jövedelem ne haladja meg az öregségi nyugdíjminimum összegét.

A gyermekvédelmi törvény - a szociális törvényhez hasonlóan - a szolgáltatások területén alap- és szakellátásokat különböztet meg. A felnőttvédelmi szolgáltatásokhoz hasonlóan történik az intézmények finanszírozása is, vagyis az alapellátások a gyermek- és ifjúságvédelmi normatívából, míg a szakellátások az intézményi normatíván keresztül kapják a költségvetési támogatást. Ugyanilyen hasonlóság mutatkozik abban is, hogy az alapellátásnak minősülő ellátásokat, a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladata, míg a szakellátás, a tartós intézményi gondozás általában a megyei fenntartású intézményekben történik.

10.3 Alapellátások

10.3.1. Gyermekek napközbeni ellátása

A törvény a gyermekek napközbeni ellátása körében csak azt fogalmazza meg, hogy ezen ellátásban részesülőknek milyen szolgáltatást kell biztosítani, milyen esetekben és kiknek kötelező az ellátás nyújtása. Ezen ellátás az önkormányzat döntése alapján többféle formában nyújtható, különösen bölcsődében, óvodában, iskolai napköziben. A gyermekvédelmi törvény lehetőséget teremt azon gyermekek napközbeni ellátására is, akiknek lakóhelyén bölcsőde vagy óvoda nem működik, ők családi napközi illetve házi gyermekfelügyelet formájában kapjanak megfelelő napközbeni gondoskodást, nevelést, felügyeletet. A bölcsődei ellátáshoz a költségvetés 1998-ban 161 ezer forinttal járul hozzá ellátottanként. A házi gyermekfelügyelet és a családi napközi fedezetét a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatási feladatok normatívája biztosítja, 933 forint/lakos összegben.

10.3.2. Gyermekek átmeneti gondozása

Új feladat a települési önkormányzatok számára a gyermekek átmeneti gondozása, amely feladat megvalósítható intézményes formában és új lehetőségként helyettes szülő alkalmazásával is. Az átmeneti gondozásban részesülő gyermekek után 292 ezer forint/ellátott összegű normatíva igényelhető 1998-ban.

10.3.3. Gyermekjóléti szolgálat

A gyermekjóléti szolgálat létrehozása is törvényben előírt, új feladatot jelent. Segíti a családi kapcsolatok fenntartását illetve - mint információkkal segítő és kiegészítő szolgáltató tevékenység -

megelőzi a gyámhatósági munkát. A gyermekjóléti szolgáltatás szorosan kapcsolódik a családsegítő szolgáltatáshoz, azonban a gyermekek sajátos jogaira és érdekeire tekintettel speciális feladatokat is ellát. A gyermekjóléti szolgáltatás az általános megelőzés egyik legjelentősebb intézménye, így a bűnmegelőzésnek is. Fedezete a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatási feladatok normatívája, valamint a gyermekjóléti szolgálat fenntartásához kapcsolódó kiegészítő hozzájárulás, 300 forint/fő összegben.

10.3.4. Gyermekvédelmi szakellátás

A gyermekotthoni nevelés korszerűsítése érdekében a kisközösségre épülő, az önálló életvitelre hatékonyabban felkészítő, a lakókörnyezetbe szervesen illeszkedő kis létszámú gyermekotthonok hálózatának kialakítása a cél. A tartós elhelyezést biztosító intézmények átalakítása hosszabb időt vesz igénybe, amit az illetékes minisztérium szakmai programokhoz nyújtott pályázati támogatásokkal segít. Az intézményes ellátáshoz a költségvetés 400 ezer forint/ellátott összegű normatívát biztosít.

1996–1997-ben összesen 624 millió forint támogatást nyújtott a költségvetés az állami gondoskodásban élő fiatalok élethelyzetének javításához. Ebből 20 nevelőotthon teljes átalakítását illetve kiváltását sikerült megoldani. Emellett 78 lakásotthon létrehozására nyílt lehetőség. További 44 millió forintos támogatásban részesültek a gyermekek és családok átmeneti elhelyezését biztosító otthonok, valamint személyiségállapotuk miatt különleges bánásmódot igénylő fiatalok ellátását végző (maximálisan 15 férőhelyes) speciális gyermekotthonok. Az ellátást létrehozók körében a civil szféra is megjelent.

10.3.5. Nevelőszülői ellátás

A gyermeki jogok érvényesítése, a gyermekek családközeli elhelyezése érdekében a törvény fejleszti a nevelőszülői hálózatot, illetve megteremti a hivatásos nevelőszülők alkalmazásának lehetőségét és anyagi megbecsülését. A 150/1997.(IX.10.) kormányrendelet a nevelőszülők és a hivatásos nevelőszülők alkalmazási jogviszonyának kérdését szabályozza. A hivatásos nevelőszülők a jövőben tevékenységüket speciális foglalkoztatási - és nem közalkalmazotti - jogviszony keretében látják el. Feladataikat és idejük beosztását a gyermeknevelés követelményeinek megfelelően maguk határozzák meg. Jelentős változás, hogy az úgynevezett hagyományos nevelőszülői tevékenység a továbbiakban nem ingyenesen ellátandó tevékenység, hiszen gyermekeként legalább a minimálbér 20%-át kell megállapítani nevelőszülői díjként, mintegy tiszteletdíjként.

10.3.6. Családba fogadás

A gyermekek érdekében a törvény újra bevezeti a családba fogadás jogintézményét: a gyámhivatal hozzájárul ahhoz, hogy a gyermeket a szülő által megnevezett alkalmas család átmenetileg nevelje, gondozza. Feltehetően ez továbbra is több ezer gyermek sorsát rendezheti megnyugtatóan.

10.3.7. Örökbefogadás

A törvény elősegíti a gyermek akár a születését követő azonnali örökbefogadását azzal, hogy jelentős változást hoz a nyílt és a titkos örökbefogadás szabályaiban, különös tekintettel az örökbefogadó szülők alkalmasságának vizsgálatára, valamint az örökbefogadni szándékozó személyek országos nyilvántartásának felállítására.

A törvényhez kapcsolódóan fontos, végrehajtást segítő rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998 (IV.30.) NM rendelet, amely az állami és nemállami intézmények szektorsemleges szabályozását szolgálja. Ez a jogszabály a szakmai feltételrendszert szabályozza és előírja a különböző területen dolgozók képesítési követelményeit is.

Ehhez szorosan kapcsolódik „A gyermekjóléti, és gyermekvédelmi személyes gondoskodást nyújtó intézmények működésének engedélyezéséről” szóló 281/1997 (VII.23.) kormányrendelet, amely a szociális ellátásokhoz hasonlóan, működési engedélyhez köti ezen intézmények létrejöttét. Kitér az intézmények ellenőrzésére, és arra, hogy ha az intézmény bizonyos szakmai, egészségügyi

követelményeknek nem felel meg, az engedélyezőnek joga van a működési engedélyt visszavonni. A költségvetési támogatás is ennek az engedélynek a feltétele.

11. Szociális igazgatás

Alkotmányunk rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. A szociális feladatok végrehajtását, megszervezését a szociális igazgatás végzi.

A szociális igazgatási feladatok két nagy részre oszthatóak. Az egyik részt azok a tevékenységek alkotják, amelyeknél az ellátási felelősség az államot terheli. E feladatok részben a települési (községi, városi, fővárosi, kerületi) önkormányzat jegyzőinek feladat- és hatáskörébe tartoznak. Az ott igényelhető szociális ellátások és támogatások jogosultsági feltételei központilag szabályozottak és finanszírozásuk is központilag történik. (Ide tartozik például a vakoknak járó juttatások odaítélése, a súlyos mozgáskorlátozottak közlekedési támogatásának megállapítása, a sorkatonai szolgálatot töltő személyek rászoruló hozzátartozóinak támogatása.) Az igazgatási feladatok döntő hányadát azonban az önálló szociális igazgatás hiányában a társadalombiztosítás igazgatási szervei látják el (családi támogatások, nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások).

A szociális igazgatási feladatok másik részét azok a tevékenységek alkotják, melyeket a helyi (községi, városi, fővárosi kerületi), valamint megyei önkormányzatok képviselő testületei látnak el. Az ide tartozó pénzbeli segélyeket, személyes gondoskodást nyújtó (napközbeni és bentlakást biztosító) ellátásokat törvény határozza meg.

A helyi önkormányzatok rendeletet alkotnak az ellátáshoz való hozzájutás részletes szabályairól, illetőleg joguk van a törvényben szabályozott ellátásokon túl saját költségvetésük terhére egyéb illetve magasabb színvonalú ellátásokat is biztosítani.

Közös szabály, hogy mind az önkormányzati jegyzők, mind az önkormányzati képviselő-testületek konkrét ügyben való döntése ellen az érintett állampolgár bírósághoz fordulhat jogorvoslatért. Szintén általános a szociális igazgatási eljárás költség- és illetékmentessége, megkönnyítve a rászoruló személyek igényérvényesítését.

12. A gyámügyi igazgatás

Az 1997. novemberében hatályba lépett gyermekvédelmi törvény legfontosabb végrehajtási rendelete a 149/1997 (IX.10.) kormányrendelet, amely a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szól.

A gyámügyi igazgatás hazánkban is hosszabb múltra tekint vissza a szociális igazgatásnál, hiszen törvényi szintű szabályozása már a XIX. század végén is létezett.

A gyámügyi igazgatásnak a gyermek- és ifjúságvédelemmel igen sok kapcsolódása van. A hatósági gyermekvédelmi feladatokon túl azonban a cselekvőképtelen (0–14 éves) és korlátozottan cselekvőképes (14–18 éves) gyermekek, valamint a bíróság által gondnokság alá helyezett felnőttek személyi és vagyoni érdekeinek megóvása is a gyámügyi igazgatás feladatkörébe tartozik. A rendelet meghatározza a gyámhatósági ügyek eljárási szabályait, az eljárás megindításának, a tárgyalás lefolytatásának, a környezettanulmány készítésének, a határozat meghozatalának szabályait. Körülírja a szülői felügyeleti jog, a kapcsolattartási ügyek, a gyermek jogállásával kapcsolatos eljárások szabályait, valamint a gyermeknek a családból való kiemelésének rendjét.

Mivel a gyámügyi igazgatás mélyen érinti a gyermeki- és állampolgári jogokat, a döntések szakszerűbbé tétele és a gyámhatóságok szakemberekkel való megerősítése érdekében szükségessé vált a szervezetrendszer átalakítása. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény városi szinten működő, környező településekre kiterjedő hatáskörű gyámhivatalokat hozott létre az elsőfokú hatáskörök gyakorlására. Minden olyan ügyben, amely során a családok életébe hatósági eszközökkel kell beavatkozni, (például családból való kiemelés, szülői felügyeleti jog megvonása vagy korlátozása, örökbefogadás, stb.) az elsőfokú gyámhatóság jogosult eljárni.

A megyei gyámhivatal a területéhez tartozó városi gyámhivatalok szakmai felügyeletét látja el, továbbá másodfokú hatóságként működik a települések és a városi gyámhatóságok ügyeiben. A helyi települések önkormányzati jegyzőinél csupán a szolgáltatás szervezése illetőleg az azonnali döntést igénylő ügyek maradtak.

13. A személyes adatok védelme

A különböző intézményekben folyó tevékenység során az ott dolgozók nagyon sok személyiségi jogokat érintő információhoz jutnak. A gyámhatóságok és a gyermekvédelmi szakszolgálat munkatársai, valamint az intézmények kötelesek nyilvántartásokat vezetni; ezek tartalmát és egyéb szabályait a 235/1997.(XII.17.) kormányrendelet szabályozza. A szabályozás a kliensek jogbiztonságát, a személyiségi jogainak védelmét is szolgálja.