

Törvényhozás előtt

Koncepció a gyermekek védelméről, valamint a szociális- és gyámhivatalok törvényi szabályozásáról 1995. február

I.

A Magyar Köztársaság Kormányának 1994-1998. közötti időszakra szóló programja, a szociálpolitikai és az ifjúságpolitikai feladatok között egyaránt szükségesnek tartja a gyermekek jólétéről, védelméről és a gyermekek jogainak védelméről szóló törvény megalkotását, amely a gyermekvédelem átfogó reformját, a szabályozás teljes megújítását jelenti. A koalíciós megállapodás társadalompolitikai célkitűzéseiben is hasonló politikai szándék fogalmazódik meg.

A Kormányprogramból adódó részletes szociálpolitikai feladatokról szóló Kormányhatározat is kiemelt feladatként kezeli a gyermekvédelem és gyermekjóléti ellátások elavult, rossz határfokkal működő, magas költségigényű intézményi, szervezeti és jogi rendszerének átfogó, korszerű szabályozását, továbbá a szociális közigazgatás korszerűsítését.

Ezzel összhangban a kormány 1108/1994. (XII. 2.) kormányhatározata márciusi feladatként jelöli meg a gyermekjólétről és a gyermekvédelemről szóló szabályozás kezdeményezését a népjóléti és az igazságügyi miniszter közös előterjesztésében. Ezen életviszonyok újrarendezése mélyen érinti a gyermeki és állampolgári jogokat, továbbá az állam és az önkormányzat feladatmegosztását, ezért törvényi szabályozást igényelnek.

A fenti okok mellett azonban nemzetközi kötelezettségeink is igénylik a kor igényének megfelelő korszerű gyermekjóléti rendszer és jogi szabályozás kialakítását.

1989. november 20-án megszületett a **Gyermek Jogairól szóló Egyezmény** (továbbiakban: Egyezmény). Az Egyezmény a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezség Okmányával, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezség Okmányával, illetve az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Egyezménnyel összhangban szabályozza a gyermekjogait, mint olyan emberi jogokat, amelyek speciális garanciákat és védelmet igényelnek a jogalkotás és a jogalkalmazás területén egyaránt.

Az Egyezményt az Országgyűlés az 1991. évi LXTV. törvénnyel hirdette ki. Az Egyezményben részes államok kötelesek minden szükséges intézkedést megtenni a gyermeki jogok érvényesítése érdekében. Az Egyezmény értelmében azonban az államok a rendelkezésre álló erőforrások határai között hozhatják meg a gazdasági, szociális és kulturális jogokat biztosító intézkedéseket, illetve az eltérő történelmi, kulturális hagyományaikra tekintettel más-más jogi megoldást választhatnak a gyermeki jogok szabályozása során.

A jogalkotás előtt álló feladatok áttekintésekor figyelemmel kell lenni a hazai és a nemzetközi jogharmonizációs feladatainkra is. Így különösen az 1993-ban Hágában létrejött, a Gyermekek Nemzetközi (külföldi) Örökbefogadásáról szóló Egyezményre is. Az Európa Tanácsba való belépés, az Európai Szociális Kartához való jövőbeni csatlakozás hazánk részére is kötelezettségeket fog jelenteni.

Az Országgyűlés 47/1991. (K.15.), illetve 55/1991. (X. 1.) határozatai felhívták a Kormányt, hogy 1993. december 31-ig gondoskodjon az Egyezmény rendelkezéseinek megfelelő jogszabályok megalkotásáról, illetve az érintett jogszabályok esetleges módosításáról, mely kiemelten érinti a gyermekvédelem jogterületét.

A Népjóléti Minisztérium által készített szabályozási koncepciót széles szakmai kör véleményezte és államigazgatási egyeztetése is megtörtént, amelyet azonban már nem tárgyalt meg az előző kormány.

II.

A gyermekvédelemre vonatkozó jelenleg hatályos szabályozás rendszere a következő.

Az **Alkotmány** kimondja, hogy a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét, továbbá különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit. A szülőket illeti meg az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák, ugyanakkor az állam minden gyermeknek védelmet és gondoskodást nyújt, amely védelemmel és gondoskodással kapcsolatos állami feladatokat külön rendelkezések tartalmazzák.

Az **Egyezmény** egyebek mellett kinyilvánítja, hogy a gyermeket szüleitől ezek akarata ellenére csak a gyermek érdekében választhatják el; különleges helyettesítő védelmet biztosítanak – családnál való elhelyezés, örökbefogadás vagy megfelelő gyermekintézményben való elhelyezés formájában – minden olyan gyermeknek, aki meg van fosztva a családi környezetétől, vagy saját érdekében nem hagyható meg a környezetben.

A házasságról, a családról és a gyámságról szóló többször módosított 1952. évi IV. törvénynek (Csjt.) a kiskorúakról való állami gondoskodásra vonatkozó rendelkezése, valamint

– a kiskorúakról való állami gondoskodásról, valamint a szülő és a gyermek kapcsolattartásának szabályozásáról szóló módosított 51/1986. (XI.26.) MT rendelet (Ágr.), továbbá

– a gyámhatóságokról, egyes gyámhatósági feladatokról és a gyámhatósági eljárásról rendelkező többször módosított 12/1987. (VI.29.) NM számú rendelet (Gyer.), mint **legfontosabb jogszabályok** – az önkormányzati törvény, a hatásköri törvény, a büntető törvénykönyv, a büntető eljárásról szóló törvény és a szociális törvény gyermek ellátására vonatkozó rendelkezései mellett – nem szolgálják megfelelően a Kormányprogramban meghatározott célokat, valamint az alkotmányban és az Egyezményben meghatározott jogok érvényre juttatását, a vállalt kötelezettségek teljesítését, mert nem fogalmazzák meg kötelezettségként a családok támogatását és nem korlátozzák az állami beavatkozást arra az esetre, ha a szülő önként nem veszi igénybe a szükséges ellátásokat és ezzel a gyermeket veszélyezteti.

A gyermekvédelem komplex, családot támogató és családot helyettesítő rendszerére vonatkozó részszabályok nem épülnek egymásra, nem alkotnak egységes rendszert. Az állami gondoskodás keretében és az azon kívül megvalósuló ellátások és intézkedések nem illeszkednek kellően egymáshoz, nem szerveződnek eredményre vezető folyamattá, s ezért rendszerszerű megelőző gyermekvédelem sem létezik.

1. A gyermekvédelem társadalmpolitikai összefüggései

Az ország **demográfiai** helyzetének legfőbb jellemzője, hogy az 1975-től észlelt születésszám csökkenés és az 1981-ben megkezdődött népességfogyás azóta is tart. A gyereket nevelő családok száma csökkent, ezen belül növekedett a serdülőket nevelő és az egyszülős családok aránya. A válások száma 1988 óta némileg csökkent, a válással érintett gyermekek száma azonban továbbra is magas. Évente átlagosan mintegy 27 ezer gyermeket érintenek a válások. A kiskorúak mintegy 3, 5%-a valamilyen születési – döntő hányadban értelmi – fogyatékoságban szenved. Ez a probléma arányában nagyobb az állami gondoskodás alatt állók, körében.

Az elmúlt évtizedben jelentősen csökkent a magyar **gazdaság** teljesítménye, ennek következményeként a családok jövedelme is. A jövedelmi viszonyok alapvetően meghatározzák a felnövekvő gyermekek helyzetét, illetve a gyermekek száma alapvetően meghatározza a családok jövedelmi viszonyait. A munkaviszonyból származó jövedelmek és az alanyi jogon járó juttatások elégtelensége, valamint a fokozódó munkanélküliség miatt a családok egyre szélesebb rétege szegényedik el. A létminimum alatt élő rétegbe elsősorban a több gyermeket nevelő családok kerülnek. 1993-ban a 14 évnél fiatalabb gyermekek több mint harmada, a 3 és több gyermekes családoknak több mint a fele élt a létminimum alatt.

A **munkanélküliség** többszörösen hátrányosan érinti a gyermek- és fiatalkorúakat. A munkanélkülivé váló szülők romló anyagi helyzete, a munkanélküli lét okozta mentálhigiénés problémák családi funkciózavarokat okoznak, melyek közvetlen hatással vannak gyermekeikre. Az iskolából kilépő, illetve szakképzettséget eleve nem szerző fiatalok jelentős része rövidebb-hosszabb ideig munkanélküli lesz. Mindez a gyermekvédelmi és szociális ellátások, intézkedések fokozott összhangját igényli.

A nyilvántartott **veszélyeztetett kiskorúak** száma 1989-hez képest több mint a kétszeresére nőtt. (I. sz. táblázat) A környezeti, illetve a magatartási okból veszélyeztetettek száma lényegében alig változott, azonban egészségi ok miatt kétszer, anyagi ok miatt négyszer többen veszélyeztetettek, mint 1989-ben. Az elmúlt évek során jelentősen megszorodtak a gyermek- és fiatalkori devianciák, az alkohol- és drogfüggőség, valamint bűnelkövetés (II. sz. táblázat). Ezen társadalmi veszélyek azonban pusztán bűnüldözési és bűnmegelőzési eszközökkel nem csökkenthetők.

Ezen társadalmi-gazdasági folyamatokkal összefüggő gyermekvédelmi gondok a különböző társadalmi rétegek között és a település típusoktól függően is erősen differenciáltan jelentkeznek.

A kormány **szociálpolitikájának** középpontjában a család áll, a részletes feladatok kitzúzésekor már megfogalmazódott a fenti problémák hatékonyabb kezelésére irányuló szándék.

2. A jelenlegi gyermekvédelmi rendszer főbb problémái

Megelőző gyermekvédelem

A veszélyeztetett gyermekek felderítésével és jelzésével összefüggő feladatok többségét a gyámhatóságokon kívül a védőnők, körzeti ápolónők és gyermekorvosok, a nevelési-oktatási intézmények pedagógusai, pszichológusai, a rendőri szervek, valamint a nevelési tanácsadók és a családsegítő központok, **különböző típusú alapellátások** keretében látják el. A megelőző gyermekvédelemben szerepet vállalnak társadalmi, egyházi és szakmai szerveződések is.

Nem kielégítően szabályozott azonban a fenti szervek együttműködése, továbbá a kiépítettségük az országban igen különböző, és működésük is igen eltérő színvonalú. Az együttműködést nehezíti az is, hogy a veszélyeztetettség, továbbá a „gyermek érdekének” definiálásával jogszabályaink adósak maradtak.

A **veszélyeztetett** kiskorúakkal, illetve családjukkal a települési önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban a gyámhatóságok hatósági eljárás keretében foglalkoznak. Az utóbbi két évben ugrásszerűen megnőtt a veszélyeztetettként nyilvántartott gyermekek száma, ezzel szemben viszont csökken a védő-óvó intézkedések száma. (III. sz. táblázat)

A gyámhatóságok a rosszul működő szociális ellátó rendszer miatt elsősorban a szülők, illetve a gyermekek figyelmeztetésével élnek, amely formális és hatástalan. Nincs biztosítva a hatósági döntések eredményessége, mert nem áll rendelkezésre a hatósági döntéseket előkészítő és megalapozó szakmai apparátus, a védő-óvó pártfogói hálózat nem működik, a családsegítő szolgálatok országos rendszere nem épült ki.

Az időközben hatályban lévő jogszabályok megszüntették a **rendszeres nevelési segély** egységes feltétel rendszerét, ezért a helyi önkormányzatok rendeletben meghatározott segélyezési feltételei eltérőek és nem kapcsolódnak a gyámhatóság védő-óvó tevékenységéhez.

A **bölcsőde** – mint a három éven aluli gyermekek napközbeni ellátását biztosító egészségügyi és szociális alapellátási intézmény – a megelőző család- és gyermekvédelmi feladataival a korosztály 12,4%-ának (34 ezer fő) nyújt gondozási-nevelést. Az ellátást igénylők köre megváltozott – egyedülálló apák, munkahelyüket féltő vagy kereső szülők, a romló anyagi körülmények között élők –, számuk emelkedik. A férőhelyek száma csökken, ezért számos három éven aluli gyermek (11 ezer) kényszerült óvodába, amely intézmény nem képes az életkori sajátosságaihoz megfelelő ellátást biztosítani.

A **családjukból kiemelt** állami gondoskodás alatt állók létszáma abszolút számban is és az azonos korú népességhez viszonyított arányában is folyamatosan csökkent. (IV. sz. táblázat) A 14 éven felüliek száma és aránya azonban jelentősen megnőtt. Ez arra utal, hogy később észleli a települési megelőző rendszer a veszélyeztetettséget, vagy a védő-óvó intézkedések évekig eredménytelenek.

Az új intézeti beutalások száma 4 év alatt mintegy 20%-kal csökkent. (V. sz. táblázat) Ha ezt összevetjük a veszélyeztetettek számának az utóbbi két év alatt történt ugrásszerű emelkedésével és azzal, hogy a védő-óvó intézkedések száma is csökkent, láthatjuk, hogy a megelőző gyermek- és ifjúságvédelem súlyos működési zavarokkal küzd, melynek következtében a veszélyeztetett gyermekek érdekében hatékony segítségnyújtás, intézkedés nem történik.

A **hosszú távú gondozás-nevelés** tervezésének hiánya miatt a gyermekek családból való kiemelését elrendelő intézkedések mellett nem alakult ki a családba visszahelyezés hatékony segítése, illetve az állami gondoskodásból kikerülő gyermekek hatékony utógondozása.

A megelőzés eszközzrendszere alacsony határfokkal működik, mert a települések többségében nem áll rendelkezésre olyan intézmény sem, amely közszolgáltatásként foglalkozna a gyermekek és családjaik szociális problémáinak kezelésével, és a hatósági intézkedések önmagukban alkalmatlanok a szociálpolitikában megfogalmazott elmozdulás kezelésére.

A gyámhatóságok helyzete

A gyámügyi ügyintézők szakmai végzettsége alacsony. A területen dolgozó mintegy 3000 ügyintéző közül 2000 csak középiskolai végzettséggel rendelkezik. A jogi vagy államigazgatási főiskolai végzettségűek száma 746 fő. (VI. táblázat) A kizárólag gyámügyi feladatot ellátó ügyintézők száma mindössze 248 fő, a többi ügyintéző a gyámügyek mellett egyéb igazgatási feladatokat (szabálysértés, anyakönyvi igazgatás stb.) is ellát.

A gyámügyi feladatok ellátása széleskörű szakmai ismereteket igényel. Az ügyek magas száma pedig megköveteli a függetlenített ügyintézői kör biztosítását (XI. táblázat).

Fiatalkorúak pártfogó felügyelete

A gyermek, illetve fiatalkorú bűnelkövetők száma az elmúlt években folyamatosan emelkedett. 1993-ban 4128 gyermekkorú és 15 ezer fiatalkorú bűnelkövetőt regisztráltak. A jelenlegi jogi szabályozás – 6/1980(VI.24.) OM sz. rendelet – értelmében egyrészt a büntetőeljárás bármely szakaszában kezdeményezhetik a bűnüldöző szervek, illetve a bíróság a fiatalkorú védő-óvó pártfogolását, másrészt a bíróság által felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt, a próbára bocsátott, a feltételes szabadságra bocsátott és a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátott fiatalkorúak állnak pártfogó felügyelet alatt.

A pártfogó felügyeletnek, mint gyermek- és ifjúságvédelmi szakfeladatnak a megfogalmazása hiányzik a jelenlegi jogszabályokból, ezért nem egyértelmű az sem, hogy ki a felelős a jelenleg mintegy 6000 fiatalkorú pártfogásáért. (VII. sz. táblázat)

Míg a pártfogó felügyelők száma 1989-hez viszonyítva 1993-ra több mint 20%-kal csökkent, addig a pártfogó felügyelet alatt állók száma 45%-kal nőtt.

Intézményrendszer

A megyei (fővárosi) **gyermek- és ifjúságvédő intézet** többek között a gyámhatóság által beutalt kiskorú számára átmeneti elhelyezést biztosít, szakértői vizsgálatokat követően tartós elhelyezésének helyét kijelöli, és ellátja a kiskorú gyámságát. Az intézet vezetője vagy igazgatási ügyekben eljáró helyettese látja el – megyénként – 400-3000 gyermektörvényes képviselőt, vagyionuk kezelését. A gyermekek többségével nincsenek napi kapcsolatban, gyámi feladatukat csak megfelelően biztosított apparátussal tudnák ellátni.

A mintegy 23 ezer kiskorú a családpótló, teljes ellátást biztosító gondozása, nevelése jelenleg elsősorban bentlakásos gyermek- és ifjúságvédelmi intézményekben (csecsemőotthon: 2000 fő, nevelőotthon: 8900), illetve nevelőszülőknél (8200 fő) történik. (VIII. sz. táblázat)

A jelenlegi gyermekvédelmi intézményi struktúraváltás, ha kis lépésekkel is, de az 1980-as évek közepén kezdődött.

Azonban a legtöbb **csecsemőotthonban** szűk életkori határok szerint szétválasztott csoportokban végzik a gondozást. Az ott felnövekvő gyermekek életkori szükségleteinek kielégítését az épületek belső szerkezete és berendezése miatt nem lehet megoldani.

A **nevelőotthonokban** elhelyezett gyermekek több mint a fele 100 férőhelyesnél nagyobb intézményben él. Az épületek – kastélyok, kúriák, volt munkásszállók – adottságai nem alkalmasak arra, hogy olyan nevelést, gondozást biztosítsanak a kiskorúaknak, amely felkészíti és alkalmassá teszi őket az önálló életvitelre. A gyermekek kb. 2/3-a számára nem áll rendelkezésre a családi élet színteréhez közelítő önálló lakótér; a 10-20 fős csoportok csak nappali-, ill. hálószobákkal rendelkeznek, a fürdőhelyiségeket és az ebédlőt közösen használják.

A gyermekvédelem területén igen alacsony a társadalmi önszerveződések, a nem állami intézmények jelenlétének aránya még más szociális ellátásokhoz – fogyatékosokat és időskorúakat ellátó otthonokhoz – viszonyítva is. Az önkormányzati ellátás itt szinte kizárólagos.

A **nevelőszülőknél** elhelyezett kiskorúak száma az elmúlt években gyakorlatilag nem változott. Ennek egyik oka, hogy a nevelőszülők nincsenek felkészítve az egyre nagyobb arányban bekerülő serdülőkorú, illetve többnyire sérült, nehezen kezelhető gyermekek fogadására. Nincs megnyugtatóan szabályozva jelenleg a jelentkezők kiválasztása, felkészítése és a gondozást végzők folyamatos szakmai segítése. Fontos feladat a professzionális – különösen speciális – nevelőszülői hálózat kialakítása és működtetése.

A nevelőszülői rendszerhez hasonlóan az örökbefogadási rendszerben sem megoldott az örökbefogadó szülők egységes alapelvek szerinti kiválasztása, alkalmasságuk vizsgálata. A nyílt – nem rokon és nem házastársi – örökbefogadások rendszerének felülvizsgálata az egyik legsürgetőbb feladat. Emellett a külföldi örökbefogadások szabálya és rendszere is felülvizsgálatra szorul.

A különleges gyermekotthonok és a javítóintézetek sajátos nevelési feladatokat látnak el. A Népjóléti Minisztérium által fenntartott országos illetékességgel működő négy **különleges gyermekotthonok** feladata a 10-18 éves súlyos magatartási zavarokkal küzdő fiatalok nevelése. A Népjóléti Minisztérium által fenntartott **nevelőintézetek** feladata a bírósági ítélet alapján javító intézeti nevelésre utalt 14-18 fiatalok nevelése és reszocializációja. Mellettük sürgető igény mutatkozik további speciális intézmények létrehozására, illetve a nem intézményes humanizált megoldások iránt is, mert a súlyos magatartási problémákkal és tanulmányi elmaradással küzdő gyermekek differenciált oktatása és nevelése nincs megoldva.

Az intézményes ellátás tényleges hiányaként kell említést tenni a csavargó, szökött gyermekeket befogadó átmeneti intézményekről, mert ezek iránt is újra megnövekedett az igény.

Az állami gondoskodás körében **nagykorúvá váló fiatalok** 1986 óta jogosultak önálló életkezdési támogatásra. Ez a ma átlagosan 87 e Ft-ot kitevő támogatás nem éri el valódi célját, mivel összegében alkalmatlan bármilyen egzisztencia megalapozásához.

A gyermekvédelmi intézményrendszerbe került fiatalok nevelésének alacsony hatékonyságát, valamint a vér szerinti családjuk támogatásának vagy más tartós családpótló ellátás megteremtésének hiányát mutatja, hogy évek óta növekvő számú nagykorúvá vált fiatal szorul további ellátásra, illetve tér vissza az intézményi rendszerbe (1993: 3000 fő).

Az intézményi nevelés nem kielégítő színvonalát magyarázza az is, hogy a gyermekvédelmi munka végzéséhez szükséges **speciális képzések** – a pszichopedagógus-képzés kivételével – csak néhány éve indultak meg, továbbá, hogy a gyermekvédelem területén dolgozók erkölcsi és anyagi megbecsülése is várat magára.

Az érintett fiatalok társadalmi beilleszkedése jelentősen nehezített, sokan közülük hajléktalanként igényel a későbbiekben szociális gondoskodást. Ez azonban nem csak a gyermekvédelmi rendszer felelőssége, hanem a felnőttvédelmi rendszer, a szociálpolitika felelőssége is.

Finanszírozás

A **települési önkormányzat** valamennyi gyerekjóléti és megelőző gyermekvédelmi feladatához elsősorban a differenciált szociális normatívát kapja a központi költségvetésből. A védő-óvó intézkedésként nyújtott nevelési segély önkormányzati forrásának kiegészítéséül a

központi költségvetés pályázat útján 1994-ben összesen 1,85 md Ft-ot juttatott a települési önkormányzatoknak.

A szociális kiadások között nem lehet egyértelműen elkülöníteni a gyermekek ellátására fordított közvetlen költségeket. A felmérések alapján végzett becslések szerint mintegy 14-15 milliárd Ft-ra tehető a települési önkormányzatok jóléti és gyerekvédelmi feladatokra fordított kiadása. Az állami gondoskodás intézményrendszerébe utalt gyermekkel kapcsolatban költségek nem jelentkeznek a települési önkormányzatoknál, ezért családjukba történő visszahelyezésükben ellenérdekeltek.

A jelenlegi finanszírozási rendszer szétagolja az egymással szorosan összefüggő területeket. Nincs érdekelve a helyi társadalom abban, hogy a helyben keletkezett problémákat helyben oldja meg.

A megyei, fővárosi önkormányzat által fenntartott intézménytípusok működtetése igen költséges, mivel magasak a bérjellegű, illetve az elkerülhetetlen fenntartási feladatok ellátására szolgáló kiadások. (IX. sz. táblázat). Számos intézmény közös igazgatással nevelőotthoni funkciói mellett megoldja a gyermekek iskoláztatását (általános iskola, szakiskola) és belső foglalkoztatását is.

Ma még jelentős aránytalanság mutatkozik a hagyományos nevelőszülői és bentlakásos intézményi ellátásra fordított költségek között. A nevelőszülőknek juttatott gondozási díj 1993-ban átlagosan 47 ezer Ft volt, ami kiegészül a gyermekekre fordítandó egyéb ellátmányokkal. A nevelőszülőnél elhelyezett egy gyermekre jutó átlagos összköltség – beleértve az alacsony összegű gondozási díjat vagy munkabért, valamint a nem megnyugtatóan rendezett nevelőszülői felkészítést, a támogatást és a felügyeletet – az intézményi átlagos összköltségek mintegy harmada. A nevelőszülői hálózat szakmai fejlesztése ezt az arányt valószínűleg megváltoztatja.

A megyék által igénybe vehető gyermekvédelmi normatív támogatás 1993 óta változatlanul 245 ezer Ft/fő/év, ez az összeg az elmúlt évben a kiadások mintegy 70%-át fedezte, 4 milliárd forintot tett ki. A fennmaradó hányadot saját forrásból kellett a megyei, fővárosi önkormányzatoknak biztosítani. Az önálló életkezdési támogatás forrását a megyei, fővárosi önkormányzat a gyermek- és ifjúságvédő intézetek költségvetésében biztosítja – megyéknként igen eltérő mértékben.

Az új szabályozás súlyponti kérdései

III.

A gyermekjóléti ellátásról és védelemről szóló törvény a szociális ellátórendszeren belül – a gyermekek sajátos jogaira és érdekeire tekintettel – olyan, a gyermekek jóléti ellátását és védelmét biztosító sajátos rendszert kíván teljessé tenni, amely egyrészt különböző támogatások és szolgáltatások nyújtásával segíti a családot a gyermekek felnevelésében, másrészt megfelelő támogatások és szolgáltatások nyújtásával védelmet biztosít a családból kiemelt gyermekek számára.

Az új szabályozás koncepciója az alábbi alapelvekből indul ki:

- a gyermek nevelésére elsősorban családja jogosult és köteles, melyhez segítséget nyújt az állam és az önkormányzat;
- a gyermek alkotmányos joga, hogy családban éljen és nevelkedjen;

- a gyermek gondozásáért és fejlődéséért pontosan meghatározott felelősséget kell megállapítani az állam, a helyi önkormányzatok, az ellátó szervek és személyek és a család tekintetében;
- a gyermekjóléti ellátórendszer minden rászoruló gyermek gondozásához, neveléséhez, és társadalmi beilleszkedéséhez biztosítson szakszerű, komplex, differenciált ellátást;
- a gyermekjóléti feladatokat szolgáltatásként az önkormányzatok biztosítsák;
- a család életébe történő beavatkozás kizárólag akkor engedhető meg – e törvényben erre feljogosított szerveknek –, ha az a gyermek érdekében elkerülhetetlen, és a beavatkozás – a szakmai szabályok szerint – szakmailag megalapozott;
- a szabályozást úgy kell kialakítani, hogy minden gyermek azonos feltételek mellett részesüljön védelemben, és biztosítva legyen az esélyegyenlősége.

Ennek érdekében az állam és az önkormányzat minden rászoruló gyermekre kiterjedő **gyermekjóléti** ellátórendszert és ezen belül speciális **gyermekvédelmi** alrendszert – gyermekvédelmi gondoskodást – működtet. Az elhatároló ismérv az, hogy a gyermek ellátása biztosítható-e a család hozzájárulásával és közreműködésével, vagy pedig a gyermeket a család közreműködése nélkül, esetleg kifejezetten azzal szemben hatósági intézkedés alapján kell védelemben és ellátásban részesíteni.

Minden esetben fontos a családdal, a szülővel való együttműködés, hogy felismerje gyermeke érdekét.

Az új szabályozás elősegíti az Egyezményben rögzített alapvető gyermeki jogok érvényesülését (különösen a véleménynyilvánítás, a családdal való kapcsolattartás, a testvérekkel való együttes elhelyezés, a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében).

A tervezett új szabályozás hangsúlyozza, hogy a települési önkormányzatok **ellátással** biztosítsák a családi nevelés feltételeinek megtartását, megőrzését a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzését és megszüntetését. A reform a feltétlenül szükséges szintre kívánja csökkenteni a közigazgatási hatásköröket, növelve ezzel az önkormányzatok ellátásra irányuló szolgáltató tevékenységét. Ennek érdekében a szakmai alapokra helyezett szociális segítő tevékenység kiépítését, **a társadalmi önszerveződések és egyéb állampolgári kezdeményezések** részvételével kívánja növelni különösen a helyi alapellátás a megelőző gyerekvédelem tekintetében.

A reform garantálja, hogy a jó hatásfokkal működő – családközpontú és nevelési központú – hagyományos és újonnan alakult korszerű ellátási formákat továbbra is **megőrzi és megerősíti**, ugyanakkor vállalja, hogy az eredménytelen vagy korszerűtlen ellátási formákat átalakítja.

Az új szabályozás – helyettesítve a Csjt. 92/A. paragrafus szerinti szabályozást – meghatározza a gyermekvédelmi gondoskodás módosult formáit, melyek során különösen fontos a gyermekek gondozásának, a család rehabilitációjának és a gyermek optimális elhelyezésének a tervezése.

A reform a gyermekvédelmet érintő ágazatok közötti együttműködés hatékonyabb formáját is kialakítja.

1. Az önkormányzatok gyermekjóléti ellátásai

A gyermekjóléti ellátás meghatározott pénzbeli, természetbeni, illetve személyes gondoskodást nyújtó ellátás, melyet a jogosult önkéntesen vesz igénybe.

Személyes gondoskodást nyújtó **alapellátás**: a gyermekjóléti szolgáltatás, a gyermekek napközbeni ellátása és a bentlakásos hétközi vagy átmeneti gondoskodás.

Személyes gondoskodást nyújtó **szakellátás**: az otthont nyújtó ellátás és az éhhez tartozó személyes szolgáltatás és területi szakszolgáltatások.

Az alapellátás a települési, a szakellátás a megyei önkormányzat kötelezően ellátandó feladata.

A család alapfeladatainak biztonságos ellátása érdekében a gyermekes családok által igénybe vehető és ezáltal a gyermekek jólétet szolgáló központi állami, önkormányzati, illetve társadalombiztosítási ellátásokon túl további pénzbeli és személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat szükséges bevezetni, és meg kell teremteni a gyermekjóléti és szociális ellátások nagyobb összhangját.

2. Pénzbeli ellátások

Gyermekjóléti támogatás

A támogatás célja az anyagi okok miatt veszélyeztetett gyermekek segítése. Támogatást olyan szülő vagy gyermeket gondozó más személy kaphat, akinek családjában az összjövedelem egy főre jutó része nem éri el a törvényben előírt szintet.

Az ellátások párhuzamosságának megszüntetése miatt ki kell dolgozni a jogosultságot megállapító feltételek mellett az azt kizáró feltételeket is.

A gyermeket egyedül nevelő, három vagy több gyermeket, valamint fogyatékos gyermeket nevelő család esetében a támogatást indokolt magasabb jövedelmi szintig lehetővé tenni.

Az önálló életkezdési támogatás

Az új ellátás bevezetésének célja, hogy normatív pénzbeli ellátásként – a személyes szolgáltatások mellett – a családi háttérrel nem rendelkező, az intézményes gyermekvédelmi gondoskodásból kikerülő fiatalok önálló életkezdésének differenciált – pénzbeli vagy természetbeni – támogatását biztosítsa.

A gyermekjóléti támogatás a települési önkormányzat, az önálló életkezdési támogatás biztosítása a megyei (fővárosi) önkormányzat kötelező feladata.

Gyermektartásdíj előlegezése

A tartásdíj előlegezésére akkor kerül sor, ha a bíróság jogerős határozatában megállapított tartásdíj behajtása átmenetileg lehetetlen, és a gyermeket gondozó személy egyedül nem képes a kiskorút ellátni. Mértéke általában a bíróság tartásdíj fizetésére kötelező határozatában meghatározott összeg.

Korszerűsíteni szükséges a bíróságok feladatköréből kikerülő gyermektartásdíj előlegezését, és mint szociálpolitikai jogintézményt a közigazgatás rendszerébe kell illeszteni.

Az előlegezett gyermektartásdíj visszatérítését a közigazgatási végrehajtás biztosítaná.

3. Személyes gondoskodást nyújtó alapellátás

Gyermekjóléti szolgáltatás

A szabályozás minden települési önkormányzat számára kötelező feladatként írja elő, hogy koncentrálja eddigi ellátó tevékenységét, a gyermekek ellátását szervezze meg, alakítsa ki saját gyerekjóléti rendszerét. Ez lehetővé teszi, hogy a gyermek szociális és mentális szükségletei, veszélyeztetettsége időben ismertté váljon és a helyi alapellátás eszközeivel, illetve a helyi társadalmi erők bevonásával hatékony megoldást adjon. **Cél az időbeni támogatás biztosítása, és a veszélyeztetettség időbeni megelőzése és megszüntetése.**

A gyermekjóléti szolgáltatás nem jelent külön ellátórendszert, mert ez ellentétes lenne azzal a szakmai követelménnyel, hogy az ellátásnak lehetőleg a családot, mint egységet kell segítenie. Ez a feladat ellátható **gyerekjóléti szolgálat** létrehozásával, más családvédelemmel foglalkozó intézmény keretében vagy jogszabályban meghatározott szakképesítéssel rendelkező személy által.

A gyermekjóléti szolgálat kötelező feladata különösen a gyermeki jogokról és ellátásokról való tájékoztatás, családgondozás és utógondozás, a gyermek önállóvá válásának támogatása, valamint a gyámhivatali eljárás kezdeményezése.

A családba helyezés támogatásának rendszerét – a szociális ellátórendszer komplex felülvizsgálata keretében – ki kell dolgozni annak érdekében, hogy az együttműködésre és visszafogadásra alkalmas vér szerinti, továbbá befogadó családok – a személyes szolgáltatást biztosító családgondozás mellett – pénzbeni támogatásban is részesülhessenek.

A **gyerekjóléti szolgálat koordinálja** az egészségügy, a közoktatás, a szociális ellátás területén, illetve a gyámhatóságoknál, a gyermek- és ifjúságvédelmi intézményekben, a rendőrségnél, az ügyészségnél tevékenykedő munkatársak jobb és hatékonyabb **együttműködését**. A minden egyes gyermekes családhoz eljutó védőnői hálózatnak különösen fontos szerep jut az egészségügyi megelőző feladatok mellett a gyermekjóléti területen is.

A települési önkormányzat által nyújtott, szolgáltatás elsősorban **önkéntesen** vehető igénybe. A család együttműködésének hiányában a támogatás igénybevételét a hatóság – a gyermekvédelem keretében – elrendelheti. Az ellátórendszer intézményei az új szabályozás szerint kötelesek a hatósági elrendelésen alapuló szolgáltatásokat végezni.

Gyermekek napközbeni ellátása

A gyermekek napközbeni ellátása a gyermekek nappali felügyeletét, gondozását, nevelését és étkeztetését jelenti. Ez az ellátás megszervezhető különösen bölcsődében, óvodában, napközi otthonban. A szabályozást a Szociális törvényből veszi át a jelen tervezet, az ott megfogalmazottakhoz hasonló feltételrendszerrel.

Hétközi vagy átmeneti gondozás

A gyermekjóléti alapellátást bővíti a bentlakásos hétközi, vagy átmeneti gondozást nyújtó ellátás bevezetése, mely hatósági intézkedés nélkül biztosítja a rászoruló gyermek elhelyezését. A gondoskodás bentlakást és ellátást, valamint a gyermek korához, személyiségállapotához és szükségleteihez igazodó gondozást és nevelést biztosít.

Ezért a Családjogi törvényben szabályozott „intézeti elhelyezés” jogintézményére a jövőben nem lesz szükség. Módosul továbbá a Szociális törvény gyermekek átmeneti otthonára vonatkozó rendelkezése is.

Fontos, hogy a települési önkormányzat ezt az ellátást új ellátási formaként, **befogadó családok** (átmeneti feladatot ellátó nevelőszülők) foglalkoztatásával is biztosítsa.

4. Személyes gondoskodást nyújtó szakellátások

Otthont nyújtó ellátás

E gondozás feladata, hogy nyújtson a gyermek személyiség állapotához és adottságaihoz igazodóan tartós, családot pótló gondoskodást, és segítse elő a gyermek családba való visszahelyezését, vagy más környezet biztosítását.

A családpótló ellátás elsősorban az ideiglenes hatállyal elhelyezett, valamint a gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekek részére nyújt gondoskodást. Az ellátás nevelőszülőknél, vagy bentlakásos intézményben biztosítható.

A nevelőotthoni nevelés korszerűsítése érdekében kisközösségre épülő, az önálló életvitelre hatékonyabban felkészítő, a lakókörnyezetben szervesen beilleszkedő kis létszámú nevelőotthoni hálózat kialakítása szükséges, ahol speciálisan felkészített szakemberek dolgoznak. Ezzel párhuzamosan fejleszteni kell a nevelőszülői hálózatot. Biztosítani kell a nevelőszülők megfelelő kiválasztását, képzését, illetve folyamatos szakmai támogatását.

Ennek alapfeltételeit teremti meg a tervezet egyfelől azáltal, hogy a korszerű otthont nyújtó ellátások – nevelőotthon, nevelőszülő stb. – szakmai feltételeinek keretjellegű szabályozásait adja és felhatalmazza az ágazatért felelős minisztert a részletes **szakmai szabályok** rendeleti szintű kidolgozására, másfelől azáltal, hogy határidő kitűzésével kötelezi a fenntartókat a nevelőotthonok **korszerűsítésére**, megfelelően képzett szakemberek alkalmazására.

Fiatalkorúak pártfogó felügyelete

A reform a fiatalkorúak pártfogó felügyeletét a gyermekvédelem részeként tekinti. A hivatásos pártfogói hálózat korszerűsítése a gyermek- és fiatalkori bűnözés terjedését mérsékelheti, és elősegítheti a társadalomba való beilleszkedésüket.

A tervezet a gyermekkorú bűnelkövetők, illetve a bűncselekménnyel érintett – sértett – gyermekek gondozásának, a gyanúsított, illetve vádolt fiatalkorúak pártfogó felügyeletének ellátását a Szociális és Gyámhivatal keretében működő Pártfogó Irodára bízta, amely a feladatot hivatásos pártfogókkal láttatja el.

Területi szakszolgáltatások

Erősítendő a megyei, fővárosi önkormányzatok által ellátandó kötelező feladatok között a szakmai szolgáltató és koordináló szerep, különösen a gyermek elhelyezésének alapjául szolgáló szakvéleményezés, a nevelőszülők kiválasztása, felkészítése és folyamatos szakmai segítése, valamint a nevelőszülői hálózat működtetése az örökbefogadások előkészítése, a gyámok vagyonkezelési és törvényes képviselői feladatai ellátásának segítése, továbbá statisztikai célú információs rendszer működtetése.

A helyi önkormányzatok kötelező feladatainak ellátására létrehozott intézményeit csak akkor szüntetheti meg, illetve szervezheti át, ha az adott tevékenységről, szolgáltatásról továbbra is a szakmai szabályoknak megfelelően gondoskodik.

Az eredményes gyermekvédelem működésének egyik alapfeltétele az ellátások szakmai normatíváinak meghatározása. A gyermekjóléti ellátás és védelem területén az egységesen alkalmazandó szakmai szabályok elősegítik, hogy a szektor-semlegesség elvének

megfelelően, a szakmai szabályokban rögzített feltételeknek megfelelő természetes és jogi személy gyermekjóléti szolgáltató tevékenységet folytathasson.

5. Speciális gyermekvédelmi intézkedések

Amennyiben a veszélyeztetett kiskorú helyzete nem rendeződik az önkéntesen igénybe vehető gyermekjóléti ellátásokkal, a jegyző a gyermekvédelem keretében az ellátások igénybevételét kötelezően elrendelheti, amennyiben vélelmezhető, hogy a gyermek ellátásának feltétele a családban ezáltal biztosítható.

Ez utóbbi hiányában a települési önkormányzat jegyzője a kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezéséről gondoskodik. Az ideiglenes elhelyezésnél elsőbbséget kell biztosítani a különélő másik szülőnek, más hozzátartozónak vagy arra alkalmas más személynek (nevelőszülőnek). A gyermek további sorsáról rövid határidőn belül egy az önkormányzattól független centrális alárendeltségű szerv gondoskodik.

Gyámság – családbafogadás

Az új szabályozás nem érinti azt a Csjt.-ben megfogalmazott alapelvet, hogy a gyermek szülői felügyelet vagy gyámság alatt áll. Továbbra is garanciális szabályként kezeli, hogy a szülői felügyeleti jogot csak a bíróság szüntetheti meg.

A gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekek képviselőjének hatékonyabb ellátása érdekében szükséges az, intézeti gyámi jogkör fokozatos korszerűsítése. Ennek érdekében lehetővé kell tenni, hogy amennyiben a szakmai feltételek adottak, a gyámi feladatokat a gyermekhez közelebb álló és vele napi kapcsolatban lévő személy – nevelőotthon vezetője, nevelőszülő – lássa el.

A szabályozás az intézeti és az állami nevelés megkülönböztető jogintézményét megszünteti, és az egységes gyámság intézményét kívánja bevezetni. Minden gyermek számára a gyámhivatal rendel gyámot.

Más feltételrendszerrel és megfelelő jogi garanciákkal újra be kell vezetni a **családba fogadás** intézményét, melynek lényege, hogy bírói eljárás nélkül a szülő lemondó nyilatkozata alapján átmeneti időre lehet gondoskodni a gyermek elhelyezéséről, anélkül, hogy őt intézetbe kellene beutalni. A családba fogadással kiváltható az intézeti elhelyezés. A gyermeket családba fogadó személyt gyámul kell kirendelni.

Mindkét utóbbi megoldás a Családjogi törvény módosítását teszi szükségessé.

A szülői felügyeletre, a gyámságra és az örökbefogadásra vonatkozó szabályokat továbbra is a Csjt. szabályozza. A „kiskorúakról való állami gondoskodás” rendelkezéseit szélesebben értelmezve ezen törvény a szociálpolitika részeként szabályozza.

6. A szociális és gyámügyi igazgatás rendszerének átalakítása

A reform az állam és az önkormányzat között új feladatmegosztást és ennek megfelelő szervezetrendszer kialakítását kívánja megvalósítani a dekoncentrált közigazgatási szervek kormányprogramban deklarált felülvizsgálatával összhangban, meghatározva a munkatársak megfelelő szakmai végzettségét is.

A szabályozás azt a Kormányprogramban is támogatott elvet veszi figyelembe, hogy centrális alárendeltségű szervekhez kell telepíteni az olyan feladat és hatásköröket, amelyek

alapvetően **felügyeleti- ellenőrző** jellegűek, illetve speciális hatósági feladatok, vagyis **speciális szakmai** felkészültséget igényelnek.

Így különösen kiemelt feladat a szociális és gyermekjóléti feladatok ellátására egyre nagyobb számban létrejövő civil szervezetek, társadalmi önszerveződések szakmai munkájának segítése, felügyelete, ellenőrzése, valamint a szociális és gyermekjóléti intézmények fenntartó és működtető szervezetektől független ellenőrzése, továbbá a kiskorúak és a gondnokoltak személyi és vagyoni érdekvédelme.

A szociális és gyámügyi feladatot ellátó országos illetékességgel rendelkező, önálló hatáskörű központi közigazgatási szerv felépítése és működése az alábbiakban vázolható.

Az országos hivatal a népjóléti miniszter közvetlen irányítása és felügyelte alatt álló, önálló gazdálkodási jogkörrel rendelkező költségvetési szerv.

A városokban körzeti hatáskörrel, valamint a fővárosi kerületekben szociális és gyámhivatal (továbbiakban: hivatal) működik, melynek feladata a kiskorúak és gondnokoltak személyi és vagyoni érdekvédelme, különösen a gyámságba vétel, gyámrendelés, a gondnokrendelés, az örökbefogadás és a házasságkötés engedélyezése, perindítások a kiskorú érdekében. A későbbiekben a körzeti hivatalok szociális államigazgatási hatósági ügyeket is ellátnának.

A **körzeti hivatalok** felállításának költségvonzatát jelentősen befolyásolja a hivatalokhoz telepített feladat- és hatáskör mennyisége, valamint a hivatalok száma. Körzeti hivatal létrehozható elvileg minden városban, vagy optimális elérhetőségű és kiegyenlített népességszámú települési kört ellátó városokban a bíróságokhoz, földhivatalokhoz, rendőrkapitányságokhoz és az ÁNTSZ városi intézetekhez hasonlóan.

A körzeti hivatalok felettes szerve a **megyei Szociális és Gyámhivatal**. A megyei hivatal feladata: másodfokon jár el a körzeti hivatal elsőfokú döntéseit illetően; szakmai irányítást és felügyeletet lát el a körzeti hivatalok felett; ellátja a megye területén működő gyermekjóléti, gyermekvédelmi és szociális intézmények szakmai ellenőrzését, ellátja a társadalombiztosításból kikerült – vakok járadéka, rokkantsági járadék, sorkatonai családi segély, GYES, GYET – szociális ellátásokhoz kapcsolódó igazgatási feladatokat, szervezi a rehabilitációs feladatok összehangolását, valamint ellenőrzi a szociális célú közpénzek felhasználását. E feladatokat a megyei közigazgatási hivataloktól, illetve az Országos Egészségbiztosítási Pénztártól, valamint a nyugdíjfolyósító Igazgatóságtól veszi át.

E hivatal keretében működik a már említett Pártfogói Iroda, amely ellátja a pártfogói felügyelettel kapcsolatos feladatok mellett a gyanúsított és vádolt fiatalok elő-gondozását, a gyermekkorú elkövetők gondozását.

A megyei, fővárosi hivatalok felettes szerve az **Országos Szociális és Gyámhivatal**. E hivatal eljár a nemzetközi vonatkozású örökbefogadási ügyekben, szakmai ellenőrzést végez azon szociális és gyermekvédelmi intézmények működése felett, amelyek tevékenysége több megyére, illetve az egész országra terjed ki.

A hivatal munkatársai jogtudományi egyetemi, államigazgatási főiskolai, felsőfokú pedagógiai, közgazdasági, gyermekvédelmi és szociális végzettséggel rendelkeznek.

Az európai normáknak is megfelelő hivatali rendszer kialakításától várható az állampolgári jogok teljesebb védelme, továbbá a családközpontú szociálpolitika szakmai garanciák szerinti realizálódása. Ennek kialakítása jelentős többletfeladatot jelent a népjóléti tárca számára.

A szabályozás a szakmai, módszertani, képzési, továbbképzési, nemzetközi kapcsolatokkal, tudományos kutatásokkal összefüggő feladatok ellátására egy új országos intézményt kíván létrehozni.

7. Finanszírozás

A finanszírozás újraszabályozása a koncepció elveinek megfelelően szakmailag kívánatos folyamatokat preferálja. Ennek érdekében:

A. A települési önkormányzat által megállapított és folyósított pénzbeli és természetben nyújtott ellátások kiadásához, valamint a helyi önkormányzatok által fenntartott személyes gondoskodás keretébe tartozó alap- és szakellátási formák működési és fejlesztési költségeihez az állam:

a) kiskorú állandó lakosok után járó, gyermekjóléti célú differenciált normatív támogatással,

b) a fenntartott intézmények után járó normatív támogatással,

c) kötött felhasználású támogatásokkal járul hozzá.

ad a.) A kiskorú lakosok után járó differenciált állami támogatás – az államháztartási reformmal összhangban – beépül a szociális normatíva összegébe, és a normatíva új elnevezése **szociális és gyermekjóléti normatíva**.

A gyermekjóléti normatíva differenciálása a lakosság demográfiai összetételének és jövedelemszerző képességének, valamint a település szociális jellemzőinek figyelembevételével történik.

A megemelkedett normatíva fedezete az állami költségvetés belügi fejezetében szereplő nevelési segély kiegészítése megnevezésű központi előirányzat (jelenleg 1,85 md Ft), valamint a differenciált szociális normatíva egy átcsoportosított hányada (3,2 md Ft), továbbá a központi költségvetésből származó többletforrás (2,25 mdFt). Ez együttesen 1995-ös szinten 7,3 md Ft-ot tesz ki.

A teherviselés arányos megosztása érdekében az állandó lakóhely szerinti önkormányzat a szakellátásban részesülő gyermek ellátásához hozzájárul.

ad b.) A szakellátás feladatainak végzését támogató **gyermekvédelmi intézményi normatíva** a mindenkori költségvetési törvény általános kondíciói szerint biztosítandó.

ad c.) Kötött felhasználású állami támogatáson belül céltámogatás, központosított előirányzat, szakmai programokhoz nyújtott támogatás formájában kell elősegíteni az alap- és szakellátás intézményrendszerének 5 év alatt megvalósítandó korszerűsítését, az új ellátási formák megjelenését. Ennek forrását évente a költségvetési törvény, a népjóléti fejezeten belül biztosítja. A tervezett mértéke 0.5 md Ft/év.

B. Az új szabályozás minden gyermekvédelmi gondoskodásból kikerülő fiatal **önálló életkezdésének differenciált**, normatív támogatását biztosítja. Ezzel kapcsolatos feladat- és hatáskört a megyei (fővárosi) közgyűlés elnökéhez telepíti.

Az új szabályozás emellett egy ösztönző rendszert is kíván működtetni, melynek érdekében az állami költségvetés belügi fejezetében szerepeltetni kell az **önálló, életkezdési támogatás kiegészítése** megnevezésű központi előirányzatot, melynek a megyei (fővárosi) önkormányzatok részére való elosztása pályázati rendszerben történne. A pályázat lakhatási és foglalkoztatási feltételek megteremtésével függ össze. Ennek tervezett mértéke 0.86 md Ft/év. A pályázatnál feltételezett az önkormányzati hozzájárulás.

Az új szabályozás így kívánja biztosítani a célnak megfelelő felhasználást és az önkormányzati érdekeltséget.

C. Az új szabályozás a gyermektartásdíj megelőlegezésével kapcsolatos feladat- és hatáskört a bíróságok helyett a közigazgatás rendszerébe illeszti.

Pénzügyi fedezetét az állami költségvetés igazságügyi fejezetében szereplő gyermektartásdíj megelőlegezése megnevezésű speciális támogatás belügi fejezetbe történő átcsoportosítás biztosítja.

D. A szociális és gyámhivatali rendszer teljes kialakítása két év alatt oldható meg. 1996-ban létrehozandó az országos és a megyei szint, ennek költségvonzata kb. 0.9 md Ft. Ez az összeg többletforrással teremthető elő. 1997-ben kell kiépíteni a városi szintet, ennek költsége jelentősen függ attól, hogy minden városban vagy optimális elérhetőségű és kiegyenlített népességszámú települési kört ellátó városokban jönnek létre az elsőfokú hivatalok. Ez az **ütem 1.0-1.4 md Ft közti többletforrást igényel.**

A hivatalok működtetése mintegy 1.5 md Ft költséget jelent évente. Ez az összeg részben a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok költségvetéséből, részben a társadalombiztosítás által korábban folyósított ellátások után fizetett költségterítésből, továbbá többletforrásból fedezhető. Ennek belső szerkezete a bevezetés ütemezésétől függ. A Népjóléti Minisztérium költségvetésében új címként jelenik meg az Országos Szociális és Gyámhivatal, valamint a megyei és városi szociális és gyámhivatalok.

Az új rendszer hatékony működésének feltétele, hogy szektor semlegesen történjék az ellátó intézmények finanszírozása. A kötött felhasználású állami támogatáson belül a szakmai programokhoz nyújtott támogatásoknál különös tekintettel kell lenni a non-profit szerveződésekre.

IV.

Az állami szociálpolitikai célkitűzése, hogy a jogszabályokban rögzített ellátások és szolgáltatások az ellátási kötelezettségeknek megfelelően érvényesüljenek és a követendő szakmapolitikai irányelvek országosan egységesen megvalósuljanak.

A bemutatott szabályozás kifejezi azt a kormányzati szándékot, hogy a gyermekeket vállaló és nevelő családok, nagyobb megbecsülésben részesüljenek, feladataik ellátásához minden lehetséges támogatást megkapjanak. A teljesebbé váló támogatási rendszer hosszabb távon elősegítheti a gyermekvállalási kedv fokozását, ennek következtében a demográfiai helyzet javulását.

Az ellátórendszer leírt változásainak megvalósulásától hosszabb távon várható, hogy a hiányos és a hibás gyermek- és fiatalkori szocializációra visszavezethető deviáns magatartási formák (alkoholizálás, egyéb szenvedélybetegségek, bűnözés stb.) fokozatosan csökkennek, e magatartások következményei kevésbé terhelik meg a társadalmat, ezek kezelésére kevesebbet kell fordítani.

A családjukból kiemelt gyermekek ellátását végző új, illetve korszerűsített otthont nyújtó gondozási formák általánossá válása esetén, illetve a teljes rendszer optimális kiépítése és hatékony működtetése után a kiadások is csökkenhetnek.

A gyámügyi igazgatás átalakítása, a gyámhatósági tevékenység szakszerűbbé tétele elősegíti, hogy a jövőben a szülők és a gyermekek valós érdekeit jobban figyelembe veszik, alapvető jogai teljesebben érvényesülhetnek.

TÁBLÁZATOK

I. Nyilvántartott veszélyeztetett kiskorúak száma

Ok megnevezése	1989	1990	1991	1992	1993
Környezeti	48613	45490	47490	48084	50711
Magatartási	22635	22893	24503	25993	26166
Anyagi	56403	103540	167657	227553	222762
Egészségi	2346	2832	3249	3483	4175

II. GyermeK- és fiatalKorú bűnelkövetők száma

Elkövetők	1989	1990	1991	1992	1993
GyermeKorú bűnelkövetők	3723	3744	4240	4492	4128
Fiatalkorú bűnelkövetők	9661	12848	14307	15476	15005

III. Védő-óvó intézkedések száma

Védő-óvó intézkedések	1989	1990	1991	1992	1993
Összesen	87367	84332	86889	82517	76831
<i>Ebből</i>					
Kiskorú figyelmeztetése	31537	33487	35191	35629	33490
Szülő figyelmeztetése	18944	18074	19294	17932	16752

IV. Állami gondoskodás alatt állók száma

Év	I n t é z e t i elhelyezett	I ntézeti és állami nevelt	I deiglenesen beutalt	Összesen	A 0-18 évesek %-ában
1975	492	34326	-	34818	1,2
1981	1190	32821	591	34602	1,2
1989	801	26766	1171	28748	1,1
1990	764	25177	920	26861	1,0
1991	776	23555	997	25328	0,9



V. Állami gondoskodásba kerülő kiskorúak száma

Év	Összesen
1989	7581
1990	5469
1991	5226
1992	5648
1993	6288

VI. Gyámügyi feladatokat ellátó szakmai képesítések megoszlása 1993-ban

Település	Gyámügyi előadók		Végzettségek			
	Előadók	Függetlenített munkakörben	Jogtudományi Egyetem	Államigazg. főiskola	Érettségi	Általános iskola
Község	2276	132	110	371	1670	18
Város	660	116	110	155	279	0
Összesen	2936	248	220	526	1949	18

VII. Pártfogó felügyelet alatt álló fiatalok száma

Év	Hivatalos pártfogók száma	Pártfogó felügyelet alatt álló kiskorúak száma
1989	236	4383
1990	191	4618
1991	214	4567
1992	203	5141
1993	186	6360

<i>VIII. Az állami gondoskodás alatt állók elhelyezése</i>					
Év	Állami gondoskodás alatt állók összesen	Nevelőotthonban	Nevelőszülőnél	Csecsemőotthonban	Egyéb
<i>Ebből</i>					
1989	28748	10590	8717	2498	6943
1990	26861	10617	8705	1913	5626
1991	25328	9379	8499	1849	5601
1992	23907	9044	8487	1917	4459

Forrás: I., III., IV., V., VI., VII. és VIII. táblázatoknál: Tájékoztató a család-, gyermek- és ifjúságvédelemről. Népjóléti Minisztérium 1989, 1990, 1991, 1992, 1993.

<i>IX. Bentlakásos intézmények 1993. évi költségeinek megoszlása</i>					
Intézmény	Éves átlaglétszám (fő)	Összes ráfordítás (mFt)	Egy gyermekre jutó		
			Átlagos összköltség	közvetlen költség eFt/fő	közvetett költség
Nevelőotthon	11490	5352,2	465,9	60,7	405,2
Csecsemőotthon	2105	1204,2	571,9	40,5	531,4

Forrás: Népjóléti Minisztérium felmérése — 1994. augusztus

X. Gyámhatósági feladatkörök			
	1991	1992	1993
Kapcsolattartási ügyek száma	4325	4362	4194
Gyámság-gondnoksági ügyek száma*	40243	40201	42133
Védő-óvó intézkedések száma	86889	82517	76831
Pártfogó felügyelet alatt állókkal kapcsolatos intézkedések száma	11499	14920	13074
Helyszíni ellenőrzések száma	207483	203393	182332
Ideiglenes hatályú int. beutalások száma* (közös ügy)	2378	2437	2687
Szülői felügyelet megszüntetése iránti perindítás*	280	270	257
Vagyon ügyek*	117854	120426	122337
Családi jogállás rendezés* (közös ügy)	15530	16217	16875
Örökbefogadás* engedélyezés	1016	923	892
külföldi	151	111	138
Kiskorúak házasságkötése*	3839	3491	2859
Intézeti nevelésbe vétel*	3160	2795	3010
Állami nevelésbe vétel*	812	645	732
Nyilvántartott veszélyeztetettek száma	242081	305113	303814
Gyámhatóság által indított perek* (kiskorú elhelyezésének megváltoztatása, tartásdíj megállapítása, kiskorú veszélyeztetése, egyéb büntető eljárás kezdeményezése)	2366	1870	1563

A *-gal megjelölt feladatkörök a felállítandó gyámhivatalokhoz kerülnek.
 A „közös ügy”-ként jelölt feladatköröket az önkormányzat és a gyámhivatal megosztva látná el.

Könyvespolc

Gyermekvédelmi különszám

A Belügyi Szemle most megjelent 3. száma teljes egészében a gyermek- és ifjúságvédelem problémáiról szóló tematikus szám. Mivel e folyóiratot döntően csak az állomány dolgozói olvassák, és csak éves előfizetéssel kapható, ezúton is szeretnénk felhívni olvasóink figyelmét a folyóiratban olvasható cikkekre.

Koncz István, a kormány által a múlt évben létrehozott Gyermek- és Ifjúsági Koordinációs Tanács vezetője leírja gondolatait a lehetséges feladatokról és a Tanács helyéről, szerepéről.

Gibicsár Gyula, egy ügyészi vizsgálat tapasztalatait összegzi „A család megvédi a kiskorúakat?” című tanulmányában. Ebben a családi és társadalmi felelősség és védelem kérdését boncolgatja a diszfunkcionális családok és az ezektől szenvedő gyermekek