



## TÁMOP 5.4.2. – Központi Szociális Információs Fejlesztések

Szociális Füzetek 2. szám

A szociális szolgáltatások szabályos működésének alapjai  
– ellenőrzésre való felkészülés

A projekt az Európai Unió támogatásával,  
az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.



*Befektetés a jövőbe*

**Új Magyarország**  
FEJLESZTÉSI TERV

**TÁMOP 5.4.2.**  
**SZAKMAI TÁMOGATÓ ALKALMAZÁSOK**  
**SZOCIÁLIS FÜZETEK 2. SZÁM**

**A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOS**  
**MŰKÖDÉSÉNEK ALAPJAI**  
**– ELLENŐRZÉSRE VALÓ FELKÉSZÜLÉS**

A kiadvány a TÁMOP 5.4.2. kiemelt projekt 4. alprogramja  
Szociális Füzetek sorozatának 2010/2. száma

## A szociális szolgáltatások szabályos működésének alapjai – ellenőrzésre való felkészülés

*Szerkesztette és szakmailag lektorálta:*

Kovács Ibolya alprogramvezető, főosztályvezető  
Heidl Beáta alprogramvezető, szociális intézményi főreferens  
Ráczné dr. Lehóczky Zsuzsanna alprogramvezető, főosztályvezető-helyettes

*Készítésében részt vettek:*

Gergelyné Gyuricza Ágnes szociális intézményi főreferens  
Heidl Beáta, szociális intézményi főreferens  
dr. Kellermann Dániel szociális intézményi főreferens  
Molnár Tamás szociális intézményi főreferens  
Némethné dr. Vigh Krisztina szociális intézményi főreferens  
Paári Angéla szociális intézményi főreferens  
Paulai Tibor szociális intézményi főreferens  
Ráczné dr. Lehóczky Zsuzsanna főosztályvezető-helyettes  
dr. Schmidt Ágnes szociális intézményi főreferens  
Szigetvári Ferenc szociális intézményi főreferens  
dr. Takácsné Szabó Ilona szociális intézményi főreferens  
A kiadvány a TÁMOP 5.4.2. „Központi szociális információk fejlesztések” című  
kiemelt projekt keretében jött létre

*Tördelte:*

Zsidik Katalin

*A képek forrása:*

Heves Megyei Önkormányzat Fogyatékosok Otthona és Rehabilitációs Intézete  
Forrás Lelki Segítők Egyesülete Mentálhigiénés Központ  
Szent Erzsébet Segítő Kezek Közhasznú Egyesület Támogató Szolgálatok  
Szent Erzsébet Hívei Egyház Támogató Szolgálatok  
Szépkorúak Háza Idősek Otthona

ISBN 978-963-88746-5-8

Kiadja:

a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal

Felelős kiadó:

Pirisi Károly főigazgató

Készült:

a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal digitális nyomdájában

Felelős vezető:

Szauer Gyöngyi  
1080/2010

Budapest 2010. július

## TARTALOMJEGYZÉK

Bevezető.....	4
1. Az ellenőrzés célja, a segítő ellenőrzés szerepe az ellátások fejlesztésében .....	5
2. Alapszolgáltatások szabályos működésének alapjai .....	8
2.1. Falu- és tanyagondnoki szolgálatok .....	8
2.2. Étkeztetés .....	12
2.3. Családsegítés .....	16
2.4. Házi segítségnyújtás .....	21
2.5. Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás .....	30
2.6. Támogató szolgálatok, közösségi ellátások ellenőrzésének 2010. évi tapasztalatai, új módszerek, technikák .....	37
2.7. Nappali ellátás .....	44
2.8. Otthonközeli ellátások .....	47
3. Szakosított ellátások szabályos működésének alapjai, különös tekintettel az igénybevételre és az ellátotti jogokra .....	50
3.1. Igénybevétel .....	50
3.2. Ellátotti jogok .....	53
4. Szociális foglalkoztatás .....	71
5. Társulások által fenntartott szolgáltatások ellenőrzési tapasztalatai .....	84
Összefoglalás .....	92

## BEVEZETŐ

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (FSZH) Szociális Főosztályának szociális intézményi főreferensei, „a szociális ellenőrök”, olyan kiadványt állítottak össze, amely 2008. január 1-től két és fél év hatósági és egyben módszertani ellenőrzési tapasztalatait rögzíti. Tették mindezt azért, mert a szociális szolgáltatást végzők igénylik azt, hogy olyan szakmai anyagokat kapjanak, amelyek elolvasásával, az abban foglaltak helyi gyakorlatban való alkalmazásával jobbra tehetik munkájukat, szabályosan és szakszerűen láthatják el mindazokat a feladatokat, amelyekre legjobb szakmai felkészültségükkel és elkötelezettségükkel készülnek.

Sokszor tapasztaljuk az ellenőrzések során, hogy a hiányosságok nagy része abból adódik, hogy a szolgáltatók nem tudják követni a jogszabályok változásait, vagy azokat nem tudják jól értelmezni és alkalmazni a saját ellátásukra. Ezért nagyon fontosnak tartják a minél szélesebb körű tájékoztatást, az egyértelmű és szakmailag is megvalósítható előírásokat, azok gyakorlatban is alkalmazható ismeretét, „a segítő”, „a tanító” ellenőrzést, amely mintegy konzultációs jelleggel ad útmutatást, szakmai tanácsot az előírások helyi alkalmazásához.

Mert nincs, vagy alig van két egyforma helyzet – bármennyire is egységesek a jogszabályok. Az FSZH ellenőrei (15 – 16 fő) közel 3000 ellenőrzést végeztek el az elmúlt két és fél évben és azt tapasztalták, hogy a szolgáltatások egyedi. Minden egyes fenntartónak, szolgáltatást nyújtónak, szociális szakembernek van valamilyen sajátossága, amelyben más, különleges, eltérő vagy egyedi a többihez viszonyítva. Még az egymást követő években ellenőrzött szolgáltatás is lehet más, ha cserélődik a vezetője, változik a szakember ellátottsága vagy éppen a költségvetése. Ez azt is jelenti, hogy nincs két egyforma ellenőrzés, vagy ellenőrzési helyzet. De vannak azonosságok, amelyek összesítése jól hasznosítható a szolgáltatók számára, és azokból mindenki kiolvashatja azt, ami rá vonatkozóan akár kedvező vagy akár kedvezőtlen és javítható.

A Szociális Füzetek megjelentetésének feltételeit a TÁMOP 5.4.2. „Központi szociális információs fejlesztések” nevű kiemelt projekt teremtette meg, mivel annak 4. alprogramja is tartalmazza az ellenőrzéshez kapcsolódó feladatok megújítását, korszerűsítését:

- Az 1. alprogramon belül kerül sor a hatósági és módszertani ellenőrzések egységes dokumentációjának, elektronikus nyilvántartásának kialakítására,
- A 2. alprogramon belül kerül sor az önálló ágazati portál kifejlesztésére, amelyen megjelenik az idősok bentlakásos intézménye, valamint a családsegítő szolgáltatás tevékenységeinek központilag kifejlesztett elektronikus dokumentációja is – ezeknek a dokumentumoknak a mai papírformátumú vezetése az ellenőrzés része,
- A 4. alprogramban kerül kidolgozásra mindaz a szakmai tartalom, amely az ágazati portálon megjelenik, így azok a tájékoztató anyagok is, amelyek a szociális szakemberek információs bázisát, tudás-készletét bővítik – ennek része a Szociális Füzetek megjelentetése is.

Reméljük, hogy kiadványunk hasznos tanácsokkal látja el a szolgáltatókat, és gazdagítja a szociális szakirodalmat. Köszönjük a figyelmes olvasást és az ellenőrzésekben való együttműködést!

Kovács Ibolya

## **1. AZ ELLENŐRZÉS CÉLJA, A SEGÍTŐ ELLENŐRZÉS SZEREPE AZ ELLÁTÁSOK FEJLESZTÉSÉBEN**

Az emberek többségét az ellenőrzés szó hallatán rossz érzés fogja el, feltétlen szorongás, esetleg bizonytalanság is. Nincs ez másképp a szociális intézmények fenntartóinál, vezetőinél sem. Vajon mindent rendben lévőnek talál majd az ellenőrzés? Hiszen ki látott már olyan vizsgálatot, amelyik nem állapított meg valami hibát, ha nem is eget rengető hiányosságot, vagy remélhetőleg nem törvénysértést, de legalább némi kritikát, szervezeti összehangolatlanságot vagy működési disszonanciát.

Ha csak arról az oldalról közelítjük meg az ellenőrzés szerepét, hogy a vizsgálat alá vont vezető koncentráltan végiggondolhatja az irányítására bízott intézmény feladatát, működését, helyesbítő tevékenységeket tehet, a tapasztalatok által pedig javíthat a szervezete működésén, már akkor azt lehetne mondani, hogy van pozitív hozadéka az ellenőrzéseknek.

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (továbbiakban FSZH) intézményi ellenőrzést végző munkatársai rendszeresen megkérdezik az intézményvezetőket, a fenntartókat, milyen ellenőrzést tartanának célszerűnek és hatékonynak? A szolgáltatók válaszait összegezve két szó visszatérően megjelenik az ellenőrzésre vonatkozó véleményekben: ezek pedig a szükséges és elengedhetetlen. De mi is kell ahhoz, hogy e két szó kimondásakor ne vegyüljön negatív felhang a válaszba?

Ha a megkérdezett szolgáltatók véleményére építve kívánják az ellenőrző hatóságok az ellenőrzési tevékenységeiket ellátni, akkor a következő elvárásokat kell figyelembe venniük:

- Az ellenőrök tárgyilagosan, szakszerűen és a jogszabályi kereteknek, felhatalmazásoknak megfelelően járnak el.
- A hibák célzatos keresése helyett a közös, valamennyi szempontból kielégítő megoldásokra, a kompromisszumok megtalálására helyezték a hangsúlyt, a hozzáállást a segítőkészség jellemezze.
- Az ellenőrzést végzők az ellenőrzést az intézmények működését ne hátráltató módon végezzék, ehhez szükséges az intézmények megfelelő együttműködése is.
- Az ellenőrzések akkor zavarják a legkevésbé az intézmények működését, ha azok tervezettek, azokra megfelelően felkészülhetnek a szolgáltatók, így hatékony és tartalmában eredményes munka folyhat az ellenőr és az ellenőrzés alá vont szervezet munkatársai között.

Az intézmények részéről elvárásként fogalmazódik meg, hogy az ellenőrzést végző szakemberek humánusak, empatikusak és szakmailag képzettek legyenek, a hivatkozásaik megfeleljenek a jogszabályi és szakmai előírásoknak, és ne egyéni elvárásokra, szubjektív megfigyelésekre alapozódjanak. Fontosnak ítélik meg a szolgáltatók, a szabályozási háttér rendelkezésre bocsátását, a jogszabályi hivatkozások pontos, konkrét megjelölését is.

Igényként jelenik meg, hogy az ellenőrzések negatív megállapításai helyett a szakmai munka segítése, a jogszabályi változásokra való figyelem felhívás, a tanácsokkal, szakvéleményekkel való ellátás kerüljön előtérbe, ez legyen a hangsúlyos az ellenőrzések mindennapi gyakorlatában. Tekintettel arra, hogy az intézmények sokszor erőn felül is igyekeznek megfelelni az ellenőrzést végző szervek elvárásainak, – tudva azt, hogy munkájukat ez által is megítéli a fenntartó és a klienskör – egyre inkább igényként jelenik meg, hogy a szolgáltatók bejegyző nyilatkozata mellett a szolgáltatásra vonatkozó megállapítások nyilvánosak legyenek.

Ugyanakkor arra is lehetőséget kell teremteni, hogy az ellenőrzések összefoglaló eredményeit láthassák a szolgáltatók a hatóságok internetes portálján. Motiváló tényezőként hathat mindez minden egyes szolgáltatóra, mivel ezek az információk a más intézménynél tapasztaltak hasznosítására is lehetőséget adnak.

A szolgáltatók a partnerség tükrében kívánják értelmezni az ellenőrzéseket, elvárják, hogy a feltárt hiányosságok megítélésében, számonkérésében, esetlegesen a szankciók alkalmazásában mindig jelenjen meg a fokozatosság és a következetesség elve. Az ellenőrzések célja a megfelelő szakmai tanácsadás kell, hogy legyen, ami kapcsán lehetőség nyílik a hiányosságok kijavítására is. Ennek értelmében szükséges tehát, hogy egy-egy ellenőrzési időszakot kövessen utóellenőrzés és a helyi szakemberek véleménye épülhessen be a megvalósítás vagy a kiküszöbölés érdekében teendő intézkedések megtervezésébe, így legyen mód akár azonnali vagy adott esetben rövid időn belüli javításra, korrekcióra.

Az ellenőrzésre való szolgáltatói felkészülést nehezíti, hogy az ellenőrzési szempontrendszer nem egységesek, a jogszabályi alapok többféleképpen értelmezhetőek és a különböző ellenőrző szervek sokszor egymásnak ellentmondó megállapításokat tesznek, illetve egyik évről a másikra felülbírálják saját álláspontjukat is. Ennek okán még inkább szükséges, hogy az ellenőrzést végző szervek megfelelő gyakorisággal tegyék közzé tapasztalataikat, illetve a szempontsorukat, módszertani anyagaikat. Jó gyakorlatként emelték ki a megkérdezettek, hogy az FSZH Szociális Főosztálya a honlapján közzéteszi a különböző szolgáltatási típusokban lefolytatott ellenőrzések szempontjait, és ezáltal lehetőség nyílik az intézmények önellenőrzésére. Azt is jó hatósági gyakorlatnak tekintik a szolgáltatók, hogy egy-egy célterületen lefolytatott vizsgálatok után összefoglaló tanulmány készül, amely a szolgáltatók számára könnyen hozzáférhető.

Súlyos nehézségnek érzik ugyanakkor a szolgáltatók, hogy az ellenőrző hatóságok időnként nem az életszerűséget és a racionalitást nézik, hanem formális, „üres” jogi szempontokhoz, elvárásokhoz igazítják véleményüket, amely helytállóságát aztán a „kollegiális” beszélgetés során maguk is felülbírálják. Az ellenőrzők viszont nem élnek a helyi specifikumok értékelésével, megítélésével, még akkor sem kerül rögzítésre a jó gyakorlat, a kiemelkedő módszer, ha az láthatóan az ellenőrök számára is pozitívum. Mindezek szemléleti, értékelésbeli kettősséghez vezethetnek.

Elvárásaként jelenik meg a szolgáltatók részéről a szakmai munka egységesítése, a jó gyakorlatok, megoldások megismertetése, érvényre juttatása. Fontos lenne az egységes jogértelmezés megvalósítása, a jogtudatos, minőségi munkavégzés elérése érdekében. Jó lenne, ha az ellenőrzést lefolytató szervek a különböző referencia és módszertani intézmények számára konzultációkat szerveznének, amelyek ezt követően széles körben tovább adhatnák az aktuális ismereteket. Hasznosnak éreznék azokat a lehetőségeket is, amikor az ellenőrzést végző helyi szervek időről időre az ellenőrzött vagy ellenőrizendő intézmények részére a lefolytatott ellenőrzések általános és speciális tapasztalatairól beszámolókat tartanának. A fenntartói ellenőrzések a szolgáltatók számára szintén fontos visszajelzésként jelenhetnek meg, bár ezen a területen is nagyon eltérő a jelenlegi gyakorlat, mind elkötelezettségben, mind pedig szakmaiságban.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy az ellenőrzési tevékenység hasznossága nem csupán intézményi, hanem a vizsgálat jellege által meghatározott egyéb szakmai vagy társadalmi szempontból is bebizonyítható. Az intézmény munkájára a vizsgálatok pozitívan is hatnak, feltárják az esetleges hibákat, ezek kijavításával a szakmai munka minősége javulhat, az óhatatlanul előforduló működtetési problémák kiküszöbölhetőkké válnak.

Az ellenőrzések tükröt tartanak a szolgáltató elé, így a mindennapi tevékenységek megvalósításáról a szakemberek pártatlan értékelést kapnak. A szakszerű ellenőrzések segítségével kimutathatóvá válnak a szolgáltatási folyamatban meglévő „gyenge pontok”, az ellenőrzés tapasztalataira építve a munkahelyi vezető érvényesíteni tudja a belső felelősségi szabályokat is, a minőségi ellátás és a megfelelő szakmai munka érdekében. Az ellenőrzés egyúttal a szolgáltatást igénybe vevők, az ellátottak jogbiztonságát, jogvédelmét is szolgálja, – az állami elvárások kontrollját jelenti, a szociális biztonság védelméhez is hozzájárul.

A Szociális Füzetekben található összefoglaló tanulmányok célja, hogy

- a szolgáltatást nyújtók megismerjék a vizsgálati tapasztalatokat, azokat az ellenőrzési megállapításokat, amelyek a jogszabályok betartásának hiányára épülnek,
- megismerhetővé váljon az elemzett témakörökben a Hivatal alkalmazott álláspontja és általánosíthatóan az összegző megállapításai, természetesen tiszteletben tartva az intézmények/szolgálatok alapvető jogait ahhoz, hogy a konkrét ellenőrzési jegyzőkönyvek nem publikusak,
- segítséget nyújtson a szolgáltatók számára az ellenőrzésekre való felkészüléshez, a hatékonyabb szakmai munka végzéséhez.

Az ellenőrzések során alkalmazott jogszabályok:

- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szt.),
- A szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (XII.29.) Korm. rendelet (továbbiakban: Szmr.),
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II.17.) Korm. rendelet (továbbiakban: Tr.),
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI.24.) SZCSM rendelet (továbbiakban: Ir.),
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I.7.) SZCSM rendelet, (továbbiakban: Szakmai rendelet),
- A személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII.4.) SZCSM rendelet,
- A személyes gondoskodást végző személyek adatainak működési nyilvántartásáról szóló 8/2000. (VIII.4.) SZCSM rendelet,
- 2009. évi CXXX. tv. a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről (továbbiakban: Kvtv.),
- A szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatási támogatásról szóló 112/2006. (V.12.) Korm. rendelet (továbbiakban: Szfr.),
- A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények ágazati azonosítójáról és országos nyilvántartásáról szóló 226/2006. (XI.20.) Korm. rendelet
- A támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII.30.) Korm. rendelet,

A következőkben bemutatásra kerül az FSZH által az elmúlt években lefolytatott valamennyi ellenőrzés tematizált tapasztalatgyűjteménye az előzőekben megfogalmazott szolgáltatói elvárások tükrében.



## 2. ALAPSZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOS MŰKÖDÉSÉNEK ALAPJAI

Az FSZH az ellenőrzései során több módszerrel és célkijelöléssel vizsgálta az elmúlt két és fél évben az alapszolgáltatásokat:

- vagy célzottan egy-egy szolgáltatást, annak egészére kiterjedő ellenőrzéssel, így 2008. évben valamennyi támogató szolgáltatás és közösségi ellátás ellenőrzése megtörtént, annak érdekében, hogy a szolgáltatások állami feladatszerzésbe kerülése, finanszírozási átszervezése előtt valamennyi szolgáltatás működéséről képet kapjon a szakminisztérium, illetve a szolgálatok működésének „biztonsága”, azok minősítése a pályázati befogadásnál, bírálatnál segítségére legyen a döntéshozóknak,
- vagy célzott vizsgálat történt egy típusú szolgáltatás jelentős részére, így 2009. évben a tanya – és falugondnoki szolgáltatás ellenőrzése valósult meg, több mint 400 helyen, hogy a nagy számságból nagyon pontos általános megállapítások legyenek megtehetőek az adott szolgáltatás kiszámítható működésére, az ágazati irányítás szakmapolitikai céljainak megfelelő „bemérésére”,
- vagy valamely más szolgáltatáshoz kapcsolódóan – társulás, integrált intézmény –, annak érdekében, hogy megállapítható legyen a szolgáltatások közötti kapcsolatrendszerből adódó szervezési, együttműködési, szolgáltatások egymásra épülési előnye vagy hátránya, de legfőképpen megoldási lehetőségei, módjai,
- vagy olyan alapszolgáltatások célzott ellenőrzésére került sor, amelyeknek átszervezése a szakirányítás szempontjából fontos gyakorlati és működési tapasztalatokkal kellett szolgáljon (2009. évben a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás).

Mindezekből is látható, hogy az FSZH központi irányító hatóságként több olyan típusú céll ellenőrzést tudott elvégezni, amelyek összegezhető és szakmailag hasznos információkkal szolgáltak mind a jogszabályalkotás, mind a szakmapolitikai döntések meghozatalához.

### 2.1. A falu- és tanyagondnoki szolgálatok

A falugondnoki szolgáltatás célja az aprófalvak és a külterületi vagy egyéb belterületi, valamint tanyasi lakott helyek intézményhiányból eredő hátrányainak enyhítése, az alapvető szükségletek kielégítését segítő szolgáltatásokhoz, közszolgáltatásokhoz, valamint egyes alapszolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítása, továbbá az egyéni, közösségi szintű szükségletek teljesítésének segítése. Az esélyegyenlőség biztosítékeként a falugondnoki szolgáltatás térítésmentesen nyújtott szolgáltatás.

Az FSZH 2009. évi szociális ellenőrzési munkatervének alapján az I. félévben elvégzett ellenőrzések között kiemelt jelentőséggel bírt a falu- és tanyagondnoki szolgálatok ellenőrzése. Több mint 300 falugondnoki és közel 100 tanyagondnoki szolgáltatás ellenőrzése alapján a nyert tapasztalatok szignifikáns információt szolgáltatottak általánosítható következtetések megfogalmazásához. Az ellenőrzések országosan zajlottak, egyenként 2-6 kistérséget érintve, ez több mint 50 kistérség teljes körű vizsgálatát jelentette e szolgáltatások vonatkozásában. Több régióban, együttes ellenőrzést folytatott Hivatalunk az engedélyező hatóságokkal és az általuk kirendelt módszertani feladatokat ellátó intézményekkel. Példaadó volt az együttműködés az Észak-magyarországi régióban működő módszertani intézménnyel. A helyszíni ellenőrzéseken a fenntartót jellemzően a polgármester, kistérségi munkaszervezet megbízottja és a jegyző képviselte.

#### Általános megállapítások

Az ellenőrzött szolgálatok mindegyike rendelkezett működési engedéllyel, amelyet a kijelölt városi jegyző, illetve összeférhetlenség esetén az Államigazgatási (Közigazgatási) Hivatal által kijelölt jegyző adott ki. A szolgálatok működési engedélye az adott település közigazgatási területére terjedt ki. A lakosságszám, a vizsgált települési létszámadatok a jogszabályi előírásoknak döntően megfeleleltek, csupán néhány eset-

ben haladta meg a lakosságszám a jogszabályi mértéket (600 főt, illetve 660 főt), valamint tanya-gondnoki szolgálat esetén a minimum 70 fő alá csökkent. Ezen esetekben Hivatalunk felhívta az engedélyező hatóság figyelmét a vonatkozó jogszabályi előírásra.

Ahol a falugondnok egyben a település polgármestere is, intézményfenntartó társulást hoztak létre. Rendelkeztek a munkáltatói feladatokról – a jogkört a társulás elnökére ruháztak, aki általában a nem érintett társult település polgármestere volt – így, bár a munkáltatói feladatok ellátása a jogszabályi előírásoknak megfelelt, a társulás működése ténylegesen formális.

## **1. Tárgyi feltételek**

Az önkormányzatok jellemzően saját tulajdonú gépkocsival látják el a falugondnoki feladatot, néhány önkormányzat lízingszerződéssel biztosítja a szükséges gépjárművet. Az ételszállítást is végző gépkocsik esetében, majdnem mindegyik rendelkezett az ÁNTSZ, illetve a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal külön engedélyével, ez utóbbi mellékleteként több kistérségben találkoztunk a gépjármű takarítási szabályzatával is. Gépkocsi csere esetén ugyanakkor nem minden esetben történt meg a változás bejelentése az engedélyező hatóság felé, e kötelezettségére minden esetben felhívta Hivatalunk a fenntartó figyelmét.

## **2. Intézményi dokumentációk**

Ágazati azonosító rendszer/regiszter: A fenntartók általában nem fordítottak kellő figyelmet a jelentési kötelezettségük teljesítésére. Az ellenőrzött szolgálatok mintegy fele nem vagy nem teljes körűen teljesítette a félévente esedékes jelentését, gyakran nem ismerik a szociális regiszter célját, publikus felületét és nem használják az ott megtalálható információkat a lakosság segítésére. Ahol megtörténtek a jelentések, az adatok általában megegyeztek a helyszínen található nyilvántartási adatokkal.

Minden szolgálat rendelkezett működési engedéllyel, amelyek részben tartalmazták a kötelező tartalmi elemeket. Alapító okirattal ritkán lehetett találkozni, azonban a MÁK törzskönyvi kivonata minden esetben tartalmazza a szolgálatot a családsegítés szakfeladat címszó alatt. Ahol az önkormányzat SZMSZ-ében szerepelt a falugondnoki szolgálat, ott az önkormányzat önként vállalt feladatai között találtuk meg. Az önkormányzatok jelentős része önálló rendeletet alkotott a falugondnoki szolgálatról, a többieknél a szociális rendelet tartalmazta a falugondnokra vonatkozó rendelkezéseket. Az önkormányzatok rendelet alkotására jellemző, hogy azokat nem aktualizálják a jogszabályi változásoknak megfelelően.

A szakmai program megalkotására többféle gyakorlat alakult ki. Az egyik gyakorlat, a minta alapján készített szakmai program, ahol sok esetben elmaradt a települési sajátosságokra adaptálás, ezen szakmai programok sablonosak voltak, bár a kötelező tartalmi elemeket minden esetben tartalmazták. Ilyen sablonos programokkal főként a gépjármű pályázathoz átdolgozott és benyújtott dokumentumok esetében találkoztunk.

A másik, követendő gyakorlat szerint a település sajátosságait figyelembe vevő saját szakmai program készült. Több helyen tapasztalták az ellenőrök, hogy a falugondnokok megyei egyesülete hatékony segítséget nyújtott a szakmai program elkészítésében. A falugondnoki szolgálatok általában nem rendelkeznek önálló szabályzatokkal, az önkormányzat vagy a körjegyzőség szabályzata vonatkozott rájuk is. A legtöbb falugondnok számára biztosított a munkaruha juttatás, amelynek nagysága 5 000–50 000 Ft között alakult az önkormányzat teherbíró képességének függvényében. A Szakmai rendelet 6. § (11) bekezdés szerint a személyes gondoskodás körébe tartozó feladatokat ellátó személyek részére munkaruhát kell biztosítani. A munkaruha-juttatás feltételeit a munkáltató állapítja meg. Az alap- és a szakellátást biztosító intézményekben az ellátást igénybe vevőkkel közvetlenül foglalkozó személyek részére szükség esetén védőruhát is kell biztosítani.

Gépkocsi használati szabályzattal általában rendelkeztek a szolgálatok, amelyek több esetben szintén a sablonosság jeleit mutatták. A falugondnokok többségében vezettek menetlevelet (tehergépkocsi esetén kötelező, személygépkocsinál fenntartói döntés alapján), km és üzemanyag elszámolást (ez pénzügyi, számviteli kötelezettség is). A menetlevelek kezelése minden esetben megfelelt a szigorú számadású nyomtatványokra vonatkozó követelményeknek, azonban érvényesítésük, igazolásuk, eseményszerű vezetésük nem mindig volt megfelelő.

### **3. Ellátotti dokumentáció**

Az igénybevétel valamennyi vizsgált szolgálat esetén formalitásoktól mentes. Általában elegendő jelezni akár szóban, akár telefonon a falugondnok, a polgármester, a polgármesteri hivatal vagy a körjegyzőség részére, ha segítségre van szükség. A falugondnokok nem minden esetben vezetnek nyilvántartást az ellátottakról és alig néhány szolgálat köt megállapodást az ellátottakkal. A nyilvántartásra ugyanakkor nem csak a jogszabályi követelmények biztosítása okán van szükség, de annak vezetése adatot szolgáltat a regiszterbe történő jelentéshez is.

A falugondnokok jelentős része vezet a tevékenységéről írásos dokumentációt, ami legtöbbször határidőnaplószerű, amelyben rögzítésre kerülnek a napi főbb tevékenységek. A szolgáltatási naplóra vonatkozóan kötelező előírás nincs, de abból egyértelműen megállapíthatónak kell lenni a falugondnok által elvégzett feladatoknak, valamint az igénybe vevőknek, a feladat ellátás időtartamának.

### **4. Személyi feltételek**

A falugondnokok képzettsége megfelelő, szakmai rangjukat a tevékenység 8 általános iskolai osztály elvégzését meghaladó végzettséghez való kötése emelné, amelyre a szolgáltatást végzők részéről is igény mutatkozott.

A működési nyilvántartásba való bejelentésük nem minden esetben történt meg. Az Szt. 92/E. § (1) bekezdése alapján a személyes gondoskodást végző személy meghatározott adatait működési nyilvántartásba kell venni. 92/F. § (3) A munkáltató az adatbejelentést a foglalkoztatás megkezdésétől, illetőleg az adatváltozás időpontjától számított 30 napon belül teszi meg. Továbbképzési tervvel nem rendelkezett minden szolgálat, annak ellenére sem, hogy a falugondnok az egyesületeik és a szövetség által szervezett képzéseken részt vettek. Akik a továbbképzési ciklusban szükséges kreditpontokat elérték külön anyagi elismerésben részesültek.

A falugondnokok kinevezése, pályáztatása majdnem minden esetben a jogszabályi előírásoknak megfelelően történt, munkaköri leírással azonban nem minden falugondnok rendelkezett.

A tartási, életjáradéki és öröklési szerződés tilalmát általában csak szóban ismertették a falugondnokkal, de az ellenőrzések előrehaladtával a szolgáltatók ezt a hiányosságot is igyekeztek pótolni. A Szakmai rendelet 6. §-a (10) bekezdése szerint a személyes gondoskodást nyújtó intézményben foglalkoztatott személy, valamint közeli hozzátartozója [a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 685. § b) pontja] az ellátásban részesülő személlyel tartási, életjáradéki és öröklési szerződést az ellátás időtartama alatt – illetve annak megszűnésétől számított egy évig – nem köthet. Munkáltatói igazolvánnyal jellemzően csak a közelmúltban tanfolyamot végzett falugondnokok rendelkeztek.

### **5. Pénzügyi feltételek**

Valamennyi falugondnoki szolgálat részesült állami normatívában, amely egyetlen esetben sem fedezte teljes körűen a feladat ellátásának költségét. Az önkormányzati hozzájárulás mértéke 400 000–3 400 000 Ft között mozog. Fontos rögzíteni, hogy az önkormányzati hozzájárulás mértéke nem a gazdálkodás hatékonyságára utal, összege nagymértékben függ a használt gépkocsi életkorától, műszaki

állapotától, a falugondnok életkorától (bérezés tekintetében), a település földrajzi elhelyezkedésétől, illetve a szolgálat által végzett szakmai tevékenységtől.

Az önkormányzatok nehezen tudták szétválasztani a vagyonával szabadon rendelkező és azt hasznosító felelősségteljes tevékenységüket a falugondnoki szolgálat által használt gépkocsitól. Jellemzően a gépkocsik bérbeadása esetén, a falugondnok munkaidején túl engedélyezték a gépkocsi ilyen irányú hasznosítását, amelynek bevételét a város és községgazdálkodás szakfeladatra könyvelve, egyértelműen el tudták különíteni a falugondnoki szolgálattól.

## **6. Ellátotti jogok érvényesülése**

Az ellenőrzések megkezdésekor még tapasztalható volt az ellátottjogi képviselőről szóló tájékoztatás hiánya, ugyanakkor az idő előrehaladtával ezen hiányosságot a szolgálatok jellemzően pótolták és mind a gépkocsiban, mind az ellátottak számára nyitva álló helyiségben/polgármesteri hivatalban kifüggesztették a tájékoztatást. A vizsgált szolgálatok tekintetében panasz kis arányban jelent meg, azok kivizsgálása általában a jogszabályi előírásoknak megfelelően történt meg, volt, ahol ennek kapcsán került sor a falugondnok leváltására.

## **7. Szakmai jellemzők**

A falugondnoki szolgálatok mindegyike ellátja az Szt.-ben és a Szakmai rendeletben nevesített feladatokat a szakmai programjában rögzített mértékben és módon.

A vizsgálatok tapasztalatai szerint a leggyakrabban ellátott feladatok:

- szállítás (idős, iskolás, óvodás, háziorvoshoz, szakorvosi rendelésre stb.),
- közreműködés étkeztetésben,
- közreműködés házi segítségnyújtásban,
- közreműködés információszolgáltatásban,
- gyógyszerkiváltás,
- a közösségi, művelődési, sport- és szabadidős tevékenységek szervezése, segítése,
- az egyéni hivatalos ügyek intézésének segítése, lakossági igények továbbítása.

Beszámolási kötelezettségének minden szolgálat eleget tesz, amelynek formája eltérő, általában testületi ülésen, közmeghallgatáson, falugyűlésen, falugondnoki fórumon történik meg.

Valamennyi falugondnoki szolgálat vizsgálatát kiegészítették az ellátottakkal folytatott beszélgetések tapasztalatai, egy-egy szolgálat területén 4-5 lakossági interjú folytatott le az ellenőrök, összességében közel 2000 személyes interjú készítésére került sor.

A településen élők szívesen vették, hogy az ellenőrök megkérdezték véleményüket, örömmel nyilatkoztak a szolgáltatásról, ismerték a falugondnokot, a szolgáltatás igénybe vételének módját, a falugondnok munkájával szinte kivétel nélkül elégedettek voltak. Láthatóan az ott élők számára igen fontos és mára már természetesé vált szolgáltatás a falugondnoki ellátás.

Az interjúkból nyilvánvalóvá vált, hogy a falugondnoki szolgálat létrehozását megelőzően a fenntartók alapos igényfelmérést végeztek. A megkérdezettek egyértelműen igazolták a falugondnoki szolgálat szükségességét, a település életében betöltött szerepének hiánypótló voltát.

Összegzésként megállapítható, hogy a falugondnoki szolgálatok eleget tesznek azon jogszabályi elvárásoknak, amelyek létrehozásukat megalapozták, a lakossági vélemények is további működési szükségességüket támasztják alá, vitathatatlan a szerepük a települések mindennapi életének biztosításában.

A falugondnokok igyekeznek tisztességgel, lelkiismeretesen ellátni feladataikat. A jövőben ugyanakkor kiemelt figyelmet kell fordítani a tevékenységük megfelelő dokumentálására is.

A vizsgálatok lefolytatása után egy fenntartó kezdeményezte a tanyagondnoki szolgálat működési engedélyének visszavonását, külterületi lakosok hiányában. Az ellenőrzések során mindössze három esetben került sor szociális igazgatási bírság kiszabására az ellátotti jogok sérelme miatt. A 391 ellenőrzött szolgálatból néhány esetben kerül sor utóellenőrzésre.

Az FSH szakemberei az ellenőrzések során jó tapasztalatokat szereztek, kedvező szakmai vélemény alakult ki a falugondnoki szolgálatok működéséről, lakossági és önkormányzati feladatellátásának szerepéről, a falugondnokok elkötelezettségéről.

A Hivatal megítélése szerint a szolgáltatás sikeres és példamutató a magyar szociálpolitikai rendszerben, létjogosultsága megkérdőjelezhetetlen a kistelepülések ellátása és infrastrukturális hátrányainak csökkentése érdekében.

## **2.2. Étkeztetés**

Az étkeztetés biztosítása valamennyi önkormányzat számára kötelezően megszervezendő alapszolgáltatás, amely feladatellátás gyakran társult formában valósul meg. A mikro- és kistérségi társulásokban szerveződő és az általuk fenntartott szolgáltatási központok váltak a szociális étkeztetés szakmai központjaivá. Az ellenőrizendő szolgálatok kiválasztásában egyes nagy fenntartók kerültek előtérbe, így a több szolgáltatást nyújtó, több telephellyel rendelkező intézményfenntartó társulások, mikro-térségi társulások és a többcélú kistérségi társulás keretében működtetett integrált intézmények. Ezen intézményi keretek között valósultak meg az e tárgykörben végzett vizsgálatok. Területi lefedettségét tekintve az étkeztetés ellenőrzésére szinte minden megyében sor került, így a tapasztalatok általánosnak és országosnak mondhatóak.

### **1. Tárgyi feltételek**

A szolgáltatás megszervezése tárgyi feltételeiben döntően a nappali ellátásokra épült. Legnagyobb hiányosság az épületek akadálymentesítésének az elmaradása, a rámpa, küszöbnélküliség, mozgáskorlátozott vizesblokkok hiánya és az ajtók szélességének nem megfelelőisége, ami nem teszi lehetővé a kerekesszékes akadálymentes közlekedést. A Szakmai rendelet 4. §-ában meghatározásra kerülnek személyek számára az a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények tárgyi feltételei, amely szerint tömegközlekedési eszközzel könnyen megközelíthetővé és akadálymentessé szükséges tenni azokat.

Az étkeztetés a vizsgált esetek többségében szociális konyháról (iskola, óvoda, bentlakásos intézmény) biztosított, illetve a kistelepüléseken – az intézményeik bezárásával egyidejűleg – egyre inkább előtérbe kerül a vendéglátóhelyekről vásárolt élelmezés. Számos esetben a szociális konyhát is vállalkozó üzemelteti.

Kiszolgálással egyidejű helyben fogyasztásra nem mindenhol van lehetőség. A kistelepülésekre jellemző, hogy helyben már nem működik sem nappali ellátás, sem pedig főzőkonyha, az ebédet más településekről szállítják ételhordókban, badellákban, csak az adagolás történik helyben. Ezekben az esetekben a tárgyi feltételeket nem tudják biztosítani a helyben fogyasztáshoz, azaz nem áll rendelkezésre megfelelő, étkezésre alkalmas helyiség és felszerelés, az iskolai, óvodai konyha esetén jellemzően csak a gyermekek számára biztosított étkező. A vizsgálatot végzők többször kapták azt a tájékoztatást, hogy helyben fogyasztásra nem is jelentkezett igény. Amennyiben van az étel helyben fogyasztására lehetőség, akkor

annak tárgyi feltételei általában megoldottak a Szakmai rendelet 21. § (4) bekezdésben foglaltaknak megfelelően. Így biztosított a kézmosási, melegítési lehetőség, evőeszköz és étkészlet, ugyanakkor a nemenként elkülönített illemhely több esetben nem került kialakításra.

Az elvitellel történő étkezés, valamint a lakásra szállítás szinte minden esetben biztosított. A társulási fenntartásban működő szolgáltatás nyújtása esetén a házhoz szállítást jellemzően az intézmény dolgozói végzik az intézményhez tartozó gépkocsival vagy kerékpárral. A gépkocsik egy részét a szolgáltatók kizárólag ételszállításra használják, egy részük az intézmény egyéb feladatai kapcsán is hasznosításra kerül, esetenként az intézményhez integráltan működő szolgáltatás, jellemzően tanyagondnoki szolgálat vagy támogató szolgálat gépkocsijával történik az étel kiszállítása. Másik megoldásként a településen az étel házhoz szállítását a helyi önkormányzat oldja meg, az önkormányzati gépkocsival vagy kerékpárral. Ebben az esetben nem jellemző, hogy az önkormányzat kizárólag ételszállításra használná a gépkocsit.

## 2. Intézményi dokumentációk

A társulási megállapodások egy részénél hiányosságként jelent meg, hogy nem került felsorolásra valamennyi olyan szolgáltatás, amelyeket társulásban kívánnak ellátni. Hivatalunk találkozott olyan helytelen gyakorlattal is, hogy az integrált intézmény több fenntartóval rendelkezett, mert a helyi önkormányzatok szolgáltatásonként más-más társulást hoztak létre a több alap- és szakosított ellátást nyújtó intézmény fenntartására. Az integrált intézmények egy része nem egységesítette az intézményi és ellátotti dokumentációkat, azokban – mind formájában, mind tartalmában – telephelyenként, településenként nagy eltérések tapasztalhatók.

A 2010. január 1-je előtt kiadott működési engedélyek általában megfeleltek a 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet (továbbiakban: régi Szmr.) előírásainak. Az ellenőrzött intézmények 20%-a rendelkezett határozott idejű működési engedéllyel a személyi, tárgyi feltételek hiánya miatt. Az önkormányzati, illetve társulásban fenntartott intézmények rendelkeztek a Szakmai rendelet 5. § (1) bekezdés b) pontban meghatározottak szerint alapító okirattal, amelyek már döntően az új szabályoknak megfelelő tartalommal készültek el.

A szakmai programok igen változatos képet mutattak. Néhány esetben – a módszertan útmutatása alapján – nem az egész intézményre vonatkozó egységes szakmai program készült, hanem azt a nyújtott szolgáltatásonként készítették el. Általában elmondható, hogy a társulásban eltöltött idő függvényében kidolgozottabb, a jogszabályoknak megfelelőbb szerkezetű szakmai programok készültek, még a frissebb intézményi integrációk esetén döntően a vonatkozó jogszabályi szövegek kerültek átírásra. A legjellemzőbb hiányosság a szakmai programok esetén, hogy a szolgáltatás megvalósítása eredményességének, az ellátórendszerben betöltött szerepének és hatásának értékelése hiányzik, vagy sablonos.

Több esetben szintén sablonos az ellátottak és a dolgozók jogainak megjelenítése. Jelentősebb hiányosság, ha a szakmai program nem ismerteti megfelelően a nyújtott szolgáltatás szakmai tartalmát, illetve nem követi a gyakorlatban nyújtott szolgáltatást, pl.: a szakmai program rendelkezik a helyben fogyasztás, vagy a reggeli, tízórai, uzsonna, vacsora lehetőségéről, de az a gyakorlatban nem biztosított. Általános hiányosság, hogy a dokumentum kötelező mellékletei nem csatoltak illetve, hogy a bevételek és kiadások alakulása nem az aktuális évre vonatkozott. Esetenként a szervezeti ábrából maradt ki egy-egy szolgáltatás.

Hiányosság, ha a központban fellelhető ugyan, de a településeken nem állt rendelkezésére a fenntartó által jóváhagyott, a módosításokat is tartalmazó szakmai program, vagyis nem az aktuális szakmai program alapján végzik a településeken a tevékenységüket a munkatársak.

A szervezeti és működési szabályzatok általában az egész intézményre vonatkozóan elkészültek, néhány esetben keveredtek bennük a szakmai programba tartozó elemek, többségük tartalmában megfelelt a Szakmai rendelet 5/B.§-ának. Az integrált intézményekben több esetben készült házirend az étkeztetés igénybe vételére vonatkozóan.

Az intézményekre vonatkozó szabályzatokkal rendelkeztek a szolgáltatók, azonban több esetben elmaradt azok aktualizálása. A pénzügyi szabályzatok döntően csak a pénztári ki és befizetéseket, a házi pénztár kezelésére vonatkozó pénzügyi szabályokat rögzítették. Alig volt olyan szolgáltató, ahol az ellátottaktól átvett pénzeszközök útjának szabályozására, az átvétel és elszámolás dokumentálására kitértek volna, holott a dolgozóktól kapott tájékoztatás és az ellátottakkal készített interjúk is alátámasztották, hogy az ebéd házhoz szállítása esetén az étkezés térítési díját a szociális segítő, tanyagondnok vagy a házi gondozó szedi be. Hivatalunk minden esetben javasolta, hogy az ellátottak otthonában történő pénzügyi mozgások követhetőségére és elszámolására vonatkozó előírás kerüljön bele a szabályzatokba, amelyeket olyan módon alakítsanak ki, hogy mind az ellátott, mind a szolgáltató részéről zárt legyen a rendszer és ne adódhasson visszaélésre lehetőség.

A tűzvédelmi és munkavédelmi szabályzatokat általában szakemberek készítették, de csak nagyon kevés helyen vették figyelembe a szolgáltatások sajátosságait, így a szabályzatokban az általános, több esetben az ellátáshoz egyáltalán nem kapcsolódó előírásokat rögzítettek. Az oktatások az oktatási naplókban dokumentáltak.

A gépjármű használati szabályzatok általánosnak mondható hibája, hogy nem sorolja fel azonosíthatóan – rendszám, típus – az intézmény kötelekébe tartozó gépkocsikat és feladatmegosztás esetén azok tevékenységi területeit. Több esetben a gépkocsivezetők nem rendelkeztek az adott gépjárműre szóló vezetői megbízással. A gépkocsival történő ebédszállítás esetén a szolgáltatók negyede rendelkezett a gépkocsi és az egyéb szállító eszközök – műanyag ládák, ételhordók – tisztítására és fertőtlenítésére vonatkozó szabályzattal.

### **3. Ellátotti dokumentációk**

A kérelmek nem minden esetben feleltek meg az Ir. hatályos rendelkezéseinek, tipikus hibának mondható az „A” adatlap hiányos kitöltése. Annak pontosítása, hogy az ellátott milyen gyakorisággal kéri a szolgáltatás biztosítását különösen fontos akkor, ha hétvégén, illetve ünnepnapokon is igényelhető az étkeztetés, esetleg mások a helyben fogyasztás, elvitel vagy kiszállítás feltételei. Gyakran megjelölés nélküli az étkeztetés módja is. Hivatalunk minden esetben felhívta arra a szolgáltatók figyelmét, hogy a hiányosan kitöltött kérelem nem alkalmas a megállapodás és a szolgáltatásnyújtás szakmai tartalmának meghatározására. Az ellenőrzések során talákoztunk olyan szolgáltatóval is, aki étkeztetés igénylése esetén nem tartotta szükségesnek kitölteni a kérelem formanyomtatvány „B”, az egészségi állapotra vonatkozó adatokat tartalmazó lapját. Ez azért is hibás álláspont, mert a diétás igények alapjául is szolgáló dokumentumról van szó.

A „C” adatlapok kitöltése valamennyi vizsgált esetben megtörtént, azonban nem minden esetben kerültek csatolásra a jövedelemről szóló igazolások (pl.: nyugdíjas szelvény, folyószámla kivonat).

Az ellenőrzés még 2010. évben is talált olyan szolgáltatót, aki az étkezést igénybe vevőkről nem vezet nyilvántartást. A nyilvántartások vezetése általában pontos volt, bár kitöltése nem mindig mutatott naprakészséget. Az elektronikus nyilvántartás általános nem elterjedt gyakorlat, de több szolgáltató a papíralapú mellett, saját munkájuk megkönnyítése céljából, párhuzamosan alkalmaz elektronikus nyilvántartó rendszert is. Több esetben a szociális étkeztetésben részesülő ellátottak nyilvántartását településenkénti bontásban vezették az intézmények, a könnyebb kezelhetőség és áttekinthetőség érdekében.

Annak ellenére, hogy az értesítés formájának kötelező volta megszűnt 2009. év második negyedétől, a legtöbb szolgáltató továbbra is alkalmazta, viszont gyakran hiányzott átvételének igazolása.

Az ellátottakkal megállapodások megkötésére minden esetben sor került. A megállapodások tartalmi elemei a jogszabályi minimum követelményeknek megfeleltek, azonban a megállapodás minták kitöltése sokszor volt felületes, pontatlan, nem tartalmazott minden szükséges adatot. A kérelmek pontatlan kitöltéséből adódóan a vizsgált megállapodások is ugyanazokat a tipikus hibákat mutatták, így a gyakoriságot, a módot, diétát és a hétvégi, ünnepnap szolgáltatót nem vagy nem pontosan tartalmazták.

A tipikus hibák egy része a megállapodások sablonosságából adódik. Amennyiben pl. valamennyi szolgáltatás esetében ugyanazt a megállapodást használják, esetenként elfelejtik a szolgáltatók „kiválogatni”, hogy mely szolgáltatásra kötötték meg az aktuális megállapodást. Jellemző hiba, hogy ha a fizetendő térítési díjnál egy összeg szerepel, nem lehet tudni, hogy ez az intézményi vagy a személyi térítési díj összege, a feltüntetett díj egy adagra vonatkozik-e, illetve tartalmazza-e a kiszállítás díját, amennyiben a kiszállítási díj feltüntetése megtörténik az hónapra vagy adagra vonatkozik-e. Hivatalunk minden esetben felhívta a szolgáltatók figyelmét arra, hogy a megállapodások tartalmát tegye egyedivé az adott ellátott által igényelt és számára biztosított szolgáltatásokkal és azok nyújtásának feltételeivel, valamint a térítési díj fizetési kötelezettségének szabályaival.

A Szt. 62. §-ában meghatározott rászorultság meghatározás dokumentálása a szolgáltatók döntő többségénél megtörtént. A megvizsgált helyi rendeletek egy-két esetben határoztak meg feltételként jövedelmi helyzetet, ezt a helytelen gyakorlatot Hivatalunk minden esetben jelezte a fenntartó felé és előírta a helyi rendeletek módosítását.

2009-ben a szolgáltatók vezették a Szakmai rendelet 20. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt, 4. számú melléklet szerinti igénybevételi naplót. 2010-ben a szolgáltatók többsége figyelemmel követte a jogszabály változását és január 1-je után az otthonközeli ellátásra vonatkozó igénybevételi naplót vezetik. Jellemzően településenként kerül kitöltésre, majd a hónap elteltét követően a szociális intézmény központjában összesítik. A naplók kitöltésére vonatkozóan lényeges hiányosság nem tapasztalható.

#### **4. Személyi feltételek**

Általánosan jellemző, hogy az étel kiszállítására szociális segítőket csak a nagyobb településeken alkalmaznak, egyébként a házhoz szállítást más munkakörben alkalmazott – házi gondozók – dolgozók végzik és csak igen ritkán osztott munkakörként. Ez a gyakorlat megkérdőjelezheti a gondozónők házi gondozásban eltöltött idejét és munkavégzését.

A tanyagondnokok/falugondnokok által történő házhoz szállítás esetében a munkaköri leírásaik zömmel tartalmazták ezen feladat ellátását. Az intézményekhez integráltan működő támogató szolgálatok is sok esetben részt vesznek az étel kiszállításban. A települések egy részén a kiszállítást közmunkás végzi. Hivatalunk többször kötelezte a fenntartókat szociális segítő felvételére, illetve több esetben javasoltuk az ebédkiszállítás átszervezését.

A szakképzettség területén jelentős problémák nem merültek fel, bár több esetben a munkáltató által a Szakmai rendelet 6. § (5) bekezdés alapján adott felmentések nem kerültek megfelelően dokumentálásra. A dolgozók rendelkeztek munkaköri leírással, amelyek a leglényegesebb elemeket tartalmazták, problémaként jelentkezett, hogy tartalmuk sablonos.

A szakképzett dolgozók működési nyilvántartásba történő bejelentése általában megtörtént, de több esetben elmaradt a megújítás, bár előfordult, hogy a kötelező képzéseken való részvételt nem teljesítet-



ték. A Szakmai rendelet 19. § (3) bekezdés szerinti munkáltatói igazolvánnyal a legtöbb helyen rendelkeztek a dolgozók. A szolgáltatók szinte kivétel nélkül rendelkeznek továbbképzési tervvel, bár annak tartalma nem minden esetben felelt meg a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII. 4.) SZCSM rendelet 15.§ (2) bekezdésben meghatározottaknak.

## **5. Pénzügyi feltételek**

Valamennyi vizsgált fenntartó igénybe vett állami normatív támogatást és ezzel az összeggel számolva állapították meg az intézményi térítési díjakat, tekintettel az önköltség összegére. Az intézményi térítési díjat 2009-ben – szinte kivétel nélkül mindenütt – normatíva kategóriánként állapították meg. A szociális étkeztetésben jellemzően a társult önkormányzatok fenntartják maguknak azt a jogot, hogy lakosaik számára kedvezőbb térítési díjat állapítsanak meg. Általános hibaként jeleníthető meg, hogy az önkormányzatok nem bocsátják a szolgáltató rendelkezésére a szociális ellátást érintő rendeleteik érvényes és hatályos példányát. A térítési díj általában differenciált volt a kiszállítási díjával. Az önkormányzatok által több esetben került sor minimális térítési díj alkalmazására. A térítési díj megfizetésének módja nem minden esetben felel meg a Tr-ben foglaltaknak, illetve az eltérő szabályokat nem rögzítették a megállapodásokban. Az intézmények használták a Tr. 3. számú melléklete szerinti térítési díj nyilvántartási törzslapot. A térítési díjak befizetése és a hátralékkezelés több esetben elektronikusan történt.

## **6. Ellátotti jogok érvényesülése**

Az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából a tájékoztatási kötelezettség teljesítése a legtöbb fenntartónál nem jelent problémát, az ellátottjogi képviselők neve, elérhetősége a nyitva álló helyiségekben kifüggesztésre került, de megtalálható a tanya- illetve falugondnoki gépkocsik egy részében is. Jó gyakorlatnak tartja Hivatalunk, ha az ellátott az ellátás kezdetén írásbeli tájékoztatást kapott az intézmény által nyújtott szolgáltatások köréről, azok szakmai tartalmáról, igénybe vételének feltételeiről. Szintén jó gyakorlat az ellátottjogi képviselő nevének, elérhetőségének a megállapodásban történő rögzítése. Írásban rögzített panasz elvértve fordult elő, azok kivizsgálását és dokumentálását a szolgáltatók megtették. Aki nem volt elégedett a szolgáltatással, vagy azt túl drágának tartotta, jellemzően felmondta azt. Elégedettségi vizsgálatot csak nagyon kevés szolgáltató végzett, de a visszajelzések kedvezőek voltak.

## **2.3. Családsegítés**

A szolgáltatás ellenőrzései 7 megyét érintően – Pest megye, Borsod-Abaúj–Zemplén megye, Hajdú-Bihar megye, Jász- Nagykun–Szolnok megye, Csongrád megye, Békés megye és Somogy megye – valósultak meg. Sem a területi megoszlás, sem az ellenőrzött szolgálatok száma alapján nem jelenthető ki, hogy a tapasztalatok országos szinten általánosíthatóak, mivel az ellenőrzések egy-egy megyében legfeljebb két fenntartót érintettek.

### **Az ellenőrzések általános megállapításai, tapasztalatai**

A családsegítés valamennyi önkormányzat számára kötelezően nyújtandó alapszolgáltatás a 2000 fő feletti lakosság számot meghaladó települések esetén.

A kistérségek településein jellemzően társulási formában működtetett intézményekben a települések bevonásával, együttműködésével történik a szolgáltatás biztosítása, így olyan településeken is biztosíthatóvá vált a szolgáltatás, ahol a helyi önkormányzatok által forráshiány vagy szakember hiánya miatt ez nem volt lehetséges. Egy-egy településen többnyire egy fő családgondozó végzi a szolgáltatás valamennyi tevékenységét, de így is biztosítottá válik a családlátogatás, a komplex családgondozás, a lakosok információhoz juttatása, továbbá az egyes szociális szolgáltatások összehangoltabbá tétele is megvalósult.

## 1. Tárgyi feltételek

A családsegítés szolgáltatás biztosítása a legtöbb integrált intézmény esetén a gyermekjóléti szolgáltatással közösen történik vagy az alapszolgáltatási központon belül valósul meg. A többcélú kistérségi társulások esetén a társult települések polgármesteri hivatalai biztosítanak helyiségeket, egyes esetekben csak egy-egy dolgozószobát a szolgálat munkatársa/i részére, ahol a kliensek fogadása, a tanácsadás és az esetkezelés történik. Az önkormányzati intézmények épületeinek, irodáinak akadálymentes kialakítása több fenntartó esetén pályázati forrásokból került megvalósításra vagy jelenleg történik az intézmény teljes felújítása. Az intézmények többségében az akadálymentesítés részben valósult meg, legtöbb esetben a mozgáskorlátozott vizesblokk nem került kialakításra, illetve hiányoznak a kapaszkodók, az ajtók szélessége nem felel meg a kerekesszékek közlekedők részére. Legnagyobb hiányosságok e téren a telephelyeken vagy az ellátottak számára nyitva álló helyiségek vonatkozásában tapasztalhatók, ahol a munkatársak részére a munkavégzés minimális feltételei biztosítottak, több telephelyen építészetiileg sem oldható meg az átalakítás.

A dolgozók jellemzően rendelkeznek a szakmai munka dokumentálásához szükséges tárgyi eszközökkel, az utazást segítő tárgyi feltételek ugyanakkor már változóan adóttak, integrált intézmény esetén intézményi gépjármű és szolgálati kerékpár áll a családgyógyógyók részére. Tömegközlekedés esetén az ellenőrzött szolgáltatóknál az útiköltség vagy bérletdíj minden esetben megtörténik, több fenntartó biztosít a dolgozók részére mobiltelefont, viszont kisebb településeken esetenként még a vezeték nélküli telefon biztosítása sem megoldott.

A munkaruha juttatás biztosítása megyénként és intézményenként eltérő, valamennyi ellenőrzött szolgáltatás esetén biztosít a fenntartó pénzübeli hozzájárulást, ennek összege ugyanakkor nem egységes, általában 5 000 Ft–60 000 Ft közötti összegben történik. Nagyobb eltérés tapasztalható a többcélú kistérségi társulások, mikro-társulások esetén, ahol az adott települések önkormányzatai által biztosított a munkavállalók alkalmazása és juttatásainak biztosítása egyaránt.

## 2. Intézményi dokumentációk

Az ágazati regiszterrel kapcsolatban, összességében megállapítható, hogy 2009. és 2010. év során már kevés esetben fordul elő a jelentési kötelezettség elmulasztása, jellemzőbbek azon esetek, amikor a jelentési kötelezettségének nem tudott eleget tenni a fenntartó hibás rögzítés miatt, vagy a jelentések véglegesítése nem történt meg a rögzítés során, emiatt nem jelent meg a publikus portálon a szolgáltatásra vonatkozó információtartalom.

A működési engedélyk a vizsgált szolgáltatóknál megfeleltk a hatályos jogszabályi előírásoknak. Több fenntartó azonban csak határozott időre rendelkezett működési engedéllyel a tárgyi feltételek vagy a szakképesítés hiánya miatt. Tanúsvánnyal többségében rendelkeztek az intézmények, alapszolgáltatási központok.

Az önkormányzati fenntartású intézmények, társulások rendelkeztek alapító okirattal, amelyek nevesítettk a családsegítő szolgáltatást is. A szervezeti és működési szabályzatok általában áttekinthetők voltak, jól felépített formában tartalmazták a jogszabályok által előírtakat, speciálisan az intézmény szervezeti egységeinek szakmai tartalmát, azonban kevésbé fogalmazták meg a szervezetek közötti feladatmegosztást és felelősségi rendszereket, továbbá nem minden esetben tartalmaztak szervezeti ábrát.

A szakmai programok esetén nagyon eltérők az ellenőri tapasztalatok. A többcélú kistérségi társulásoknál több intézmény működtetése esetén a programok sem tartalmi elemeikben, sem szerkezetükben nem egységesek. Több intézményben egységes szerkezetben, valamint a szolgáltatásra vonatkozóan külön-külön is elkészültek, utóbbiak tartalmukban részletesebbek és kidolgozottabbak voltak. Jellemző

hiányosság, hogy a szolgáltatás megkezdésének a megvalósítás várható következményeinek, eredményességének, az ellátó-rendszerben betöltött szerepének és hatásának értékelését, a más intézményekkel történő együttműködés módját kevésbé, vagy egyáltalán nem tartalmazták. A dokumentum és mellékletei aktualizálása esetenként elmaradt. Az integrált intézmények a Szakmai rendeletben előírtak alapján rendelkeztek házirendekkel, amelyek az egyes szakmai egységekre külön-külön készültek el, így a vizsgált szolgáltatások szinte mindegyikében fellelhetők voltak a családsegítő szolgáltatásokra vonatkozóan is.

Szabályzatokkal rendelkeztek az intézmények, amelyek vonatkoznak a családsegítő szolgálatokra is. A munkavédelmi és tűzvédelmi szabályzatot folyamatosan frissítik a szakemberek, de az egyéb szabályzat esetén általában elmarad az aktualizálás. Hiányosság, hogy a munkaruha juttatás szabályozása kevés intézménynél történik meg, vagy a szabályzatban rögzítettek nem azonosak a ténylegesen biztosított juttatásokkal. A szolgáltatás biztosításához szükséges egyéb szabályzatok közül több szolgáltató rendelkezett adatvédelmi és etikai szabályzatokkal is.

### **3. Ellátotti dokumentációk**

A személyes szociális gondoskodásban részesülő személyekről vezetett nyilvántartással kapcsolatban a leginkább eltérő a szolgáltatók által alkalmazott gyakorlat, 2010. évben pedig felmerült a nyilvántartás szükségességének kérdése is, kizárólagosan a családsegítés szolgáltatást illetően. Az Szt. 20. §. szerint a személyes szociális gondoskodásban részesülő személyekről az ellátó szociális intézmény vezetője nyilvántartást vezet, a 24.§. (1) bekezdése szerint a nyilvántartásban kezelt adatokat természetes személyazonosító adatok nélkül statisztikai célra felhasználhatják, illetőleg azokból statisztikai célra adatot szolgáltathatnak. A családsegítés szolgáltatásra vonatkozóan sem rendezik a jogszabály eltérően, ezért Hivatalunk álláspontja szerint a nyilvántartási kötelezettség alól nem mentes a szolgáltató. A vizsgált szolgáltatók esetén a nyilvántartás vezetése megtörtént, azonban tartalmukban eltérőek, hiányosak voltak. Társulásban működő szolgálatok esetén a nyilvántartás településenként vagy célcsoportonként – RÁT, RSZS, önkéntes – került vezetésre, illetve a szolgáltatók egy részénél évente feleslegesen megtörténik a folyamatban lévő esetek átvezetésével. Formailag jellemző a fűzött, sorszámozott, hitelesített dokumentum. A magas kliensszámú és széles körű szolgáltatást biztosító intézmények már bevezették az elektronikus nyilvántartás vezetését is, amelyből naprakész adatok, elemzések, statisztikák és különböző kimutatások készíthetők, azonban ez a gyakorlat még nem széleskörű a szolgáltatóknál.

A Szakmai rendelet 32. § (1) bekezdésében előírtak alapján a szolgáltatók együttműködési megállapodást kötnek az igénybevevőkkel. Az együttműködésben résztvevők köre: családsegítésben részesülő esetvezetést igénylő önkéntes kliens, az aktív korú nem foglalkoztatott rendszeres szociális segélyezettek, adósságkezelési tanácsadásban résztvevők köre. Az együttműködési megállapodások típusaiban többségében speciálisak, külön kerülnek megkötésre a szolgáltatást önkéntesen igénybe vevő ellátottak, valamint a rendszeres szociális segélyezett ellátottak esetén a beilleszkedést segítő programban való részvételre, továbbá az adósságkezelési tanácsadásban és programban történő aktív együttműködésre. Olyan eset nem fordult elő az ellenőrzötteknél, hogy megállapodás nélkül nyújtották volna a szolgáltatást a fenti célcsoport részére. A megállapodások tartalmi elemei a jogszabályi minimum követelményeknek megfeleltek, azonban az együttműködésre kötelezettek esetén a megállapodások többségében nem került rögzítésre az együttműködés megszüntetésének módjaira, az együtt nem működés tartalmára vonatkozó szabályozás, továbbá a megszüntetéshez kapcsolódó szankciók. A tájékoztatás a szankció módjáról sem jelenik meg a megállapodásokban, ezáltal az együttműködésben kötelezett nem válik motiválttá a közösen meghatározott célok elérésében, a felelőssége, tevékenysége nem kap hangsúlyt az együttműködésben, valamint a szolgáltató sem határozza meg azokat a szükséges kereteket, amelyen belül felmondhatja az együttműködést a kötelezett személlyel. Azon szolgáltatók esetén, ahol a megállapodások csak formai jellegűek, pl. csak az esetenaplóban kerülnek rögzítésre és nem adják át a kliens

részére, vagy nem történik megfelelő szintű együttműködés a települési önkormányzatokkal, maga a beilleszkedést segítő program is csak formálisnak tekinthető, hatékonysága is kétséges lehet. A forgalmi naplók vezetése a szakmai tartalom és információ tekintetében kitöltött és formailag is megfelelő volt, amely többségében sorszámozott, lefűzött. Az esetenaplót szintén vezetik a szolgáltatók, amelyek belső tartalmukban eltérőek, a szakmai tevékenység és a rögzített információ tartalmát tekintve egyaránt. Több szolgáltató rendszeres kapcsolatot tart a módszertani intézménnyel, ahol szakmai ajánlások segítségével folyamatosan aktualizálják a dokumentációk vezetését, új szolgáltatáselem bevezetésénél további dokumentumok is beépítésre kerülnek a naplókba, amely által folyamatában követhető a gondozás komplexitására vonatkozó valamennyi szükséges információ. Ugyanakkor a társulás településein nyújtott „egyszemélyes” szolgáltatók esetén jellemzőbb a dokumentáció minimális vezetése, ugyanis más szükségletekre épül a szolgáltatás nyújtás a kliensek tekintetében.

#### **4. Személyi feltételek**

A szolgáltatóknál foglalkoztatottak száma az előírt szakmai létszámnak többségében megfelelő volt. A családgondozók szakképzettsége az 50%-os mértéket minden szolgáltatónál elérte, de a családgondozói munkakörben foglalkoztatott dolgozók nem mindegyike rendelkezett a munkakör betöltéséhez szükséges szakképesítéssel, pl.: a nyelvvizsga hiánya miatt még nem rendelkezett diplomával a munkavállaló, vagy középfokú végzettséggel rendelkező dolgozó családgondozóként állt alkalmazásban. Adósságkezelési tanácsadást végző családgondozók közel fele rendelkezett speciális képesítéssel.

A dolgozók rendelkeztek személyre szóló munkaköri leírással, amelyek többségében tartalmazták a szükséges tartalmi elemeket. Néhány fenntartó esetén hiányosságként jelentkezett, hogy a munkaköri leírások nem rögzítették a munkavégzés pontos megjelölését, a munkakör betöltésének követelményeit, a szükséges szakmai kompetenciákat, a helyettesítés rendjét. A szakképzett dolgozók működési nyilvántartásba történő bejelentése minden esetben megtörtént, a szolgáltatók rendelkeztek továbbképzési tervvel, a dolgozók teljesítették továbbképzési köteleességüket.

#### **5. Pénzügyi feltételek**

Valamennyi vizsgált fenntartó igénybe vett állami normatív támogatást, de az önköltség számítás nem minden fenntartónál történt meg a szolgáltatás tekintetében, hivatkozva a térítésmentességre.

#### **6. Ellátotti jogok érvényesülése**

A tájékoztatási kötelezettség teljesítése valamennyi ellenőrzött szolgáltatás esetén biztosított volt, kivéve azon eseteket, ahol az önköltségszámítást nem végezték el, így a szolgáltatást igénybevevők felé sem valósult meg az önköltségről történő tájékoztatás. Az ellátottjogi képviselők neve, elérhetősége a szolgáltató székhelyén, telephelyén, valamint a nyitva álló helyiségekben is kifüggesztésre került, gyermekjóléti szolgáltatás együttes biztosításakor a gyermekjogi, valamint a betegjogi képviselők elérhetőségei is láthatóak voltak. A kliensek egyéb tájékoztatása igen széles spektrumban biztosított a szolgáltatók részéről, amely faliújságon, szórólapokon, színes kiadványokon keresztül biztosított, de speciális célcsoportok részére szolgáló információk, tájékoztatók is megtalálhatók a szolgáltatóknál.

Panaszkezelés formáját, módját a szolgáltatók ismerik, de írásban rögzített panasz nem jellemző a szolgáltatással kapcsolatban. Szt. 94/E. § (14) bekezdése alapján az intézményvezető tizenöt napon belül köteles a panasztevőt írásban értesíteni a panasz kivizsgálásának eredményéről. Amennyiben az intézményvezető határidőben nem intézkedik, vagy a panasztevő nem ért egyet az intézkedéssel, az intézkedés kézhezvételétől számított nyolc napon belül a fenntartóhoz fordulhat jogorvoslattal. A vizsgált szolgáltatók esetén egy esetben fordult elő panaszbejelentés, amely kivizsgálása megtörtént, erről a kliens írásban is tájékoztatást kapott. Szóban jelentkező problémák több esetben fordultak elő, amelyek főként a szociális juttatások,

segélyezések hiányosságát érintették, vagy amelyek nem a családsegítők kompetencia körébe tartoztak. A fenntartó, az ellátottjogi képviselő vagy a hatóságok felé panasszal a kliensek nem éltek egy vizsgált szolgáltatás esetén sem. Néhány szolgáltató esetén kihelyezésre került „Panaszláda” is, de a gyakorlatban nem jellemző, hogy a szolgáltatást igénybe vevők éljenek ezzel a panaszérvényesítési lehetőséggel.

Tartási, életjáradéki és öröklési szerződés tilalma a legtöbb szolgáltatásban foglalkoztatott dolgozóval megismertetésre került, kevesebb esetben ezt a munkaköri leírás tartalmazta, jellemzőbben inkább az Etikai Kódex által, amely tudomásul vétele írásban nem került dokumentálásra, valamint tartalmában sem teljesen fedi le a Szakmai rendeletben foglaltakat, ezért javasolta Hivatalunk az írott formában történő rögzítést és tudomásul vételét valamennyi szolgáltatásban foglalkoztatott vonatkozásában. Elégedettségi vizsgálatot csak két szolgáltató végzett, ahol a visszajelzések pozitívak voltak. Jellemzően szóbeli visszajelzések érkeznek, amelyek konkrét segítséghez, vagy konkrét családgondozó személyéhez fűződnek.

## 7. Szakmai jellemzők

A szolgáltatók működtetik a veszélyeztetettséget és krízishelyzetet észlelő jelzőrendszert. A jegyző, továbbá a szociális, egészségügyi intézmények, a gyermekjóléti szolgálat, a pártfogói felügyelői és a jogi segítségnyújtói szolgálat jelzi, a társadalmi szervezetek, egyházak és magánszemélyek jelezhetik a családsegítésnek, ha segítségre szoruló családról, személyről szereznek tudomást. A szolgáltatók részéről kapott szóbeli tájékoztatás szerint, valamint az erre vonatkozó dokumentációk alapján eltérő gyakorlatok és együttműködések jellemzők. Azon térségekben, ahol a családsegítő szolgálatok személyes, napi kapcsolatban állnak a jelzőrendszerben résztvevő szervezetekkel, intézményekkel, hatóságokkal, ott nem formálisan, hanem megfelelő szintű hatékonysággal működik a jelzőrendszer, főként a fiatal korosztályok, a gyermekek érdekében történtek komoly intézkedések, de több esetben megelőző tevékenységre is volt példa. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy talán a legvesélyeztetettebb térségekben működik kisebb hatékonysággal – mind a szolgáltató, mind a jelzéssel élők részéről – az együttműködés.

Az Szt. 64. § (4) bekezdése által nevesített tevékenységeket valamennyi szolgálat biztosítja, hangsúlyában eltérő módon, tekintettel a kliensek által „felkínált” problémákra, valamint a munkatársak felkészültségére, speciális ismereteire. Biztosítják továbbá az általános szolgáltatásokat a Szakmai rendelet 30. § (2) bekezdése alapján. Néhány szolgálatnál nem biztosított a jogi vagy a pszichológiai tanácsadás, továbbá nem valósul meg a közösségi szociális munka és a csoportos, terápiás programok szervezése sem, amely komoly szakmai hiányosságnak tekinthető.

Az esetmegbeszélés többnyire biztosított a munkatársak részére, de nem minden esetben tölti be a szerepét, formalitása okán. Szupervíziót csak egy ellenőrzött szolgálat biztosít, heti rendszerességgel. Az egyik, kiemelkedően magas színvonalon működő szolgálat esetén az alapfeladatokon túl az ügyfelek szükségleteihez igazodva egyéni és csoportos programokat, terápiás csoportokat szerveznek, 54 különböző csoport működött 2009. évben. A kötelező tanácsadásokon túl egyéb forrásokból és önkéntes segítőkkel – védőnő, pszichiáter, gyógypedagógus, addiktológus – együttműködve további speciális szolgáltatásokat biztosítanak. Az aktív korú nem foglalkoztatottak vonatkozásában a Munkaügyi Központtal szoros az együttműködés, az érintett ügyfelek közel 60%-át lehetett visszahelyezni a munkába.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a családsegítés szolgáltatás biztosításához az ellenőrzött intézményekben jellemzően hiányosak a munkatársak közvetlen munkavégzéséhez rendelt tárgyi feltételek. Bár dokumentációs hiányosságok előfordulnak, de azok nem jelentősek, korrigálhatóak, a személyi feltételek összességében megfelelőek, esetenként a szakképzettségi hiányosságok pótlása szükséges, ellátotti jogok nem sérülnek, a tájékoztatás módja megfelelő. A szolgáltatás szakmai tartalma igen változatos képet mutat, esetenként hiányoznak a szakmai minimum követelmények is, míg más szolgálat példaértékű, és kimutathatóan eredményes szakmai munkát végez.

## 2.4. Házi segítségnyújtás

A Hivatal 2009. és 2010. évi ellenőrzései között kiemelt szerepet kaptak az alapszolgáltatások, azon belül 2009-ben a házi segítségnyújtás és a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás szakmai ellenőrzései. 2010. évben az ellenőrzési területek a társulási fenntartásban működő intézményekre fókuszáltak, jellemzően megyénként egy-két kistérségi többcélú társulás által fenntartott intézményrendszer és intézményfenntartó társulás vizsgálatára került sor.

A 2009. évi ellenőrzések alapját adta, hogy a házi segítségnyújtás valamennyi önkormányzat számára kötelezően nyújtandó alapszolgáltatás, szakmai szabályai 2006. évben változtak lényegesebben utoljára, így a megfelelő gyakorlat kialakítására elegendő idő állt a szolgáltatók rendelkezésére. Az ellenőrzések oka volt továbbá, hogy megjelentek a szolgáltatási piacon olyan szervezetek, amelyek rövid idő alatt nagyszámú ellátottat „gyűjtöttek”, jelentősen növelve a kifizetett normatív állami támogatás összegét. További ok, hogy új szabályként jelent meg a gondozási szükséglet vizsgálat bevezetése 2008. évtől, amely kapcsán szükségessé vált az e téren megjelenő tapasztalatok összegzése, illetve a gondozási szükséglet nélküli – átmeneti jelleggel vagy halaszthatatlanság okán – ellátás nyújtás indokoltságának ellenőrzése. Végül, de szintén meghatározó indoka volt a vizsgálatoknak annak ellenőrzése, hogy a korábban jelzőrendszeres házi segítségnyújtást biztosító szolgáltatások körében sikerült-e megvalósítani az 1:3-as arányt és a házi segítségnyújtást is megszervezni, amelynek végső határideje 2008. december 31-e volt.

A 2010. évi ellenőrzések során a házi segítségnyújtás továbbra is kiemelt ellenőrizendő szolgáltatás maradt, mivel az előző évi tapasztalatok sok szabályozási és működési anomáliát tártak fel. Az ez évi ellenőrzések vizsgálták a finanszírozási változás miatt megjelent otthonközeli ellátás dokumentálásának szabályszerű megvalósítását. Az FSH ellenőrzéseinek indoka volt továbbá, hogy a Magyar Államkincstár ellenőrzései során a házi segítségnyújtás során ellátható tevékenységek körét pénzügyi megközelítésben értékelte, amely nem feltétlenül esett egybe a szakmai szükségesség indokával.

A 2009. évben az ellenőrizendő szolgálatok kiválasztásában egyes nagy fenntartók, valamint az év második felében mellettük a kistérségi illetve intézményfenntartó társulások kerültek előtérbe, majd a tapasztalatok alapján és az arányosság szempontjai miatt 2010. évben az önkormányzati típusú fenntartók. A 2009. évi ellenőrzési tapasztalatok a társulások tekintetében sok feszültséget hordoztak, de az ellenőrzések száma alapján nem lehetett azt reprezentatívnak tekinteni. A kistérségi többcélú társulások, illetve az intézményfenntartó társulások számának emelkedése, illetve a létrejöttük óta eltelt néhány év elegendő időnek tűnt az egységes szakmai elvek és irányítási formák kialakítására. Mivel a társulásokba jellemzően a szociális alapszolgáltatásokat vitték be az önkormányzatok egyes gyermekjóléti és oktatási, esetleg egészségügyi feladatok mellett, így a társulás által fenntartott intézmények teljes körű ellenőrzésében minden esetben volt házi segítségnyújtás is. Az ellenőrzések a fenntartók/intézmények valamennyi szolgálatára, illetve nyitva álló helyiségére kiterjedtek. Sajátos helyzet alakult ki az egyik nagyfenntartónál, ahol a fenntartó pénzügyi nehézségei miatt az ellenőrzés felfüggesztésre került, majd lezárását a részlegesen elvégzett ellenőrzések alapján lehetett megtenni.

2009. évben az önkormányzati/kistérségi fenntartású intézményekkel együtt az ellenőrzött szolgáltatások száma közel 150 volt, 2010. év első felében már több mint 100 házi segítségnyújtás, illetve jelzőrendszeres házi segítségnyújtás ellenőrzésére került sor. A vizsgálatok szinte kivétel nélkül minden megyét érintettek, valamint több típusú fenntartót. Az összesen ellenőrzött szolgálatszám nagyságrendje, illetve a területi megoszlás megalapozza, hogy a tapasztalatainkat általánosnak és országosnak lehessen tekinteni. Az ellenőrzésre minden esetben központi, egységes szempontrendszer alapján került sor. Lehetőség szerint az engedélyező hatóságok előzetes értesítése mellett, és bevonásával folytak a vizsgálatok. Több esetben került sor szociális igazgatási bírság kiszabására, amelyről a szankciók körében lesz szó bővebben.

Előljáróban és összességében az állapítható meg, hogy a házi segítségnyújtás körében igen széles skálán mozog a szolgáltatás szakmai tartalma, hiányoznak a szakmai minimum követelmények, a gondozási szükséglet vizsgálatok eltérő értékeléseket tartalmaznak, az újonnan felvett ellátottak igen magas százalékának 1 órás szükségletet állapítottak meg. A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás esetén a korábban ilyen szolgáltatást nyújtók részére előírt kötelező házi segítségnyújtás megszervezése sok szakmai hiányosság mellett történt meg. Az önkormányzati fenntartású szolgálatok esetén – bár már hosszú évtizedek óta nyújtják az ellátást – a szakmai szabályok, új követelmények érvényesülése alacsony szinten valósult meg.

## **1. Tárgyi feltételek**

A szolgáltatások részére biztosított épületek, irodák az önkormányzati intézmények esetén döntően a nappali ellátásokhoz használt klub helyiségeiben kerültek kialakításra, amelyekben gyakorlatilag a gondozók az adminisztrációs tevékenységüket végzik. A nem állami, egyházi fenntartók esetén kisebb irodák bérlésével vagy meglévő nappali intézményeik melletti elhelyezéssel oldják meg a feladatokat. A szolgálatok ilyen módon történő elhelyezésében a legnagyobb hiányosság az épületek, irodák akadálymentesítésének az elmaradása, amin belül a rámpa és a küszöbnélküliség már megoldott a legtöbb helyen, de a mozgáskorlátozott vizesblokkok kialakítása jellemzően még nem történt meg és sok helyen építészetiileg is nehéz megoldani. Többen felvetették, hogy egyáltalán szükséges-e és amennyiben igen milyen mértékű akadálymentesítésnek kell, hogy megfeleljen egy olyan nyitva álló helyiség, amelyet gyakorlatilag csak irodaként használnak, ellátottak nem keresnek fel. Hivatalunk álláspontja szerint az, hogy az ellátottak/hozzátartozók most nem keresik fel a szolgálatot, nem jelenti azt, hogy ez változatlanul így marad. A jelenlegi jogszabályok nem adnak felmentést, és az akadálymentesítési határidő 2010. illetve 2012. december 31-e. Az irodák a szükséges technikai felszereltséggel rendelkeznek, már csak elvétve van olyan szolgálat, ahol nincs számítógép és internet csatlakozás, az is jellemzően a kistelepüléseken működő szolgálatoknál.

A gondozók részére biztosított tárgyi feltételekben a legnagyobb eltérések és hiányosságok a munkaruha juttatásban vannak. A jogszabályok nem rögzítik, hogy mi a kötelező, így jellemzően vagy köpenyt, vagy pólót kapnak a gondozók, a felső ruházat, kabát, cipő, esőkabát csak ritkán található, mint juttatás. A gondozáshoz szükséges eszközök közül a gumikesztyű és a maszk biztosítása általános, de a vérnyomás vagy vércukormérő már nem ilyen elterjedt vagy pl. több gondozónak van egy-egy készüléke. Az egyéb eszközök, így a hajszárító, porszívó nem jellemző, általában az ellátottak háztartási eszközeit használják a gondozók. Az ellátottak otthonába történő eljutás döntően kerékpárral történik, amely a szolgálatok közel felénél a fenntartó tulajdona, a többi esetben saját kerékpárt használnak a gondozók, azonban ilyenkor a fenntartók a javítás költségeihez hozzájárulnak. A gépkocsi használat általában csak a vezetők vagy olyan gondozók részére biztosított, akik települések között is mozognak. Nagyobb városokban általános a tömegközlekedési bérlethez történő hozzájárulás, vagy teljes összegének megfizetése.

## **2. Intézményi dokumentációk**

A jogszabályok változása a korábban kiadott működési engedélyeket jelentősen módosította. Az egyik változás volt a 174/2009.(VIII.29.) Korm. rendelet új szabályai az ellátási terület vonatkozásában, amely azt négy szomszédos kistérségre szorította, valamint előírta, hogy a működési engedélyben rögzíteni kell az ellátható személyek számát is, azaz a férőhelyszámot. A férőhely szám meghatározása a 2009. szeptemberben meglévő dolgozói és ellátotti létszám alapján történt meg és ahol határozott időre, 2010. december 31-ig kiadott működési engedélye van a szolgálatnak, ha határidőre nem teljesít a csökkentett ellátotti létszám kerül meghatározásra. A másik változás 2010. január 1-től, hogy az egy gondozó által ellátható ellátottak maximális számát a korábbi 6 fő helyett 9 főre emelték. Az ellenőrzések tapasztalatai szerint a működési engedélyek felülvizsgálata jellemzően határidőre megtörtént és a szükséges tartalmi kellékeket rögzítették az engedélyező hatóságok.

Az önkormányzati fenntartású intézmények rendelkeztek alapító okirattal, amelyek már a költségvetési szervekre vonatkozó új szabályoknak megfelelő tartalommal készültek el. Volt azonban néhány önkormányzat, ahol az alapító okirat, a helyi rendelet, és az intézmény szervezeti és működési szabályzata vagy a társulási megállapodás nem volt összhangban.

A szervezeti és működési szabályzatok általában több területet szabályoztak, terjedelmesek voltak és keveredtek benne a szakmai programba tartozó elemek, még az egyszerű felépítésű intézmények esetén is bővebb szabályokat alkottak, de azok nem a szervezetre és annak működésére vonatkoztak.

A szakmai programok is változatos képet mutattak. A nagy fenntartók körében kidolgozottabb, a jogszabályoknak megfelelő szerkezetű szakmai programok készültek, míg az önkormányzati körben döntően a vonatkozó jogszabályi szövegek kerültek átírásra. A szakmai programok csak kevés esetben nem követik a vonatkozó jogszabályban előírtakat. A legjellemzőbb hiányosság a szolgáltatás megvalósítása eredményességének, az ellátórendszerben betöltött szerepének és hatásának hiányos értékelése vagy elnagyoltsága volt. Több esetben az SZMSZ mellékleteként kezelték a szakmai programot. Ebből arra lehetett következtetni, hogy a szolgáltatók/intézmények nem a szakmai programot tartják a működés alapvető irányait, a szolgáltatások tartalmát meghatározó dokumentumnak, és így a frissítése, felülvizsgálata csak akkor történik meg, ha a működési engedélyezési eljáráshoz kell azt csatolni. Előfordult, hogy a központilag készített szakmai programot a területi vezető gondozók adaptálták, de olyan esettel is találkoztunk, hogy a területi munkát végzőknek nem állt rendelkezésére a fenntartó által jóváhagyott, a módosításokat tartalmazó szakmai program, vagyis nem az aktuális szakmai program alapján végezték a gondozási tevékenységüket. Több esetben a szolgáltatóknál nem volt fellelhető a fenntartó által jóváhagyott, záradékolt szakmai program, vagy éppen folyamatban volt új készítése. A fenntartói záradék, jóváhagyás nélküli szakmai programok hitelessége megkérdőjelezhető.

Az intézményekre vonatkozó szabályzatokkal rendelkeztek az érintettek, azonban több esetben azok aktualizálása elmaradt. A pénzügyi szabályzatok döntően csak a pénztári ki és befizetésekkel, a házi pénztár kezelésére vonatkozó pénzügyi szabályokat rögzítették, de alig volt szolgálat, ahol az ellátottaktól átvett pénzeszközök útjának és az átvétel és elszámolás dokumentálására kitértek volna. Hivatalunk minden esetben javasolta, hogy az ellátottak otthonában történő pénzmozgások követhetőség és elszámolására vonatkozó eljárások kerüljenek bele a szabályzatokba, amelyeket olyan módon alakítanak ki, hogy mind az ellátott, mind a szolgáltató részéről zárt legyen a rendszer és ne legyen visszaélésre semmilyen lehetőség. Ilyen elszámolási területek lehetnek pl. a térítési díjak beszedése, a bevásárlásra átvett összegekkel való elszámolások. Ez a hiányosság nemcsak a házi segítségnyújtásnál, hanem valamennyi, az ellátott otthonában történő ellátás esetén igaz volt. A tűzvédelmi és munkavédelmi szabályzatokat általában szakemberek készítették, de csak nagyon kevés helyen vették figyelembe a szolgáltatás sajátosságait, így a szabályzatok az általános, több esetben az ellátáshoz egyáltalán nem kapcsolódó előírásokat rögzítették.

### **3. Ellátotti dokumentációk**

Az ellátásra vonatkozóan az igénylők kivétel nélkül a jogszabályban rögzített formájú kérelem nyomtatvány kitöltésével kérelmezik az ellátást. A „B” és „C” lapok kitöltése megtörtént, bár az egyik kiemelt fenntartónál a „B” lapot nem az ellátott háziorvosa, hanem a bentlakásos intézmény orvosa állította ki, jogszerűtlenül. Több településen jelezték, hogy a háziorvosokkal az együttműködés nem felhőtlen, nagyon nehezen adják ki az igazolást, vagy az az ellátott tényleges állapotát nem tükrözi. Természetesen volt követendően jó példa is az együttműködésre, ahol az orvos, illetve az asszisztense a házi gondozóval együtt megy ki az első alkalomkor, hogy a gondozási-ápolási feladatokat egyeztessék.

Az ellátottakról vezetett nyilvántartás adattartalmából legtöbbször hiányzott a nem magyar állampolgárokra vonatkozóan a tartózkodás jogcíme, illetve a legközelebbi hozzátartozó esetén a rokoni kap-



csolat, bár az is tény, hogy elvéve fordult elő a szabad mozgás jogával rendelkező ellátott. A nyilvántartások vezetése általában pontos volt, bár kitöltése nem mindig mutatott napra készségeket. A fűzött, sorszámozott, hitelesített feltételnek jellemzően megfeleltek a nyilvántartások 2009. évben. 2010-ben az Ir. ezen szabálya hatályon kívül került, így a nyilvántartás ezen formai kellékeit nem lehet követelményként, hanem csak javaslatként előírni a szolgáltatóknak. Az elektronikus nyilvántartás nem terjedt még el a szolgáltatóknál, de több szolgáltató a papíralapú mellett, saját munkája megkönnyítése céljából, párhuzamosan alkalmaz elektronikus nyilvántartó rendszert is.

Az értesítés kötelezősége megszűnte ellenére a legtöbb szolgáltató továbbra is alkalmazta ezt a formát az ellátás biztosításáról. Igen gyakran hiányzott azonban az értesítés átvételének igazolása. Több esetben az értesítés a fizetendő térítési díj mértékéről és a fizetés módjairól bővebb információkat tartalmazott, mint a megállapodás.

Az egyszerűsített előgondozási lapok kitöltése megtörtént, azonban azok szakmai tartalma szinte minden ellenőrzött szolgáltatósnál hiányos volt. A dokumentumok gyakorta szűkszavúak voltak, egy-egy szavas minősítést tartalmaztak, amelyek nem minden esetben tükrözték az ellátott aktuális állapotát. Összevetve a B lapot, az iratokban esetlegesen található orvosi leleteket, illetve a későbbi gondozási tervet, érzékelhető volt, hogy az egyszerűsített előgondozások egy része felszínes. Az igen eltérő színvonal egyik oka volt, hogy több esetben szakképzetlen gondozók végezték az előgondozást, majd készítették el az egyéni gondozási terveket. Szerencsés lenne, ha jogszabály rögzítené, hogy előgondozást és az egyéni gondozási tervet csak szakképzett dolgozó készítheti el. A gondozási szükséglet kezdeményezésére vonatkozó kérelem kitöltése az előgondozás során jellemzően megtörtént.

Az ellátottakkal megállapodások megkötésére került sor, csak elvéve fordult elő, hogy megállapodás nélkül nyújtották a szolgáltatást. A megállapodások tartalmi elemei a jogszabályi minimum követelményeknek megfeleltek, azonban a biankó megállapodás minták kitöltése sokszor volt felületes, pontatlan, nem tartalmazott minden szükséges adatot.

A fenntartók szinte minden ellenőrzött intézménynél/szolgálatnál éltek az Szt. 63.§ (8) bekezdésében foglalt legfeljebb három hónapos felvétel lehetőségével gondozási szükséglet vizsgálat nélkül. Mind az állami, mind a nem állami körben az a tapasztalat, hogy az ellátásba kerülők mindegyike a kivételes helyzetként szabályozott módon kezdi az ellátásban részesülését, még akkor is, ha sem a kérelem, sem az előgondozás dokumentumai nem tartalmaztak olyan információt, amely alapján az azonnali szolgáltatásnyújtás indokolt lett volna. Ezzel a könnyítéssel a gyakorlat nem igazolta a jogalkotói szándékot, hogy a súlyos állapotú és ténylegesen azonnali ellátást igénylők esetén lehessen a szolgáltatást azonnal nyújtani, a hosszadalmas eljárási procedúra nélkül. A tapasztalatok alapján az igénybevételi eljárás során a kivételes szabály vált az általánossá és szinte az a ritkább eset, hogy valaki úgy kerül gondozásba, hogy előzetesen megkéri a gondozási szükséglet vizsgálatot és a szakvéleménye is rendelkezésre áll. A gondozási szükséglet nélkül átmeneti időre felvett ellátottakkal néhány esetben határozatlan időre kötötték a megállapodást, azonban a nemleges gondozási szükséglet vizsgálat megérkezését követően az ellátást azonnal megszüntették, nem biztosítva az ellátást a felmondási idő alatt, mivel felmondási időt sem biztosított a szolgáltató. Jellemzően azonban határozott időre kötik a megállapodásokat, azonban ezen esetekben is a felmondások jogszerűsége nem volt biztosított az elutasított gondozási szükségletet követően.

Ugyan a jogszabály nem írja elő, de az ellátásra vonatkozó lényeges tartalmi elem, hogy az ellátott milyen időtartamú gondozási szükségletet kapott, és ő ebből hány órát kíván igénybe venni. Ezek az adatok azonban a megállapodásokban nem szerepeltek, de egyes fenntartók külön nyilatkoztatták az ellátottat az általa kért óraszámáról, illetve rögzítették, amit a szolgáltató biztosítani tudott, amelyet az ellátotti iratok tartalmaztak.

A fenntartók a gondozási szükséglet vizsgálatot minden esetben megkérték, amely általában időben megérkezett, a három hónapos időtartamon belül, kivéve 2008. első félévében. Ha csúszott az eredmény megküldése, akkor jellemzően az ellátást megszüntették és a szakvélemény megérkezéséig ismét gondozásban vették az ellátottat, mint új kérelmezőt. Általános tapasztalat, hogy nagyobb városokban a szakvélemény megérkezése hosszabb időt vett igénybe, valamint a gondozási szükségletet vizsgáló bizottság összetételében nem feltétlenül szerencsés, hogy az önkormányzati fenntartású intézmény képviselője is tag, mivel így nem biztosítható a teljes pártatlanság és összeférhetetlenség.

A határidő be nem tartása a bizottságok részéről a fenntartókat több vonatkozásban is sújtotta. Egyrészt az ellátottakkal fel kellett mondani a megállapodást, bizonytalanságot okozva ezzel az ellátott életében, másrészt a MÁK 2008. évi ellenőrzési során az ismételt ellátásba vételeket nem fogadta el gondozási időként, így jelentős visszafizetési kötelezettsége keletkezett a fenntartóknak. Tekintettel arra, hogy 2009. év ősze óta a vizsgálatok díját a fenntartók fizetik, joggal várják el, hogy a bizottság a rendelkezésére álló határidőn belül készüljön el a szakvélemény. Az ellátottak állapota és helyzete, önellátó képessége alapján nagy eltéréseket lehetett tapasztalni a megállapított óraszám tekintetében, ami azt is jelenti, hogy a bizottságok nem egységes megítélést alkalmaztak. Módosításra szorult ugyanakkor az értékelés alapját jelentő pontrendszer is, mivel az egy órás gondozási időt szinte minden idősebb vagy valamilyen krónikus betegségben szenvedő személy megkapja. Több esetben félig lebénult, ágyban fekvő ellátott is 1 órát kapott és az is, aki gyakorlatilag teljesen önellátó volt, bár több évtizede cukorbeteg. Valamennyi ellenőrzött szolgálat vonatkozásában igaz, hogy a házi segítségnyújtást igénybe vevők 85-90%-a csak egy órás gondozási szükséglettel rendelkezett. Indokolt lenne a vonatkozó jogszabály felülvizsgálata, mind az eljárási, mind az értékelési szabályok tekintetében.

Az egyéni gondozási tervek általában határidőn belül elkészültek, azonban azok tartalma nagyon sok szakmai kifogás alá esett. A tervek sablonosak voltak, bizonyos szófordulatok váltogatták egymást, de az ellátott állapotához, szükségleteihez kevésbé igazodtak. Több esetben a célok és az igények felcserélődtek vagy a módszerek nem feleltek meg az adott gondozási folyamatnak. Az egyszerűsített előgondozás, az orvosi leletek és a gondozási terv több esetben nem alkottak szakmailag szerves egységet, sőt nem egyszer egymásnak ellentmondó tartalmat hordoztak. Abban az esetben, ha szakképzett dolgozók készítették a terveket, vagy amikor a vezető gondozó kellő figyelemmel volt a szakmai tevékenységre nem voltak kirívó esetek. Azoknál a szolgálatoknál, ahol a házi segítségnyújtásnak volt más előzménye, mint szolgáltatásnak – pl. támogató szolgálat, közösségi ellátás – ott a gondozási tervek szakszerűbbek, bár esetenként az előző szolgáltatás specialitásait indokolatlanul és túlzottan megjelenítették. A felülvizsgálatokra változó időközönként került sor, leggyakrabban évente, de van olyan intézmény is, ahol negyedévente. Igaz ugyanakkor, hogy a tényleges tartalom szinte semmit nem változik a felülvizsgálatok után, hiszen azok leggyakrabban az irodában, az ellátottak közreműködése nélkül készültek el, legfeljebb csak az aláírásuk található meg a lapon. Több szolgálatnál a felülvizsgálat teljesen elmaradt.

A vezetett gondozási naplók kitöltése nagy eltéréseket mutatott, a jogszabályoknak megfelelő pontos vezetéssel csak ritkán lehetett találkozni. A gondozási napló jelenti az elszámolásokat, így az állami támogatás lehívásának is az alapját, valamint az ellátott érdekében végzett napi, konkrét szakmai tevékenységet is ez tükrözi leginkább, ezért kiemelt figyelmet fordítottak az ellenőrök ezen dokumentumoknak.

A naplók formája általában a jogszabálynak megfelelő volt, azonban a vezetésében lényeges különbségek jelentek meg. Az egyik jelentős eltérés, hogy ellátottként, vagy gondozóként kerül vezetésre. Mindkét forma elfogadott, az első esetben az ellátotti jogok védelme indokolja az alkalmazását, nevezetesen, hogy a más ellátottra vonatkozó bejegyzést illetéktelenek/más ellátottak ne lássák. Ez a forma azonban nehezebbé teszi az összesítést, így fordulhatott elő, hogy volt olyan gondozó, akinek a napi munkaideje a naplók szerint meghaladta a 24 órát. További hiányosság, hogy a jogszabályban rögzített táb-

lázattól eltérően a gondozásra fordított időt nem a pontos időpontok megjelölésével, hanem az időtartam beírásával rögzítik. Ezzel a bejegyzéssel az ellátottnál töltött időtartam regisztrálható, azonban a gondozó napi munkavégzésének időbeosztása nem. Volt olyan fenntartó is, aki bár megfelelően kidolgozott gondozási naplót készített, de annak szakszerű vezetését nem követelte meg a gondozóktól, a vezető gondozói felülvizsgálatuk is formális volt. Az ellátottnál töltött időt, a gondozó napi munkaidő beosztását jól nyomon lehetett volna követni, ha a gondozók ismerik a gondozási napló alapvető funkcióját. Több esetben előfordult, hogy az ellátottak közötti úton töltött időt nem tüntették fel, azt gondozási időként rögzítették, illetve egy óra ellátottnál töltött időtartam alatt 60 percet meghaladó (65–120 percet is) gondozást próbáltak meg elszámolni.

A gondozási naplókban az elvégzett tevékenységek jelölése is változatos volt, leginkább a jellemző tevékenységet jelölték meg és nem az összes elvégzett feladatot. A tevékenységek az egyik fenntartó esetén egy előre kiadott listából kerültek beírásra és több esetben a ténylegesen elvégzett tevékenységhez nem volt köztük. Volt ahol a gondozási napló tevékenység rovata előre nyomtatott tevékenységeket tartalmazott és azokat csak karikázni kellett, amely általános tevékenységi megfogalmazások szintén nem fedték a tényleges tevékenységet. Komoly probléma a Szakmai rendelet példálózó felsorolása a házi segítségnyújtás feladatait illetően, mivel néhány, egyébként gyakori feladat, nehezen sorolható be a jogszabályi keretekbe. A MÁK ellenőrzései során egyes tevékenységeket bár a házi segítségnyújtás körében elvégezhetőnek ítélt, de a normatíva elszámolást rájuk nem tartotta jogosnak. Ezt a bizonytalan jogi helyzetet a szociális szakmai szervezeteknek kellene egy módszertani kiadvánnyal orvosolni.

A naplók adatainak elemzése során derült ki, hogy szinte egyetlen ellátott sem kapta meg a megítélt gondozási szükségletet vagy az általa igényelt időtartamot. Az egy órás szükséglet helyett maximum félórát kaptak az ellátottak, de sajnos a 3-4 órás szükséglettel rendelkezők sem kaptak jellemzően egy óránál több gondozást, holott az igényük és a szükségletük is indokolta volna a több segítséget. Az ellenőrzés tapasztalatai alapján, a hatályos szabályok szerint azoknál az ellátottnál, ahova naponta többször kellett kimenni – naponta kétszer, vagy háromszor, - a gondozási naplóban ezt egy látogatásként tüntették fel, és a napi összes időt jelenítették meg erre az egy látogatásra vonatkozóan. Az önkormányzati szolgálatok esetén továbbá jellemző, hogy a házi segítségnyújtásban az egyedüli tevékenységet az étel házhoz szállítása jelentette és a terítés, mosogatás mellett egyéb lakáson végzett feladatot nem rögzítettek a gondozási naplók. Ezt a gyakorlatot az ellátotti interjúk is visszaigazolták. Ebben a házi segítségnyújtás és az étkeztetés kiszállítással szolgáltatás szakmai határainak összemosódása figyelhető meg, amely különösen kisebb településeken jellemző, így fontos lenne a szakmai követelmények elhatárolása ezen szolgáltatások között is.

#### **4. Személyi feltételek**

2009. évben általánosan jellemző volt, hogy nem teljesült a gondozónkénti maximum 6 ellátott szakmai szabály. Átlagosan 8–9 ellátottja volt a gondozóknak, de volt olyan szolgálat is, ahol 10–12 gondozottat látott el egy gondozó, ami nem tette lehetővé, hogy az igényelt vagy szükséges időtartamú legyen az ellátás. A gondozók szakképzettsége az 50%-os mértéket elérte, egy nagy fenntartó kivételével, ahol az elismerhető szakképzettség 10–15% között volt. Ezen szolgáltatónál három napos belső továbbképzés után „házi szociális gondozó” elnevezésű végzettséget szereztek a dolgozók, ami nem felel meg a hatályos jogszabályoknak.

A vezető gondozók többnyire felsőfokú szociális végzettséggel rendelkeztek, de az egyik nagy szolgáltató esetében 4 nyitva álló helyisége tekintetében még helyi koordinátor sem rendelkezett megfelelő végzettséggel. Egy másik nagy fenntartó esetén az irányítást végző „szakmai vezetők” szociális végzettségét sem sikerült dokumentumokkal alátámasztva az ellenőrzés rendelkezésére bocsájtani. A vezetők esetén megkövetelt felsőfokú végzettség alól felmentés a Szakmai rendelet alapján már nem adható, azonban

ezt a szabályt több fenntartó is figyelmen kívül hagyta, különösen olyan esetekben volt a jogsértés utolérhető, ahol a nyelvvizsga hiánya miatt nem kapott diplomát a kolléga.

A személyi feltételek körében a 2009. évben vizsgált kiemelt négy fenntartó esetén sajátosan alakultak a dolgozói felvételek, mivel az alapfeltétel szerint, ha legalább 6–8 ellátottat „hoztak”, akkor létesítettek velük munkaviszonyt. Ezzel a szervezési móddal megfordult az igénybevételi eljárás sora, hiszen nem az ellátott kérte a gondozást, hanem a potenciális munkavállaló kereste meg az ismerettség körében lévőket és ajánlotta fel a szolgáltatást. Ezen szervezés mellett nem volt kizáró feltétel, hogy rokonokat, közeli ismerősöket „hozzanak”, így általánossá vált a nagyszülők, szülők gondozása, amely több szempontból is kifogásolható és megkérdőjelezi az ellátás tényleges szakmai tartalmát, valamint az állami támogatás jogszerű felhasználását. Annál a fenntartónál, aki megfelelő együttműködést alakított ki a helyi önkormányzatokkal, kistérségi társulásokkal, a szakképzettségi arány is jobb volt, illetve segítséget kaptak az ellátottak megkereséséhez is, így elvélte fordult elő „hozzátartozói” gondozás. Az egyik fenntartónál a munkaviszonyban álló gondozók mellett igen jelentős számban voltak társadalmi gondozók és önkéntesek, a három foglalkoztatási forma keveredett, illetve egymásra épült. A személyi dokumentációkból nem derült ki pontosan, hogy az alkalmazott milyen jogviszonyban áll munkáltatójával.

A szolgálatok körében a társadalmi gondozók leginkább a hétféle gondozásban jelentek meg és jellemzően a gondozók családtagjai voltak. Rendezetlen, hogy a társadalmi gondozók milyen módon vehetők figyelembe az engedélyezési eljárásban a személyi feltételek vizsgálatakor.

Az önkormányzati körben tisztázatlan, hogy a közcélú foglalkoztattak a szakmai létszámba beszámolhatók-e, különösen akkor, ha megfelelő szakképzettséggel és hat hónaposnál hosszabb időtartamú munkaszerződéssel rendelkeznek. A közcélúak alkalmazása komoly megtakarítást jelent és jelentősen csökkenti az önköltséget. Az egyik intézményben a gondozók fele volt közalkalmazott, a másik fele közcélú foglalkoztatott és a két csoport évente cserélődött. Hivatalunk szakmai álláspontja, hogy a szakképzettséggel nem rendelkező közcélú munkavállalók bevonása a szociális ellátásokba fontos és hasznos tevékenység, azonban az általuk elvégzett tevékenységeknek alapvetően a kisegítő jellegűeknek kellene lenni, pl.: bevásárlás, gyógyszerírás, kiváltás, fűnyírás, gáztalanítás, tüzelő bekészítés stb. Ezzel a szakképzett dolgozók munkaideje szabadulhat fel, amelyet a tényleges ápolásra-gondozásra tudnak fordítani, közelítve a gondozási szükséglet szakvéleményekben szereplő gondozási időhöz.

A dolgozók munkaköri leírással rendelkeztek, amelyek a leglényegesebb elemeket tartalmazták. Problémaként jelentkezett, hogy a munkaköri leírások nagyon sablonosak, nincs különbség a szakképzett, és a szakképzetlen dolgozók munkaköri leírásai között, azaz ugyanazon tevékenységeket írják elő a szakképzetlen gondozóknak, mint a szakképzettek számára. A szakképzett dolgozók működési nyilvántartásba történő bejelentése általában megtörtént, de több esetben a megújítás elmaradt, bár volt, ahol a kötelező képzéseken való részvétel sem volt meg.

## **5. Pénzügyi feltételek**

Valamennyi vizsgált fenntartó igénybe vett állami normatív támogatást, és ezzel az összeggel számolva állapították meg az intézményi térítési díjakat, tekintettel az önköltség összegére. Az önköltségszámítás nem minden fenntartónál volt jogszerű, több esetben nem normatív kategóriánként állapították azt meg 2009. évben. Volt olyan kistérségi fenntartó, aki 2010-ben továbbra is a korábbi évek jövedelmi határaihoz igazítva állapított meg intézményi térítési díjat, élve az Szt. 115. § (10) bekezdésében foglalt lehetőséggel. Az önköltség számítás alapján az ellenőrzött szolgáltatások több mint felénél az ellátást ingyenesen nyújtották. A térítési díjat megállapító fenntartóknál az óradíjak összege a 99 Ft-tól a 750 Ft-os összegig terjedtek. Általánosítható tapasztalat az is, hogy a magas térítési díjat megállapító önkormányzatok esetén a régi ellátottak megmaradtak, de kevesebb óraszámban kérték a szolgáltatást. Mindez

figyelmeztetés lehet, hogy a túl magas térítési díj az ellátottak számának csökkenését okozhatja, különösen akkor, ha van a településen másik, olcsóbb szolgáltató is.

Több fenntartónál volt lehetőség méltányossági kérelem benyújtásával kérni a díj csökkentését, elengedését, azonban általános tapasztalat volt, hogy a méltányosság kereteit nem rögzítették, a fenntartói döntés nem tartalmazta, hogy meddig tart a csökkentés.

A személyi térítési díjak megállapítása során kirívó szabálytalanság volt, hogy a lakáson kívül végzett tevékenység után is fizetettek óradíjat. A díjak beszedése során általában számlát kaptak az ellátottak, bár volt ahol nyugtát adtak, amely nem tartalmazta még a legalapvetőbb adatokat sem. Az ellátottaktól átvett pénz útjának követhetősége érdekében több helyen átvételi elismervényt adtak a gondozók, majd elszámoláskor rögzítették annak megtörténtét. Tipikusan ezt az eljárást alkalmazták akkor, ha bevásárlásra vettek el pénzt vagy térítési díjat szedtek és a számlát csak egy-két nap múlva vitték ki az ellátottaknak.

## **6. Ellátotti jogok érvényesülése**

Az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából a tájékoztatási kötelezettség teljesítése a legtöbb fenntartónál megvalósult, bár volt olyan kirívó eset is, amikor nem tudta az ellátott, hogy kitől kapja a szolgáltatást és panaszával az önkormányzathoz fordult, nem a tényleges fenntartóhoz.

Az ellátottjogi képviselő neve, elérhetősége a nyitva álló helyiségekben kifüggesztésre került, de volt ahol nem a megfelelő képviselőt jelenítették meg. Jó példának tartotta Hivatalunk azt a gyakorlatot, amely szerint az ellátott kapott egy külön tájékoztatót az ellátás megkezdésekor, amelyben minden szükséges tudnivalót részleteztek. Szintén pozitívum, hogy az ellátottjogi képviselő nevét elérhetőségét a megállapodásban is rögzítették, így az ellátott bármikor fel tudja venni a kapcsolatot a képviselővel, ha szükségét érzi. Ez a megoldás az alapszolgáltatásoknál akár jogszabályi szinten is megjelenhetne, mivel a lakáson történő ellátásoknál a kifüggesztés nem hatásos.

Írásban rögzített panasz csak elvétve fordult elő a házi segítségnyújtás esetén, azok kivizsgálását és dokumentálását a szolgáltatók megtették. Aki nem volt elégedett a szolgáltatással, igen gyakran felmondta azt és így a megszűnt vagy megszüntetett megállapodások száma is egyfajta szakmai mutatóként jelent meg az ellenőrzések során. Elégedettségi vizsgálatot ugyanakkor nagyon kevés szolgáltató végzett, akik végeztek, ott a visszajelzések kedvezőek voltak.

## **7. Szakmai jellemzők**

A gondozási szükséglet vizsgálatnál már utaltunk rá, hogy a bizottságok munkájában területenként eltérő a hasonló élethelyeztek értékelése, és szinte kivétel nélkül mindenkinek a legalább 1 óra gondozási időt megállapították. Az értékelés alapját jelentő paraméter táblázat felülvizsgálata mindenképpen indokolt lenne és az egészségügyi jellemzők mellett a szociális vonások pontosabb kibontása, valamint a bizottságok továbbképzése az egységes joggyakorlatuk fejlesztése érdekében. További probléma, hogy nagyobb városokban még a három hónap is kevés a megnövekedett igények elbírálására. Megfontolandó, hogy változatlan minősítési rend mellett, ismerve az adatokat, szükséges-e a gondozási szükséglet vizsgálat a házi segítségnyújtás esetén.

Általános gyakorlat a szolgáltatóknál fenntartótól függetlenül, hogy egy napon történik meg a kérelem benyújtása, az egyszerűsített előgondozás, a megállapodás megkötése, és az első tényleges gondozás is. A személyi feltételek nem teljes körű biztosítása miatt a gondozási szükséglet vizsgálat eredményeként kapott gondozási időt a legtöbb szolgáltató nem tudta nyújtani az ellátottaknak. Ez igaz mind az önkormányzati, mind a nem állami, egyházi fenntartókra is, amelyek esetekben sérült az ellátottak teljes körű ellátáshoz való joga, amiért a fenntartót szankcionálta Hivatalunk.

A házi segítségnyújtásba tartozó egyes szolgáltatási elemek körében nagyon változatos volt a kép. Jellemzően az önkormányzati szolgálatoknál az ebéd kiszállítás a házi segítségnyújtás része és ennek egyik igen szélsőséges esete, amikor más tevékenységet a gondozó nem is végez. A gyakorlatban azonban inkább azzal lehetett találkozni, különösen a nem önkormányzati körben, hogy a gondozó minden kívánását, elvárását teljesítette az ellátottnak. A legtöbbször ez igen komoly gondozási, ápolási feladatok elvégzését jelentette, sőt még munkaidőn túli ismételt látogatásokat is, hogy a gondozó a lefekvésben is tudjon segíteni az ellátottnak. Volt arra is több példa, hogy olyan házkörűli munkákat végeztettek a gondozóval, ami nem tekinthető szakmai segítségnyújtásnak, pl. krumpli szedés, terasz korlát festése.

Az igények és célok, gondozási szükségletek és tevékenységek sok esetben keveredtek. A nem önkormányzati körben a már jelzett szervezési metodika miatt a gondozók viszonyulása az ellátotti igényekhez sokkal erősebb, hiszen adott esetben a munkaviszonya függhet tőle és igen sok gondozót nagyon lelkiismeretes, magas szintű szakmai munkára sarkallt. Ugyanakkor hátránya ennek a kapcsolatrendszernek, hogy esetenként nem a szolgáltatáshoz tartozó munkákat is el kell végezni és a gondozási naplóban olyan tevékenységet megjeleníteni, amely elszámolható, de nincs valóságtartalma. Mivel az ellátás többnyire ingyenes ebben a körben, így az ellátott aláírja a gondozási naplót, mint „cinkostárs”.

Komoly jogszabályi, illetve módszertani hiányosság, hogy a szolgáltatási elemek részletes kifejtése nem történt meg és a pénzügyi ellenőrzések során nem szociális hatóság mondja meg, hogy milyen tevékenységet lehet a normatíva elszámoláskor figyelembe venni és mit nem, amely nem feltétlenül egyezik meg a szociális szakmai véleménnyel.

További probléma, hogy a társadalmi gondozók szerepe tisztázatlan a házi segítségnyújtásban. A kiemelt fenntartók körében végzett ellenőrzés bebizonyította, hogy a szervezetek életében 2009. első negyedévében ugrásszerű növekedés következett be az ellátottak számát tekintve, valamint az ellátáshoz szükséges gondozói létszám felvételében. A gyors növekedés a szervezeteket megterhelte, a mennyiség játszott szerepet és a minőség háttérbe szorult, ami nem csak a dokumentációs hiányosságokban mutatkozott meg.

## **8. Szankciók**

A feltárt jogsértések miatt az ellenőrzéseket követően működési engedély visszavonására nem került sor, Hivatalunk a szociális igazgatási bírság kiszabásának lehetőségével élt, illetve a jogosulatlanul beszédett térítési díjak visszafizetését rendelte el.

A kiemelt fenntartók esetén a kiszabott bírság összege fenntartónként 600 000 és 1,2 millió Ft között változott, összességben 3,62 millió Ft-ot tett ki 2009. évben. Több önkormányzati fenntartót is bírságot kellett, ami kisebb összegű bírságokat jelentett, az Észak-alföldi régióban három szervezet esetén összesen 260 000 Ft-ot. 2010. év első felében négy fenntartóra 790 000 Ft szociális igazgatási bírság kiszabását rendelte el Hivatalunk. Ebből a házi segítségnyújtás jogszerűtlen működése miatt 650 000 Ft volt a bírság összeg, a 140 000 Ft további bírság általános, de a házi segítségnyújtást is érintő jogsértések miatt került kiszabásra, pl.: tájékoztatás hiánya, személyi térítési díj számolása.

A bírságok kiszabására az ellátotti jogok sérelme miatt került sor, amelyben kiemelt tételek voltak a nem személyre szabott gondozás, a nem jogszerűen megállapított önköltség, intézményi és személyi térítési díjak nem jogszabályszerű számolása, beszédése, a megállapodások nem jogszerű felmondása és a kötelező tájékoztatások hiánya. A megbírságot fenntartók/intézményvezetők közül három esetben nyújtottak be fellebbezést, amelyek közül még egy ügy elbírálása folyamatban van. Több szolgáltató esetén 2010. évben utóellenőrzésre kerül sor. Az ellenőrzések során feltárt hiányosságok egy része a jogi környezetre vagy a módszertani segítség hiányára is visszavezethető.

A szolgáltatások szakmai színvonalának növelése és az egyértelműbb jogi szabályozás megvalósítása érdekében az alábbi módosítások indokoltak:

- A költségvetési támogatási rend újragondolása esetén indokolt lenne a megállapított és a ténylegesen nyújtott gondozási szükséglethez igazodó finanszírozási rend kialakítása, azaz a gondozási idő alapú elszámolásra áttérni.
- Szükséges az ellátási forma szakmai tartalmának pontosítása, amely kiterjed a Szakmai rendeletben felsorolt tevékenységek részletesebb lebontására, különösen a normatíva elszámolás szempontjából figyelembe vehető tevékenységek rögzítésére. A szakmai tartalom pontosítása mellett a szakmai minimumok kidolgozása is szükséges.
- A gondozási szükséglet megállapításának értékelési rendszere felülvizsgálatra és pontosításra szorul. Javasolt a gondozási szükségletet vizsgáló jegyzői bizottság összetételében a függetlenséget és az összeférhetetlenséget a jelenleginél hatékonyabban érvényesíteni, továbbá szükséges a tapasztalatok értékelése és az egységes joggyakorlat kialakítása.
- Jogszabályban lenne indokolt rögzíteni, hogy előgondozást és az egyéni gondozási terv elkészítését csak szakképzett dolgozó végezheti.
- Hasonlóan jogszabályi szintű rendezést igényel, hogy a házi segítségnyújtásban a közeli hozzátartozók gondozása nem megengedett, az összeférhetetlen nem csak etikai, hanem szakmai szempontból is, hiszen erre szolgál az ápolási díj intézménye.
- Javasolt, hogy a megállapodás kötelező tartalma egészüljön ki a megállapított gondozási szükséglet és a ténylegesen nyújtott gondozási időtartammal, továbbá az ellátottjogi képviselő nevével és elérhetőségével.
- A pénzügyi szabályzatok speciális szabályként szükséges lenne rögzíteni az alapszolgáltatásokban az ellátottaktól átvett pénzeszközökkel való elszámolás és dokumentálás eljárását.
- A társadalmi gondozókra és a közcélú munkavállalókra vonatkozó szabályok pontosítása szükséges, különösen az engedélyezési és ellenőrzési eljárások alkalmazása során.

## **2.5. Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás**

Az FSZH 2009. évi ellenőrzési tervében kiemelt szerepet kapott a házi segítségnyújtás mellett a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás szakmai ellenőrzése. Az ellenőrzések célja volt, hogy a 2010. évi állami támogatás kapcsán a szociális és munkaügyi miniszter által meghirdetett pályázathoz kapcsolódóan megtörténjen a működési feltételek és a szolgáltatás minőségének vizsgálata.

Az ellenőrzések döntően négy nagy szolgáltató vizsgálatára fókuszáltak, amelyek egyenként házi segítségnyújtásban 2000–2200 ellátottat láttak el, a kihelyezett jelzőkészülékek száma változó, de az egyik szolgáltató vonatkozásában több mint tízezer feletti készülékszámról beszélhetünk. Ezen négy nagy fenntartó valamennyi szolgáltatóra, illetve nyitva álló helyiségére kiterjedt a vizsgálat. Fentiek mellett megvalósult számos kistérségi társulás és intézményfenntartó társulás ellenőrzése is.

### **1. Tárgyi feltételek**

A szolgáltatás feltételei a házi segítségnyújtásban elemzettek szerint az önkormányzati intézmények esetén a nappali ellátásokhoz használt helyiségekben kerültek kialakításra, amelyekben a gondozók az adminisztrációs tevékenységüket végzik. A nem állami, egyházi fenntartók esetén szintén kisebb-nagyobb irodák, épületek bérlésével vagy meglévő nappali intézményeik melletti elhelyezéssel oldják meg a feladatokat.

A gondozók részére biztosított tárgyi feltételekben a legnagyobb eltérések ezen ellátási formában is a munkaruha juttatásban jelentkeznek. A gondozáshoz szükséges eszközök közül a gumikesztyű és az orr- szájmaszk biztosítása általános. A gondozók számára a fenntartók 80%-a biztosít mobiltelefont, egyéb esetben a gondozó saját készülékét használja a jelzés fogadására.

A gépkocsi használatának igen széles skálája mutatkozott, jellemző az intézmény, a fenntartó tulajdonát képező gépkocsi alkalmazása munkaidőben és ügyeleti időben egyaránt. Volt olyan intézmény, amely csak munkaidőben biztosítja az intézményi gépkocsit, ügyeleti időben a gondozó saját gépkocsiját veszi igénybe, ekkor a felmerült költségeket a fenntartó megtéríti. Kisebb településeken jellemző a Mezőőr és Polgárőr Szervezettel kötött szerződés alapján történő szállítás, a nagyobb városokban működő szolgáltatók a taxi szolgáltatókat is igénybe veszik, vagy biztonsági cégekkel kötnek megállapodást a szállítási feladatra. A készletlánc tartalma jellemzően egységes, megtalálhatóak benne: vérnyomásmérő, vércukor mérő, fájdalomcsillapító tabletták, kötszerek, sebfertőtlenítők, gumikesztyű, orr- száj maszk, lázmérő, zseblámpa. Az ellenőrzések találtak olyan készletlánc tartalmával is, amelynek tartalma szegényes volt, az lejárt szavatosságú gyógyszert tartalmazott, de olyan esettel is, hogy a próbariasztáskor a gondozó nem hozta magával a táskát, amely pedig elengedhetetlen feltétele a megfelelő feladatellátásnak.

A jelzőrendszeres házi segítségnyújtásnál használt készülékek több típusúak. Az ellenőrzés során az alábbi készülékek működésének, a riasztás folyamatának megismerésére került sor:

- Az egyik típusú készüléknek a riasztó része karon viselhető, ütés és cseppálló. A kétirányú, verbális kommunikációra azonban közvetlenül nem alkalmas, a gondozónak a helyszínrre érkezésekor „kulccsal” oldja ki a jelzőkészüléket, amellyel egyben jelzi a helyszínrre érkezését, illetve mobiltelefonon keresztül tud jelzéssel élni a diszpécserközpont felé.
- A másik típusú készülék riasztó része karon, nyakban viselhető, ütés és cseppálló. A kétirányú verbális kommunikációra, a szociális gondozó helyszínrre érkezésének nyugtázására alkalmas.
- Egy következő típusú jelzőkészüléket kizárólag olyan helyre lehet kihelyezni, ahol már van kiépített vezeték hálózat. Segélyhívást az ellátott a vezeték készülékről, valamint csuklón viselhető karperecről kezdeményezhet. A csuklón viselhető jelzőkészülékről kb. 800 méteres hatótávolságon belül lehet hívást indítani, amikor is a készülék automatikusan kihangosítja magát, így hallótávolságon belül az ellátott kommunikálni tud a diszpécserrel.
- További típusú jelzőkészülék nyakban viselhető, negatívuma, hogy a készüléken túl sok gomb található, ami megzavarhatja az ellátottat. A zöld gomb megnyomásával a rendőrség segélyhívó központja jelentkezik, bármely piros gomb megnyomásával adható segélyhívás a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás központjába. A készülék lakáson kívüli használatra is alkalmas, áramkimaradás esetén is biztosított a folyamatos szolgáltatás. A jelzőkészülék alkalmas bármely telefon szolgáltatón keresztül érkező hívás fogadására, de a készülékkel csak a rendőrségi segélyhívó központot és a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás diszpécser központját lehet hívni. További megoldás, az ún. „lebutított” mobiltelefonok használata, amelyen csupán néhány nyomógomb található, egy úgynevezett „tüske” segítségével alkalmas arra, hogy a gondozó helyszínrre érkezését nyugtázza. Testen viselhető, ütésálló, vízállósága megkérdőjelezhető, kétirányú verbális kommunikációra ugyanakkor alkalmas.

A diszpécserközpontok működése megfelelő, a folyamatos működés és az azonnali elérhetőség megoldott. A műszaki rendszerek alkalmasak az események dokumentálására, önellenőrzésre, valamint a gondozó helyszínrre érkezésének nyugtázására egyaránt. A vizsgált jelzőrendszeres házi segítségnyújtások 70%-ában a diszpécser központ Budapesten található, ami több szakmai központ területéről fogad segélyhívásokat, 30%-ában a központ vidéken található. Önálló diszpécserközponttal rendelkező gazdasági társasággal szerződött a vizsgált fenntartók 55%-a, 30%-uk saját ápolást-gondozást nyújtó intézményében alakította ki a központot, 15%-ban pedig a szolgáltató más bentlakásos intézményében lévő diszpécser központon keresztül biztosítja a folyamatos elérhetőséget.

## 2. Intézményi dokumentációk

A kiadott működési engedélyk a vizsgált szolgáltatóknál megfeleltek a hatályos jogszabályi előírásoknak. 2009. évben két fenntartó esetében megállapításra került, hogy a kijelölt városi jegyzők országos ellátási területre adtak ki működési engedélyt. Az akkor hatályos jogszabályok alapján ennek elvi aka-



dálya nem volt, azonban a működési engedélyezéshez kötődő ellenőrzési kötelezettségnek – az ország másik végéből – szinte lehetetlen eleget tenni, arra így az engedélyezők kísérletet sem tettek. A tapasztaltak alapján jogszabály módosítás történt – 174/2009.(VIII.29.) Korm. rendelet –, így az ellátási területet legfeljebb a főváros vagy négy szomszédos – fővároson kívüli – kistérség területe lehet, valamint a működési engedélyben rögzíteni kell a kihelyezett készülékek számát. A 2010. évben vizsgált működési engedélyk már megfeleltek ezen előírásnak.

Az önkormányzati fenntartású intézmények rendelkeztek alapító okirattal, amelyek már döntően az új szabályoknak megfelelő tartalommal készültek el. Volt azonban néhány önkormányzat, ahol az alapító okirat, a helyi rendelet, és az intézmény szervezeti és működési szabályzata vagy a társulási megállapodás nem állt összhangban. A szervezeti és működési szabályzatok általában több területet szabályoztak, terjedelmesek voltak és keveredtek benne a szakmai programba tartozó elemek, esetenként a benne leírtak nem a konkrét szervezetre és annak működésére vonatkoztak.

A szakmai programok az eddig elemzett ellátási formákban megállapítottakhoz hasonlóan a nagy fenntartók körében kidolgozottabbak, míg az önkormányzati körben döntően a vonatkozó jogszabályi szövegek kerültek átírára. A szolgáltatás megvalósításának eredményessége, az ellátórendszerben betöltött szerepe és hatása sok esetben sablonosan jelenik meg, mint ahogyan azok az ellátottak és a dolgozók jogait taglaló részek is. A szakmai programok főbb hiányossága közé sorolható, hogy nem tartalmazzák a Szakmai rendelet 29. § (1) bekezdésében előírtak szerint a használt műszaki rendszer leírását, valamint a segítségnyújtás – a segélyhívástól a krízishelyzet megoldásáig tartó – folyamatának leírását. A dokumentumok frissítése, felülvizsgálata sok esetben csak akkor történik meg, ha a működési engedélyezési eljáráshoz kell azt csatolni. Esetenként a területi munkát végzőknek nem állt rendelkezésére a fenntartó által jóváhagyott módosításokat tartalmazó szakmai program, a vizsgált szolgáltatások 20%-ában nem készült szakmai program vagy azt az ellenőrzéskor bemutatni nem tudták.

### **3. Ellátotti dokumentációk**

Az ellátásra vonatkozóan az igénylők jellemzően a jogszabályban rögzített formájú kérelem nyomtatvány kitöltésével kérelmezik az ellátást. Az „A” „B” és „C” lapok kitöltése megtörtént, bár az egyik kiemelt fenntartónál a „B” lapot nem az ellátott háziorvosa, hanem a bentlakásos intézmény orvosa állította ki, jogszerűtlenül. Négy szolgáltatónál nem került beszerzésre a „B” lap, egy fenntartó pedig a saját maga szerkesztett kérelem nyomtatványok lényeges tartalmi hiányosságokkal bírtak. Az „A” lap tartalmi elemei közül hiányzott a jogosult állampolgársága, illetőleg bevándorolt, letelepedett vagy menekült jogállása, a jogosult tartására köteles személy neve, lakóhelye, a jogosult Társadalombiztosítási Azonosító Jele és az ellátást igénybe vevővel egy háztartásban élő nagykorú személyek száma. A kérelem „C” lapját jogszerűtlenül azok a szolgáltatók nem kérték az igénybevevőktől, ahol az ellátás biztosítása térítésmentes. Miután a kérelem „C” lapja szerves részét képezi az Ir. 1. sz. mellékletének, így 2010. 01. 01-től csak akkor nem szükséges annak beszerzése az Szt. 117/B. § rendelkezése szerint, ha az ellátást igénylő vagy a térítési díjat megfizető más személy, írásban vállalja a mindenkori intézményi térítési díjjal azonos személyi térítési díj megfizetését.

Az ellátottakról vezetett nyilvántartás vezetése általában pontos volt, bár kitöltése nem mindig mutatott naprakészséget. Az elektronikus nyilvántartás jellemzően ezen ellátási formában sem terjedt még el, több szolgáltató a papíralapú mellett, saját munkájuk megkönnyítése céljából, párhuzamosan alkalmaz elektronikus nyilvántartó rendszert is.

Az egyik nagy fenntartó nyilvántartása olyan adatokat is tartalmazott – személyi igazolvány szám, személyi szám, nyugdíjas törzsszám, valamint az ellátott apja nevét –, amelyek kezelésére nincs jogszabályi felhatalmazás, ezeken az adatokon túl rögzítik a kihelyezett készülék azonosító adatait, típusát, IMEI szá-

mát, telefonszámát. A személyi igazolvány szám kezelését több szolgáltató is végzi, mégpedig a Magyar Államkincstár ellenőrzést követően vették bele a nyilvántartás adattartalmába, a jelenleg hatályos szociális ellátáshoz kapcsolódó jogszabályok a nevezett személyes adat kezelését azonban nem írják elő. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LVIII. törvény előírása alapján személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt jogszabály elrendeli.

Az értesítés kapcsán jellemző, hogy a jogszabályi kötelezettség megszűntét követően továbbra is használják a dokumentumot, viszont gyakran hiányzik az átvételének igazolása.

Az egyszerűsített előgondozási lapok kitöltése megtörtént az Ir. 4. § (3) bekezdés b) pontja szerint, azonban azok szakmai tartalma szinte minden ellenőrzött szolgáltatásnál hiányos, gyakran sablonosak. Az ilyen tartalmú egyszerűsített előgondozási lapok alapján – bár a jogszabály szerint az ellátott szociálisan rászorult – az ellenőrzés nem látta minden esetben igazoltnak a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás igénybevételének indokoltságát.

2010. évtől az Ir. 18. § értelmében az alapszolgáltatást igénylő személyt az ellátás kérelmezésekor írásban nyilatkoztatták arról, hogy igénybe vesz-e más szolgáltatónál, intézménynél valamilyen alapszolgáltatást.

Az ellátottakkal a megállapodások jellemzően határozatlan időre kerültek megkötésre, azonban volt olyan szolgáltató, aki határozott időre kötött megállapodást a szociális rászorultság felülvizsgálatáig vagy pl. abban az esetben, ha fenntartó határozott idejű bérleti szerződést kötött a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás műszaki rendszerének biztosítására. A megállapodások tartalmi elemei a jogszabályi minimum követelményeknek megfeleltek, azonban a megállapodás minták kitöltése sokszor felületes, pontatlan. Ugyan a jogszabály nem írja elő, de az ellátásra vonatkozó lényeges tartalmi elem maradt ki a megállapodásokból, nevezetesen, hogy a készülék vétlen, gondatlan vagy szándékos megrongálódásának következményeit ki viseli. Egyes fenntartók a megállapodások mellékleteként átadták az ellátást igénybevevőnek a jelzőkészülék használati utasítását, illetve azon szolgáltatók, akik az ellátott lakására történő bejutás érdekében kulcsot vettek át, annak átadásáról – átvételéről elismervényt állítottak ki. Hivatalunk álláspontja szerint javasolt a megállapodásokba belefoglalni az ellátottjogi képviselő nevét, elérhetőségét, az ügyfélfogadás helyét és idejét. Ez a megoldás az alapszolgáltatásoknál akár jogszabályi szinten is megjelenhetne, mivel a lakáson történő ellátásoknál a kifüggesztés nem kivitelezhető. Az állami fenntartású intézmények vezetői sok esetben nem küldik meg a megállapodásokat a fenntartó számára, jobb esetben meghatározott időközönként írásban tájékoztatják a fenntartót az új igénybevevők névsoráról.

A vizsgált szolgáltatók az ellátottak szociális rászorultságát jellemzően vizsgálják az igénybevételt megelőzően, valamint az igénybevétel során legalább két évente az Szt. 59/A. § értelmében. A felülvizsgálat igazolására az Ir. 22. §-ban előírt dokumentumok rendelkezésre álltak, az intézmény vezetője nyilatkozatot állít ki a szociális rászorultság megállapításáról a rendelet 8. számú melléklete szerint. A dokumentum egy példánya a tájékoztatások szerint átadásra kerül az igénylőnek a 22. § (4) bekezdése értelmében, az átadás ténye azonban több szolgáltatónál írásban nem dokumentált. Néhány kistérségi társulás által fenntartott intézménynél maradt el a szociális rászorultság vizsgálata a teljes ellátotti körben, további hiányszámként jelent meg, hogy egyes szolgáltatók a jogosultsági feltételeket, a szociális rászorultság tényét nem támasztották alá megfelelő dokumentumokkal az Szt. 65. § (4) bekezdés alapján. Az igénybevevők 2/3-a az egyedül élő 65 év feletti személy, a szociálisan rászorultak közül kétszemélyes háztartásban megközelítőleg 1/3-a él az ellátottakkal, az ő esetükben a szolgáltatás folyamatos biztosítását a megromlott egészségi állapot indokolja. A szolgáltatást igénybevevők közül csekély számban van-

nak az egyedül élő súlyosan fogyatékos személyek, egyedül élő pszichiátriai betegek, kétszemélyes háztartásban élő súlyosan fogyatékos személyek, kétszemélyes háztartásban élő pszichiátriai betegek. Megállapítható tehát, hogy ezen ellátási formát az egyedül élő 65 év feletti idős személyek igénylik a leginkább.

A vizsgált szolgáltatók – egy kivételével – mindegyike vezette a segélyhívási jegyzőkönyvet és havi jelentést 2009. 12. 31-ig a kötelezően előírtak alapján, illetve a hatályvesztést követően is. A segélyhívási jegyzőkönyvek jellemző hiányossága volt, hogy a próbariasztások, tesztriasztások nem dokumentáltak benne, illetve a vezetői ellenjegyzés elmarad. Több szolgáltató esetében a dokumentum kitöltése szűkszavú, illetve a helyszínen történetekhez képest hiányos. Így például az egyik szolgáltatónál 2009 októberében 14 db esetkezelés történt, ebből csak két esetben dokumentáltak vérnyomásmérést, holott amennyiben a gondozó a helyszínre megy – a szakmai utasítás értelmében – minden esetben vérnyomásmérésnek kell történnie.

Az egyik nagy-fenntartó a segélyhívási jegyzőkönyv helyett más, a jogszabálynak nem megfelelő formátumú naplóban dokumentált, amely nem tartalmazta az ellátott életkorát, a segélyhívás okát, a megtett intézkedéseket, a gyógyszer adására és más segítség hívására vonatkozó kérdéseket, az esetleírást, a vezető ellenjegyzését és a dátumot. További hiányosság, hogy a segélyhívási jegyzőkönyv nem tartalmazta a riasztás és a megérkezés óra perc szerinti időpontját, a segélyhívási jegyzőkönyvet nem írta alá a gondozó, a vezető ellenjegyzése a vizsgált jegyzőkönyvben nem volt megtalálható.

#### **4. Személyi feltételek**

A személyi feltételek biztosítása, a gondozók alkalmazása nagyon változatos képet mutat, általánosság nagyon nehezen fogalmazható meg, azonban az igaz, hogy jellemzően nem teljesül a 40 készülékenként legalább 2 fő szociális gondozó alkalmazása. A gondozók szakképzettsége az 50%-os mértéket elérte, a vezető gondozók többnyire felsőfokú szociális végzettséggel rendelkeznek. A jogi szabályozás pontatlansága miatt nem egyértelmű, hogy a 2 fő gondozót 40 jelzőkészülékenként főállásban szükséges-e alkalmazni, és ha igen akkor az általuk teljesített 2x8 órás munkaidő után a fennmaradó 8 órában és hétvégén ki látja, láthatja el a készenléti feladatokat. Vitatható, hogy ha két főállású gondozót kell alkalmazni, akkor az ő munkaidejükön túl 22 órától 8 óráig miért elég a készenléti gondozó biztosítása, hiszen a feladat a nap 24 órájában ugyanaz. Ebből a joghézagból következik, hogy a fenntartók a költséghatékonyság miatt részmunkaidőben, osztott munkakörben, megbízási szerződéssel oldják meg a szakmai létszám biztosítását. A jelzőrendszeres házi segítségnyújtásban azonban szakmailag nem elfogadható a házi gondozók, ápolást-gondozást nyújtó bentlakásos intézményi gondozók, egészségügyi intézményben, polgármesteri hivatalokban napközbeni feladatellátása, mivel a főmunkaidejükben érkező riasztás esetében pl. a gondozottjuk ellátását, fő tevékenységüket abba kell hagyni, illetve kettős munkakört látnak el. További probléma, hogy az engedélyező hatóságok országosan nem egységesen értelmezik a 2 fő gondozó/40 jelzőkészülék arányt, az eltérő értelmezés következtében egyes működést engedélyező hatóságok szigorúan megkövetelik a főállású gondozók biztosítását, míg mások csak a feladatot koordináló vezető gondozó főállásban való foglalkoztatását kérik, és e mellett elfogadják a megbízási szerződés alapján foglalkoztatott gondozókat.

Azoknál a nagy-fenntartóknál ahol korábban jelzőrendszeres házi segítségnyújtást biztosító szolgáltatók mellé kellett szervezni a házi segítségnyújtást, sajátosan alakultak a dolgozói felvételek, mivel az alapfeltétel az volt, hogy a házi segítségnyújtásba legalább 6-8 ellátottat „hoznak”, akkor létesítenek velük munkaviszonyt.

Az egyik szolgáltató esetében a társadalmi gondozók száma jelentősen meghaladta a munkaviszonyban állók számát, viszont a szakmai szabályok a társadalmi gondozó foglalkoztatását csak a házi segítségnyújtásban nevesítik, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtásban nem.

Volt olyan fenntartó is, aki a jelzőrendszerben dolgozók szakképesítésére kiemelt figyelmet fordítva közel 100%-os szakképzettségi arányú gondozókkal dolgozott, lehetőség szerint még a kivonulásban közreműködő gépkocsi vezetője is rendelkezett képesítéssel.

A vizsgálatok a következő eltérő gyakorlatokkal találkoztak:

- Nem volt vizsgálható a személyi feltétel, mert a megbízási szerződés nem tartalmazta, hogy az adott munkavállaló főállásban vagy részmunkaidőben, utóbbinál hány órában látja el a feladatot.
- Egy főállású vezető gondozó mellett főállásban egyéb tevékenységet végző gondozók, megbízási szerződéssel látják el a jelzőrendszeres gondozói teendőket, illetve a személyi feltételeket az intézmény házi segítségnyújtásban főállású dolgozójának készenléti rendszerben való alkalmazásával teljesítik.
- Tiszteletdíjas munkavállalók látják el a szükséges feladatokat.
- A koordinátori feladatot 1 fő látja el, míg ügyeleti rendszerben megbízási szerződés alapján havi fix összegért két csoportban dolgoznak a gondozók, akik a bentlakásos intézmény illetve a házi segítségnyújtás munkatársai, illetve 1 fő vezető gondozó mellett, 1 fő rendszergazdát, főállású jelzőrendszeres gondozót és tiszteletdíjas gondozót alkalmaznak.
- A vezetési, koordinátori teendőket az intézményvezető végzi, a jelzőrendszeres gondozók a házi segítségnyújtás gondozói, egészségügyi ellátásban főállásban dolgozók, illetve a családsegítő szolgálat családgondozói. Valamennyi munkatárs megbízási szerződés alapján, ügyeleti rendszerben látja el a jelzőrendszeres házi segítségnyújtásban jelentkező feladatokat.

Az ellenőrzések tapasztalatai szerint csak a legritkább esetben biztosított a 40 készülékenként legalább 2 fő szociális gondozó főállásban történő foglalkoztatása.

## **5. Pénzügyi feltételek**

Valamennyi vizsgált fenntartó 2009. évre vonatkozóan igénybe vett állami normatív támogatást, és ezzel az összeggel számolva állapították meg az intézményi térítési díjakat, tekintettel az önköltség összegére. Az önköltségszámítás nem minden fenntartónál volt jogszerű, ugyanis több esetben nem normatíva kategóriánként állapították meg, illetve a fenntartók közel 1/3-a nem is végezte el az önköltség számítását.

Az ellenőrzött szolgáltatások közel 2/3-ánál ingyenesen nyújtották az ellátást, a térítési díjat megállapító fenntartóknál a jelzőrendszeres szolgáltatás havi összege szociálisan rászorult ellátottak esetében 600 Ft/hó-tól a 9 750 Ft/hó összegig, illetve szociálisan nem rászorultak esetében 2 000 Ft/hó-tól a 9 900 Ft/hó összegig terjedtek. Az egyik fenntartó esetében a szociálisan rászorult és nem rászorult igénybevevők is térítésmentesen vehették igénybe a szolgáltatást, azonban egy-egy riasztás alkalmával 7,90 Ft/percet számol a rendszer, amely összeget a telefonszolgáltató társaság felé az ellátott fizeti meg.

Azon fenntartók közül, akik szociálisan nem rászorult ellátottakat nem látnak el, többen nem állapították meg a szociálisan nem rászorultak térítési díját. A térítési díjak megfizetése jellemzően a gondozóknak számla, nyugta ellenében történik, illetve az intézmény pénztárába történő befizetéskor befizetési pénztárbizonylat kerül kiállításra.

## **6. Ellátotti jogok érvényesülése**

Az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából a tájékoztatási kötelezettség teljesítése a legtöbb fenntartónál megvalósult. Az ellátottjogi képviselők neve elérhetőség a szakmai központokban kifüggesztésre került, de volt ahol nem a megfelelő képviselőt jelenítették meg. Az ellátottak írásbeli panasszal nem éltek sem a fenntartók, sem az ellátottjogi képviselők, sem más hatóságok felé. Hivatalunk több szolgáltatónál kifogásolta, hogy a kihelyezett készülékek működésének tesztelése nem rendszeres, sőt volt olyan nagy-fenntartó, amely a jelzőrendszer felszerelését követően 2–3 évig sem vizsgálta annak működőképességét.

Az ellátotti interjúk során megismerésre került, hogy a lakás festésekor leszerelték a készüléket, de vissza már nem tudták helyezni és évekig a szekrényben tartották azt. A fenntartó, a szolgáltató ezzel az eljárással nem biztosítja megbízhatóan a szolgáltatást, sérti az ellátott testi épséghez, testi-lelki egészséghez való jogát. Volt olyan eset is, amikor a központi számítógép ellenőrzése során a vizsgálatot végzők észlelték, hogy a rendszer olyan készülékeket jelez, amelyek hosszú idő óta nem küldtek életjelet a központba, ami arra utalt, hogy a készülékek hetek, hónapok óta nem működtek. A meghibásodás okáról, valódiságáról a kezelőszemélyzet nem győződött meg, vagyis a rendszer hibátlan működését nem kontrollálták. A Hivatalunk által kezdeményezett gondozói tesztriasztások rendben beérkeztek a diszpécser központba, annak ellenére, hogy a számítógép hibásnak jelezte a kihelyezett készüléket. Ebben az esetben megkérdőjelezhető a személyzet felelősségteljes magatartása, az ellátottak szociális helyzetére, egészségi állapotára tekintettel a szolgáltatás teljes körű biztosítása is.

## 7. Szakmai jellemzők

A vizsgált szolgáltatók esetében a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás igénybevétele folyamatos, a nap 24 órájában lehet segélyhívást kezdeményezni. Jellemzően biztosított az ellátott személy segélyhívása esetén az ügyeletes gondozónak a helyszínen történő megjelenése 30 percen belül, a segélyhívás okául szolgáló probléma megoldása érdekében szükséges azonnali intézkedések megtétele, szükség esetén további egészségügyi vagy szociális ellátás kezdeményezése. Az ellenőrzés során, az ellátotti interjúkhoz kapcsolódóan a szolgáltatást igénybevevők beleegyezésével próbariasztások kerültek elvégzésre. A próbariasztások több formában valósultak meg, így vagy csak tesztriasztás történt, vagy egy időpontban csak egy riasztás indítására került sor, vagy azonos időpontban két helyszínről egyszerre történt riasztás. A gondozónak a helyszínen történő megjelenése 5 és 26 perc közötti időintervallumban történt, átlagosan 14 perc alatt valósult meg.

Az ellátottak otthonába történő bejutás jellemzően a megállapodás megkötésével egyidejűleg a lakáshoz tartozó kulcs gondozónak vagy a szomszédnak, családtagnak történő átadásával valósul meg. Ha az ellátott lakására bejutás biztosítása érdekében az ellátást igénylők a megállapodás megkötésekor lakásukhoz tartozó kulcsot adnak át, akkor a kulcs átadásakor az ellátott egyben nyilatkozik arról, hogy hozzájárul ahhoz, hogy a gondozó a lakáshoz tartozó kulcsot használja. A lakáskulcsok sorszámozását követően, szintén sorszámozott borítékban, fém zárható bőröndben vagy zárható táskában kerülnek tárolásra. A kulcsok sorszáma rögzítésre kerül az igénybevevők adatait tartalmazó adatlapon. A gondozók a szolgálat átadásával egyidejűleg átadják a szolgálatot átvevő gondozónak a készlet táskát, az adatlapokat, a lakáskulcsokat tartalmazó bőröndöt, a mobiltelefont. Ezt a megoldást az ellátottak közel 60%-a választotta, tartja elfogadhatónak.

Abban az esetben, amikor az ellátott részéről a szolgálat, a gondozó felé nem alakult ki megfelelő bizalom, akkor a lakáskulcs a szomszédnál, közeli hozzátartozónál kerül leadásra. Ennek a megoldásnak a hátránya, hogy a segítségnyújtás mihamarabbi megkezdésének lehetősége csökken vagy megghiúsul, ha a kulcsot őrző személy elérhetősége nem biztosított a riasztással egy időben, vagy az azt követő rövid időn belül. A szomszéd, a hozzátartozó haladéktalan értesítése és a lakásba történő bejutás idejének jelentős lerövidítésének érdekében célszerű lenne a szomszédnak, közeli hozzátartozónak is egy jelzést fogadó készüléket, az egészségügyben már elterjedt személyi hívót (csipogó) rendszeresíteni. Igaz ez a jelzőrendszeres házi segítségnyújtást biztosító fenntartók számára többlet költséget jelentene, megnövelné a jelzőkészülékek beszerzési árát, ugyanakkor az ellátottak biztonságát és az ellátás szakmai színvonalát jelentős mértékben emelné.

Az összesített adatok szerint a tényleges segélyhívások száma elenyésző, a vizsgált szolgáltatóknál átlagosan havonta kettő, hat, nyolc, tizenöt alkalommal történt jelzésadás, de volt olyan is, amikor a havi jelzések száma elérte a hetvenöt alkalmat. A riasztásoknak több mint fele téves riasztás, amely szám a

készülékek kihelyezését követően természetesen még magasabb volt. A segélyhívások jellemzően a délutáni, késő esti időszakban fordulnak elő.

Összegzésként megállapítható, hogy a szolgáltatással az ellátottak jellemzően nagyon elégedettek, bár a megkérdezettek közül kevesen használták „éles helyzetben” a készüléket, valamennyien kiemelték a szolgáltatás által nyújtott biztonságérzet fontosságát.

## **2.6. Támogató szolgálatok, közösségi ellátások ellenőrzésének 2010. évi tapasztalatai, új módszerek, technikák**

A támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet 18. § (3) bekezdése alapján a nevezett rendeletben, valamint a finanszírozási szerződésében foglaltak betartását a finanszírozási időszakban legalább egyszer ellenőrzi az FSZH. 2009. évben csak azon szolgáltatások vonatkozásában végeztünk – valamennyi esetben segítő jellegében hangsúlyos – ellenőrzést, amelyek egyéb, így kistérségi, komplex intézményi ellenőrzésekhez társíthatóak voltak, továbbá amelyek ellenőrzése feltétlenül szükségessé vált a finanszírozási rendszer megváltoztatásához köthető módosult szolgáltatási környezet kialakításának támogatása miatt.

Hivatalunk 2009. évben tervezetten nem kívánta ezeknél a szolgáltatásoknál az ellenőrzéseket nagy arányban megvalósítani, lehetővé téve ezzel, hogy a szolgáltatók, fenntartók egy év alatt elsajátíthassák az új finanszírozási szerződéshez kapcsolódó dokumentációs és szakmai elvárásoknak megfelelő kötelezettségeiket, azokat megfelelően megismerhessék, gyakorlatot szerezhessenek benne. A szerződések mellékletét képező dokumentumok elektronikus úton közzétételre kerültek. Azok magyarázata szintén ismert, megismerhető volt az írásbeli tájékoztatók, valamint a szervezett szakmai rendezvények, személyes konzultációk révén, továbbá az ellenőrzések során történt egyeztetések kapcsán is.

### **Új módszerek, technikák, a „bemutató ellenőrzés”**

Az ellenőrzések megkezdésekor a jelentősebb számú szolgáltatót fenntartók – Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Magyarországi Református Egyház, Magyar Vöröskereszt, Veled - Érted Egyesület –, valamint a későbbiekben az ezt kérő szolgáltatók számára a Szociális Főosztály szociális intézményi főreferensei, a Szolgáltatási Osztály munkatársaival közösen, úgynevezett „bemutató ellenőrzéseket” tartottak. A jellegében is új típusú ellenőrzési forma, innovatív technika a szolgáltatások szabályos működésének segítésében. Az ellenőrzések abban kívántak hatékony segítséget nyújtani a szolgáltatóknak, hogy az eddigiekben is alkalmazott segítő/partneri ellenőrzést még inkább előtérbe helyező új módszer előnyeit kihasználva sikeresen tudják a jelentősebb, elszámolásokat és a támogatások felhasználását is érintő hiányosságokat megelőzni. A Hivatal által képviselt álláspont szerint ezzel a módszerrel az ellátások színvonala sikeresen emelhető, amelynek következtében az igénybevevők érdekei is teljesebben érvényesülhetnek.

A bemutatató ellenőrzés előnyei:

- Az ellenőrzés teljes körűen megismerteti a szolgáltatóval az FSZH ellenőrzési szempontrendszerét, amit így az önellenőrzésre is megfelelően alkalmazhatnak.
- A szolgálatvezetők/intézményvezetők „élőben” kísérhetik figyelemmel egy konkrét ellenőrzés lefolytatását, ezzel felkészülhetnek a saját ellenőrzésükre.
- A szakemberek az ellenőrzést „kívülről” nézve olyan hiányosságokat vehetnek észre és megoldási módokkal találkozhatnak, amelyek „belülről” elkerülhetik a figyelmüket.
- A jelen lévő különböző szolgáltatók egymástól megismerhetik a szolgáltatási jó példákat, követendő gyakorlatokat.

- A fenntartó közvetlen tapasztalatot szerezhethet a finanszírozási szerződésből adódó követelményrendszer alkalmazásáról, továbbá az éppen ellenőrzés alatt álló szolgáltatán keresztül az adott szolgáltatási területének aktuális helyzetéről.
- A bemutató ellenőrzés a leghatékonyabban olyan fenntartók esetében alkalmazható, akik több szolgáltatást működtetnek, illetve időben a szolgáltatások első tényleges ellenőrzését megelőzően.
- Az ellenőrző hatóságnak lehetősége adódik az ellenőrzési szempontrendszer gyakorlati alkalmazásával, annak további esetlegesen szükséges aktualizálására, pontosítására.

A bemutató ellenőrzés módszere, feltételei:

- A helyszínek alkalmasnak kell lennie a fenntartó több, lehetőség szerint valamennyi szolgálat/intézmény vezetőjének részvételével lefolytatott ellenőrzésre, szükséges továbbá megfelelő helyiség a résztvevők – akár 50 fő is lehet – konzultációjára.
- A konkrét ellenőrizendő szolgálat kiválasztására a fenntartóval történő konzultáció – szolgálat, időpont, helyszín egyeztetése – után kerülhet sor. Az ellenőrzés előkészítésénél a fenntartónak aktívan részt kell vennie, a résztvevők körének meghatározásában, részvételük biztosításában.
- Az ellenőrzést végzőktől az ilyen típusú ellenőrzés fokozottabb felkészülést igényel, tekintettel arra, hogy ezen ellenőrzés nagyobb súllyal bírhat a szolgáltatások fejlesztésében, mint a megszokott eljárás.
- Ennek megfelelően az ellenőrzéseket megelőzően meghatározásra és megosztásra kerülnek a vizsgálandó területek az ellenőrök között. Egy-egy meghatározott ellenőrzési tárgykörnek „önálló gazdája” van, aki az ellenőrzés során a tényleges vizsgálatot és a tárgykörön belüli konzultációt is megvalósítja. A tárgykörök felosztásánál fontos szempont, hogy a finanszírozási szerződésből adódó valamennyi kötelezettség megfelelő hangsúlyt kapjon.

A bemutató ellenőrzés menete:

- Nagyon fontos, hogy az ellenőrzött szolgálatvezető/intézményvezető feszültségét a munkavégzéshez alkalmas szintre csökkentsük, hiszen a helyzet fokozott megterhelést jelent, azt egyfajta vizsgaként élheti meg. A stressz-helyzet oldása érdekében több módszert is alkalmazhatunk. Lehetőség van egy előzetes személyes találkozásra az adott szolgálat székhelyén, telephelyén, amely alkalmas a tárgyi feltételek vizsgálatára is abban az esetben, ha a bemutató ellenőrzés helyszíne nem egyezik meg a vizsgált szolgálat székhelyével, telephelyével. Ekkor átbeszélésre kerül a teljes ellenőrzés menete is.
- A bemutató ellenőrzés alapvetően nem térhet el a hatósági vizsgálatoktól, így a vizsgálatot végzőknek a közigazgatási szabályoknak megfelelően kell eljárnia, vagyis eleget kell tennie kötelezettségeinek, mint a bemutatkozás, megbízólevelek bemutatása, az ellenőrzés menetéről való tájékoztatás, az „ügyfél” jogállásából adódó jogok és kötelezettségek, valamint azok kihatásainak és az ellenőrzés lezárási módjának ismertetése.
- A bemutató ellenőrzések alkalmával hangsúlyt kell fektetni az adott szolgáltató bemutatkozására. A szolgálatvezető/intézményvezető ismerteti az adott szolgáltatás ismérveit, így az ellátás igénybevételének folyamatát, a jellemzőbb szolgáltatási elemeket, a tevékenységekben megjelenő specialitásokat, jellegzetességeket. Ez a bemutatkozás jellemzően elegendő alapot jelent a partneri kapcsolat kialakulásához, ami elősegíti az ellenőrzés hatékony lefolytatását.
- A szolgáltatás bemutatkozását követően valósulhat meg a részterületeknek az ellenőrzési szempontsor alapján történő vizsgálata. Önállóan kerülnek vizsgálat alá az azonosító adatok, regiszterrel kapcsolatos kérdések, intézményi és ellátotti dokumentációk, személyi és tárgyi feltételek, pénzügyi kérdések, ellátotti jogokkal kapcsolatos témakörök és a szakmai kérdések. Ennek során bemutatásra kerülnek a szükséges dokumentumok, egyéb írásos bizonyítékok, továbbá megbeszélésre kerülnek a gyakorlati alkalmazás során felmerült kérdések, problémák, javaslatok. Azon területek, amelyek több tárgykört is érintenek, többször is előkerülnek. Erre azért is szükség van, hogy ezzel is felhívjuk a figyelmet annak fontosságára és a többi területtel való kapcsolódásán keresztül az ellenőrzés alapvető céljára, az ellátási színvonal emelésére.

- A témakörrel kapcsolatban minden résztvevő kérdéseket tehet fel, azokat az adott részterület ellenőrzésével megbízott ellenőr válaszolja meg, szükség esetén kibővített konzultációra is adódik lehetőség. A lefolytatott bemutató ellenőrzések tapasztalatai szerint azzal, hogy az ellenőrzés alá vont és egyéb jelen lévő szakemberek és a Szolgáltatási Osztály munkatársai az ellátásról aktív konzultációt folytatnak – problémák, okok, megoldási alternatívák feltárása, iránymutatás – nem csak szemlélőjévé válnak az eseményeknek, hanem aktív megvalósítójává is.
- A részterületek ellenőrzésének lezárása után valósulhat meg az egész ellenőrzés tapasztalatainak összegzése, amelyeket az adott tárgykörök vizsgálatát végzők tartják.
- Végezetül sor kerül a jegyzőkönyv felvételére és annak ismertetésére a jelenlévőkkel.
- Az ellenőrzés zárásaként a konkrét szolgáltatásra vonatkozó tapasztalatokon túl az általánosítható tapasztalatok elemzésében is fontos szerepe van az együttműködő fenntartóknak.

A bemutató ellenőrzés által számos új, az eddigi ellenőrzési tapasztalatoktól eltérő ismeretet szerzett Hivatalunk. Ennek egyik oka, hogy a bemutatott helyzetben könnyebben megnyílnak a kollégák, a jelenlévők nagy része – nem alaptalanul – úgy érzi, hogy mivel nem róluk, nem az ő szolgáltatásukról van szó, ezért az ő értelmezésük jelentheti a jó megoldást egy-egy problémára. Ezeknek a problémáknak a tisztázására mindig különös hangsúlyt szükséges fektetni, hiszen később minden érintett szolgálat vizsgálatára sor kerül. A leírt ellenőrzési módszer az érintett fenntartók, szolgáltatók visszajelzése alapján hatékony segítséget adott a félreértések, értelmezési problémák csökkentésére.

#### **A 2010. évben végzett ellenőrzések tapasztalatai**

Hivatalunk valamennyi fenntartónak, illetve szolgáltatónak segítséget kíván adni a megfelelő működtetéshez azzal, hogy a hivatali honlapon megtalálható valamennyi szolgáltatás ellenőrzési szempontsora és az eddigi ellenőrzések tapasztalatairól készült elemzések. A honlapon található szempontsorok használatával a szolgáltatóknak lehetőségük nyílik önrevízióra is, illetve megfelelő alaposítással készülhetnek az időszakos ellenőrzésekre. Továbbá – a szempontsorok tartalmazzák a hatályos vonatkozó joganyagot, esetlegesen a szükséges magyarázatot is –, hogy a szakemberek a változó jogi környezetben könnyebben tudnak tájékozódni. Tekintettel arra, hogy az egyéb ellenőrzési tevékenységet végző hatóságok, a saját vizsgálataikhoz is egyre inkább hasznosítják az FSH szempontsorait még nagyobb jelentőséggel bír, hogy ezeket a fenntartók és szolgáltatók is elérhetik és megismerhetik.

A közösségi ellátások fenntartói, illetve a szolgáltatást nyújtó szervezetek jellemzően maradéktalanul teljesítették az új szabályozások mentén megjelenő kötelezettségeiket.

A támogató szolgálatok esetében, bár összességében a 2008. évi ellenőrzések tapasztalataihoz képest – a folyamatos támogató együttműködés, kiépített kapcsolatrendszer és dokumentumrendszer, felkészítések, tájékoztatók eredményeképpen – jelentős szolgáltatási javulás érzékelhető, mégis a szervezetek egy részénél tapasztaltak az ellenőrzések olyan súlyos hiányosságokat, amelyek esetében a jogszabályi előírások mentén szankcionálásra került sor. A hiányosságok, amelyek esetében a működést engedélyező szerv szociális igazgatási bírságot szab ki az Szm. 14. § (1) bekezdésében felsorolt jogsértések.

A bírságot adó hiányosságok közül a legjellemzőbb, a pénzügyi feltételek szabálytalansága, az intézményi térítési díj, valamint a személyi térítési díj jogszabálysértő megállapítása, továbbá a megállapodások hiányosságai és a tájékoztatási jog sérülése.

- A Tr. 14/A. § (1) bekezdés értelmében a támogató szolgáltatás térítési díja az egy feladategységre jutó szolgáltatási önköltség és a finanszírozási szerződésben meghatározott egy feladatmutatóra jutó állami hozzájárulás különbsége alapján megállapított támogató szolgálati óradíjból és szállítási kilométerdíjből áll. Erre hivatkozással jogszabályellenesen jár el a szolgáltató, amikor a szállítási személyi térítési díját nem Ft/km, hanem Ft/alkalom, Ft/nap, vagy Ft/hónap alapján állapítja meg. A szállítási



személyi térítési díjának megállapítása nem történhet alkalmanként, illetve napi fizetés formájában. A hivatkozott szakasz (4) bekezdése szerint szállításra fordított kilométernek a fuvarlevélen feltüntetett és a szállított személy, illetve törvényes képviselője által igazolt kilométerek számítanak. Nem fogadható el az a gyakorlat, miszerint az ellátottak csoportos szállítás esetén egyformán, egy meghatározott összeget, azaz általány fizetnek. Esetükben minden szállított személyre külön-külön ki kell számítani a megtett kilométer alapján fizetendő díjat. Azon esetben, ahol azonos útszakaszon több személy együtt utazik, meg kell osztani köztük a megtett kilométerek számát, azt kell szorozni a kilométer díjjal. Segíti a csoportos szállítás pontos dokumentálását a honlapon megjelent bővített tartalmú szállítási elszámoló lap, amelynek alkalmazása javasolt. Jogszabály ellenes az a gyakorlat is, amikor a szolgáltató személyi segítség esetén is havi díjat, azaz általány állapít meg, mivel a szolgáltatás biztosítása során teljesített óraszám havonta eltérő lehet, nem megfelelő a Ft/hónap meghatározású ún. „minimálisan fizetendő díj” sem.

- Az ellenőrzések több esetben tárták fel, hogy a szolgáltatásért fizetendő intézményi térítési díj és az ellátást igénylő által fizetendő személyi térítési díj alapja nem a jogszabályoknak megfelelő volt, azaz nem megfelelően kerültek kiszámításra, illetve kiszámlázásra. A térítési díjakkal okozott jogsértések szankcionálásakor Hivatalunk mérlegelte, hogy a jogsértő gyakorlat az ellátottakat ténylegesen megkárosította-e.
- Jellemző hiányosság a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása, illetve a tájékoztatások nem megfelelőisége. Jogsértő, ha az Szt. 94/E. § (3) bekezdésben foglalt tájékoztató nem kerül kifüggesztésre az ellátottak számára nyitva álló helyiségben. A hivatkozott jogszabály hely szerint az ellátást igénybe vevőknek joga van az intézmény működésével, gazdálkodásával kapcsolatos legfontosabb adatok megismeréséhez. Ennek teljesítése érdekében az intézmény vezetője évente tájékoztatót készít az intézmény gazdálkodásáról és azt az intézményben jól látható helyen kifüggeszti, illetve szükség esetén szóban ad tájékoztatást az ellátást igénybe vevő részére. A tájékoztató tartalmazza a) az intézmény működési költségének összesítését, b) az intézményi térítési díj havi összegét, c) az egy ellátottra jutó havi önköltség összegét.
- A jogszabályi előírás szerint tehát az ellátottak tájékoztatáshoz való joga sérül, ha a szolgáltatás gazdálkodásáról szóló tájékoztató nem készül el, az önköltség- és intézményi térítési díj számításáról szóló tájékoztató nem került kifüggesztésre a nyitva álló helyiségben, intézményben.
- A jogsértések következő csoportja a megállapodások hiányosságaihoz kötődtek. Az ellátás igénybe vételét, az intézményi jogviszony keletkeztetését a megállapodás alapozza meg, amely az intézményi jogviszony létesítéséhez kapcsolódó valamennyi lényeges kérdést rögzít. Garanciális kérdés, hogy az ellátott tisztában legyen az általa igényelt szolgáltatás nyújtásának feltételeivel és annak tartalmával. A nem megfelelő tartalommal kötött megállapodás esetében nem tudja az ellátott, hogy milyen tartalmú szolgáltatásra, milyen gyakorisággal lehet igénye, a szolgáltatásért kell-e fizetnie térítést, amennyiben igen annak mennyi az összege és milyen módon kell azt fizetni. Amennyiben pedig a nyújtott szolgáltatások köre kapcsán merül fel vitás kérdés a szolgáltató és az igénybevevő között, akkor annak a konfliktusnak a megoldását sem segíti a dokumentum. Ennek okán elsődleges, hogy a jogszabályoknak megfelelő megállapodások alapján szolgáltassanak a fenntartók, a dokumentum egy érvényes, hatályos példánya az ellátottnak átadásra kerüljön. A megfelelő tartalmú megállapodás tehát nélkülözhetetlen dokumentuma az ellátásnak, ennek megléte, megfelelősége nélkül sérül az ellátottak számos alkotmányos és ellátotti joga, így a tájékoztatáshoz és szociális biztonságához való jog is. A támogató szolgálatok és a közösségi ellátások esetén is a megállapodás a kötelezően megadott és vezetendő iratok között szerepel, így a hiányosságok nem elsősorban annak tartalmában, hanem a pontatlan, felületes kitöltéséből fakadtak.
- Jogsértő, ha nem valósul meg a tájékoztatás az ellátottjogi képviselőről, az általa igénybe vehető szolgáltatásról és elérhetőségéről. Az Szt. 94/K.§ taglalja az ellátottjogi képviselő tevékenységét, valamint azt, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény vezetője az ellátottakat tájékoztatja az ellátottjogi képviselő által nyújtható segítségadás lehetőségéről, az ellátottjogi képviselő elérhetősé-

géről. Tekintettel arra, hogy a jogszabály tájékoztatást nevesít, nem megfelelő eljárás, ha a szolgáltató az ellátottjogi képviselő nevét, elérhetőségét a szolgálat azon irodájában függeszti ki, amelyben ellátottakat nem fogad, így a tájékoztatás ténylegesen nem valósul meg. A finanszírozási szerződés II/5. mellékletét képező megállapodás alapján az ellátottal kötött dokumentumnak is tartalmaznia szükséges az ellátottjogi képviselő nevét és értelemszerűen elérhetőségét is.

A szociális igazgatási bírságok alkalmazásakor az ellenőrzött szolgáltatások tekintetében az ellenőrzést végzők minden esetben figyelemmel voltak a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008.(VII. 30.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdés e) pontjában meghatározottakra, miszerint az FSZH a finanszírozási szerződést – a miniszter egyetértésével – 60 napos felmondási idővel felmondhatja, ha a szolgáltatással összefüggésben egy naptári éven belül összesen 100 000 forintot meghaladó összegű szociális igazgatási bírságot szabtak ki.

A bírságok kiszabásakor, fentiek okán különösen fontos, hogy minden szempont figyelembe vételével mérlegeljenek az ellenőrök és az eset összes körülményére tekintettel állapítsák meg a bírság összegét. Hivatalunk tapasztalt olyan jogsértő esetet, ami kapcsán magasabb összegben megállapított bírság indokolt, ugyanakkor világossá vált, hogy a szolgáltatásra az adott ellátási területen elengedhetetlenül szükség van, figyelembe véve az ellátottak összetételét is, amely a leginkább rászoruló halmozott fogyatékos személyekből áll. Minden körülmény figyelembe vétele után tehát az FSZH a bírság meghatározásakor nagyobb súllyal vette figyelembe az ellátási érdeket, mint a hiányosságokat.

## **1. Tárgyi feltételek**

A Szakmai rendelet 4. §-a szerint a személyes gondoskodást nyújtó intézményt úgy kell kialakítani, hogy az tömegközlekedési eszközzel könnyen megközelíthető legyen, épületeinek építészeti megoldásai tegyék lehetővé az akadálymentes közlekedést, bútorzata és berendezési, felszerelési tárgyai, az életvitelhez szükséges körülmények feleljenek meg az ellátottak életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának. A Szakmai rendelet 39/C. § (1) bekezdés alapján, ha a támogató szolgálat a székelyén vagy más helyiségében ellátottakat fogad, a helyiségnek meg kell felelnie a 4. §-ban meghatározott feltételeknek. Több, ellátottak számára nyitva álló helyiséggel rendelkező szolgáltató esetén, minden helyiségnek meg kell felelnie a fenti előírásoknak. Az ellenőrzött szolgáltatók 70%-a felelt meg teljes körűen a fenti előírásnak. Azon szolgáltatók esetében, akikre vonatkozóan a jogszabály későbbi határidőt jelöl meg, a fenti előírás nem sérül.

A Szakmai rendelet 39/C. § (2) bekezdés alapján a támogató szolgálat gépjárművének alkalmasnak kell lennie elektromos kerekes székes személy szállítására, valamint rendelkeznie kell mobil rámpával vagy emelőszerkezettel, valamint 4+3 pontos biztonsági rögzítéssel.

Az ellenőrzött szolgáltatók 20%-a még nem felelt meg, vagy részben felelt meg fenti előírásnak. A szolgáltatások egy részénél folyamatban volt megnyert pályázat kapcsán a tárgyi feltételek megfelelőségének biztosítása. Az ellenőrzés során azon esetekben, amikor a fejlesztési pályázat felhasználásával tervezték az akadálymentesítés végrehajtását, határidő kijelölésével elfogadásra került ez a tény, a megvalósulás későbbi bemutatásának kötelezettségével.

## **2. Dokumentációs rend**

A 226/2006. (XI. 20.) Korm. rendelet 11. § alapján támogató szolgáltatás, közösségi ellátások esetén a fenntartó minden naptári negyedév első hónapjának 10. napjáig a) az azt megelőző naptári negyedév utolsó napjára, mint jelentési időpontra, b) az azt megelőző naptári negyedévre, mint jelentési időszakra szolgáltatja az 5. számú mellékletben meghatározott adatokat. Fenti rendelet 13. § (1) és 13/A § (1) szerint, ha a fenntartó vagy az engedélyes az országos jelentési rendszerben hibás vagy hiányos adatot ész-

lel, köteles arról soron kívül – az adatszolgáltatással megegyező módon – értesíteni a Hivatalt. A Hivatal szociális igazgatási bírságot szabhat ki a fenntartóval szemben, ha az országos jelentési rendszerbe történő bejelentési kötelezettségét határidőben részben, vagy egészben nem teljesíti, vagy valótlan adatot szolgáltat.

Nem szabható ki szociális igazgatási bírság, ha a hibás, vagy hiányos adatról – az adatszolgáltatással megegyező módon – a fenntartó, vagy az engedélyes értesítette a Hivatalt. Az ellenőrzött szolgáltatók szinte teljes körűen megfeleltek a fenti előírásnak. Ezen ellenőrzési pont kiemelt jelentőséggel bír a finanszírozási szerződéshez kapcsolódó működési támogatás utalása miatt, mivel annak feltétele a megfelelően megvalósuló jelentés.

191/2008. (VII.30.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés alapján a rendeletben meghatározott adatváltozásokat a fenntartó 15 napon belül köteles bejelenteni. A bejelentéssel egyidejűleg meg kell küldeni a megváltozott adattal kapcsolatos iratokat. Az ellenőrzött szolgáltatók 10%-a, jellemzően – a gépkocsi-változás bejelentésének elmulasztása miatt – támogató szolgáltatók nem feleltek meg az előírásnak. A finanszírozási szerződésmódosítás bejelentését a honlapról letölthető formanyomtatvány kitöltése és hiteltelítés után a Hivatal felé való megküldéssel lehet megtenni.

Működési engedély, tanúsítvány hiányosságait az ellenőrzések 25%-ban tártak fel. A működési engedély hivatalból történő módosítását, tanúsítvány kiállítását a jogszabályi változások okán a szolgáltatók jelentős részénél 2010. december 31-éig szükséges elvégezni.

Házirend hiányosságát, vagy hiányát – Szakmai rendelet 5. § (2) bekezdés) b pont szerint- akkor kel házirend, ha a támogató szolgáltató szociális intézményhez integráltan működik – az ellenőrzött szolgáltatók 10%-ánál tártak fel. A dokumentumok jellemzően megfelelően szabályozzák az igénybevételt és a szolgáltatásokat, bár több esetben nem aktualizáltak.

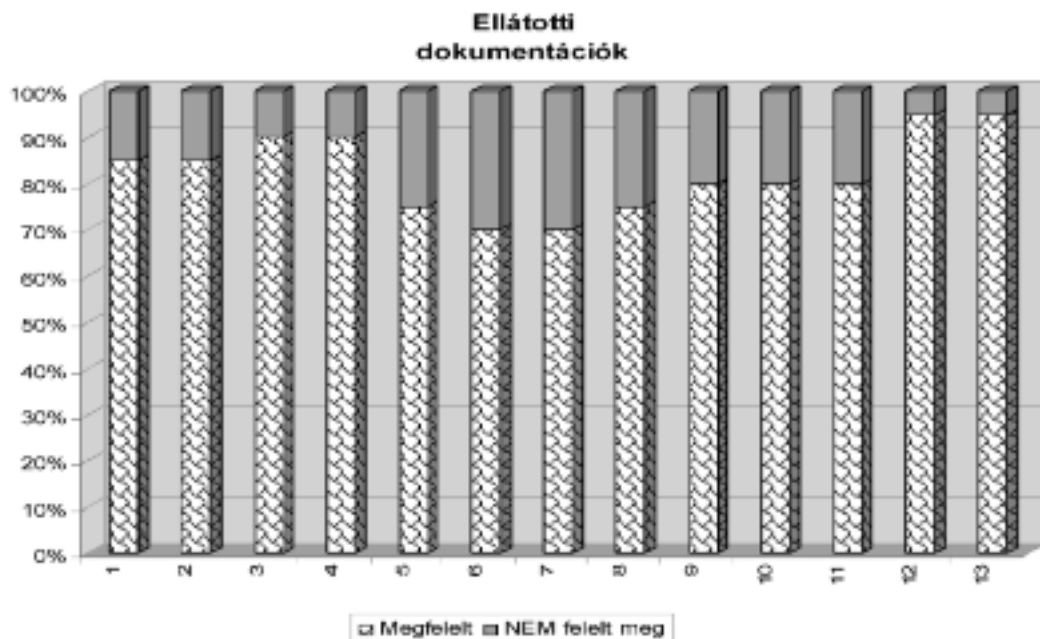
Szervezeti és működési szabályzat, szakmai program hiányosságait 25%-ban a szabályzatok hiányosságát 35%-ában tártak fel a vizsgálatok. Jellemző a munkaruha juttatás szabályzat hiánya, nem megfelelően értelmezett vagy méltánytalanul alacsony színvonalú, nem bizonyított tényleges juttatás. A támogató szolgáltatók esetében a pénzkezelés szabályozása több esetben nem valósult meg elég részletességgel az ellátottakkal való pénzmozgásra vonatkozóan.

### **3. Ellátotti dokumentáció**

Az ellátotti iratok kapcsán a szolgáltatók számára pontos útmutatásokat ad a Hivatal által kiadott, a Finanszírozási szerződés mellékletét képező kötelezően és ajánlottan vezetendő dokumentáció. A kötelezően vezetendő dokumentumoktól értelemszerűen tartalmában nem lehet eltérni csak bővítő jelleggel. Az ellenőrzések több esetben írták elő a megállapodások módosítását, különös tekintettel a 2009. január 1. előtt kötött megállapodások hiányos adattartalmára okán. A nyilvántartásokat a szolgáltatók egy része minden évben újraírja, ami kevésbé teszi követhetővé az adatokat, továbbá felesleges adminisztrációs terhet jelent.

Az Egyéni gondozási tervek negyede sablonos, nem egyénre szabottan határozza meg az ellátásban részesülő állapotának megfelelő gondozási, ápolási, fejlesztési feladatokat és azok megvalósításának módszereit, a felülvizsgálatok részben szintén sablonosak vagy elmaradnak. A Gondozási naplók kapcsán feltárt hibákat nagy részben a formai pontatlanságok – kis kockás füzetben, kimaradt sorok, áttekinthetatlenség, stb. – eredményezték. Helytelen gyakorlat a gondozási időtartam pontatlan felvezetése, amikor az nem percben, hanem óra-percben kerül megadásra, ami megnehezíti az összesítést a későbbi feladatmutató számításánál.

Dokumentum megnevezése	Megfelelt	Nem felelt meg
1. Kérelem a szolgáltatások igénybevételéhez	85%	15%
2. Nyilatkozat más szolgáltatónál igénybevett alapszolgáltatásról	85%	15%
3. Egyszerűsített előgondozási adatlap	90%	10%
4. Értesítés a szolgáltatás biztosításáról	90%	10%
5. Nyilatkozat szociális rászorultság megállapításáról	75%	25%
6. Megállapodás	70%	30%
7. Nyilvántartás a szolgáltatásban részesülő személyekről	70%	30%
8. Egyéni gondozási terv	75%	25%
9. Gondozási naplók	80%	20%
10. Szállítási elszámoló adatlap	80%	20%
11. Havi nyilvántartás a tényleges feladatmutató számításáról	80%	20%
12. Havi összesítő adatlap személyi segítség idejéről	95%	5%
13. Információszolgáltatási napló	95%	5%



A közösségi ellátások jellemzően teljes körűen elsajátították a kötelező dokumentációk pontos vezetését, jellemzőbb hiányosság a csoportfoglalkozások kapcsán megjelenő pontatlan gondozási idő számítása.

#### 4. Személyi feltételek

A szolgáltatások 80%-ában megfelelőek a személyi feltételek. A szolgáltatók egy része ugyanakkor csatolt munkakörökben alkalmazza a koordinátorokat, szolgálatvezetőket, a kötelező speciális képzések elvégzése esetenként elmaradt. A Szakmai rendelet 39/D. §-a szerint vezetői, személyi segítői vagy gépjárművezetői munkakörben alkalmazott személynek a foglalkoztatás kezdő időpontjától számított négy hónapon belül be kell jelentkeznie támogató szolgálati képzésre, és azt a foglalkoztatás kezdő időpontjától számított két éven belül el kell végeznie. Szakirányú szakképzettséggel nem rendelkező,

a 3. számú mellékletben meghatározott képzettségű személy 2003. április 1-jétől vezetői és a személyi segítői munkakörbe nem vehető fel. Ezen a jogszabályi előírást csak azon dolgozókra kell vonatkoztatni, akik a jogszabály módosítás hatályba lépését követően, azaz 2010. január 1-jét követően álltak munkába, egyéb esetben a régi dolgozókra az ezt megelőző jogszabályi előírás mérvadó, azaz, a foglalkoztatás kezdő időpontjától számított két hónapon belül be kell jelentkeznie a támogató szolgálati képzésre, és azt a foglalkoztatás kezdő időpontjától számított négy éven kell elvégeznie. Szakmai rendelet 39/I. §-a szerint a közösségi gondozó vagy közösségi koordinátor munkakörben alkalmazott személynek a foglalkoztatás kezdő időpontjától rendelkeznie kell a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet által kiadott közösségi pszichiátriai ellátással kapcsolatos képzés tanúsítványával. Felmentés adható, amennyiben a munkakört betöltendő személy a képzésben már hallgatói jogviszonnyal rendelkezik és azt két éven belül elvégzi. A közösségi pszichiátriai ellátással kapcsolatos képzésre történő jelentkezéseket a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézethez kell benyújtani.

A munkaköri leírásokat 10%-ban szükséges módosítani, jellemzően a tartási, életjáradéki és öröklési szerződés tilalmának megismertetése hiánya miatt. Munkáltatói igazolvánnyal szinte kivétel nélkül valamennyi foglalkoztatott rendelkezik. A személyes gondoskodást végző személyek működési nyilvántartásba való adatszolgáltatás 10%-ban még nem valósult meg. Az esetmegbeszélések gyakorisága, dokumentálása a szolgáltatók 10%-ánál nem, vagy nem pontosan valósulnak meg, azt a Szakmai rendelet 39/A. §-a alapján legalább két hetente szükséges támogató szolgálat esetében megtartani. A továbbképzési terv a szolgáltatók negyedénél módosításra szorul.

## **5. Pénzügyi feltételek**

A pénzügyi kérdések vonatkozásában a szolgáltatók 10%-ánál tapasztalható hiányosság, súlyosnak minősülő jogsértés csak néhány szolgáltatónál volt tetten érhető. Ezek egyrészt az önköltségszámítás, intézményi térítési díj dokumentátlanságából, nem megfeleléséből származtak, másrészt a személyi térítési díj megállapításának vagy megfizetésének szabályellenességéből. Az Szt. 115 §-a szerint a kötelezett által fizetendő térítési díj összegét az intézményvezető konkrét összegben állapítja meg és arról az ellátást igénylőt az ellátás igénybevételét megelőzően írásban tájékoztatja. A személyi térítési díj nem haladhatja meg az intézményi térítési díj összegét, kivéve, ha az intézményi térítési díj számítása nem eredményez pozitív számot. Ebben az esetben külön jogszabályban meghatározott összegű személyi térítési díjat kell fizetni. A Tr. 31. § (1) bekezdés alapján a térítési díjat az igénybevétel napjától havonként – ha e rendelet, az önkormányzat rendelete vagy a megállapodás másként nem rendelkezik – a tárgy hónapot követő hónap 10. napjáig kell befizetni az ellátást nyújtó intézmény elszámolási számlájára.

## **6. Szakmai jellemzők**

A támogató szolgálatok egy részénél feltárták a vizsgálatok, hogy a szállítás közbeni segítségnyújtást igénylők nem rendelkeznek pszichiáter, neurológus általi szakvéleménnyel. A 340/2008. (XII. 30) Korm. rendelet 24. § (2) bekezdése kimondja, hogy a pszichiáter vagy neurológus szakorvos által kiállított igazolást 2009. április 1-ig kell beszerezni. Eddig az időpontig az ellátott szállításának időtartama – ezen igazolás nélkül is – egyidejűleg elszámolható személyi segítésnek, 2009. április 1-je után csak az igazolással rendelkező ellátottak esetén számolható el személyi segítésnek is.

A közösségi munkacsoport működtetése, bevonásra kerülő külső személyek kapcsán a közösségi ellátók nem mindegyike tartja be a jogszabályi előírásokat. A közösségi munkacsoportot az ellátottak szükségleteinek megfelelően kell összeállítani, bevonva a gondozási, személyi segítségi feladatok hatékony ellátásához szükséges személyeket (gondnok, háziorvos, védőnő, pszichiáter, pszichiátriai gondozó, pszichológus, illetve a szociális alap- és szakellátás, a családsegítő szolgálat, a gyermekjóléti szolgálat, a gyámhivatal, a munkaügyi központ, az önszolgáltató és civil szervezetek, a szabadidős szolgáltatást nyújtó intézmények képviselői). Tekintettel arra, hogy az ellenőrzött szolgáltatók igénybevevői heterogén cso-

portot alkotnak, nagyon eltérő környezetben, szociális helyzetben, egészségi- és mentális állapotban élnek, ennél fogva eltérő és személyre szóló gondoskodást igényelnek. Ezen túl valamennyi igénybevevőnek joga van az egyéni szükségletein alapuló magas színvonalon nyújtott ellátásra, amely során lehetőséget kell adni arra, hogy a legteljesebb mértékben részt vegyenek a velük kapcsolatos döntések meghozatalában. Ezek a szolgáltatások azok, amelyek a leírtakat megvalósítva lehetőséget adhatnak az ellátottak mind teljesebb társadalmi integrációjához is, de csak akkor, ha folyamatosan törekednek arra, hogy a szolgáltatásaik vonatkozásában amellet, hogy a jogszabályi előírásoknak megfeleljenek, a szakmai alapelvek és az egyéni ellátotti érdekek mentén fejlesszék is azokat.

## 2.7. Nappali ellátás

Az FSZH 2009–2010. évben a társulások keretében működő nappali ellátások közül elsősorban az időskorúak nappali ellátásait vizsgálta. A nappali ellátás az egyik olyan szolgáltatás, amelyet a települések nagy része „beszervezett” a kistérségi fenntartás alá, így többcélú kistérségi társulási formában, intézményfenntartó társulásként, valamint társult önkormányzatként. A Hivatal által ellenőrzött társulásokban 1–10 közötti számú telephelyen működik „klub” a társulás nagyságától és a települési adottságoktól függően, amelyek túlnyomó részben időskorú személyeket látnak el, fogyatékos személyeket, pszichiátriai és szenvedélybetegeket ellátó nappali ellátás sokkal kisebb arányban működik. A nappali ellátások a működési engedélyek szerint 20–60 férőhellyel rendelkeznek, azonban a kihasználtság jellemzően nem maximális, nem ritka példa, amikor az 55 főre engedélyezett szolgáltatás évek óta átlagosan 25 fő ellátottal működik. Az egyik ellenőrzött szolgáltató, bár rendelkezik érvényes működési engedéllyel nappali ellátásra, azt nem nyújtja.

### 1. Tárgyi feltételek

A nappali ellátásnak helyet biztosító intézmények mind elhelyezkedésükben, illetve felszereltségükben, mind pedig kialakításukban igen eltérő képet mutatnak. Az épületek általában a település központjában, vagy központi helyen található, így az ellátottak számára jellemzően könnyen megközelíthetőek, ugyanakkor találkozott az ellenőrzés olyan szolgáltatóval is, ami nagyon nehezen megközelíthető a megállók távolsága okán, amely hátránnyként jelentkezik a kihasználtsági mutatókban is. Egyes kistérségek eredményes pályázat által tudták az épületet teljes körűen felújítani, de a Hivatal által megvizsgált szolgáltatók, több mint a fele nem akadálymentes, továbbá több intézmény nem rendelkezik a Szakmai rendelet által előírt összes helyiséggel, pl. pihenőszobával, személyi tisztálkodásra alkalmas helyiséggel. A hasznos szabadidő eltöltéséhez szükséges tárgyak – sajtótermék, könyv, társasjáték, tömegkommunikációs eszköz – valamennyi szolgáltatónál biztosítottak. Ugyanakkor viszont a berendezések eléggé elavultak, kopottak, különösen az idősök klubjaiban. A fenntartók jellemzően biztosítják a dolgozóik számára a munkaruha juttatást, de annak mértéke nagyon eltérő, gyakran még az egy fenntartó – társulás – által működtetett különböző települések vonatkozásában is.

### 2. Intézményi dokumentáció

A regiszter felé történő jelentési kötelezettségnek a társulások kb. 70%-a tesz eleget, sok esetben a helyszínen található iratok alapján összevetett adatok ugyanakkor nem egyeznek a jelentett adatokkal. A működési engedélyek jellemzően megfeleltek az Szmr. Előírásainak módosítása vagy kiegészítése csak egy-két esetben vált szükségessé. A 2010. január 1-től a költségvetési törvény által bevezetett otthonközeli ellátás kapcsán a nappali ellátástól különvált az étkeztetés. Azon működési engedélyeket, amelyek nem tartalmazták az étkeztetést, módosítani kellett. A Tanúsítványok jellemzően megfelelő helyen kifüggesztésre kerültek az intézményekben. A szolgáltatók szinte mindegyike rendelkezik a Szakmai rendelet 5.§, 5/A.§ és 5/B.§-a szerinti alapidokumentumokkal, de tartalmukat tekintve sok esetben hiányosak, nem aktualizáltak.

A szakmai programnak – amennyiben integrált intézmény látja el a nappali ellátást –, egységesnek kell lennie az egész intézményt tekintve, azonban az egységesítés az ellenőrzött intézmények többségében nem valósult meg. A programok tartalmi szempontból sok esetben hiányosak, általában hiányzik belőlük a megvalósítás várható következményeinek, eredményességének, az ellátó-rendszerben betöltött szerepének és hatásának értékelése, a személyes gondoskodást végző személyek jogainak védelmével kapcsolatos szabályok és az intézményre vonatkozó szakmai információk, a személyes gondoskodást végző személyek létszáma, szakképzettsége az SZMSZ-ben meghatározott szervezeti rendnek megfelelően. Jellemző ezen ellátási formában is, hogy a szükséges mellékleteket nem csatolták a szakmai programhoz illetve, hogy a bevételek és kiadások nem az aktuális évre vonatkoztak. Volt olyan szolgáltatás, amely egyáltalán nem rendelkezett a fenntartó által jóváhagyott, a módosításokat is tartalmazó szakmai programmal, így annak tartalmával nem is tudtak megismerkedni a dolgozók és a szakmai munkájukat sem az alapján szervezték.

Házirenddel szinte minden „klub” rendelkezik, azonban a Szakmai rendelet 80. §-ban megfogalmazott elvárásokat csak azok fele tartalmazza. Több esetben hiányzik az intézmény alapfeladatát meghaladó program, szolgáltatás körének leírása, és ezek térítési díja és az ellátás lemondásának és szüneteltetésének szabályai, amelyet a Tr. 15. § (3) bekezdése ír elő. A társulási keretek között működő ellátások egységes Szervezeti és Működési Szabályzattal rendelkeznek, amelyekben csak kisebb hiányosságok tapasztalhatók.

A kötelező szabályzatokkal általában rendelkeznek a szolgáltatások, a problémát azok általánossága és sablonossága jelenti. Azon nappali ellátások, amelyek bentlakásos intézmény mellett működnek, jellemzően működtetnek érdekképviselői fórumot, amely gyakorlat jól mutatja, hogy a különböző szolgáltatások egymás mellett való működése pozitívan befolyásolhatja az ellátottak számára nyújtott szolgáltatások színvonalát.

### **3. Ellátotti dokumentáció**

Az ellátotti dokumentáció vezetésével kapcsolatban tapasztaltak a vizsgálatok jelentősebb hiányosságokat. A „klubban” dolgozók sokszor nem ismerik a jogszabályok legfrissebb módosításait, az egy intézményhez vagy azonos fenntartóhoz tartozó különböző telephelyen működő szolgáltatók gyakran alapvetően eltérő tartalmú dokumentációt vezetnek. Az apró falvakban a „régie” dolgozók legtöbbször a „jól bevált” dokumentumokat vezetik, amelyek azonban az évek során elavulttá váltak, de az is előfordult, hogy a központban vezetett dokumentációk voltak pontatlanok, mind formájukban, mind kitöltöttségükben, a telephelyeken viszont a jogszabálynak megfelelő dokumentálás folyt. Mindkét gyakorlat a szakmai irányításban megjelenő hiányosságokra volt visszavezethető. Valamennyi ellenőrzött szolgáltatásnál vezetnek kérelem nyomtatványt, azonban azok kitöltése a szolgáltatások 10%-ban nem megfelelő, mivel azokból több esetben nem derült ki, hogy milyen szolgáltatást, milyen időponttól igényel a kérelmező. Az ellátotti nyilvántartások több esetben formailag és vezetésükben is hiányosak voltak, nem tartalmazták az Szt. 18.§, 20.§, 20/A.§-okban foglaltakat.

Az ez évtől vezetendő nyilatkozat más alapszolgáltatás igényléséről általában az új ellátottak esetében kitöltésre került, de helytelen gyakorlatként – esetenként visszamenőleges dátumozással – a régiekkel is kitöltették a dokumentumot. Ezen ellátási formában – hasonlóan az eddigiekhez –, a jogszabályi kötelelem hatálya nélkül is használják az értesítés nyomtatványt a szolgáltatások 90%-ban, az ellátott által törént átvétel igazolása viszont itt is elmarad számos szolgáltatónál. A nappali ellátás keretében valamennyi ellenőrzött intézmény köt megállapodást az ellátottaival. A megállapodások kitöltési problémáival és a kötelező tartalmi elemeinek hiányával a szolgáltatók több mint felénél találkoztunk. A legfőbb problémaként az jelentkezett, hogy nem derült ki milyen ellátást és mikortól igényel a kérelmező, illetve a térítési díjra vonatkozó szabályokat nem rögzítik a dokumentumok pontosan. A kitöltésnél gyakori probléma

a javítás szabályainak megszegése. Az egyéni gondozási tervek megfelelő vezetésének problémájával a klubok nagy részében találkoztak az ellenőrzések. A tervek sok esetben sablonosak, minden ellátottra szinte szóról-szóra megegyező, a felülvizsgálat alkalmával nem került ténylegesen átgondolásra az elért eredmény és a következő időszak feladatai, esetenként egyáltalán nem végezték el a felülvizsgálatokat. A látogatási és eseménynapló vezetése nem okozott problémát a szolgálatoknak. Ez évtől a Szakmai rendelet 4. számú melléklete előírja az otthonközeli ellátásra vonatkozó igénybevételi napló vezetését, amely dokumentumot a szolgálatok zöme megfelelően alkalmazza.

#### **4. Személyi feltételek**

A szakmai létszám és a szakképzettség a szolgáltatók többségében megfelelt a hatályos jogszabályi előírásoknak, ugyanakkor a munkáltató által adott felmentések nem kerültek megfelelően dokumentálásra. A dolgozók munkaköri leírással rendelkeztek, amelyek a legfontosabb elemeket tartalmazták, azonban általában sablonosak. A szakképzett dolgozók működési nyilvántartásba történő bejelentése általában megtörtént, munkáltatói igazolvánnyal a legtöbb helyen rendelkeztek a dolgozók. A szolgáltatók általában rendelkeznek továbbképzési tervvel, bár annak tartalma nem minden esetben felelt meg az előírásoknak.

#### **5. Pénzügyi feltételek**

A társulások minden esetben megállapították az intézményi térítési díjat és elkészítették az önköltségszámítást, azonban az nem minden esetben felelt meg a hatályos jogszabályi előírásoknak. Az Szt. 115. § (2) bekezdése szerint az intézményvezető állapítja meg a személyi térítési díjat, az igénybe vevő egyéni jövedelem nyilatkozata és az azt alátámasztó igazolások alapján. A személyi térítési díj megállapításánál a jövedelem határokat minden esetben figyelembe vették, az ellenőrzés ezzel kapcsolatban hiányosságot nem tárt fel. Az intézmények a legtöbb alkalommal használták a Tr. 3. számú melléklete szerinti térítési díjnyilvántartási törzslapot, néhány esetben a térítési díjak megállapításához számítógépes programot vesznek igénybe.

#### **6. Ellátotti jogok érvényesülése**

Az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából a szolgáltatók tájékoztatási kötelezettsége a legtöbb fenntartónál megvalósult. Az ellátottjogi képviselő neve, elérhetősége az intézményben jól látható helyen kifüggesztésre került. Az új megállapodások esetén a dokumentum általában tartalmazza az ellátottjogi képviselő nevét, elérhetőségét. Írásban rögzített panasz elvétele fordult elő. Elégedettségi vizsgálatot csak nagyon kevés szolgáltató végzett, a mindennapokban kérik a visszajelzést az ellátottaktól.

#### **7. Szolgáltatás szakmai jellemzői**

Az idősek nappali ellátásai nagy részében családi hangulatú, a szolgáltatók egy részénél ezen felül aktív klub élet folyik. A nyitvatartási időt a helyi igényeknek megfelelően határozták meg a Szakmai rendelet 76. §-a szerint, amely alapján a nappali ellátás szolgáltatásait legalább napi 6 órában kell nyújtani. A nappali ellátások a hét 5 napján tartanak nyitva, de egyes kistérségek egyöntetűen a folyamatos vagy a 6 napos nyitvatartási időt alkalmazzák.

A nappali ellátások szolgáltatásait a hatályos jogszabályoknak (Szt. 65/F. § (1) bekezdés, Szakmai rendelet 77. §) és a helyi igényeknek megfelelően szervezik meg a szolgáltatók. Ezek: szabadidős programok szervezése, szükség szerint az egészségügyi alapellátás megszervezése, a szakellátásokhoz való hozzájutás segítése, hivatalos ügyek intézésének segítése, életvitelre vonatkozó tanácsadás, életvezetés segítése, speciális önszerveződő csoportok támogatása, működésének, szervezésének segítése. A mentálhigiénés ellátást jellemzően a napi gondozás részeként biztosítják. A szolgáltatók együttműködnek szociális, egészségügyi, oktatási intézményekkel, háziorvosokkal. Az ellenőrzések tapasztalatai szerint a nappali ellátás biztosítása során egyes szolgáltatók nagy hangsúlyt fektetnek az egészségügyi alapel-



látáson túli életvezetési tanácsadásra és a foglalkoztatásra, rendszeresek a testsúly-, vércukor-, vérnyomásmérések és a torna. A foglalkoztatások a szolgáltatók nagy részénél ütemterv szerint történnek, amelyről a tájékoztatók a nappali ellátás épületeiben kifüggesztésre kerülnek. Az események heti és napi bontásban kerülnek megnevezésre. A foglalkoztatások klubonként nagyon eltérő módon, de jellemzően felölelik az egészséges életmóddal kapcsolatos tájékoztatásokat, filmvetítéseket, vetélkedőket, irodalmi délelőttiakat, megemlékezéseket, egyes szolgáltatóknál nagy szeretettel gondozzák a kertet is az idősek, gyakoriak továbbá a kirándulások. A klub-életnek egyes szolgáltatóknál része a távollévő, beteg klubtársak látogatása. Szinte valamennyi idősek klubjában megünneplik az ellátottak név és születésnapját. Az ellátottakkal folytatott beszélgetések során az ellenőrzést végzők meggyőződhetnek arról, hogy az igénybevevők jellemzően elégedettek a szolgáltatásokkal és az azt nyújtó munkatársakkal, több helyen „második otthonuknak” tekintik a klubokat.

## 2.8. Otthonközeli ellátások

A Kvtv. 3. sz. mellékletének 11. c) alpontja vezette be az otthonközeli ellátás fogalmát, amely a gyakorlatban az étkeztetés, a házi segítségnyújtás és az időskorúak nappali ellátásának finanszírozási módját tartalmazza. A fenntartó döntése volt, hogy az otthonközeli ellátásokból, mely szolgáltatást/szolgáltatásokat működteti. Természetesen az Szt. idevágó rendelkezése alapján az étkeztetés és a házi segítségnyújtás minden települési önkormányzatnak továbbra is kötelező feladata maradt. Az otthonközeli ellátások megfelelő működtetéséhez Hivatalunk kiadott egy tájékoztatót, amelyben segítséget adott azon fenntartói teendőkről, amelyek az intézményi térítési díj megállapításakor és az esetleges működési engedély felülvizsgálatakor jelentek meg.

Az Szt. 115.§ (1) bekezdése szerint a szociális ellátások intézményi térítési díja a szolgáltatási önköltség és a normatív hozzájárulás különbözete. Az Szt. szociális ellátásként az étkeztetést, a házi segítségnyújtást és a nappali ellátást nevesíti, tehát ezen szolgáltatásokra volt szükséges az intézményi térítés díjat külön-külön megállapítani. Az együttes igénybevétel nem jelenhetett meg összevont intézményi térítési díjak formájában, azt a fizetendő személyi térítési díjak számításakor kell kezelni. Az Szt. 115.§ (9) bekezdése azt is kimondja, hogy a szolgáltatási önköltség a szolgáltatás kapcsán felmerült ráfordítások egy szolgáltatási egységre (ételadag, szolgáltatási óra, nap) számított értéke. A Tr. 3. § (3) bekezdése alapján az intézményi térítési díjat konkrét összegben, tíz forintra kerekítve kellett megállapítani.

Az otthonközeli ellátás normatív támogatásainak igényléséhez szükséges volt, hogy hatályos működési engedéllyel rendelkezzen a fenntartó arra az alapszolgáltatásra, amit biztosít. Ez egyetlen helyen lehetett kérdéses, az időskorúak nappali ellátásából kiváló étkeztetés 2010-től történő működtetésekor. Természetesen ez a kérdés csak akkor merült fel, ha étkeztetést is kíván biztosítani a fenntartó. A fenntartónak meg kellett vizsgálnia a működési engedélyét, hogy az tartalmazza-e az étkeztetést. Amennyiben nem, akkor az étkeztetésre kellett működési engedélyt kérnie az Szm. 5. §-a alapján. A tájékoztató nevesítette az intézményvezetői teendőket is a személyi térítési díj megállapításakor és megfizetésekor, valamint a megállapodások módosítása és az egyéb adminisztráció kapcsán. Az Szt. 115. (2) bekezdése szerint az intézményvezető állapítja meg a személyi térítési díjat. Étkeztetés és házi segítségnyújtás esetén az igénybe vevő családi jövedelem nyilatkozata és az azt alátámasztó igazolások alapján. Nappali ellátás esetén az igénybe vevő egyéni jövedelem nyilatkozata és azt alátámasztó igazolások alapján.

Új személyi térítési díj megállapítására a személyi térítési díj felülvizsgálatakor van lehetőség – egy évben legfeljebb kétszer – kivéve, ha az ellátott jövedelme az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladó mértékben nő vagy csökken annyira, hogy a térítési díj fizetési kötelezettségének nem tud eleget tenni. A felülvizsgálatot mindenkor megelőzi az intézményi térítési díj megállapítása

és a személyi térítési díj összege nem haladhatja meg az intézményi térítési díj összegét. A Tr. 4/B. §-a alapján a személyi térítési díjat konkrét összegben, tíz forintra kerekítve kell megállapítani. Mivel az intézményi térítési díjat szolgáltatási egységre – ételadag, szolgáltatási óra, nap – kell számítani, ezért a személyi térítési díjat is szolgáltatási egységre kell megállapítani és tíz forintra kerekíteni.

2010-ben az intézményvezetőnek lehetősége van arra, hogy a 2009-ben kiadott, de 2010. december 31-ig érvényes jegyzői jövedelemigazolások alapján vizsgálják felül a személyi térítési díjakat étkeztetés és házi segítségnyújtás esetén. Arra is van azonban mód, hogy 2010-ben ismételten nyilatkoztassák az ellátottat és ez alapján állapítsák meg az új személyi térítési díjat. A számlázás rendszerében változás nem történt, az ellátott azért a szolgáltatásért köteles fizetni, amit az adott hónapban igénybe vett. A számla végösszege továbbra sem haladhatja meg az Szt-ben meghatározott jövedelem mértéket.

Az Szt. 65/F.§ (1) bekezdés c) pontja szerint a szolgáltatónak idősek nappali ellátásakor étkeztetést nem kell biztosítani. Természetesen, aki klubban étkezett 2009-ben az továbbra is kérheti ezt az ellátást, de 2010-ben nappali ellátott és étkezést igénybe vevő is lesz egy személyben. A meglévő nappali ellátásra szóló megállapodást szükséges módosítani az Szt. változása miatt és abban egyértelműen szerepeltetni kell, hogy étkeztést mikortól, milyen módon és feltételekkel kap az ellátott. Ez semmiképpen nem számít új igénynek, tehát az igénybevételi dokumentációt nem kell elkészíteni. Ha az intézmény külön-külön köt megállapodást minden egyes szolgáltatásra az igénybevevővel, akkor étkeztetésre is megállapodást kell kötniük. A megállapodás módosítása a későbbi ellenőrzésekkor válhat kiemelten fontossá, amikor egy-egy ellátott jogviszonya kerül visszamenőlegesen vizsgálatra az étkeztetési normatíva jogosultsága kapcsán.

Az otthonközeli ellátásban 2010. évtől a Szakmai rendelet 4. sz. melléklete szerinti igénybevételi naplót kell vezetni. Ebben kerül összesítésre a három szolgáltatás napi igénybevétele, ez alapján történik a normatív támogatás elszámolása. Nagyon fontos elkülöníteni ugyanakkor két alapvető tény, azaz, hogy az otthonközeli ellátás normatív támogatásának napi összege és a személyi térítési díj megállapítása két különböző dolog. A normatívák jogcímeit a Kvtv. tartalmazza, amely szerint házi segítségnyújtás és nappali ellátás normatívái azonos ellátási napon ugyanazon ellátott után együtt nem igényelhetők. Étkeztetés esetén ellátási napon vezetni kell az otthonközeli ellátás igénybevételi naplóját. Megszűnt az eddigi három nyilvántartás, amelyben a helyben fogyasztást, az elvitelt és a szállítást is külön kellett vezetni.

Házi segítségnyújtás esetén ellátási napon vezetni kell a gondozási naplót, amely egy gondozó egy havi munkáját, vagy egy ellátott egy havi ellátását rögzíti. Figyelni kell ugyanakkor arra, hogy a Tr. 13.§ (1) bekezdése alapján a gondozási naplóban az ellátott nevét a lakáson kívül végzett tevékenységnél is fel kell tüntetni. A gondozási naplóban szereplő ellátott után igényelhető a normatív támogatás. A támogatás független attól, hogy hány órás a gondozás, ellátottanként és nem óraszám alapján jár az állami hozzájárulás. Természetesen személyi térítési díjat továbbra is kizárólag a lakáson végzett tevékenységért lehet elszámolni a vonatkozó szabályozás alapján. Idősek nappali ellátása esetén az ellátási napon vezetni kell a nappali ellátásban részesülők látogatási és eseménynaplóját, de az étkeztetés oszlopát nem kell kitölteni.

Az FSZH vizsgálatai szerint megállapítható, hogy a szolgáltatók többségében tájékozottak az ellátás területén történt változásokat illetően, az ahhoz kapcsolódó szükséges intézkedéseket megtették. A szolgáltatók vezetik az új adminisztrációt, azonban a vizsgált intézmények nagytöbbsége továbbra is használja a régi dokumentumokat az újakkal párhuzamosan. A legjelentősebb problémát az otthonközeli ellátások esetében az jelentette, hogy a szolgáltatók egy része nem kérte meg a működési engedély módosítását határidőben, valamint egyes szolgáltatóknál a megállapodások módosítása is elmaradt.

### **3. SZAKOSÍTOTT ELLÁTÁSOK SZABÁLYOS MŰKÖDÉSÉNEK ALAPJAI KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ IGÉNYBEVÉTELRE ÉS AZ ELLÁTOTTI JOGOKRA**

#### **3.1. Igénybevétel**

Az igénybevételi eljárás jogszabályi előírásainak betartása kiemelt jelentőséggel bír mind a jogalkalmazás pontossága, mind pedig az ellátottjogi szempontok fontosságára tekintettel, így az ellenőrzési szempontsor tartalma változott 2010. évben, összevonásra került az igénybevételi eljárásra és az ellátotti jogokra vonatkozó szempontsor.

Az igénybevétel vizsgálata több ok miatt is indokolt. Annak ellenére, hogy az igénybevevő felé megjelenő szolgáltatói tájékoztatás az érdeklődéstől a helyfoglalásig igen részletes, mégis számos ponton sérülhetnek az ellátotti jogok, ugyanakkor az igénybevételi eljárás jogszabályi előírásainak betartása garantálhatja, hogy a kérelmező az egészségügyi, mentális és önellátási képességére, valamint gondozási szükségleteinek megfelelő ellátási forma szerinti szociális szolgáltatást vehet igénybe. Az e területen elvégzett ellenőrzések az ország minden megyéjére kiterjedtek, az ellenőrzésre minden esetben központi, egységes szempontrendszer alapján került sor.

##### **1. Az országos nyilvántartási rendszerbe való jelentés**

Az ellenőrzések során minden esetben sor került a szolgáltató adatainak egyeztetésére az országos nyilvántartási rendszerben is, továbbá, hogy a fenntartók teljesítik-e jelentési kötelezettségeiket a szociális regiszterbe, illetve a jelentett adatok megegyeznek-e a helyszínen rögzítettekkel. Egyeztetésre került a betöltetlen férőhelyek száma, a jelentési időpontban intézményi elhelyezésre várakozók száma, a jelentési időszakban intézményi férőhelyre bekerült ellátottak száma és a jelentési időszakban intézményi férőhelyről kikerült ellátottak száma. A vizsgálatok megállapítása szerint a fenntartók jelentési kötelezettségüknek eleget tesznek, a helyszínen található adatok és a regiszterbe jelentett adatok egyezők voltak.

##### **2. Tájékoztatás az igénybevételt megelőzően**

Az Szt. 95. § (1) bekezdése szerint: A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás feltételeiről a kérelem benyújtásakor a kérelmezőt tájékoztatni kell. A vizsgált intézményekben a felvételt kérelmezőket általában az intézmény vezetője, helyettese, illetve a főnövér tájékoztatja. Az ellátott vagy hozzátartozója/törvényes képviselője jellemzően személyesen keresi fel az intézményt. Részükre az elhelyezési feltételek bemutatásra kerülnek a személyes bejárás során. Az intézmények döntő többsége készített ismeretterjesztő anyagot, illetve többen honlappal is rendelkeznek. Néhány kivételtől eltekintve azonban a szolgáltatók nem rendelkeznek olyan szakmai anyaggal vagy belső szabályozással, amely összefoglalóan mutatná be az intézménybe kerülés folyamatát, a követendő eljárásrendet. A kérelem benyújtásakor a tájékoztatás így döntően szóban valósul meg, írásban nem dokumentált. Az igénybevételi eljárás folyamata ugyan a szakmai programban, illetve néhány esetben a házirendben is szabályozásra kerül, de ezen szabályozók sem mindig teljes körűek, illetve nem kerülnek bizonyíthatóan az érdeklődő tudomására.

Hivatalunk javasolja az intézmények számára az igénybevételi eljárást részletesen bemutató szakmai anyag elkészítése, amelyet az érdeklődők számára írásban adhatnak át, amely által a tájékoztatás teljes körűen és bizonyíthatóan valósul meg.

##### **3. Kérelem**

Az intézmények az Ir. 1. számú mellékletének megfelelő kérelem nyomtatványt alkalmaznak. A kérelem több esetben letölthető a szolgáltatói honlapról, de jellemzően az intézmény megkeresésekor adják át,

illetve segítenek a kitöltésében is. A kérelem 3.7. pontja ugyanakkor több esetben hiányosan kerül kitöltésre, pontatlanság az elhelyezés határozott vagy határozatlan idejének meg nem jelölése, a soron kívüli elhelyezés és indoklásának elmulasztása. A vizsgálat néhány esetben azt is tapasztalta, hogy a kérelmet nem az igénybevetelt kezdeményező/törvényes képviselő írta alá, hanem az ebből a szempontból aláírási joggal nem bíró hozzátartozó.

A kérelem „B” lapja, amely az egészségügyi állapotra vonatkozó adatokat tartalmazza sok esetben hiányosan kerül kitöltésre.

A kérelem „C” lapja a jövedelemnyilatkozatról és a vagyonyilatkozat tartós bentlakásos idősothoni ellátás kérelmezése esetén rendszerint teljes adattartalmában kitöltésre kerül. A 2010. évtől hatályos Szt. 117/B. §-a szerint az ellátást igénylő vagy a térítési díjat megfizető más személy írásban vállalhatja a mindenkori intézményi térítési díjjal azonos személyi térítési díj megfizetését. A vizsgált szolgáltatóknál a kérelmezők közel 40%-ában vállalják a mindenkori intézményi térítési díjjal azonos összegű személyi térítési díj megfizetését.

A fogyatékos személyek, illetve a pszichiátriai betegek bentlakásos intézményébe történő felvétele esetében minden esetben csatolták az Ir. 21. § (1) bekezdése szerint az igénybe vevő szakorvosának, kezelőorvosának szakvéleményét.

#### **4. A kérelmek nyilvántartásba vétele/várakozólista**

A kérelmeket döntően az intézményvezető fogadja, aki egyben gyakorolja a felvételi jogkört. A nyilvántartást az intézmények mintegy fele számítógépen vezeti. Mind a számítógépes, mind a papíralapú vezetés több esetben nem felel meg az Ir. 5. számú mellékletében meghatározott tartalmi elemeknek vagy a vezetése hiányos.

A kérelem nyilvántartásba vételéről és az előgondozás I. szakaszának az időpontjáról a kérelmezőt írásban értesíteni kell az Ir. 12. § (2) bekezdése szerint. A nyilvántartásba vétel és az értesítés az előgondozásról esetenként csak telefonon történik meg, amely gyakorlat nem elfogadható.

Az Szt. 20/A. § (1) bekezdése szerint: Ha az állami fenntartású, illetve a 120. § szerinti szerződéssel (a továbbiakban: ellátási szerződés) működtetett egyházi, nem állami fenntartású szolgáltató, intézmény vezetője kapacitás, illetve férőhely hiányában az ellátásra vonatkozó igényt nem teljesíti, úgy a kérelmet, beutaló határozatot a kézhezvétel napján nyilvántartásba veszi. A nyilvántartás célja az igények teljesítési sorrendjének megállapíthatósága. Házi segítségnyújtás és idősothoni ellátás esetében a kérelmet a gondozási szükséglet megállapítását követően, a kérelem benyújtásának időpontjára visszamenőlegesen kell nyilvántartásba venni. A nyilvántartásba vételről az idősothoni elhelyezést kérelmezők esetében az értesítés jellemzően nem történik meg.

A nyilvántartott igények teljesítésének indokoltságát évente vizsgálni szükséges, amely vizsgálatot az intézményvezető végzi el. A nyilvántartásból törölni kell az adatokat, ha az ellátásra vonatkozó igény teljesül, illetve ha az ellátásra vonatkozó igény megszűnik. A vizsgálat megállapította azt is, hogy a gondozási szükséglettel rendelkezők esetében az éves felülvizsgálatok nem feltétlenül történnek meg.

Az Ir. 12. § (4) bekezdése szerint: A (2) bekezdés szerinti értesítéshez mellékelni kell a megállapodás tervezetét, valamint az intézmény házirendjét. Az előírásnak az előző szóbeli értesítésből adódóan az intézmények nem feltétlenül tesznek eleget. Azon intézményeknél, akik írásos értesítést küldenek, az értesítések mintegy felénél nem szerepel, hogy mellékelik-e a házirendet és a megállapodás tervezetét. A fentiek alapján sérül a szociális ellátást kérelmezők tájékoztatáshoz való joga.

Amennyiben az időotthoni ellátás keretében demens személyeket is ellátnak, a házirend részeként a korlátozó intézkedések szabályzatát is szükséges mellékelni a Szakmai rendelet 101/A. § (2) bekezdése szerint. A legtöbb intézményben a korlátozások önálló szabályzatban kerülnek rögzítésre, ami kiküldése nem kerül.

## **5. Előgondozás**

A vizsgálatok megállapították, hogy az intézmények az előgondozás I. szakasza során betartják az Ir. 6. § (1) bekezdésének előírását, amely szerint az előgondozást a kérelem beérkezését követő húsz napon belül kell elvégezni. Az előgondozás során az Ir. 2. számú melléklete szerinti adatlapot alkalmazzák, néhány esetben fordult elő, hogy az adatlap kitöltése hiányosságokat mutatott. A vizsgálat feltárt olyan esetet, amikor az idősök otthona az alapszolgáltatások esetében előírt egyszerűsített előgondozási adatlapot használta.

A dokumentum kitöltése ugyanakkor gyakran sematikus, rövid, szakmailag nem értékelhető. Nem tartalmazza, hogy az előgondozást végző(ők) indokoltan tartják-e a soron kívüli elhelyezést, illetve azt, hogy a kérelmező állapotának és szükségleteinek megfelel-e az intézmény szolgáltatása. Ez utóbbinak az elmaradása eredményezi, hogy olyan ellátottak is felvételre kerülnek az idős otthonba, akik egészségi állapota más típusú bentlakásos intézményi elhelyezést igényelne. Az ORSZI vizsgálata sem pótolja ezen pontatlan és megalapozatlan döntést, mivel vizsgálatának tárgya nem az intézménytípusra való javaslattétel, hanem a gondozási szükséglet megállapítása. Az ellenőrzés feltárt olyan esetet, amikor egy intézményben a lakók közel harmada szenvedélybeteg volt, ennek ellenére időotthonban kerültek elhelyezésre, ahol addiktológiai részleg nem került kialakításra.

Az időotthoni kérelmezők esetében az intézmények valamennyi esetben segítséget nyújtottak a gondozási szükséglet vizsgálatának kezdeményezésére szolgáló kérelem kitöltésében, a gondozási szükségletet követően az intézmények vezetői szabályszerűen kérelmezték a jegyzőnél a jövedelemvizsgálatot.

Az intézmények az előgondozás II. szakasza során az Ir. 3. számú melléklete szerinti adatlapot használják. Az előgondozást az Ir. 6. § (3) bekezdésének előírását figyelembe véve az elhelyezés igénybevételét megelőzően legfeljebb tíz nappal végzik el. A vizsgálatok során előfordult azonban olyan eset is, amikor az intézmény az előgondozás II. vizsgálatát egyáltalán nem végezte el. Az előgondozás I. szakaszához hasonlóan az intézmények mintegy fele telefonon értesíti az ellátottat az előgondozásról, az intézménybe költözés lehetőségéről. Az előgondozás II. szakaszáról az igénybe vevőt írásban értesíteni kell. Az értesítésnek tartalmaznia kell az Szt. 95.§ (1) bekezdésében és az Ir. 13. § (1) bekezdésében rögzítetteket. Az intézményi ellátás megkezdését megelőző előgondozás II. esetében az írásos és a jogszabályi tartalomnak megfelelő értesítés elmulasztása sérti az ellátottak tájékoztatáshoz való jogát.

A vizsgálat adatai alapján az értesített igénybe vevők a megadott határidőn belül általában beköltöznek, így az Szt. 95. § (3) bekezdésében meghatározottak szerint a lakóhely szerinti illetékes jegyző intézkedésére nem került sor. A vizsgált intézmények gyakorlatában megvalósul az Ir. 14. § (1) bekezdésében előírt: Az intézményvezető szükség esetén segítséget nyújt az intézménybe történő beköltözés megszervezésében, gondoskodik az elhelyezésről.

## **6. Az idősök otthonaiban a gondozási szükséglet vizsgálata nélkül felvett esetek vizsgálata**

Az Szt. 68/B. § (1) bekezdése szerint: Ha az időotthoni ellátást igénylő személy egészségi állapota vagy személyes körülményei az ellátás halaszthatatlan biztosítását teszik szükségessé, az ellátás az intézményvezető döntése alapján határozott időre, de legfeljebb három hónapra – a gondozási szükséglet vizsgálata nélkül – biztosítható. Ezzel a jogszabályi lehetőséggel szinte minden intézmény élt. A döntés indokoltságát igazolja, hogy egy-két eset kivételével az így felvett ellátottak esetében az ORSZI megál-

lapította a négy órát meghaladó gondozási szükségletet. A vizsgált esetekben a megállapodást határozott időre kötik és belefoglalják a négy órát meg nem haladó gondozási szükséglet esetén az intézményi ellátás megszüntetésének következményét is.

## **7. Soron kívüli elhelyezés**

A kérelmezők túlnyomó többsége soron kívüli elhelyezésre adják be igényüket. Az ellátottakkal történt interjúk során ezt azzal indokolták, hogy így hamarabb nyernek elhelyezést az intézményben. A soron kívüli elhelyezés eljárásrendjét az állami fenntartású, valamint az ellátási szerződéssel működtetett egyházi, nem állami fenntartású intézmény esetén az Szt. 94/C. §-a szabályozza. Az Ir. 15–16. §-a a soron kívüli ellátás eseteiről rendelkezik, illetve a bizottság működésére vonatkozóan határoz meg szabályokat.

A vizsgálatok megállapítása szerint a bizottságok működtetése a szakmai programokban szabályozott, a fenntartók a helyi szociális tárgyú rendeletekben döntöttek arról, hogy a fenntartót a bizottságban ki képviseli. A bizottság döntéseiről általában jegyzőkönyv készül, amelyben a több soron kívüli igénylő között sorrendiséget határoztak meg. A jegyzőkönyvek általános hibája, hogy a sorrendiség felállítását szakmailag nem indokolják. Előfordult néhány esetben, hogy a bizottság felállítása ugyan megtörtént, de az a gyakorlatban nem működött, üléseiről, döntéseiről jegyzőkönyvet nem tudtak bemutatni, teljesen az intézményvezető döntött a soron kívül felvett ellátott személyét illetően.

A vizsgálat olyan esetet is feltárt ahol a bizottság indokolás nélkül, félévente határozta meg a sorrendiséget. Ez az eljárás nem helyes, mert fél év alatt a várakozók egészségi állapota, szociális helyzete sokat változhat, így az elhelyezés során nincsenek tekintettel a felvételtkor aktuális körülményekre.

## **8. Tájékoztatás a felvétel során**

A jogosult és hozzátartozója az intézménybe való felvételtkor az Szt. 96. § (1) bekezdésben meghatározott tájékoztatásban foglaltak tudomásulvételéről, tiszteletben tartásáról, szinte minden esetben nyilatkozik. Néhány esetben fordult csak elő, hogy tájékoztatás megtörténtét nem tudták bizonyítani, mivel arról dokumentum nem készült.

Összegzésként megállapítható, hogy a szolgáltatóknak a szóbeli tájékoztatások megvalósulása mellett törekedni szükséges azok dokumentumban való megjelenítésére, továbbá a felvétel sorrendiségének megfelelően szakmai alátámasztására.

Az igénybevételi eljárás jogszabályi megfelelőségét segítheti olyan szakmai anyag, belső szabályozás, amely összefoglalóan mutatja be az intézménybe kerülés folyamatát, a követendő eljárásrendet. Ennek elkészítésével az intézmény vezetése a felvételi folyamatban résztvevő saját dolgozóinak is segítséget nyújthat a jogszabályi előírások betartásában.

## **3.2. Ellátotti jogok**

### **1. Az ellenőrzés lebonyolításának jogszabályi, szakmai alapjai és módszere**

Az FSZH a szociális szolgáltatások ellenőrzései során kiemelt figyelemmel van az ellátotti jogok vizsgálatára, amely megsértése kapcsán Szt. 92/K. § (8) bekezdése alapján szociális igazgatási bírságot szabhat ki. A 2008. évi ellenőrzési terve alapján a Szociális Főosztály ellenőrzési munkatársai 17 szociális intézménynél célellenőrzést végeztek panaszügyek, ellátotti jogok érvényesülése és a jogorvoslati rendszer témakörben. A célellenőrzésekhez a Regionális Államigazgatási Hivatalok Szociális és Gyámhivatalainak javaslatai alapján kerültek kiválasztásra az intézmények – Csongrád és Baranya megye kivételével – az ország összes megyéjében és Budapesten. A vizsgálati körbe jellemzően az idősök ott-

hona ellátási forma jelent meg. Az ellenőrzések megkezdése előtt tájékoztató céljából az ellenőrök felvették a kapcsolatot az illetékes ellátottjogi képviselőkkel, akik együttműködésükkel, szakmai tapasztalataikkal segítették a vizsgálatokat. Az ellenőrzések során az FSZH a következőket vizsgálta: ellátási szerződések, tárgyi feltételek, dokumentációs rend, a tájékoztatási kötelezettség megvalósulása, igénybevételi eljárás, ellátottjogi képviselő, korlátozó intézkedések, panaszkezelés, érdekképviselő. A következőkben a 2008–2009. évi ellenőrzési tapasztalatokról adunk összefoglaló tájékoztatást.

Az ellenőrzéseket az FSZH a következő módszertan és eljárásrend alapján végezte:

- A Szociális és Gyámhivataloktól a panasz ügyek bekérése, azok áttekintése, valamint a szociális regiszter adatai alapján az intézményi adatok megismerése.
- A fenntartó, szolgáltató és a működési engedélyt kiadó hatóság írásban történő értesítése az ellenőrzésről.
- A helyszíni ellenőrzés előtt az illetékes ellátottjogi képviselővel lehetőleg személyes találkozás, egyeztetés az ellenőrzés alá vont intézmény kapcsán nyert tapasztalatairól.
- Vizsgálati szempontok megismertetése a fenntartóval, szolgáltatóval.
- Személyes interjú vázlat alapján az ellátottakkal, hozzátartozókkal, gondnokokkal beszélgetés lefolytatása. Azon ellátottak, akiknek volt már panasz, valamint az érdekképviselői fórum vezetője és egy ellátotti tagja minden esetben bekerültek a megkérdezett lakók körébe.
- A megállapodások tételes vizsgálata. Kisebb intézményben is legalább 5 megállapodás szűrőpróbaszerű ellenőrzése. A nem állami intézményekben, ahol egyedi megállapodások is megkötésre kerülhetnek, több ellátott dokumentációjának áttekintése.
- Dokumentumok elemzése, az ellátottak, ill. egyéb megkérdezettek által elmondottak összevetése a dokumentumokkal.
- Korlátozó intézkedések szabályozásának, dokumentumainak vizsgálata.
- Az írásban benyújtott panaszok iratokon keresztül történő vizsgálata, szóban elhangzott panaszok esetén azok rögzítési módjának és a további eljárásnak az áttekintése.
- Az érdekképviselői fórum működésének vizsgálata dokumentum elemzés módszerével.
- Azon benyomások rögzítése, ahol érzékelhető az ellentétes álláspont az intézmény vezetője, munkatársai, az ellátottak által elmondottak esetében.
- A záró megbeszélésen az intézményvezető, fenntartó képviselője felé szóbeli visszajelzés, jelzés a súlyos hibákról, indokolt esetben azonnali intézkedés kezdeményezése súlyos jogsértések észlelése, megalázó helyzetek esetén.
- A céll ellenőrzés megállapításairól „Feljegyzés” elkészítése és megküldése mind az engedélyező hatóság, mind a fenntartó, mind az intézményvezetője felé. A megteendő intézkedések határidőhöz kötése, esetenként szociális igazgatási bírság kiszabásával és az utóellenőrzés megjelölésével.

## **2. 2008. év ellenőrzési tapasztalatai**

### **2.1. Tárgyi feltételek**

A vizsgált intézmények tömegközlekedési eszközzel könnyen megközelíthetőek, általában busszal, vonattal is. Egy-egy intézmény esetében, annak ellenére, hogy közel van a megálló, mivel a járatok ritkán járnak, nehezített az ellátottakkal történő kapcsolattartás. Több intézményben megoldott már a személygépkocsikkal érkezőknek a parkolási lehetőség is. Az intézmények egy részéhez park is tartozik. Kisebb részben valósult meg a teljes akadálymentesítés, liftekkel, lépcsőn-járó gépekkel való felszereltség, a szolgáltatók nagy részénél az akadálymentesség csak részben biztosított, pl. az épület kerekesszékekkel bejárható, a melléképületek többsége is úgy került átalakításra, hogy azokat a mozgásukban akadályozottak is használhatják, de több helyen még hiányoznak a kapaszkodók, a szintek közötti liftek, a kellő magasságba felszerelt tükrök, mosdók. Az intézmények helyiségeinek egy része küszöbnélküliséggel még nem rendelkezik, volt olyan intézmény ahol azt úgy biztosították, hogy a küszöböt a kerekesszék kerekeinek vágta ki egy-egy darabot.

Több intézményben az ellátottak elhelyezésére szolgáló épületrészek között jelentős különbségek voltak. Az egyik vizsgált intézményben mindkét épületrész akadálymentes ugyan, de a kettő közötti közlekedés, átjárás nem volt biztonságos a balesetveszélyes közlekedő út miatt. A lakószobák egy része, bár megfelelnek a jogszabályban előírt nagyságnak, mégsem használhatóak megfelelően kerekesszékes ellátottak által, mert pl. nem tudnak a szobából bejutni a fürdőszobájukba. Esetenként az intézményi folyosók szűkek és sötétek, kerekesszékek közlekedők számára nem funkcionálisak.

A lakók elhelyezésére szolgáló helyiségek a vizsgált szolgáltatók esetében az 1 ágyas szobáktól a 6 ágyas lakószobákig terjed. Jellemzően már megoldott az egy ellátottra jutó 6 négyzetméternyi lakóterület, de az ellátottakra jutó zuhanyzó, WC szám tekintetében még hiányosságok tapasztalhatók. Azon intézményekben, ahol a zsúfoltság rendkívül nagy, az ellátottak alapvető jogai sérülnek azzal, hogy az egy főre előírt lakóterület nem biztosított, illetve a napi életfeltételek, az ellátás szinte minden eleme (fürdetés utáni öltöztetés, ágyban fekvőknél mosdatás, étkeztetés, nappali tartózkodás, alvás) a lakószobákban zajlik.

A szolgáltatóknál nem teljes körűen kiépített a nővérhívó rendszer, amely hiánya miatt sérül az ellátottak joga a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

Egyes szolgáltatóknál a bútorzat rendkívül lelakott, a hely szűkössége miatt viszont az ellátottak minimális személyes használati tárgyat hozhatnak magukkal, így a szobákból az otthonosság, a barátságos hangulat szinte teljesen hiányzik. Egyre jellemzőbb ugyanakkor, hogy az ellátottak a lakótársaik és az intézményvezetés beleegyezésével televíziót, rádiót, esetlegesen számítógépet helyezhetnek el a szobáikban, amely mindenképpen üdvözlendő.

A vizsgált szolgáltatóknál az étkezés, közösségi együttlét, a foglalkoztatás és a látogatók fogadására szolgáló helyiségek csak részben kerültek kialakításra, az intézményi lakók létszámához több intézményben nem elegendők. Az intézmények egy részében kialakítottak dohányzásra kijelölt helyet, ugyanakkor ezek elhelyezése és a többi helyiségtől való elválasztása nem mindig megoldott. A dohányzásra vonatkozó előírások be nem tartása miatt több intézményben sérül mind az ellátottak, mind a dolgozók testi épséghez való joga.

A zuhanyzók és mosdók állapota több intézményben rendkívül rossz, tisztasága is erősen kifogásolható, a mellékhelyiségek zárhatósága nem mindenütt megoldott. Volt olyan szolgáltató, ahol az egy fürdőszobában lévő 3 mosdókagylóból egy működött, nem volt tükör, a csap nyitására alkalmas fogantyúk is hiányoztak, amely hiányosságok által súlyosan sérül az ellátottak emberi méltóságához való joga.

Az intézmények egy részében a lakók személyes szükségleteinek kielégítésére büfé nem üzemel, jellemzően működik egy ital,- kávéautomata, illetve szükség esetén a dolgozók bevásárolnak a lakóknak.

Az egyik vizsgált intézményben az ellenőrzés ideje alatt az ellátottak által aktuálisan nem használt kerekesszékek az intézmény udvarán összerendezetlenül, szétdobálva álltak, melyeknek műbőr huzatán több centiméteres hó volt. A helyszínen erre vonatkozóan Hivatalunk többször észrevételt tett, de az ellenőrzés végéig változás nem történt. Ezeknek a segédeszközöknek a megrongálódása, sérülése által sérül az ellátottak szabad mozgáshoz és a magántulajdonhoz való joga.

A vizsgált szolgáltatók egy részénél nem biztosított a betegség típusonkénti gondozási egységek kialakítása, amely számos ellátotti jogot sért.

Látható, hogy a leírt problémák egy része forráshiányra vezethető vissza, ugyanakkor a működtetésben a vizsgálatok több esetben tártak fel az intézmény vezetése és dolgozói részéről hanyagságot, gondat-



lanságot, az odafigyelés hiányát. A vizsgálatok több szolgáltató esetében állapították meg, hogy az intézmények tárgyi feltételei, adottságai, kialakításai miatt jelentősen sérül az ellátottak testi-lelki egészséghez való joga, valamint az egészséges környezethez, a szabad mozgáshoz, illetve az emberi méltósághoz való joga.

## **2.2. Tájékoztatási kötelezettség**

A házi rendek általában jól látható helyen kifüggesztésre kerültek, ugyanakkor arról már kevesebb intézményben tudtak dokumentáltan beszámolni, hogy azt az intézményvezető az ellátás igénybevételekor átadja-e a jogosultnak. A házi rend pontos dátuma és a fenntartó jóváhagyása több esetben nem szerepel a dokumentumon, illetve a dátum esetenként régi, a házi rend aktualizálása évek óta elmaradt. Több intézményben bár megvalósult a házi rend aktualizálása, az csak formailag történt meg, mert a tartalma az eredeti dátumnak megfelelő. A házi rendek aktualizálása a jogszabályok változása esetén, amennyiben az előírások változása a házi rendben szabályozottakat is érintik mindenkor, egyébként két-évente ajánlott.

A házi rendekből jellemzően, illetve részben hiányoznak az alábbiak: az intézmény alapfeladatai, korlátozó intézkedések szabályai, együttélési szabályok, a házi rend súlyos megsértésének minősülő esetek, foglalkoztatás díjazása, kapcsolattartás módjai, az intézményi jogviszony megszűnésének szabályai. Az intézményi házi rendek egy része túlzottan szabályozó, korlátozó és tiltó, pl. a szeszes ital fogyasztásában, az intézményből való eltávozás és az intézménybe behozható tárgyak vonatkozásában. A házi rendben megjelenő szabályozások esetenként ellentétesek a hatályos jogi szabályozásokkal, pl. gyógyszerköltségek, térítési díj fizetési szabályok kapcsán.

Az intézmény működési költségének összesítése, az intézményi térítési díj havi összege, az egy ellátottra jutó havi önköltség összege több szolgáltatónál nem volt kifüggesztve az intézményben. Amennyiben az intézményvezető ezen kötelezettségét nem teljesítette, sérti az ellátottak tájékoztatáshoz való jogát.

Tanúsítvány több szolgáltatónál nem került kifüggesztésre az intézményben. A tanúsítvány az mutatja, hogy az intézmény jogerős működési engedéllyel rendelkezik, így ez a szolgáltatások nyújtásának biztonságosságát is jelenti, a kifüggesztés hiányában sérülhet az ellátottak joga a tájékoztatáshoz és a szociális biztonsághoz.

Az intézményekben megtekintett megállapodások egy része formális, nem egyénre szabott, a megállapodások több esetben nem tartalmazzák a jogszabályi kötelező elemeket. Esetenként a megállapodásban a házi renddel ellentétes szabályozás jelenik meg. Amennyiben a megállapodások nem megfelelően tartalmazzák az ellátás jogszabályi garanciáit, úgy sérül az ellátottak jogbiztonsága.

Az ellátottakat a felvételkor a szolgáltatók nagy része tájékoztatja, ugyanakkor az ellátotti interjúkból a vizsgálatok arra a megállapításra jutottak, hogy ezek a tájékoztatások nem elég részletesek és az ellátás tartama alatt nem ismétlődnek meg, így azon ellátottak, akik már évek óta az intézményben élnek nem tájékozottak megfelelően. A tájékoztatás jellemzően szóban valósul meg, megtörténtét írásos dokumentum nem támasztja alá. A tájékoztatás nem kielégítő megvalósulása miatt a vizsgálatok több esetben szólították fel a szolgáltatókat a lakók és a hozzátartozókkal való rendszeres kommunikációra, az ellátottak jogainak érvényesülése érdekében a tájékoztatások pótlására, ismétlésére.

## **2.3. Ellátottjogi képviselő**

Az intézményekben általában jól látható helyen kifüggesztésre került az ellátottjogi képviselő neve, elérhetősége, az ügyfélfogadás rendje. A több telephellyel rendelkező szolgáltatóknál előfordult, hogy nem minden telephely vonatkozásában történt meg a tájékoztatás. Az intézmény vezetői az ellátottaknak az

ellátottjogi képviselő által nyújtható segítségadásról jellemzően a megállapodásban, lakógyűléseken adnak tájékoztatást, több szolgáltató egyéb módon nem tájékoztatja az ellátottakat a képviselő által nyújtott lehetőségekről.

Az intézmények területén belül, általában megfelelő helységben biztosítanak lehetőséget az ellátottjogi képviselő részére, félfogadása idején. Egyes intézményekben bár a kijelölt hely akadálymentesített, de az ellátottak lakrészétől kiesik. Hiányosságként jelenik meg több szolgáltatónál, hogy az ellátottjogi képviselőt nem tájékoztatják az érdekképviseleti fórum összehívásának időpontjáról.

#### **2.4. Korlátozó intézkedések**

A korlátozó intézkedések szabályozása gyakran nem jelenik meg a házirendekben. A korlátozó intézkedés elrendelésének szabályai, az egyes intézkedési formák mellé rendelt maximális időtartamok rögzítése, a megfigyelés szabályai, a korlátozás feloldásának szabályai gyakran egyáltalán nem szerepelnek a házirendekben, a panaszjog gyakorlásának részletes szabályai pedig töredékesen kerülnek megfogalmazásra. A korlátozásról az ellátottjogi képviselő értesítése sem került foganatosításra minden esetben. Az eljárásrend az ellátott, törvényes képviselője, illetve az intézmény dolgozói számára jól látható helyen jellemzően nem kerül kifüggesztésre. A korlátozó intézkedés kapcsán szükséges tájékoztatások esetlegesen valósulnak meg.

#### **2.5. Panaszkezelés**

A panaszügyek kezelése kapcsán általánosan elmondható, hogy a vizsgált intézmények a megjelenő panaszokat kevésbé rögzítik írásban, elsősorban szóban történik a panaszkezelés. A vizsgált intézményekben a nyilvántartott panaszok száma átlagosan évi 1 db. Az egyik intézményben, ahol a panasz tárgya két ellátott közötti konfliktus volt, nem megfelelően folytatták le a szükséges eljárást. A panaszt az ellátottjogi képviselő terjesztette elő és bár az arra írt intézményvezetői tájékoztató válaszevél tartalmazta az ügy szóbeli kivizsgálásának tényét, valamint azt, hogy a problémát az érdekképviseleti fórum elé fogják vinni, erre ténylegesen nem került sor. Az intézmény gyakorlata során helytelen és téves jogértelmezés, hogy azért nem járt el a panasz kivizsgálása ügyében, mivel információja szerint csak az ÉF elnöke hívhatja össze a fórumot. Több szolgáltatónál javasolta a vizsgálat panaszláda kihelyezését.

#### **2.6. Érdekképviselet**

Az intézményekben az Érdekképviseleti Fórum működése általában szabályozott, az a hatályos jogszabályi feltételeknek megfelelő, de működésük jellemzően formális. Működési szabályaikat többnyire a házirend mellékletét képező Érdekvédelmi Szabályzat tartalmazza. A fórumok ritkán jellemzően ritkán kerülnek összehívásra. Több szolgáltatónál az Érdekképviseleti Fórum elnöke a fenntartó képviselője, az üléseket pedig az intézmény vezetője irányítja. A szolgáltatók felé több esetben éltünk javaslattal, hogy az üléseket a fórum elnöke – aki lehetőleg ellátott, vagy hozzátartozó legyen – vezesse le, azokon az intézményvezető csak meghívás alapján tájékoztató minőségben vegyen részt. Javasoltuk továbbá, hogy a fórumok hatékonyabb működése érdekében a szabályozásuk terjedjen ki a tagok közvetlen feladatainak meghatározására is, valamint, hogy a működéséről az ellátottak rendszeresen és széles körűen kapjanak tájékoztatást. További hiányosság, hogy az érdekképviseleti fórumok előzetesen jellemzően nem véleményezik az intézmény vezetője által készített, az ellátottakkal, valamint az intézmény belső életével kapcsolatos dokumentumok közül sem a szakmai programot, sem az éves munkatervet, sem a házirendet, sem pedig az ellátottak részére készült tájékoztatókat. Az érdekképviseleti fórum tagjait az intézmények többségében a vizsgálat során megkérdezett ellátottak közül szinte senki sem ismerte.

Ellátotti Önkormányzatok általában nem működnek, esetenként működésére szabályzat ugyan rendelkezésre áll a házirend mellékleteként, de a gyakorlatban semmilyen tevékenységet nem folytatnak. Az intézményekben lakógyűlést általában ritkán – fél évente – tartanak, volt olyan intézmény ahol egyáltalán

nem volt még lakógyűlés. A gyűlések működését jellemzően írásos formában nem szabályozzák, időpontjáról a tájékoztatót általában a faliújságokra kifüggesztik. A felmerülő problémákat, kéréseket szóban rögtön megválaszolják, esetenként készül csak arról írásos jegyzőkönyv.

### **2.7. A vizsgálatok során feltárt egyéb ellátotti jogsérelmek néhány esete**

- A porta szolgálatot az ellátottak látták el, a napi 8 órás munkaidőt meghaladó időtartamban. A munkájukért munkajutalomban részesülnek (havi 5 700.- Ft), de a foglalkoztatás és annak díjazására vonatkozó szabályozás nem történt meg. Súlyosan jogsértőnek találta a vizsgálat a portaszolgálatot ellátók munkaideje és a munkajutalom közötti aránytalanságot, a szabályozatlanságot.
- A fekvő betegeket gondozó részleg szobáiban az ellátottak étkeztetése során az ellátottak közül azok sem kerültek kiültetésre az ebéd időszakára, akik saját bevallásuk szerint is képesek lennének rá. Ezzel a gyakorlattal nagymértékben sérül az ellátottak legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joga, valamint az egyéni ellátáshoz való joguk.
- Az ellátottak egy része a szobában dohányzott, annak ellenére, hogy ez a házirend szabályozása szerint ez tilos. Ez a gyakorlat egyrészt károsítja a lakótársak egészségét, másrészt fennáll a tűzveszély. Azzal, hogy az intézményben nem csak a kijelölt helyen lehet dohányozni, sérül az ellátottak testi-lelki egészséghez és a testi épséghez való joga.
- Az egyik intézmény bejárásakor a kora délutáni órában fennjáró ellátottak hálórúhában feküdtek az ágyukban. Ez a gyakorlat mind a gondozási tevékenység, mind a mentálhigiénés ellátás és a foglalkoztatás megfelelőségét kérdőjelezi meg, továbbá sérül az ellátottak testi-lelki egészséghez való joga.
- A nyitott orvosi szobájában elzáratlan gyógyszerek voltak az ellenőrzés időpontjában, amelyekhez bárki hozzáférhetett. A tapasztaltak súlyosan veszélyeztetik az ellátottak biztonságát.
- Az egyik szolgáltatónál a vizsgálat megállapította, hogy az intézményi gondozás-, ápolás-, fejlesztés rendkívül sablonos, rutinszerű, a napi életvitelhez kapcsolódó alapvető funkciókat alacsony szinten teljesítő. Ennek egyik oka a szobák zsúfoltsága, a nem megfelelő tárgyi feltételek, másik oka a következtelen szoba beosztások, és az új lakók állapotának figyelembe vétele nélkül történő elhelyezés, ahol üresedés van, oda jön a következő lakó.
- A Szakmai rendelet 40. §. (3) bekezdés szerint a szociális intézményben az elhelyezést igénybe vevők egyéni gondozását 10–20 fős gondozási csoportok kialakításával végzik. Ha egy intézményben több ellátási forma működik, ellátási formánként külön-külön kell biztosítani az ellátás jellegének megfelelő személyi, tárgyi és szakmai feltételeket. Amennyiben ennek a szabálynak nem felel meg egy intézmény, ha az egyéni gondozási szükségleteket nem veszik figyelembe az elhelyezésnél, azzal súlyosan sérül az ellátottak testi, lelki egészséghez való joga.

### **2.8. Súlyosabb jogsérelmek**

Az ellenőrzés során a következő esetekben megállapítást nyert, hogy az ellátotti jogok érvényesülése súlyosan sérül.

- Az ellenőrzéskor a szolgáltató a kiadott működési engedélyben a szolgáltató számára engedélyezett férőhelyszámot jelentősen meghaladó számú lakót látott el. Az Szmr. szerint szükségessé vált volna az engedély módosításának kezdeményezése, amelyet a szolgáltató nem tett meg, továbbá a tárgyi és személyi feltételeket sem biztosította a megnövekedett ellátotti létszámnak megfelelően.
- Nem valósult meg a Szakmai rendelet 67. § (2) bekezdésében foglalt azon előírás, hogy amennyiben egy intézmény keretében több betegségi típusban szenvedő személyt látnak el, betegségi típusonként külön gondozási egységet kell szervezni. Mindez nemcsak az ellátottak állapotára gyakorol negatív hatást, hanem nehezíti a szakmai munkát és az egyénre szóló ellátás biztosítását. A betegségi típusonkénti külön gondozási egységek hiánya súlyosan sérti az ellátottak jogát az állapotukhoz igazodó egyéni ellátás biztosításához. Az Szt. 94/E. § (1) bekezdése értelmében a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi ellátást igénybe vevő ellátottnak joga van szociális helyzetére, egészségi és mentális állapotára tekintettel a szociális intézmény által biztosított teljes körű ellátásra, valamint egyéni szükségletei, spe-

ciális helyzete vagy állapota alapján az egyéni ellátás, szolgáltatás igénybevételére. A gondozási egységek hiánya felveti az ellátottak azon alkotmányos jogának is a sérelmét, amely alapján joguk van a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

- Az intézményben, az ellenőrzés időpontjában, több szobában öt fő került elhelyezésre. A Szakmai rendelet 42. § (1) bekezdése szerint a bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el. Négynél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben lehet elhelyezni, de ilyen esetben is biztosítani kell, hogy egy ellátottra legalább 6 négyzetméternyi lakóterület jusson. Amennyiben az intézményben nem jelenik meg kivételesen indokolt eset, az ellátottaknak az indokolatlan jogszabálysértő elhelyezése sérti a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát. Az ellátottaknak mind fogyatékkal élve, mind idős korban kiemelten fontos, hogy személyes környezetük hogyan, miként kerül kialakításra, így az indokolatlanul zsúfolt szobákban történő elhelyezés jogsértőnek minősül.
- A szolgáltató házirendjében leírtak, miszerint a dolgozók kisebb értékű ajándékot elfogadhatnak az ellátottaktól és a hozzátartozóiktól alapvetően sérti a szociális munka alapelveit és etikáját. Ennek a házirendben való rögzítése ráutaló magatartásként is értelmezhető, amely már az etikai elvek megsértésén is túlmutat. A házirend több pontjában (hozzátartozókkal való kapcsolattartás, napirend, szabadságra való távozás feltételei) tiltó, túlzottan korlátozó, sérti az ellátottak személyes szabadságának jogát, nem tartja tiszteletben emberi méltóságukat. Nem indokolt és túlzó, hogy az ellátottaknak az egy napot meghaladó eltávozásról az eltávozást megelőző legalább 8 munkanappal korábban írásban kell tájékoztatni az intézményvezetőt. A házirendben leírtak, miszerint az intézmény alapvető tisztálkodási szereket csak a közösségi helyiségekben biztosít jogszabályellenes, mivel a Szakmai rendelet 49. §-a alapján az intézmény köteles biztosítani a tisztálkodáshoz szükséges eszközöket.
- A házirendben a térítési díj megfizetésére vonatkozó meghatározás jogszabályellenes. Ezek szerint az intézményben a térítési díjat az ellátást igénybe vevő jogosult köteles megfizetni, akinek a tartási kötelezettség teljesítése mellett az egy főre jutó jövedelme meghaladja az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének kétszeresét. Az Szt. 114. § (2) bekezdése alapján a térítési díjat a jogosultnak az a házastársa, élettársa, egyenes ágbeli rokona, örökbe fogadott gyermeke, örökbe fogadó szülője, köteles megfizetni, akinek családjában az egy főre jutó jövedelem a tartási kötelezettség teljesítése mellett meghaladja az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének két és félszeresét. Tekintettel arra, hogy a törvényi szabályozás nem teszi lehetővé, hogy a szociális szolgáltató eltérjen ezen jogszabályi kötelemtől, a fenti intézményi szabályozás törvénysértő. Ezen túl a szolgáltató tévesen és a törvényi előírástól eltérően tájékoztatja az ellátottakat és a hozzátartozókat a térítési díj megfizetésének szabályairól. Amennyiben ilyen módon valósul meg a térítési díj megfizetése úgy súlyosan és folyamatosan sérülnek az ellátottak jogai.
- A lakóotthon nem rendelkezik külön házirenddel és az intézményi házirend nem tartalmazza a Szakmai rendelet 96. § szerinti előírásokat, így nem érvényesül a lakóotthonban lakók azon joga, hogy önállóan határozzák meg a házirendben az életvitelükkel kapcsolatos együttélési szabályokat. Mindez súlyosan sérti a fogyatékos személyek jogainak érvényesülését. A fenntartó figyelmen kívül hagyja azt az egyes ellátotti csoportok speciális jogaira vonatkozó Szt. szerinti szabályt, hogy a 94/F. § (2) bekezdés d) pontja alapján a fogyatékos személyek jogainak érvényesülése érdekében figyelemmel kell lenni az ellátott önrendelkezési elvére, és életvitelével kapcsolatos döntéseinek tiszteletben tartására.
- Jogszabályellenes az intézményben kialakult gyakorlat a kérelmek nyilvántartásba vételével kapcsolatban. Az Ir. 12. § (1) bekezdése alapján az intézményvezető, illetőleg a megállapodás megkötésére feljogosított személy az ellátásra vonatkozó igényt a kézhezvétel napján köteles nyilvántartásba venni. A nyilvántartásnak az ellátásra vonatkozó igényeket és a megtett intézkedéseket időbeli sorrendben kell tartalmaznia. Nem fogadható el a pontatlan nyilvántartás, hiszen ezen nyilvántartás célja nemcsak az adatok rögzítése, de az igénybevétellel kapcsolatos időrendiség és folyamatosság követése is. Az Szt. 20/A. § (1) bekezdése alapján, ha ellátási szerződéssel működtetett nem állami fenntartású szolgáltató, intézmény vezetője kapacitás, illetve férőhely hiányában az ellátásra vonatkozó igényt nem teljesíti, úgy

a kérelmet a kézhezvétel napján nyilvántartásba veszi. A nyilvántartás célja az igények teljesítési sorrendjének megállapíthatósága. Időszothoni ellátás esetében a kérelmet a gondozási szükséglet megállapítását követően, a kérelem benyújtásának időpontjára visszamenőlegesen kell nyilvántartásba venni. A nyilvántartott igények teljesítésének indokoltságát évente vizsgálni kell, amely vizsgálatot az intézményvezető végzi el. A nyilvántartásból törölni kell az adatokat, ha az ellátásra vonatkozó igény teljesül, illetve ha az ellátásra vonatkozó igény megszűnik. Súlyosan sérti az ellátást igénybevevők jogait, hogy nem tartja be az intézmény a felvételi sorrendet, valamint annak dokumentálása nem bizonyítja a kérelmezők bekerülésének sorrendiségét, az esetleges változások indoklását (soron kívüli elhelyezést vizsgáló bizottság dokumentálását). A bekerülés hiteles dokumentálási hiánya olyan jogszabályellenes gyakorlat, amely az ellátást igénybevevők ellátáshoz jutásának jogbiztonságát alapvetően sérti.

- A régi Szmr. 17. § (1) bekezdés h) pontja szerint bírság kiszabható az intézményvezetővel és – ha a személyi térítési díjat, illetve a költőpénzt a fenntartó állapította meg – a fenntartóval szemben, ha a személyi térítési díj, illetve a költőpénz megállapítására vagy összegére vonatkozó szabályokat megszegik. Az Szt. 115. § (2) bek. alapján a kötelezett által fizetendő személyi térítési díj összegét az intézményvezető konkrét összegben állapítja meg és arról az ellátást igénylőt az ellátás igénybevétele megelőzően írásban tájékoztatja. A személyi térítési díj nem haladhatja meg az intézményi térítési díj összegét, kivéve, ha az intézményi térítési díj számítása nem eredményez pozitív számot. A vizsgált szolgáltató fenntartója olyan megállapodást kötött, amelyben az ellátott által fizetendő személyi térítési díj összege meghaladta az aktuális intézményi térítési díj mértékét. Jogsértő a megállapodás azon része, amelyben kötelezik az ellátottat, illetve a hozzátartozót az intézményi térítési díjra történő kiegészítésre. A szolgáltatási önköltség hiányában az ellátottak által fizetendő térítési díj megállapítása nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, így sérülhet az ellátottak jogbiztonsága.

### **3. 2009 év ellenőrzési tapasztalatai**

A vizsgálati körben – a 2008. évhez hasonlóan – jellemzően az idősek otthona ellátási forma jelent meg, viszont 2009. évben nagyobb arányban került vizsgálatra fogyatékosokat ellátó intézmények, valamint pszichiátriai és szenvedélybetegek ellátásával foglalkozó szolgáltatók, illetve lakóotthonok.

#### **3.1. Tárgyi feltételek**

A vizsgált intézmények felénél már megvalósult a teljes akadálymentesítés. Azon szolgáltatóknál, ahol az akadálymentesség csak részben biztosított, pl. a lift hiánya okozott jelentős nehézséget az ellátottak közlekedése során. Egyéb a tárgyi feltételeket érintő hiányosságokként jelent meg olyan épület bevonása az ellátásba, ami engedélyezésre nem került, az engedélyezett férőhelyszámot meghaladó ágyszám, a 4 főnél több ellátott elhelyezése egy lakószobában, a 6 m<sup>2</sup>/fő alapterület biztosításának hiánya. További hiányosságként tárták fel a vizsgálatok, hogy egyes szolgáltatóknál nem került kialakításra megfelelő étkezőhelyiség, a zuhanyzók között szeméremfal vagy függöny nem került felszerelésre, nem valósult meg a vizesblokkok nemenkénti jelölése, illetve a küszöbökkel való nehezített közlekedés ténye vagy, hogy a már átalakított vizesblokkok megfelelő használatát esetenként nehezítették a nem kellő magasságba felszerelt tükrök, mosdók.

Az egyik vizsgált intézményben, elfogadhatatlan volt a WC-k állapota, tekintettel arra, hogy a folyosó és a vizes helyiség közötti ajtóról hiányzott a kilincs, a belső vizes helyiségekben levő WC- és zuhanyfülkékre nem kerültek felszerelésre ajtók, a WC ülőkék, a WC tetők hiányoznak. A helyiségek festése mázolósa erősen kopott volt, kézmosási lehetőség nem biztosított.

Az ellátottak részére nem volt biztosított toalett papír, törölköző, szappan. Ez utóbbi probléma több intézményben olyan formában jelentkezett, hogy az ellátottak részére azokat személyenként csak meghatározott mennyiségben és nem szükségleteik szerint biztosították. Az egyik épület helyiségeinek padozata

szakadozott, elhasznált és ez által balesetveszélyes volt. Több ellenőrzést követően javaslatot tettünk egyes épületek, épületrészek festésére, mázolására. Egyes szolgáltatók vonatkozásában javaslat történt arra vonatkozóan, hogy kezdeményezze a fenntartó – tekintettel az ellátottak körére – az épület közvetlen közelében buszmegálló kialakítását. Az épület takarításának minőségét – a padozat több helyen ragadt, a falakról pókhálók lógtak – két intézmény esetében kifogásolta a vizsgálat. Több szolgáltatónál a demens ellátotti szám nagyságrendje, várható növekedése okán a gondozási csoportok kialakítását javasolták a vizsgálatokat végzők.

Az ellenőrzések több szolgáltató esetében állapították meg, hogy az intézmények tárgyi feltételei, adottságai, kialakításai miatt jelentősen sérül az ellátottak testi-lelki egészséghez való joga, valamint az egészséges környezethez, a szabad mozgáshoz, illetve az emberi méltósághoz való joga.

### **3.2. Dokumentumok, kiemelt jelentőséggel a Házirend**

Az intézményi dokumentációk vizsgálata fontos jelentőséggel bírt az ellenőrzések során az ellátottak tájékoztatáshoz való jogának érvényesülése okán.

Ezen jog érvényesülésében kiemelt jelentőséggel bír a Házirend, tekintettel arra, hogy ez az intézményi életet szabályozó alapvető dokumentum. Betartása mindenkire nézve kötelező, tehát éppúgy vonatkozik arra, aki az intézménnyel jogviszonyban áll – azaz ellátottakra és foglalkoztatottakra egyaránt –, mint arra a személyre, aki az intézménybe belép. A fentiek alapján különösen fontos, hogy a házirend folyamatosan, az intézményben jól látható helyen kifüggesztésre kerüljön, javasolhatóan több helyen is. Az Szt. 97. §-a szerint a házirendet az intézményben jól látható helyen ki kell függeszteni, és gondoskodni kell arról, hogy a jogosultak hozzátartozói és az intézmény dolgozói számára folyamatosan hozzáférhető legyen.

A házirend célja az intézmény belső rendjének, az emberi és állampolgári jogok érvényesülésének és az ellátottak részére az egyén autonómiáját elfogadó, integrációját minden eszközzel segítő, humanizált környezet biztosítása.

A házirend elsődleges feladata a megfelelő tájékoztatás, emiatt fontos a tartalmi elemeinek megfelelő megjelenítése. Közérthetően, egyszerűen, ám a szakszerűséget nem nélkülöző megfogalmazásban szükséges a szabályozásokat megalkotni, ami segíti a könnyebb elfogadást és következőképpen a betartást, betartatást is. Csak áttekinthető, világos szabályrendszer megléte esetén lehetséges a stabil ellátás megszervezése és folyamatos szolgáltatása. Az intézményre vonatkozó, a helyi specialitásokat figyelembe vevő, jogkövető házirend kiszámíthatóságot, biztonságot nyújt az ellátást igénybe vevő és azok hozzátartozói, valamint az ellátást nyújtó szakszemélyzet számára egyaránt.

Az intézmények házirendjének elkészítése a szolgáltatásért felelős kinevezett vezető, vagyis az igazgató vagy intézményvezető feladata. A jogszabályi, intézményi változásokat nyomon követve a házirendet szükséges rendszeresen felülvizsgálni és az Érdekképviselői Fórummal egyeztetve – amennyiben szükséges –, azt módosítani. A Szt. 99. § (4) bekezdése szerint az érdekképviselői fórum előzetesen véleményezi az intézmény vezetője által készített, az ellátottakkal, valamint az intézmény belső életével kapcsolatos dokumentumok közül a szakmai programot, az éves munkatervet, a házirendet, az ellátottak részére készült tájékoztatókat.

A házirend csak abban az esetben tölti be célját, ha minden időben aktuális, mind a helyi sajátosságoknak, mind pedig a hatályos jogszabályoknak megfelelő. Ennek érdekében folyamatosan szükséges a jogi szabályozások módosulásait figyelemmel követni, amennyiben pedig az érinti az intézmény működésének azon elemeit, amit a házirend is tartalmaz, átdolgozása szükséges. A házirendek aktualizá-

lása előtt lakógyűléseken, intézményi fórumokon, munkatársi értekezleteken javasolható kikérni az ellátottak és a munkatársak véleményét a szükséges változtatásokról. Az Érdekképviseleti Fórumoknak a fentiek alapján ebben a tevékenységben is meghatározó a jelentőségük, mivel a kezdeményezéseik, véleményük és javaslataik beépíthetők a dokumentumokba.

Az elkészített házirendet az állami fenntartó esetén a fenntartó hagyja jóvá. Szt. 92/B. § (1) bekezdés c) pontja alapján a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény állami fenntartója jóváhagyja az intézmény szervezeti és működési szabályzatát, szakmai programját, valamint a szakosított ellátást nyújtó intézmények esetén a házirendet.

A házirend jóváhagyását az állami fenntartó megtagadhatja, ha az nem felel meg a jogszabályi feltételeknek. (Szt. 92/B. § (2) bekezdés)

Az egyházi, illetve nem állami fenntartó esetén a fenntartónak szükséges gondoskodnia a házirend elkészítéséről. Szt. 92/C.§ (1) bekezdés a) pontja szerint a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény egyházi, illetve nem állami fenntartója gondoskodik a házirend elkészítéséről. A jóváhagyás ténye és időpontja, valamint az eljárásra jogosult képviselőjének aláírása és pecsétje alaki érvényességi kellemék. Így válik a házirend teljes értékű, jogilag értékelhető dokumentummá, amihez joghatás fűződik.

A házirend nyilvános dokumentum. Az Szt. 96. § (1) bekezdés f) pontja alapján az intézménybe való felvételkor az intézmény tájékoztatást ad a jogosult és hozzátartozója számára a házirendről, illetve az intézményvezető az ellátás igénybevételekor a fenntartó által jóváhagyott intézményi házirend egy példányát átadja a jogosultnak (Szt. 97. §). A házirend átadását az átvevő aláírásával és dátummal ellátva szükséges igazoltatni.

Kiemelten fontos a házirend és a megállapodás tartalmi elemeinek összhangja a hatályos jogi szabályozás keretei között, tekintettel arra, hogy a jogbiztonság és jogegység a jogállamiság egyik sarkalatos eleme.

A vizsgált Házirendek egy része nem követi a hatályos jogi szabályozás változásait, következményesen korszerűtlenek és jogszerűtlenek. Az ellátottak egy része nem ismeri tartalmukat, mivel nem kapják meg a házirend egy példányát. Nagyrészt kifüggesztésre kerülnek az intézményekben, de nem feltétlenül jól látható helyen, illetve nem férhető hozzá folyamatosan sem az ellátottak hozzátartozói, sem pedig az intézmény dolgozói számára. Esetenként nem a felülvizsgált, új házirend található a falakon, hanem az évekkal ezelőtt hatályos, a jelenleg érvényben lévő, pedig csak az intézményvezetőnél érhető el.

Amennyiben a házirend elérhetőségét nem, vagy nem a jogszabálynak megfelelő módon biztosítják, sérül a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye.

Sokszor a házirendek nem tartalmazzák kellő alaposággal az ellátottakat megillető jogokat és azok biztosításának garanciális elemeit, viszont a kötelezettségek terén túlzóan aprólékosan szabályoznak. Az ellátottak – amikor a jogaikról beszélgetünk velük –, gyakran a kötelezettségeiket sorolják fel nagyobb biztonsággal, hiszen azokat tudatosítja velük következetesebben az ellátásuk során. Egy részük hangvétele még mindig kevésbé tájékoztató, ismertető, inkább kereteket megszabó, tiltó, több esetben korlátozó jellegű szabályokat fogalmaz meg. Célként gyakran nem a tájékoztatás, informálás jelenik meg, emiatt sérülhet a tájékoztatáshoz való alapvető jog. A házirendnek közérthetőnek és az adott ellátotti csoport számára elfogadhatónak, az egyéni szükségletekre a lehetőségek szerint legjobban reagálóknak kell lennie. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi ellátást igénybe vevő ellátottnak joga van szociális helyzetére, egészségi és mentális állapotára tekintettel a szociális intézmény által biztosított tel-

jes körű ellátásra, valamint egyéni szükségletei, speciális helyzete vagy állapota alapján az egyéni ellátás, szolgáltatás igénybevételére. Az Szt. ezen rendelkezéseinek minden házirendben az adott ellátási típus és igénybevevői csoport igényeinek megfelelően kell megjelennie.

A Házirendekben és a megismerhetőségük kapcsán feltárt konkrét hiányosságok:

- Nem a hatályos Házirend került kifüggesztésre az intézményben.
- A Házirend az intézményben nem jól látható helyen került kifüggesztésre.
- A Házirend az intézményben nem folyamatosan került kifüggesztésre.
- Az intézményben egy rövidített Házirend is használatban volt, amiből ugyanakkor fontos információk maradtak ki, pl. a panaszjog gyakorlás módja, a korlátozó intézkedésekre vonatkozó szabályok.
- A Házirend, a rövidített Házirend és a tájékoztatást szolgáló figyelem felhívó lapok tartalma nem minden pontban egyeztek meg.
- A dokumentum a megfogalmazásában tiltó, kötelező kategóriákat alkalmazó volt.
- Az intézményi jogviszony létesítése pontja a megállapodás tartalmi elemeit hibásan rögzítette.
- A dokumentumok nem a hatályos jogi szabályozásnak megfelelő tájékoztatást tartalmazták, pl.: a panaszjog gyakorlásának módjára, a gyógyszerrel való ellátásra, a térítési díj fizetésére, illetve a távollét idejére fizetendő személyi térítési díjra vonatkozóan.
- A dokumentumok egy része nem tartalmazott számos kötelező elemet, így az intézmény alapfeladatát meghaladó programok, szolgáltatások körét és térítési díját, pl.: a lakók tulajdonát képező elektromos készülékek használatáért fizetendő térítési díj szabályozását, vagy az egyéni és a közösségi vallásgyakorlásra vonatkozó szabályokat.
- Az egyik Házirendben az etikai kérdéseket szabályozva az intézményi dolgozók bércsökkentés büntetésének szabályozása jelent meg.

Az egyéb intézményi, ellátotti dokumentációk vizsgálata során feltárt hiányosságok:

- A tanúsítvány nem került kifüggesztésre az intézményben. A tanúsítvány azt mutatja, hogy az intézménynek jogerős működési engedélye van, így ez a szolgáltatások nyújtásának biztonságosságát is jelenti.
- A szakmai program nem tartalmazta a kötelező jogszabályi elemeket.
- Az intézmény működésével, gazdálkodásával kapcsolatos legfontosabb adatokat tartalmazó tájékoztató – aminek tartalmaznia kell az intézményi térítési díj és az önköltség összegét is –, nem került kifüggesztésre az intézményben.
- A kérelmek nyilvántartása pontatlan, amely hiányosság súlyosan sérti az ellátottak szociális biztonságához való jogát.
- Az előgondozáshoz használt formanyomtatvány nem felelt meg a jogszabályi előírás tartalmi elemeinek.
- Az értesítés nem írásban valósult meg, vagy a használt dokumentum nem tartalmazott minden kötelező tartalmi elemet.
- Az ellátotti nyilvántartás vezetése nem felelt meg a hatályos szabályozásnak.
- A megállapodás tartalmi elemei nem feleltek meg a jogszabályi előírásoknak, vagy hiányosan kitöltött, tartalmilag formális. A megállapodásról tájékoztatást nem kaptak megfelelő időben az ellátást igénybe vevők. Esetenként a megállapodásban a házirenddel ellentétes szabályozás jelent meg. Amennyiben a megállapodások nem megfelelően tartalmazzák az ellátás jogszabályi garanciáit, úgy sérül az ellátottak jogbiztonsága.
- A gondnokság alatt álló ellátottak dokumentumaiban a nyilatkozatra, tájékoztatásra, stb. jogosult személy megnevezése pontatlan, hiányos.
- A térítési díj nyilvántartási törzslap vezetése nem megfelelő.
- A gyógyszer lista havonta történő felülvizsgálatát nem végezték el, annak megismertetése az ellátottakkal nem valósult meg.
- Az egyéni gyógyszer-felhasználási nyilvántartó lap vezetése pontatlan.



- A gondozási, fejlesztési tervek sablonosak, pontatlanok, pl.: nem az egyéni szükségletekre alapozva tartalmazták a célokat és a kivitelezés módját, alkalmazott és alkalmazni kívánt fejlesztési, pedagógiai módszereket és a fejlődés vagy elért eredmények részletes értékelését.
- A gondozási, fejlesztési, ápolási tervek készítése esetében, illetve a jogszabály szerinti felülvizsgálatok megtörténtekor az ellátottal/törvényes képviselőjével történő aláíratások nem minden esetben történtek meg. A készítés és értékelés folyamatába nem vonták be az ellátottat/törvényes képviselőjét.

Az épületben elhelyezett, magatartási szabályokat rögzítő utasítások stílusát, hangnemét több szolgáltatónál javasoltuk finomítani. Javasoltuk továbbá, hogy az intézmények alapvető dokumentumait – SZMSZ, Szakmai program, Házirend, Megállapodás minta – tegyék hozzáférhetővé a szolgáltatók az ellátottak és hozzátartozóik számára az intézmények honlapján, a szélesebb körű tájékoztatás érdekében. A tájékoztatás nem kielégítő megvalósulása miatt a vizsgálatok több esetben szólították fel a szolgáltatókat a lakók és a hozzátartozókkal való rendszeres kommunikációra, az ellátottak jogainak érvényesülése érdekében a tájékoztatások pótlására, módosítására, ismétlésére.

### **3.3. Szolgáltatás**

A vizsgálatok a szolgáltatások biztosítása során kis arányban tártak fel hiányosságokat.

- A teljes körű ellátáshoz való jog sérült, mivel az ellátottak a tisztasági szereket nem szükségleteik szerint kapták meg.
- Nem biztosította a szolgáltató a diétás étkezés lehetőségét.
- Az intézmény nem gondoskodott az ellátottak ruházatának külön díjazás nélküli mosásáról.
- Az intézményvezető az intézményi ellátottak felülvizsgálata során keletkezett javaslatok ellenére sem kezdeményezte az ellátottak állapotának megfelelő intézményi áthelyezést a felülvizsgálati dokumentumban meghatározott intézménytípusnak megfelelően.
- Az ellátottak részére nem biztosították a megfelelő ruházatot, illetve a napi ruházat csere esetén a közös ruharaktárból öltöztették fel az ellátottakat.

A vizsgálatok a kötelezően előírt intézkedések mellett javaslatokkal is éltek, így pl.: az étkezés változatosabbá tételének érdekében több gyümölcs biztosítására, illetve a gyakoribb programszervezésre vonatkozóan.

A vizsgálatok több intézmény vonatkozásában állapították meg, hogy magas szakmai színvonalon, a jogszabályi előírásoknak megfelelően látják el a szakmai tevékenységet, amely során az ellátottak jogait és érdekeit teljes körűen figyelembe veszik.

### **3.4. Ellátottjogi képviselet**

Az intézményekben általában jól látható helyen kifüggesztésre került az ellátottjogi képviselő neve, elérhetősége, az ügyfélfogadás rendje. A több telephellyel rendelkező szolgáltatóknál előfordult, hogy nem mindenhol került kifüggesztésre a képviselő elérhetősége.

Az intézmény vezetői az ellátottaknak az ellátottjogi képviselő által nyújtható segítségadásról a megállapodásban, a Házirendben adnak tájékoztatást, több szolgáltató egyéb módon – pl.: lakógyűlésen, személyesen – nem tájékoztatja az ellátottakat a képviselő által nyújtott lehetőségekről. Az intézmények területén belül, jellemzően megfelelő helységben biztosítanak lehetőséget az ellátottjogi képviselő részére félfogadása idején. Hiányosságként jelent meg több szolgáltatónál, hogy az ellátottjogi képviselőt nem tájékoztatják az érdekképviseleti fórum összehívásának időpontjáról.

Az intézményekben általában a munkaköri leírásokban rögzítésre kerül a Szakmai rendelet 6. § (10) bekezdésében meghatározott tartási, életjáradéki és öröklési szerződéssel kapcsolatos tilalom.

### **3.5. Korlátozó intézkedések**

A korlátozó intézkedések szabályozása gyakran nem jelenik meg a házirendekben. Jellemző, hogy az intézmények a demens ellátottak korlátozására vonatkozóan egyáltalán nem készítenek eljárásrendet. A korlátozó intézkedés elrendelésének szabályai, az egyes intézkedési formák mellé rendelt maximális időtartamok rögzítése, a megfigyelés szabályai, a korlátozás feloldásának szabályai gyakran egyáltalán nem szerepelnek a házirendekben, a panaszjog gyakorlásának részletes szabályai pedig töredékesen kerülnek megfogalmazásra. A korlátozásról az ellátottjogi képviselő értesítése sem került foganatosításra minden esetben.

Az eljárásrend az ellátott, törvényes képviselője, illetve az intézmény dolgozói számára jól látható helyen esetenként nem kerül kifüggesztésre. A korlátozó intézkedés kapcsán szükséges tájékoztatások esetlegesen valósulnak meg. Az ellátottakat és törvényes képviselőjüket írásban szükséges tájékoztatni az intézménybe történő felvételkor a korlátozó intézkedésekre vonatkozó szabályokról. (Szakmai rendelet 101/A.§ (2) és (4) bekezdés)

Az egyik vizsgált szolgáltatónál karpereces megfigyelő rendszert alkalmaznak, ugyanakkor nem kerültek megfelelően szabályozásra azon esetek, amikor az alkalmazott módszer az ellátott jogainak korlátozást is jelenti.

### **3.6. Panaszkezelés**

A panaszügyek kezelése kapcsán a vizsgált intézmények egy részében a megjelenő panaszokat továbbra sem rögzítik írásban. Kevés dokumentált panaszkezelést tártak fel a vizsgálatok, az intézményekben elsősorban szóban történik a panaszok kezelése.

A vizsgálatok több esetben felhívták az intézményvezetők figyelmét, hogy az Szt. 94/E. § (14) bekezdés értelmében, az ellátotti jogok még teljesebb érvényesülése érdekében alakítsa ki a panaszkezelés dokumentált eljárási rendjét, amelynek tartalmaznia szükséges a kivizsgálás, a visszajelzés megvalósulásának határidejét és felelőseit is. Több szolgáltatónál javasolta a vizsgálat ismételt panaszláda kihelyezését.

### **3.7. Érdekképviselet, lakógyűlés**

Az intézményekben az Érdekképviseleti Fórumok működése általában szabályozott, a szabályozás jellemzően a hatályos jogszabályi feltételeknek megfelelő, de működésük több intézményben továbbra is formális. Működési szabályukat többnyire a házirend mellékletét képező Érdekvédelmi Szabályzat tartalmazza, de a fórumok ritkán kerülnek összehívásra.

Az érdek-képviseleti fórumok a jogszabályi előírás ellenére előzetesen általában nem véleményezik az intézmény vezetője által készített, az ellátottakkal, valamint az intézmény belső életével kapcsolatos dokumentumok közül sem a szakmai programot, sem az éves munkatervet, sem a házirendet, sem pedig az ellátottak részére készült tájékoztatókat. Az intézmények egy részében a vizsgálat során megkérdezett ellátottak közül sokan nem ismerték az érdekképviseleti fórum tagjait. A vizsgálat több szolgáltatónál tett javaslatot ellátotti önkormányzat létrehozására, valamint a lakógyűlések megfelelő dokumentálására.

Súlyosabb jogsértések:

–A fenntartó nem gondoskodott megfelelő számú ápoló- gondozói szakmai létszám biztosításáról. Ezzel súlyosan sérül az ellátottak Szt. 94/E.§ (1) és (4) bekezdésében biztosított joga, amely szerint az ellátottnak szociális helyzetére, egészségi és mentális állapotára tekintettel joga van a teljes körű ellátásra, egyéni szükségletei, speciális helyzete vagy állapota alapján az egyéni ellátás, szolgáltatás igénybevételére, amely az intézményben tapasztalt jelentős, több mint 50%-os létszámhiány miatt nem biztosítható.

- Az intézményben a vizesblokkok az ellenőrzés alkalmával elfogadhatatlan állapotban voltak, valamint az ellátottak részére nem volt biztosított toalett papír, törölköző, szappan sem. A WC- és tusolófülkék elszeparálása nem megoldott, az ajtók hiányoztak. Az ellenőrzés során tapasztaltak által súlyosan sérült az ellátottak Szt. 94/E. § (4) bek. a) pontjában meghatározott emberi méltósághoz való joga,
- A fenntartó az ellátottak Szt.-ben biztosított tájékoztatáshoz való jogát sértette azzal, hogy az ellátottjogi képviselő elérhetőségéről és az általa nyújtható segítségadás lehetőségéről nem megfelelő formában nyújtott tájékoztatást, ezzel a szolgáltató megszegte az 1/2004. (I.5.) ESZCSM rendelet 5. § (1) bekezdésében foglalt azon kötelezettségét, hogy a szolgáltató gondoskodik arról, hogy a képviselő neve, elérhetősége, fogadóóráinak helye és időpontja a szolgáltató területén jól látható helyen kifüggesztésre kerüljön. Ezek az információk nem kerültek kifüggesztésre, így az Szt. 94/K. § (4) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettségnek nem tett eleget az intézmény.
- Az intézmény által biztosított alaplistás gyógyszerek, valamint az ellátottak által vásárolt gyógyszerek nem különültek el egymástól. A térítés ellenében felírt gyógyszer díja mezőből megállapíthatatlan volt, hogy az ott feltüntetett ár a havi felhasznált gyógyszeradag díját tartalmazza vagy a hónap során elfogyott gyógyszer pótlásának költségét. Az intézmény az egyéni gyógyszerek beszerzése során nem kért külön az ellátottak nevére számlát, a gyógyszertár az intézményi gyógyszerekkel együtt számlázta ki azokat. Az intézmény az ellátottak részére az ily módon beszerzett gyógyszereket tovább számlázta, a gyógyszerári áron, de a kibocsátott számla nem tartalmazta a gyógyszer megnevezését, illetve a kiszerezést sem. Az intézményben folytatott gyakorlat súlyosan sértette az ellátottaknak az Szt. 94/E. § (4) bekezdésében foglalt alkotmányos jogait, köztük az ellátottak tájékoztatáshoz való jogát.
- Az ellenőrzés során jegyzőkönyvekből kiderült, hogy a fogyatékos személyeket az éjszakás nővérek 22 óra után magukra hagyják, a másik épületben tartózkodnak, az ellátottak bármely problémát csak csengővel tudtak számukra jelezni. A gondozás ilyen formája fogyatékos emberekkel kapcsolatosan nem elfogadható. Az Szt. 94/E. § (1) bekezdése értelmében a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi ellátást igénybe vevő ellátottnak joga van szociális helyzetére, egészségi és mentális állapotára tekintettel a szociális intézmény által biztosított teljes körű ellátásra, valamint egyéni szükségletei, speciális helyzete vagy állapota alapján az egyéni ellátás, szolgáltatás igénybevétele. A teljes körű ellátásba az éjszakai felügyelet is beletartozik, azzal, hogy éjszakára az ellátottak rendszeresen felügyelet nélkül maradtak, súlyosan sérült a teljes körű ellátáshoz és a testi épséghez, egészséghez való joguk.
- A lakógyűlési jegyzőkönyvek tanulmányozása alapján megállapítást nyert, hogy a dolgozók részéről több esetben megengedhetetlen viselkedés történt, a dokumentumok több esetben tartalmaztak megszégyenítést, büntetést. Az ellátottak büntetésével az intézmény dolgozói több alkalommal megsértették az ellátottaknak az Szt. 94/E. § (4) bekezdés a) pontjába foglalt jogát. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézménynek az általa biztosított szolgáltatást, oly módon szükséges végeznie, hogy figyelemmel legyen az ellátást-igénybevevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartására, különös figyelemmel az élethez, emberi méltósághoz.
- A megbüntetett ellátottak esetében az intézmény nem biztosította az ellátottak emberi méltósághoz való jogát, amely minden ellátottat megillető alkotmányos jog, továbbá az igénybevevők szabad mozgásának megakadályozásával fizikai korlátozás valósult meg. Az ellátottak szabad mozgásának megtagadása, illetve mozgási szabadságának testi kényszerrel, fizikai és mechanikai eszközökkel, berendezésekkel való korlátozása, így különösen az osztály, a részleg és az intézet elhagyásának megtagadása és megakadályozása, az intézet területén történő mozgásának korlátozásával, az elkülönítését valósítja meg. Az intézményben alkalmazott korlátozás célja egyértelműen büntető jellegű volt. Az Szt. 94/E. § (9) bekezdése értelmében az ellátást igénybevevőnek joga van az intézményen belüli és intézményen kívüli szabad mozgásra, figyelemmel a saját és társai nyugalomára, biztonságára.

- A házirend szakmailag hiányos tartalommal bírt, több pontjában tiltó, túlzottan korlátozó, ami által sérti az ellátottak személyes szabadságának jogát, önrendelkezés jogát, nem tartja tiszteletben emberi méltóságukat. Az ellátottak számára nem a hatályos házirend került kifüggesztésre, így sérült az ellátottak joga a tájékoztatáshoz és a szociális biztonsághoz.
- Az intézményben a betegségtípusonkénti gondozási egységek nem kerültek kialakításra (Szakmai rendelet 40. § (2)-(3) bekezdés, 67. § (2) bekezdés). Az intézményben a demens ellátottak vegyesen kerültek elhelyezésre a nem demens ellátottakkal. A demenciában szenvedő ellátottak foglalkoztatására nem biztosított a szolgáltató külön helyiséget és nem került kidolgozásra külön program számukra, továbbá a tájékozódásukat, a mindennapi életüket segítő piktogramok sem kerültek kihelyezésre. Több ellátott az ellenőrzés egész napján hálóingben, pizsamában sétált a folyosón. Az interjúk során is azt erősítették meg, hogy egész nap nem csinálnak semmit.
- Az előgondozás I. szakaszának elvégzése nem minden ellátott esetében történt meg, az ellátást igénylő a kérelem benyújtását követő néhány napon belül elfoglalta férőhelyét határozott időre, egészségügyi dokumentációk bemutatása nélkül és a szükséges dokumentumok pótlólag, vagy egyáltalán nem kerültek becsatolásra, beszerzésre. Az előgondozás hiányában sérült az ellátottak joga a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint az a joga, hogy az állapotának megfelelő ellátásban részesüljön. Különösen igaz ez az egyén állapotához igazodó speciális ellátások esetén, pl. demens ellátottak vagy mozgássérültek.
- A fokozottabb ápolást-gondozást igénylő ellátottakra vonatkozóan fürdetési rend készült, amely vizsgálata során megállapítható volt, hogy nagyon ritkán – hetente – valósul meg az ellátottak teljes test lemosása, férfiak esetében a borotválás. A teljes körű ellátáshoz hozzátartozik az ellátottak naponkénti, rendszeres, a teljes testet érintő lemosása, ami hiányában az ellátottak komfortérzete csökken és a higiéniai szabályok be nem tartása sérti az ellátottak emberi méltóságát, valamint a teljes körű ellátáshoz és a testi-lelki egészséghez való jogát.
- Korlátozó intézkedés szabályozása nem valósult meg, eljárásrend nem készült. A demens ellátottak magas számára tekintettel az eljárásrend hiánya miatt sérülhet az ellátottak önrendelkezési joga, valamint az emberi méltósága, és a megfelelő szociális ellátáshoz, valamint a legmagasabb szintű testi-lelki egészséghez való joga.
- A megállapodások pontatlanok, adattartalmukban hiányosak, pl.: a próbaidőre és a felmondási időre vonatkozó rész nem került kitöltésre, továbbá a megállapodás megkötésekor fizetendő személyi térítési díj összegét sem tartalmazta. Több megállapodáson a fenntartó és a tanúk aláírása nem eredeti, a megállapodások utolsó lapja fénymásolt és csak az ellátott aláírása történt meg golyóstollal. A jogviszony keletkezéséről határozott és a határozatlan időre kötött megállapodások formalizáltak, egységes tartalmúak. A határozott idejű megállapodások nem tartalmazzák az Szt. 68/B. § (1) bekezdésében foglaltakat, és nem rögzítik azt, hogy 3 hónapon túl nem hosszabbítható az ellátás időtartama. A megállapodások szerint a beköltözéstől számított 3 hónap próbaidőnek számít, amely alatt a szerződést bármelyik fél azonnali hatállyal is felmondhatja. A megállapodás 2. pontja szerint az ellátást igénybevevő az ellátásért a tárgyhónapban mindenkor jövedelme 80%-át kitevő, de legfeljebb az intézményi térítési díjnak megfelelő összegű személyi térítési díjat köteles fizetni rész jogszabályellenes. Az Szt. 115. § (1) bekezdése alapján az intézményi térítési díj a szolgáltatási önköltség és a normatív állami hozzájárulás különbözete. Az Szt. 117. § (2) bekezdés d) pontja alapján viszont az intézményi ellátásért fizetendő személyi térítési díj nem haladhatja meg az ellátott havi – időotthoni ellátás esetében a 119/C.§ (3) bekezdése szerinti jövedelemigazolásban meghatározott – jövedelmének a 80%-át.

- Az intézményben az emelt szintű férőhelyek visszaminősítése során az ellátottak nem kaptak kellő tájékoztatást, így a régi és az új lakók között komoly konfliktus alakult ki, amelyet az intézmény vezetésének nem sikerült rendezni. Bizonytalanságot okozott, hogy a bekerüléskor biztosított szolgáltatások változatlan színvonalon megmaradnak-e, vagy azokban visszalépés várható. Az előgondozás mintegy fél évig történő elmaradása miatt nem kaptak az ellátottak tájékoztatást a megállapodás tartalmáról, a térítési díj és az egyszeri hozzájárulás mértékéről. Az ellátottak nem ismerték az intézmény által vezetett nyilvántartásokat, a gyógyszerellátás feltételeit, az éves gazdálkodási adatokat, az intézmény pénzügyi helyzetét, az intézményi térítési díj és az önköltség összegét. Az ellátottak adottságaihoz, életkori sajátosságaihoz igazodó folyamatos tájékoztatás hiánya volt tapasztalható a szolgáltatónál.
- A gyógyszer-felhasználási nyilvántartási lapon a térítés ellenében felírt gyógyszerek ára nem minden esetben kerül feltüntetésre, így az ellátottak nem tudják, hogy mennyi az általuk fizetendő gyógyszer-költség.
- Az intézményben a dolgozók tájékoztatása elmaradt a tartási, életjáradéki és öröklési szerződés tilalmát rögzítő jogszabályi rendelkezésről, holott volt ilyen jogsértő eset, amely miatt még fokozottabb figyelmet kell a kérdésnek szentelni.
- Az intézményben az emelt szintű ellátásban részesülő ellátottakkal a fenntartó két megállapodást kötött, az egyiket a jogviszony keletkezése érdekében, a másikat az egyszeri hozzájárulás megfizetéséről, illetve annak visszafizetési feltételeiről. Az Szt. 94/B.§ (2) bekezdés d) pontja szerint a megállapodásnak tartalmaznia kell az egyszeri hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége esetén a hozzájárulás összegét, továbbá annak beszámítására teljes vagy részleges visszafizetésére vonatkozó szabályokat.
- Garanciális kérdés, hogy az ellátottal csak egy megállapodás kerüljön megkötésre, amely az intézményi jogviszony létesítéséhez kapcsolódó valamennyi lényeges kérdést rögzíti. Az ellátás emelt szinten történő igénybe vételének fenntartói döntés alapján része az egyszeri hozzájárulás, amelyet nem lehet elválasztani még írásban sem a jogviszonyt keletkeztető megállapodástól. Azzal, hogy az intézményben két megállapodást kötnek, megsértik az Szt. hivatkozott szabályát. A jogviszony keletkeztetésére vonatkozó megállapodás több pontja félreérthető, illetve az idősothoni ellátáshoz nem kötődő szabályokat tartalmaz. Ilyen pontok pl. a 2. pontban szereplő foglalkoztatás, a szülői felügyeleti joggal rendelkező fizetési kötelezettsége, a fogyatékkal élők felülvizsgálata, valamint félrevezető, hogy a megállapodásban a szerződő félként a Kft. ügyvezetője jelenik meg, míg a megállapodást az intézményvezető írja alá, de nem tartalmaz arra utalás, hogy ő a fenntartó megbízásából jár el.
- Az intézményben éltek a gondozási szükséglet vizsgálat nélküli felvétel lehetőségével határozott időre, azonban az ilyen esetekben megkötött megállapodás szó szerint megegyezik a határozatlan időre szóló megállapodással, csak az időtartamban tér el. Nem tartalmazza a megállapodás azokat a sajátos szabályokat, amelyeket ilyen ellátás esetén rögzíteni szükséges, nevezetesen az ellátás megszűnését a határozott idő elteltével, illetve akkor is, ha a gondozási szükségletet a kérelmező nem kapja meg a megfelelő óraszámban.
- Az intézményi térítési díj mértéke a napi ügyvitelben eltért a fenntartó által meghatározottól. A térítési díj szabályzattal és a jogszabályokkal ellentétesen került megállapításra a személyi térítési díj. A 2009. évi térítési díjaknál a jegyzői jövedelemigazolással rendelkező valamennyi ellátott esetén, általános jelleggel az év elején megemelt nyugdíj összegét vették figyelembe a személyi térítési díj meghatározásakor és beszédésekor. A személyi térítési díj megfizetésének rendszere nem volt egységes az ellátottak körében. Az ellátottak egy részénél a tárgyhót követően utólag, a többieknél azonban a tárgyhóra történik a fizetés. A megállapodás 3.8. pontja alapján mindenkinek utólag kellene fizetni a hónap 10.

napijáig, így a tárgyhóra történő díj szedése ellentétes a megállapodással. A Tr. 31.§ (1) bekezdése értelmében a térítési díjat az igénybevétel napjától havonként – ha e rendelet, az önkormányzat rendelete vagy a megállapodás másképp nem rendelkezik – a tárgyhót követő hónap 10. napjáig kell befizetni az ellátást nyújtó intézmény elszámolási számlájára. Az intézményben az ellátottakkal kötött megállapodás eltérő rendelkezést nem tartalmaz, így a tárgyhóra történő térítési díj fizetés jogszabály ellenes.

- Az ellátottak pénzkezelésére vonatkozó szabályzat készült, de alkalmazása a gyakorlatban nem megfelelően valósult meg. A kezelt pénzről személyre szóló, sorszámozott nyilvántartást nem vezetnek, átvételi elismervényt nem kap az ellátott. Egy „Kimutatás” nyomtatványon történik az ellátottak által befizetett pénzeszegek dokumentálása, amelyből nem derül ki a befizetés dátuma, jogcíme, az átvevő személye és jogosultsága.
- Ezzel a nem jogszerű letét kezelési gyakorlattal sérülhet az ellátottak tulajdonhoz való joga, hiszen személyes értékeiket még az őrzésre átvett dolgok esetén sem tudhatják biztonságban, nincs semmilyen irat, amivel igazolhatják az értékeik elhelyezését, illetve az intézmény sem tud hiteles adatokkal szolgálni a létben elhelyezett tárgyakról, összegekről.
- A gondnokság alatt álló személyek esetén az intézmény nem volt figyelemmel a gondnokság fokára, illetve annak tényére, így olyan jognyilatkozatokat írtak alá gondnokolt személyekkel, amelyek tartalmának pontos ismeretéről nem lehetett meggyőződni, ugyanakkor a gondnok ezeket az iratokat nem látta.
- Az ellátottak emberi méltóságát és az egyenlő bánásmódhoz való jogát sérti a tegeződő viszony, a pozitív, esetleg negatív jelzők használata, a becézgetések, amelyek az ellátottak korának, egészségi, mentális állapotának nem megfelelőek, és nem minden ellátott részesül ilyen kitüntetett bánásmódban. Több ellátott kifogásolta a tiszteletadás hiányát, és az ellenőrzés során az ellenőrök is tapasztalták a nem egyenlő bánásmódot a vezetés részéről.
- A határozatokban a fenntartó a személyi térítési díjat az intézményi térítési díj összegében határozta meg, figyelembe véve az ellátott jövedelmének 80%-át, a különbözet megfizetését pedig a hozzátartozóra terhelte. A megállapodásokban a térítési díj fizetésére vonatkozó szabályok pontnál a fenntartó kötelezi a tartásra köteles hozzátartozót a térítési díj különbözet megfizetésére, amely jogszabályellenes. A hatályos jogszabályok értelmében, amennyiben a hozzátartozó tartási képessége nem áll fenn, abban az esetben nem kötelezhető a térítési díj különbözet megfizetésére, illetve csak olyan mértékig, amennyiben a jövedelemvizsgálat szerint tartási képessége fennáll az Szt. 114. § (2) bekezdés c) pontja szerint.
- A megállapodások nem egyénre szabottak, formálisak, továbbá a vizsgált megállapodások egy része jogsértő. Az Szt. 68/B. § (1) bekezdése értelmében, ha az idősothoni ellátást igénylő személy egészségi állapota vagy személyes körülményei az ellátás halaszthatatlan biztosítását teszik szükségessé, az ellátás az intézményvezető döntése alapján határozott időre, de legfeljebb három hónapra – a gondozási szükséglet vizsgálata nélkül – biztosítható. Az Szt. 68/B. § (2) bekezdés alapján ilyen esetekben a megállapodást határozott időre kell megkötöni. Bár a megállapodás tartalmazta azt, hogy amennyiben a szakvélemény nem állapítja meg a 4 órás gondozási szükségletet az ellátott „azonnali hatállyal elhagyja az intézményt”, ugyanakkor a szerződés 2. pontja szerint a gondozási szerződés határozatlan időre kötött. Megkérdőjelezhető, hogy mennyiben megalapozott a halaszthatatlan intézményi elhelyezés akkor, ha a fenntartó a megállapodásban olyan módon nevesíti az ilyen esetben megjelenő intézményi jogviszony megszüntetést, hogy „azonnali hatállyal elhagyja az intézményt”. Tekintettel arra, hogy a halaszthatatlan intézményi elhelyezést csak és kizárólag az ellátandó egészségi állapota vagy személyes körülményei tehetik szükségessé, megkérdőjelezhető az intézményvezetői döntés, amennyiben a meghatározás szerint és módon jár el a fenntartó.

- Egy átmeneti elhelyezést igénybe vevő ellátott esetében jogsértő a megállapodás. Az Szt. 80. § (1) bekezdése szerint az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények – a hajléktalanok éjjeli menedékhelye és átmeneti szállása kivételével – ideiglenes jelleggel legfeljebb egyévi időtartamra teljes körű ellátást biztosítanak. A (2) bekezdés alapján az átmeneti elhelyezés különös méltánylást érdemlő esetben az intézmény orvosa szakvéleményének figyelembe vételével egy alkalommal, egy évvel meghosszabbítható. Leírtaknak nem volt megfelelő az egyik szerződés, mivel egyrészt azt szövegezése szerint határozatlan időre kötötték, ezzel ellentétesen megjelenik benne egy konkrét dátum, mint a gondozási idő végét, továbbá több mint egy évről szól a szerződés. Nincs lehetőség több mint egy év megállapítására fenti jogszabály szerint, így a szerződés jogsértő. Tekintettel arra, hogy a megállapodás a szolgáltatás alap- dokumentuma, valamint arra, hogy ez jelenti az ellátás egyik garanciáját megengedhetetlen, hogy jogellenes szabályozásokat és egymással ellentétes információkat tartalmazzon, megsértve ezzel a szolgáltatást igénybevevők ellátással kapcsolatos, megfelelő szintű tájékoztatásához való jogát.
  
- A térítési díjnyilvántartó törzslapok vezetése hiányosan valósul meg, továbbá több ellátott esetében jelentős összegben túlfizetés jelent meg, amely kapcsán az ellenőrzés időpontjáig nem történtek meg a visszafizetések, az ellátottaknak a túlfizetés tényére, valamint az ilyen esetben szükséges eljárásra vonatkozó tájékoztatása hitelt érdemlően nem igazolódott. Az ellátotti interjúk alapján a vizsgálatot végző munkatársak meggyőződtek arról, hogy több ellátottaknak téves információja van a saját személyi térítési díjukról, nincs tudomásuk a személyi térítési díja kapcsán meglévő túlfizetésről, az ilyen esetben szükséges eljárás menetéről. Amennyiben a fizetendő térítési díj összegében változás következik be, az intézményvezetőnek kötelessége az ellátást igénylőt írásban tájékoztatni a változásról. Ezen tájékoztatási kötelezettség elmulasztása miatt súlyosan sérült az igénybevevők ellátással kapcsolatos megfelelő szintű tájékoztatáshoz való joga, egyúttal akadályozza, hogy az ellátottak az Alkotmányban, valamint az Szt.-ben biztosított jogorvoslati jogaikkal élhessenek.
  
- A szerződések szerint a fenntartó önkéntes adományokat és felajánlásokat elfogad, de az elhelyezésnek nem feltétele az alapítvány támogatására juttatott adomány. Az ellátotti interjúk tapasztalatai szerint, az ellátottak úgy tudták, hogy szobát „vásároltak meg”. A vizsgálat az alapítványi befizetések dátumát a beköltözések dátumával összevetve megállapította, hogy a beköltözésekkel egyértelműen összefüggésbe hozhatóak a befizetések. A vizsgálat megállapította, hogy bár nem jogosult a fenntartó egyszeri hozzájárulást kérni az ellátottaktól, ugyan nem annak nevezett, de jellegében annak tekinthető támogatást határoz meg a beköltözéssel összefüggésben. Az intézmény nem biztosított átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezési körülményeket, ezért a beköltözés kapcsán egyszeri hozzájárulást nem kérhetett, a kötelezően fizetendő alapítványi támogatásra az ellátottak, hozzátartozóik felé utalást tenni a kérelmező megtévesztésének minősült. További jogértelmezés szerint a nagyobb, egy összegben történő befizetés, ami a beköltözéssel ok-okozati kapcsolatba hozható, bármily jogcímen történjen is, egyszeri térítési díjként kezelendő. Súlyosan jogszabályellenes gyakorlat – az Szt. 119/A. §-a szerint – az ellátottól, annak törvényes képviselőjétől, hozzátartozójától [Ptk. 685. § b) pontja], az ellátott tartására jogszabály, szerződés vagy bírósági határozat alapján köteles személytől, valamint a térítési díjat vagy az egyszeri hozzájárulást megfizető személytől a térítési díjon és az egyszeri hozzájáruláson kívül más jogcímen a szociális szolgáltatásért, illetve az intézményben történő elhelyezésért a szolgáltató, az intézmény, a fenntartó vagy egy harmadik személy számára pénzbefizetés vagy más vagyoni előny nyújtását kérni. Az Szmr. 17. § (1) bekezdés j) pontja alapján a működést engedélyező szerv bírságot szabhat ki a fenntartóval és azzal a személlyel, szervezettel szemben, amelynek a vagyoni előnyt nyújtották, ha az Szt. 119/A. §-a szerinti tilalmat megsértik. Az ellenőrzés során bizonyíthatóan több ellátott esetében került sor olyan összeg befizetésére, amely az intézményi jogviszony keletkezésével összefüggésben történt.

## 4. SZOCIÁLIS FOGLALKOZTATÁS

A szociális foglalkoztatással kapcsolatos ellenőrzési tapasztalatokat a 2009. valamint 2010. évben lefolytatott nagyobb volumenű ellenőrzés alapján lehet összegezni, ezek:

- az FSZH célellenőrzései,
- a Szociális és Gyámhivatalok országos szintű komplex ellenőrzése és
- a költségkompenzáció jogszerű felhasználásával kapcsolatos FSZH vizsgálatok.

Időrendi sorrendben haladva az első ellenőrzések az FSZH részéről 2009. május-június hónapjában zajlottak le, amelyek során a Szociális és Munkaügyi Minisztérium felkérésére Hivatalunk soron kívüli helyszíni célvizsgálatokat végzett. A célellenőrzés összesen hat megyében működő 28 szociális intézményt érintett. Különös figyelmet kapott Békés megye, ahol a SZMM által a szolgáltatással foglalkozó országos módszertani intézménytől kért hatáselemzés több szabálytalanságot és nem kívánatos folyamatot tárt fel, amelyek lényege, hogy sem a nappali ellátás, sem a szociális foglalkoztatás nem igazodik létrehozásának törvényes funkcióihoz.

A célellenőrzést megelőzően az FSZH vizsgálta az érintett hat megye illetékes szociális és gyámhivatalának engedélyezési eljárását is. Az elsőfokú hatóságoknál végzett vizsgálat különösen az engedélyezési eljárásra, valamint a hatóság által végzett ellenőrzési gyakorlatra terjedt ki.

Az SZGYH-k ellenőrzése során általános tapasztalatként állapítható meg, hogy a hatóságok betartják mind az anyagi-, mind az eljárásjogi szabályokat.

Az FSZH összegző ellenőrzési tapasztalata alapján több jogszabályi módosításra is sor került. A leglényegesebb változás, hogy a korábbi, foglalkoztatott után igényelhető fix összegű támogatást 2010. január 1-jétől felváltotta – a támogató szolgáltatás, valamint a közösségi ellátások mintájára is alkalmazott – a pályázati rendszer.

Az új finanszírozási rendszerre való átállást segítve került módosításra az Szfr., amely alapján valamennyi Szociális és Gyámhivatalnak – a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal által meghatározott vizsgálati szempontok és ütemterv alapján, az Szfr. 6. §-ában foglaltaknak megfelelően – 2009. szeptembertől 2009. december 31-éig ellenőriznie kellett az általa kiadott szociális foglalkoztatási engedély alapján folytatott szociális foglalkoztatást.

A Szociális és Gyámhivatalok országosan összesen 517 ellenőrzést folytattak le. Tekintettel arra, hogy az FSZH valamint az SZGYH ellenőrzése hasonló vizsgálati szempontok alapján történt, ezért az ellenőrzési tapasztalatok is közösen kerülnek bemutatásra.

A lefolytatott ellenőrzéseket tekintve összegzésképpen megállapítható, hogy a szolgáltatók többnyire a működési, valamint foglalkoztatási engedélyekben foglaltak szerint működnek. Súlyosabb jogszabálysértést csak a legkritikább esetben kerültek megállapításra, ezek az alábbiak:

- a foglalkoztatottak száma meghaladta az engedélyezett létszámot,
- a foglalkoztatottak olyan tevékenységeket végeztek, amelyek nem szerepeltek a foglalkoztatási engedélyben,
- a foglalkoztatottak nem a foglalkoztatási engedélyben szereplő helyszínen végezték a munkájukat,
- a szociális intézmény olyan telephelyen élő ellátottjainak bevonásával végzett foglalkoztatást, amely szociális foglalkoztatási engedéllyel nem rendelkezik,
- úgy alkalmaztak nappali ellátást igénybevevő ellátottat, hogy a foglalkoztatási engedély csak ugyanazon a telephelyen működő bentlakásos intézményekre vonatkozott,



– integrált intézmény esetén a foglalkoztatási engedély több személyre szólt, mint az intézményi jogviszonyban álló ellátottak száma a működési engedélyben.

A külső foglalkoztatóval kötött megállapodások az Szt. valamint az Szfr. előírásainak megfelelőek, azok többnyire kötelező tartalmi elemekkel rendelkeztek. Az FSZH Békés megyében tapasztalt olyan jogszabálysértő gyakorlatot, amely során egy Kft. kvázi külső foglalkoztatóként megjelenve szociális foglalkoztatást biztosító önkormányzati szociális intézmények részére a szociális foglalkoztatás érdekében piackutatást végez, munkát biztosít, szervez, értékésít, valamint biztosítja a munkaerőt (segítő, foglalkoztatás-koordinátor), ezáltal jogszabályi felhatalmazás hiányában jogtalanul megismeri az ellátottak mindenfajta személyiségi adatait. Az ilyen típusú szerződések minden esetben módosításra kerültek, a Szociális és Gyámhivatal ellenőrzése e tekintetben már mindent törvényesnek talált.

Telepengedély köteles tevékenység esetében a foglalkoztatók a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII.31.) Korm. rendeletnek megfelelően megkérték az illetékes városi jegyzőtől a telepengedélyt illetve bejelentés-köteles tevékenységüknek is eleget tettek.

Láthatóan a foglalkoztatók az engedélyezési eljárás során arra törekedtek, hogy olyan tevékenységeket válasszanak, amelyek csak bejelentés kötelesek, így gyorsabban tudják beszerezni a tevékenység végzéséhez szükséges engedélyt. Több helyen visszatérő probléma, hogy a telepengedélyt kiadó városi jegyző olyan tevékenységre adta meg a telepengedélyt, amely nem tartozik a telepengedély köteles tevékenységek közé, illetve telepengedélyben megjelölt tevékenységek kapcsán a TEÁOR számból a Nace Rev. 2. rendszerbe történő átállás sem történt zökkenőmentesen.

Az ágazati nyilvántartásba történő jelentés javuló tendenciát mutat, egyre nagyobb azon fenntartók száma, akik a jogszabályban előírt jelentési kötelezettségüknek rendszeresen eleget tesznek, de sajnos még mindig előfordul, hogy a jelentés nem a megfelelő adatokkal történik vagy az teljes mértékben elmarad.

Általánosan igaz, hogy az Szt. 99/C.§ (1) bekezdése alapján meghatározott nyilvántartás vezetéséhez kapcsolódó adatszolgáltatási kötelezettségének az intézmények döntő hányada eleget tesz, a változásokat 15 napon belül bejelentik.

## **1. Tárgyi feltételek**

A munkafeltételek többnyire megfelelőek, a foglalkoztatáshoz szükséges tárgyi eszközök, a megfelelő méretű és felszereltségű helyiségek, munkaeszközök, munkaruházat biztosítottak. A munkavégzés helye jellemzően a szociális intézmény területén található, de előfordul az intézményen kívüli külső helyszínen (jellemzően ilyen a varrodai munka, valamint a növénytermesztés) történő foglalkoztatás.

Nappali ellátás kapcsán számos intézmény tárgyi feltételei több tekintetben sem felelnek meg a jogszabályi előírásoknak. Az ellenőrzés ezekben az esetekben nem látta biztosítottak, hogy a nappali intézmény befogadóképessége arányos lenne a működési engedélyben foglalt férőhelyszámmal.

Esetenként a szociális foglalkoztatás végzéséhez biztosított helyiségek zsúfoltsága is szemmel látható volt, így nem teljesültek a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet 21. § (1)–(3) bekezdésében foglalt előírások, miszerint a megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalók adottságaira a munkahelyek kialakításánál figyelemmel kell lenni. Több nappali intézményben megállapítható volt, hogy a két szolgáltatás zavartalan

egymás melletti működése nem biztosított, mivel a nappali ellátás közösségi együttlétre alkalmas helyiségében történik a szociális foglalkoztatás végzése. Ott ahol a nappali ellátást igénybevevők mindegyike, vagy legnagyobb része a szociális foglalkoztatásba bevonásra került, az ellátottak nem minden esetben tudták megnevezni a nappali ellátás szolgáltatásait, előfordult, hogy maga a szociális foglalkoztatás jelentette a nappali ellátást.

De előfordult olyan eset is, hogy a helyiségek számából adódó hiányosságot, úgy oldotta meg a foglalkoztató, hogy két csoportra osztotta az ellátottakat. Míg délelőtt az egyik csoport dolgozott, addig a másik csoport a nappali ellátás szolgáltatásait vehette igénybe, délután pedig cserélt a két csoport. Másik helyen a szolgáltató öt csoportra osztotta az 150 fős ellátotti kört – amelyből 120 fő szociális foglalkoztatásba is bevont – és az így kialakított 30 fős csoportok órarend szerinti beosztásban, forgórendszerben, a nap csak egy bizonyos időszakában vehették igénybe a nappali ellátás szolgáltatásait.

Azon intézmények esetén, ahol a foglalkoztatás helyszíne az intézmény székhelyén vagy telephelyén kívüli helyszínre esett, még problematikusabbnak bizonyult a nappali ellátás szolgáltatásainak igénybevételi lehetősége. Ezen esetekben az ellenőrző hatóságok javaslatot tettek a foglalkoztatás napi időtartamának csökkentésére olyan formán, hogy az ellátott részére legyen adott a lehetőség az egyéb szolgáltatások igénybevételére. Az ellenőrző hatóságok több esetben javasolták a foglalkoztatási helyszín intézményi telephelyként történő engedélyezését, így az ellátott foglalkoztatása a nappali ellátás szolgáltatásai mellett történhet.

Egy esetben az engedélyező hatóság a foglalkoztatási engedélyben előírta, hogy a külső foglalkoztatási helyszínen csak a bentlakásos intézményben lakó ellátottak végezhetnek munkát, mivel nem látta azt biztosítva, hogy a nappali ellátásban részesülő foglalkoztatottak a távolság miatt az intézmény szolgáltatásait is igénybe tudják venni.

Az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) ellenőrzése megyénként, régióként eltérő. Van ahol minden foglalkoztató esetében megtörtént a munkaügyi, munkavédelmi ellenőrzés, de olyan megye is előfordult, ahol egyáltalán nem került sor ilyen típusú ellenőrzésre. Az OMMF ellenőrzést minden esetben csak fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás esetén végez, tekintettel arra, hogy a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. tv. nem tekinti a munka-rehabilitációs foglalkoztatást szervezett munkavégzésnek, így viszont nem tartozik a törvény hatálya alá. Az ismert adatok alapján az OMMF ellenőrzése általában kisebb szabálytalanságokat tárt fel, kirívóan súlyos jogszabálysértésről egyik engedélyező hatóság sem számolt be.

## **2. Intézményi dokumentáció**

A foglalkoztatók rendelkeznek foglalkoztatási engedéllyel, a szociális intézmények működési engedéllyel, valamint a szociális foglalkoztatási és a működési engedélyről kiállított tanúsítvánnyal. A tanúsítványok jól látható helyen történő kifüggesztéséről megfelelően gondoskodtak a szolgáltatók.

A Szociális és Gyámhivatalok örömmel fogadták azt a jogszabályi módosítást, amely értelmében, ha a nappali ellátás mellett szociális foglalkoztatás is működik, akkor a működését engedélyező szervnek a működési engedély kiadásáról, módosításáról, visszavonásáról a Szociális és Gyámhivatalt is értesíteni kell. Korábban több esetben is érzékelhető problémát jelentett, hogy a városi jegyző által kiadott működési engedély valamint a foglalkoztatási engedély – mivel a hatóságok egymás tevékenységéről nem értesülnek – nem minden esetben állt összhangban, emiatt azok között ellentmondás tapasztalható.

Az intézmények szakmai programmal, valamint foglalkoztatási szakmai programmal szintén minden esetben rendelkeztek. A dokumentumok tartalmilag többnyire megfeleltek a jogszabályban előírtaknak, ezekkel kapcsolatosan csupán kisebb tartalmi hiányosságok fordultak elő.

A foglalkoztatási szakmai programok, mind tartalmukban, mind terjedelmükben igen változatos képet mutattak. A foglalkoztatók egy része a 3/2006. (V. 17.) ICsSzEM rendelet 2. §-ában meghatározott szempontokat végigvezetve – szűken értelmezve – nagyon röviden, csak az alapvető tényeket rögzítve 3–4 oldalas szakmai programot készített, míg más foglalkoztatók igen részletesen kidolgozott, statisztikai adatokkal, a célcsoportok demográfiai adatainak bemutatásával, motivációs technikák, szociális készségek elemzését tartalmazó, igényes, magas szakmai színvonalon elkészített foglalkoztatási szakmai programokkal rendelkeztek. A leggyakrabban előforduló hiányosság, hogy a foglalkoztatási szakmai program aktualizálását elmulasztja a foglalkoztató, valamint nem tartalmazza a foglalkoztatás során előállított termék, illetve szolgáltatás értékesítésének tervét.

Az intézményi szakmai programok vizsgálata kapcsán szintén elmondható, hogy azok kidolgozottságukban, részletezettségükben eltérő szakmai színvonalúak. Az intézmény szakmai programjában az intézmény ellátottjait érintő szociális foglalkoztatásra vonatkozó utalás általában megtalálható, ezek tartalma azonban – a jól kidolgozott összefoglalótól kezdve, a rövid megemlítésig – változó. Gyakori, hogy a szolgáltató elmulasztja a két szakmai program között az összhangot megteremteni, így azokból hiányoznak a megfelelő kapcsolódási pontok.

A foglalkoztatási program jogszabályi céljainak megfelelésénél jellemző, hogy munka-rehabilitációs foglalkoztatás esetén döntően az ellátott személy munkakészségének, valamint testi és szellemi képességeinek munkavégzéssel történő megőrzése, illetve fejlesztése, továbbá egyes ellátottak esetén a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásra való felkészítés valósul meg. Általános tapasztalat, hogy a munka-rehabilitációs szociális foglalkoztatásban részt vevő ellátottak nagyon csekély számban kerültek át fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásba, esetükben a foglalkoztatás főleg terápiás célokat szolgál.

Fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban jellemzően az ellátott személy számára munkafolyamatok betanítása és foglalkoztatása révén az önálló munkavégző képesség kialakítása, helyreállítása, fejlesztése valósítható illetve valósul meg, míg az ellátott felkészítése védett munka keretében, illetve a nyílt munkaerőpiacon történő önálló munkavégzésre a jelenlegi gazdasági környezetben nem reális célkitűzés. A nyílt munkaerő piacra történő kilépés a legritkább esetben fordul elő.

A tapasztalat szerint a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban való részvétel is általában csak terápiás célokat szolgál, a foglalkoztatók nem töreksenek az ellátottaknak védett munka keretében, illetve a nyílt munkaerőpiacon történő önálló munkavégzésre való felkészítésére. Emiatt a foglalkoztatási programban történő megfogalmazások gyakran lehetőségek hiányában sablonosak, valódi tartalom nélküliek.

Házirenddel valamennyi ellenőrzésben érintett intézmény rendelkezett, azok többnyire tartalmazták a szükséges elemeket, valamint az intézményben folyó, vagy az intézményt érintő szociális foglalkoztatással kapcsolatos megállapításokat. Több helyen is jellemző, hogy a házirendben is rögzítésre kerül a szociális foglalkoztatás munkaideje, időbeosztása. Nappali ellátás esetén kiemelendő, amikor az intézmény maximálisan megteremti a nappali ellátásban résztvevő foglalkoztatottak számára a lehetőséget a nappali szolgáltatások igénybevételére és mindez részletesen rögzítésre kerül a házirendben. Szintén követhető (pl. Komárom-Esztergom, valamint Nógrád megyében tapasztaltak) az a gyakorlat, amikor a házirendben a napirend szabályozása alkalmazkodik a munkaidő kezdetéhez, az ebédszünethez, valamint a munkaidő végéhez.

A tűz-, és munkavédelmi szabályzatok valamint a felelősségbiztosítások megfelelőek, ezeket az engedélyezési eljárás során a jogszabályoknak megfelelően valamennyi működési engedélyező hatóság vizsgálja.

### 3. Foglalkoztatottak dokumentációi

Foglalkoztatási alkalmassági vizsgálat egy esettől eltekintve valamennyi intézmény foglalkoztatásba bevont összes ellátottjának vonatkozásában megtörtént. Az FSZH ellenőrzése során, több helyen azt tapasztalta, hogy a szakértői vélemények kiadása nem ritkán közvetlen, személyes vizsgálat nélkül történtek.

A bizottság az esetek döntő többségében az intézmény által előkészített dokumentumok alapján, a kérelemnek megfelelő tartalommal adta ki a szakértői véleményt. Előfordult, olyan eset is, hogy a helyszínen meg sem vizsgálta a foglalkoztatásra váró személyt, vagyis az alkalmasságot illetően személyes vizsgálat még csak nem is történt.

Több megyében hiányosságként állapították meg az ellenőrző hatóságok, a szakvélemény megkérésével összefüggő, 2008. július 1-jét követő (foglalkoztatási alkalmassági vizsgálatról értesítő írásbeli tájékoztató jogszabály szerinti tartalommal való kiküldése valamint a foglalkoztatási alkalmassági vizsgálat eljárásrendjének és intézkedési határidőinek betartása) szabályok elmulasztását.

Az intézményvezetők a foglalkoztatási alkalmassági vizsgálat kezdeményezésére valamint felülvizsgálatára vonatkozó határidőket minden alkalommal betartották. Főként Békés megyében, a szociális foglalkoztatás miatt alakult nappali intézmények esetén előfordultak olyan ellátottak, akiknek a foglalkoztatási alkalmassági vizsgálata és az arról készült szakvélemény megelőzte a nappali ellátásra vonatkozó megállapodás megkötését, az intézményi ellátás igénybevételét. Míg Baranya megyében egy rehabilitációs intézményben folyó foglalkoztatás esetén, a szociális foglalkoztatás megkezdését megelőzően az alkalmassági vizsgálat elvégzése néhány ellátott tekintetében elmaradt. A késedelem indoka volt, hogy a 2009. július 1. napjától megváltozott Szakértői Bizottság (regionális módszertan helyett az ORSZI) összetétele, amely következtében drasztikusan megnőtt az ügyintézési határidő.

Egy másik megyében működő intézmény ellenőrzése során pedig az került megállapításra, hogy egy személy foglalkoztatása szakértői vélemény nélkül történik. Ezeken az eseteken kívül más, súlyosabb hiányosságot a szakértői véleménnyel kapcsolatban nem észleltek az ellenőrző hatóságok.

Fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban kizárólag olyan ellátottakat foglalkoztattak, akik fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásra szóló szakvéleménnyel rendelkeztek.

A jól működő intézmények kapcsán elmondható, hogy a foglalkoztatási tervek a foglalkoztatott egyéni adottságai alapján készültek, személyre szabottak, a kötelező tartalmi elemeket tartalmazták, az egyéni gondozási tervvel, illetve egyéni fejlesztési tervvel összhangban álltak.

Néhány esettől eltekintve az is megállapítható, hogy a foglalkozási terv elkészült a szakértői bizottság szakvéleményének kézhezvételétől számított 30 napon belül. Végezetül a foglalkoztatók nagyobb részénél elmondható, hogy a felülvizsgálatot évente elvégzik, amely során közös megbeszélés keretében értékelik, hogy a foglalkoztatott a foglalkoztatási tervhez képest mennyit fejlődött, készségei, képességei hogyan alakultak, ehhez alakítják ki az új foglalkoztatási tervet. Mindezek azonban foglalkoztatóként rendkívül eltérő képet mutatnak.

A foglalkoztatási tervvel kapcsolatban az alábbi hiányosságok kerültek megállapításra:

- egy esetben egyáltalán nem készítettek foglalkoztatási tervet,
- néhány esetben a foglalkoztatási tervek nem készültek el a szakértői bizottság szakvéleményének kézhezvételét követő 30 napon belül,
- egy foglalkoztató esetében valamennyi foglalkoztatási tervről hiányzott az ellátott vagy törvényes képviselőjének aláírása,

- a foglalkoztatási tervben feltüntetésre került ugyan a foglalkoztatás időtartama, azonban az időbeosztás lemaradt,
- több helyen visszatérő probléma, hogy a tervek nem egyénre szabottak, hanem sablonosan készültek,
- nem áll fenn semmilyen tartalmi kapcsolat a gondozási és a foglalkoztatási terv között,
- egy esetben előfordult nappali ellátás kapcsán, hogy a foglalkoztatási tervek korábban elkészültek, mint az egyéni gondozási tervek,
- számos esetben csak a gondozási vagy fejlesztési terveket vizsgálják felül, a foglalkoztatási terveket nem,
- a foglalkoztatási tervek felülvizsgálata keretében egy újabb, teljesen hasonló tartalmú foglalkoztatási terv készült, amely nem követte pontosan az előző évhez képest történő állapot változásokat, az értékelés pedig elmaradt,
- néhány helyen az intézményvezető még egyszer sem végezte el a foglalkoztatási terv felülvizsgálatát, volt olyan intézmény, ahol a foglalkoztatási terveket az évekkel ezelőtt bevont ellátottak esetében is először csak 2009. évben készítették el.

Megállapodások, munkaszerződések minden esetben készültek a foglalkoztató és az ellátott, illetve törvényes képviselője között. Több helyen is megállapítást nyert, hogy tartalmilag ezek a szerződések az előző évekhez képest sokat javultak, azonban még mindig előfordultak bennük formai, valamint tartalmi hiányosságok, pl.:

- a szociális foglalkoztatással kapcsolatos írásbeli megállapodás/munkaszerződés megkötése időben megelőzi az intézményi jogviszony keletkezésének dátumát,
- korlátozottan cselekvőképes ellátottak esetén a törvényes képviselők a megállapodások/munkaszerződések készítésekor nem kerültek bevonásra, illetve aláírásukkal sem igazolták hozzájárulásukat,
- a szakértői bizottság szakvéleményében előírt szociális foglalkoztatási forma megnevezése nem került feltüntetésre,
- egyes ellátottak esetében a szakértői véleményen javasolt tevékenységi kör, a munka-megállapodásban/munkaszerződésben szereplő munkakör, valamint a foglalkoztatási naplóban nevesített végzett tevékenység nem állt összhangban egymással.

Munka-rehabilitációs foglalkoztatási forma esetén megkötendő megállapodással kapcsolatos hatósági észrevételek:

- a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett ellátottak esetében munka-rehabilitációban a megállapodást az intézményvezető az ellátottal kötötte meg, amely jognyilatkozat így a Ptk. 15/A.§ (1) bekezdése alapján semmisnek minősült,
- amennyiben a gondnok mégis bevonásra került, adatai, és képviseleti jogosultsága a megállapodásból sok esetben nem derült ki,
- a megállapodást a fenntartó kötötte meg, nem az intézményvezető,
- a megállapodások nem tartalmazták a szándéknyilatkozatot arra nézve, hogy az ellátott testi és szellemi képességeihez mérten elvárható módon közreműködik a munka-rehabilitációban,
- nem fejtették ki részletesen a végzett tevékenységeket,
- munkabeosztással, valamint a munka-rehabilitációs díjjal kapcsolatos hiányos, vagy túlzottan általános megfogalmazás.

Fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás esetében kötendő munkaszerződéssel kapcsolatban előforduló hiányosságok:

- a munkaszerződéseket határozatlan időre kötötték meg,
- a munkaszerződéseket határozott időre, de naptári évre kerültek megkötésre, így viszont azok egy éven túl terjedő időtartamúvá váltak,

- önkormányzati fenntartású intézmények esetében gyakori, hogy a munkáltató az Intézményi Munkaügyi Információs Rendszer (IMI) programmal készítette a munkaszerződéseket, így viszont a nem közalkalmazotti specifikumok program általi rögzítésére nincs lehetőség,
- a munkáltatók a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 76.§ (7)–(8) bekezdésében szabályozott írásbeli tájékoztatási kötelezettségüknek – amelynek a munkaszerződés megkötése után legkésőbb 30 nappal tehet meg – nem tettek eleget,
- a szabadságolás, valamint a felmondási idő megfogalmazása általános.

A munkavállalók munkaszerződésének rendkívüli indokkal történő megszüntetéséről egyedül Bács-Kiskun megyéből számoltak be, amely viszont egyúttal az ellátott intézményből való távozását is jelentette. A szerződések megszüntetésére jellemzően a felek közös megegyezésével került sor, az esetek döntő többségében az ellátott egészségügyi állapotának romlása okán.

Munkaköri leírásokkal a munkaviszonyban dolgozó munkavállalók rendelkeztek, a foglalkoztató gondoskodott ezen dokumentumok elkészítéséről. Általánosságban elmondható, hogy a munkaköri leírások hiányosak, de a legtöbb esetben csak kisebb tartalmi korrekcióra szorulnak. Gyakori az is, hogy sablonosan készítik el azokat, és nem ritka az sem, hogy a munkakör megjelölésében „segédmunkás” vagy „betanított munkás” fordulatokat jelenítettek meg, függetlenül a végzett konkrét tevékenységtől.

Mindenütt vezették a foglalkoztatási naplót és az egyéni nyilvántartó lapokat, ezek többnyire pontosak, naprakészek, a megfelelő formanyomtatványokat használták.

Tapasztalt hiányosságok:

- a jogszabály által rendszeresített formanyomtatvány leegyszerűsítésre került az adminisztratív terhek csökkentése okán, így viszont az nem tartalmazta teljes körűen a jogszabály által előírtakat,
- nem napi, hanem havi bontásban, névre szólóan, foglalkoztatottanként vezetik a foglalkoztatási naplót,
- a foglalkoztatási napló és az egyéni nyilvántartó lapok adatai nem egyeztek, mert nem a foglalkoztatási napló alapján töltötték ki az egyéni nyilvántartó lapokat,
- az egyéni nyilvántartó lapon, a hónap végén 33–34 nap jött ki.

#### 4. Személyi feltételek

A szociális foglalkoztatással kapcsolatban előírt személyi létszám vegyes képet mutatott, amely területenként és a foglalkoztató típusa (intézmény/külső) szerint rendkívül eltérő volt. Az egyik megyében a foglalkoztatók szinte kivétel nélkül eleget tettek a 3/2006. (V.17.) ICsSzEM-ben előírtaknak, míg főleg nappali ellátás mellett működő szociális foglalkoztatás kapcsán több hatóság arról számolt be, hogy a személyi feltételek teljesen összerosódtak, a dolgozók mindegyike osztott munkakörben látta el a feladatát. Gyakori továbbá a segítők esetében a részmunkaidőben történő foglalkoztatás. Valamivel jobb képet mutat a személyi létszám a külső foglalkoztatók esetében. 2010. január 1-jétől a személyi feltételekben jelentős könnyítés történt, így a személyi problémák megoldódni látszanak.

Hasonlóan a szakmai képzettség megléte is nagyon változatos. Több megyében általános gyakorlat, hogy nem megfelelő szakmai végzettséggel rendelkező személyt alkalmaztak a foglalkoztatásban segítőként, mondván nem kell a takarításhoz, vagy kézműves tevékenységek segítéséhez különösebben semmilyen végzettség vagy gyakorlat.

A szakdolgozók minden esetben ellátják a jogszabályban meghatározott feladatokat, a munkaköri leírások általában névre szólóak, munkakör-specifikusak, tartalmazzák a vonatkozó jogszabályi előírásokat.

Több hatóság számára is bizonytalanságot okozott a 3/2006. (V.17.) ICsSzEM-ben előírtak értelmezése, annak bizonyos előírásait a hatóságok eltérően ítélték meg. Az egyik a segítők osztott munkakörben történő alkalmazásának kérdése, a másik a részmunkaidőben történő foglalkoztathatóság kérdése, harmadik problémakör pedig a segítők végzettsége kapcsán merült fel.

Mindhárom kérdéskört az egyes szociális tárgyú miniszteri rendelet módosításáról szóló 35/2009. számú SZMM rendelet igyekezett tisztázni.

- Nappali intézményi ellátás esetén a szociális foglalkoztatásba bevont ellátottat nem kell figyelembe venni – az intézményvezetőre vonatkozó létszámnorma kivételével – az intézményre vonatkozó szakmai létszámnormák tekintetében (Szakmai rendelet 6/A.§ (1) bekezdés)
- Segítő munkakör részmunkaidős foglalkoztatással is ellátható (3/2006. (V.17.) ICSSZEM r. 2.§ (3) bekezdés)
- A segítők tekintetében elfogadható végzettségek köre jelentősen bővült, így bekerült a szociális gondozó, szervező valamint több asszisztens jellegű végzettség (3/2006. (V.17.) ICSSZEM r. 5.§ (2) bekezdés b) pont)

## **5. Pénzügyi feltételek**

A fejlesztő-felkészítő szociális foglalkoztatásban résztvevők munkabére – a munkaidővel arányosan – minden esetben elérte a mindenkori legkisebb munkabér összegét.

A minimálisan fizetendő munka-rehabilitációs díj összege kapcsán az engedélyező hatóságok teljesen eltérő, egymásnak ellentmondó álláspontot alakítottak ki. A munka-rehabilitációban foglalkoztatottak esetében a munka-rehabilitációs díj összegére vonatkozóan kétféle gyakorlatot követtek az intézmények.

Az intézmények döntő többsége a minimálbér havi összegének 30%-ának megfelelő összeget (2009. évben 21 450,- Ft/hó) fizetett ki, míg más – főleg bentlakásos intézmények – esetében a minimálbér 30%-ának a napi munkaidővel arányos részét fizették meg (napi 4 órás foglalkoztatás esetén ez az összeg 11 000 Ft/hó körüli) a foglalkoztatottak részére.

Az eltérő álláspontok oka, hogy Szt. 99/D.§ (5) bekezdése nem fogalmaz egyértelműen akkor, amikor úgy rendelkezik, hogy a munka-rehabilitációs díj havi összege nem lehet kevesebb a mindenkori kötelező legkisebb munkabér 30%-ánál. Több hatóság is rendkívül kevésnek tartja az elvégzett tevékenységért kapott, havi szinten kifizetésre kerülő 11 000 Ft összeget, ezért igyekszik a foglalkoztatókat arra inspirálni, hogy a munka-rehabilitációs díjat a havi minimálbér alapján állapítsák meg.

A munkavállalók bérének, munka-rehabilitációs díjának kifizetése nagyrészt átutalással, a nappali ellátottak tekintetében egyes esetekben készpénzes kifizetéssel történt.

A szociális foglalkoztatás ellenőrzése során többnyire az a tapasztalat, hogy a foglalkoztatók teljes mértékben a foglalkoztatási normatívára támaszkodtak, és nem minden esetben törekedtek az eladható minőségű termékek előállítására, valamint az abból származó esetleges bevételre, de azért akadt bőven pozitív példa is.

## **6. Szociális foglalkoztatás szakmai tartalmának összegzése**

A lefolytatott ellenőrzések általános megállapítása az, hogy a szociális foglalkoztatás Szt-ben meghatározott céljának első fele maradéktalanul megvalósul.

Munka-rehabilitációs foglalkoztatás esetén maga a munkavégzés, az ezzel járó foglalkozás segíti az ellátottat a munkakészségének, valamint testi és szellemi képességeinek megőrzésében, azonban sok

esetben a munka-rehabilitáció a terápiás foglalkoztatás szintjén működik, a foglalkoztatók nem motiváltak arra, hogy fejlesszék a foglalkoztatottak készségeit, és tovább léptessék esetleg a fejlesztő felkészítő foglalkoztatás irányába. Tény, hogy sok esetben maga a foglalkoztatott állapota sem engedi ezt meg, munkaképessége nem teszi lehetővé a továbblépést egy magasabb szintű foglalkoztatás irányába.

Fejlesztő-felkészítés foglalkoztatás esetén szintén elmondható, hogy a törvényi cél első része megvalósul, vagyis az ellátott részére történő munkafolyamatok betanítása, foglalkoztatása révén az önálló munkavégzésre való felkészítése. A törvényi cél második fele viszont már csak többé-kevésbé érvényesül, fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásból védett munkahelyre, vagy nyílt munkaerőpiacra való kilépés sokszor a külső körülmények okán csak nehezebben tud megvalósulni.

Ennek több oka van. Egyrészt többnyire hiányzik a foglalkoztatás következő láncszeme a védett foglalkoztatás, másrészt sok esetben nem beszélhetünk nyílt munkaerő-piacról, mivel a legelmaradottabb területekben nem is létezik, habár a munkalehetőségek az ország különböző pontjain igen eltérőek. Harmadrészt a nyílt munkaerő piac is egyelőre elzárkózik azon munkavállalók fogadásától, akik jelenleg a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás célcsoportjai, nincs kellő motiváló erő sem a szociális foglalkoztatók, sem a nyílt munkaerő piaci munkaadók esetében, hogy átjárást biztosítsanak a két foglalkoztatási forma között. Végezetül a nyílt munkaerőpiacon való megjelenésnek az ellátottak fizikai és mentális állapota is lehet a fő akadálya, így leginkább védett munkahelyi kereteken belül lehetne a későbbi foglalkoztatásukat megvalósítani.

Az ellenőrzések tapasztalata alapján a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásból a nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedése elenyésző, a legjobb esetben ez az arány 3–4%-os.

A szociális foglalkoztatás általában és többségében valós, tényleges munkavégzésen alapult, így a foglalkoztatásban részt vevők szellemi és fizikai képességeinek, valamint munkavégző képességének helyreállítása, javításának szándéka jól láthatóan nyomon követhető. A szociális foglalkoztatás ezért a foglalkoztatott oldaláról kifejezetten pozitívként jelenik meg, mivel az egyéb foglalkozásokon túli elfoglaltságot, napi normalizált életritmust ad számára. Elmondható továbbá az is, hogy ennek a társadalmi csoportnak ez az egyetlen lehetősége valamilyen munka végzésére.

A szociális foglalkoztatás pozitívként jelenik meg az intézményi oldalról is, mert a foglalkoztatottaktól átmenetileg tehermentesített munkatársak kevesebb ellátottal jobb szakmai színvonalon tudják végezni mentálhigiénés és foglalkoztatási (szocioterápia) feladatukat. Az intézmények számára azért is lehet kedvező a szociális foglalkoztatás biztosítása, mert bár nem normatíva emeléssel, de mégis csak plusz pénzügyi támogatást kapnak a foglalkoztatási támogatással összefüggésben.

Főként az állami fenntartású intézményi foglalkoztatókra jellemző, hogy a szociális foglalkoztatást elsősorban olyan tevékenységekre szervezik, amelyek az állami, önkormányzati intézmények működtetésével állnak összefüggésben: pl. takarítói feladatok, portai szolgálat, parkgondozási valamint karbantartói feladatok stb.

A nem állami fenntartású intézmények esetében már sokkal jobban utolérhetőek a produktív jellegű tevékenységek, itt az elsődleges cél a foglalkoztatásból származó bevétel, a forrásteremtés. Másodlagos tevékenységként azonban itt is megjelennek az intézmény működtetésével kapcsolatos feladatok ellátása. A leggyakoribb produktív tevékenységek a textiláru gyártása, ruházat gyártása, szőnyeggyártás, varrodai kisegítő tevékenység, egyszerű kézműves tevékenységek, ajándéktárgy-készítés valamint intézményben előállított termékek csomagolása.



Több működést engedélyező hatóság arról számolt be, hogy a foglalkoztatók jellemzően több tevékenységre kérnek foglalkoztatási engedélyt, mint amit általában egyidejűleg végeznek. Ennek oka, hogy az aktuális lehetőséghez igazítják a foglalkoztatást (pl. értékesítési lehetőség, szezonális munkák), ezzel párhuzamosan pedig egy-egy ellátott is időszakosan más-más tevékenységet (pl. egyszer csomagol, máskor növénytermesztési tevékenységet végez) végez.

Néhány megyében a foglalkoztatást engedélyező hatóságok arról számoltak be, hogy a nappali ellátást nyújtó intézményt kifejezetten a szociális foglalkoztatás céljából hozták létre, a kettő csak nehezen választható szét. A foglalkoztatott ellátottak is általában úgy nyilatkoztak, hogy a munkavégzést követően hazamennek és ritkán, csak eseti jelleggel vesznek igénybe bármilyen intézményi szolgáltatást. Mindez a legjobban Békés megyében volt utolérhető, ahol rövid időn belül, tömegesen alakultak meg a nappali intézmények, de Tolna és Somogy megyéből is beszámoltak hasonló jelenségről.

Ezen intézmények egy jelentős részében a szociális foglalkoztatás nem az Szt. céljainak megfelelően került kialakításra, hanem elsődlegesen a helyi munkanélküliség kezelésére, valamint a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatási formájaként szolgált, mint az önkormányzat által teremtett munkalehetőség.

Az is több esetben megállapításra került, hogy a szenvedélybetegek vagy fogyatékos személyek nappali ellátását biztosító intézményben az ellátottak nagy része azért járt be, mert itt munkát és nem utolsó sorban munkabért kapott, nem szakadt meg a társadalommal való kapcsolata. Szociális foglalkoztatás nélkül valószínűleg egy jó részük otthon maradt volna, és esélye sem lenne a munkára.

A hatóságok nagy része a nappali intézmény és szociális foglalkoztatás megfelelő szintű egymásra épüléséről, egymás melletti működéséről számolt be, csupán néhány megyében került az megállapításra, hogy a foglalkoztatás idején az ellátottak nem tudták vagy nem is akarták igénybe venni az intézmény egyéb szolgáltatásait. Gyakori az is, hogy a nappali ellátásban résztvevők több mint 90%-át bevonták a szociális foglalkoztatásba is. Végezetül általánosságban megállapításra került az is, hogy 7–8 órás foglalkoztatás mellett nem biztosítható a nappali ellátás igénybevétele megfelelő színvonalon (vagy meg sem történik).

Az ellenőrzések során összességében elmondható, hogy általában betartásra kerültek a munka-rehabilitációra vonatkozó Szt. 99/D.§, illetve a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás kapcsán előírt 99/E. §-aiban foglalt szabályok.

#### **7. Az engedélyezett foglalkoztatotti létszám megoszlása az ellenőrzés megkezdésekor (adat: SZOCFO 23.):**

Az ellenőrzések idején 11 578 fő foglalkoztatottat regisztráltak a nyilvántartásban, akik közül

- 4 727 fő munka-rehabilitációs foglalkoztatásban, míg
- 6 851 fő fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban vett részt.

Év végére a foglalkoztatottak létszáma tovább nőtt, közel 1 000 fővel.

#### **8. Ellátotti interjúk**

Az ellátottakkal végzett beszélgetések során az derült ki, hogy a foglalkoztatásba bevont ellátottak döntő többsége teljesen elégedett a szociális foglalkoztatás jelenlegi rendszerével. Nemigen változtatnának semmit, ha mégis, akkor esetleg magasabb fizetés, vagy a végzett tevékenységi körök bővítése került megemlítésre. Foglalkoztatásuk körülményeivel, valamint a szakdolgozókkal elégedettek. Az ellátotti interjúk alátámasztották a tényleges foglalkoztatás tényét, többnyire a munkaidő is betartásra kerül. A foglalkoztatottak életének szerves részévé vált a szociális foglalkoztatás. A foglalkoztatottak részéről panasz nem merült fel.

## 9. Szankciók

Foglalkoztatási engedély visszavonására egy esetben került sor. A helyszíni vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a szociális foglalkoztatást végzők számára napi munkaidejükben a foglalkoztató nem nyújt mindennapi munkát, elfoglaltságot. A fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban résztvevő munkavállalók száma, az elvégzett tevékenységek összessége nem állt arányban az intézmény épületének négyzetméterével és a hozzá tartozó udvarrész területével.

A foglalkoztatási naplóban adminisztrált tevékenységek gyakorlati megvalósulását az ellenőrzés során tapasztaltak nem támasztották alá. A foglalkoztatottak munkaszerződésben rögzített munkaideje láthatóan nem kerül hasznosításra, és nem biztosítottak az épületben és a hozzá tartozó területeken belül azok a tevékenységek, amelyek a munkaidő tartalmas kitöltését, a munkával való megtöltését, és értelmes elfoglaltságot biztosítanának.

Az ellenőrzések tapasztalatai alapján egyes intézmények esetében a megteendő intézkedésekre való felszólításon túl további intézkedések megtételére volt szükség, így szociális igazgatási bírság kiszabására, valamint utóellenőrzés elvégzésére.

A szociális igazgatási bírságot az alábbi jogszabálysértésekkel kapcsolatban szabott ki a hatóság: ellátottak irányában történő megfelelő szintű tájékoztatás elmulasztása, megállapodás súlyos tartalmi hiányosságai, egyéni gondozási tervek hiánya, nappali ellátás tekintetében jogszabályban előírt teljes körű szolgáltatásnyújtás hiánya. Eljárás akadályoztatása miatt egy esetben szükségessé vált a Ket. 61. §-ban foglalt eljárási bírság kiszabása. Az ellenőrzés során az intézményvezető tevőlegesen magatartásával akadályozta a hatósági ellenőrzés megtartását, eredményes lefolytatását, ezért – figyelemmel Ket. 61.§ (4) bekezdésében foglalt körművekre – vele szemben eljárási bírság kiszabására került sor.

## 10. Költségkompenzáció jogszerű felhasználásával kapcsolatos ellenőrzések

A szociális foglalkoztatás új támogatási rendszerére tekintettel a 279/2009. (XII. 9.) Kormányrendelet 32. §-a bevezette a költségkompenzáció jogintézményét. A költségkompenzáció azoknak a szociális foglalkoztatónak szól, akik 2009. évben működtek, de 2010. évre nem pályáztak vagy nem nyertek befogadást, illetve azoknak, akik 2009. évhez viszonyítottan kevesebb feladategységgel nyertek befogadást. A hivatkozott 32. § (1) bekezdés értelmében a foglalkoztató jogosult az ellátott részére – a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 88. § (2) bekezdése alapján – kifizetett, a határozott időből még hátralévő időre járó, de legfeljebb e rendelet kihirdetését követő 1 évig számított átlagkereset, valamint az ehhez kapcsolódó társadalombiztosítási járulék és tételes egészségügyi hozzájárulás összegére (a továbbiakban együtt: költségkompenzáció), amennyiben a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásra irányuló munkaszerződést e rendelet kihirdetését megelőzően kötötték meg.

A költségkompenzációt a munkaviszony megszűntetését követően, de legkésőbb 2010. március 1-jéig kellett igényelni a szociális intézmény székhelye szerinti megyei szociális és gyámhivatalnál, aki a Ket. szerinti határozatban állapította meg a munkaviszony megszűntetésekor a határozott időből még hátralévő időre járó, de legfeljebb a rendelet kihirdetését (2009. december 9.) követő 1 évig számított átlagkereset, valamint ahhoz kapcsolódó járulékoknak megfelelő összeget. A határozat jogerőre emelkedését követő 15 napon belül az FSZH feladata volt gondoskodni a költségkompenzáció folyósításáról.

A költségkompenzáció folyamata: a munkaviszony megszűntetése, az átlagbér és járulékai megfizetése és csak azután a költségkompenzáció igénylése. A kifizetéseket követően az FSZH 2010. május hónapban 9 megyében valamint Budapesten 21 helyszíni ellenőrzést végzett. Az ellenőrzés során 352 szociális foglalkoztatotti iratanyag került megvizsgálásra, ezen ellátottakra összesen költségkompenzáció címén 131 769 062 forintot igényeltek a fenntartók.

Ellenőrzött szervezetek típusa három csoportba sorolható:

Azon foglalkoztatók, akik sem az I., sem a II. körös pályázaton nem nyertek befogadást. Ellenőrzést érintő témakörök:

1. Szociális foglalkoztatás jellemző adatai és a regiszterben található adatok összevetése, ellenőrzése,
2. 2009. december 9-én fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban foglalkoztatott ellátottak áttekintése, előzetesen megkért adattáblázat alapján,
3. Költségkompenzáció érdekében benyújtott adatlap tartalma, valódiságának ellenőrzése, az SZGYH által hozott határozattal történő összevetése,
4. Költségkompenzációban érintett ellátottak munkaviszonyával kapcsolatos iratok vizsgálata, a munkaviszony megszüntetések szabályossága (Mt. 88.§ (2) bekezdés),
5. Költségkompenzáció egész folyamatának áttekintése:
  - a) A költségkompenzáció feltételeinek megfelelése (R. 32.§-a alapján),
  - b) A költségkompenzációval kapcsolatos dátumok, határidők betartása (Pl. 2009. december 9., 2010. március 1., a bérkifizetés megelőzte-e a költségkompenzáció igénylését),
  - c) A foglalkoztató által az átlagbér és járulékok megelőlegezésének kérdése, kifizetések megtörténte,
  - d) Költségkompenzáció igénylésének szabályossága.

Pályázat során a befogadott fenntartók/foglalkoztatók, akik többlettámogatást igényeltek. Az I. pontban foglaltakon túl annak ellenőrzése, hogy a többlettámogatást nem olyan ellátottra számolta-e el, aki után költségkompenzációt is igényelt – kettős finanszírozás elkerülése.

Olyan foglalkoztatók, akik csak a II. körös pályázaton nyertek pályázati befogadást. Az I. pontban foglaltakon túl annak ellenőrzése, hogy a megállapított feladategységeket nem olyan ellátottra számolta-e el, aki után költségkompenzációt is igényelt – kettős finanszírozás elkerülése.

Ellenőrzés összegző megállapításai:

Az elvégzett ellenőrzések kapcsán általánosságban elmondható, hogy az igénylés és a felhasználás jogszerűen történt, súlyos visszaélést az ellenőrzés sehol nem tapasztalt. A költségkompenzációval érintett ellátottak után a határozott időből hátralévő idő alatt, más szociális foglalkoztatásból származó támogatást nem igényeltek, nem használtak fel.

Komoly problémaként jelentkezett a költségkompenzáció összegének megelőlegezése. A foglalkoztatók egy része – amely főként a külső foglalkoztatóra igaz – saját maga meg tudta előlegezni a költségkompenzációnak megfelelő összeget. Más foglalkoztatóknak a fenntartó segített pénzátcsoportosítások által. Gyakori volt az is, amikor az anyagi forrást csak rövid futamidejű hitel felvételével tudta előteremteni a foglalkoztató, így viszont a kamat és kezelés költség miatt jelentős, akár többmilliós plusz kiadása keletkezett. Utóbbi főleg kistéleplési önkormányzatoknál fordult elő.

Általánosságban elmondható, hogy az SZGYH által hozott határozatok tartalmi, formai szempontból egységes szerkezetűek. A legtöbb határozat az ellátottakat név szerint sorolta fel, mellérendelve a foglalkoztatottra vonatkozó költségkompenzációs időszakot és összeget. Néhány esetben azonban a hatóság nem részletezte ennyire a lényeges adatokat, a határozatában csak a költségkompenzációban érintett ellátotti létszámot, valamint a költségkompenzáció főösszegét tüntette fel.

A fenntartók/foglalkoztatók, ellátottak jobbnak tartották volna azt a megoldást, ha az állam úgy előlegezi meg a költségeket, hogy a munkaszerződés felmondása helyett az ellátottak dolgoznak a határozott idejű munkaszerződésük lejártáig. Ez mind munkáltatói, mind munkavállalói szempontból előnyösebb megoldás lett volna.

Több foglalkoztató jelezte, hogy a költségkompenzáció segítségével több, nem kimondottan „jó munkaerőtől” sikerült megválnia. A fenntartók keresik a további lehetőségeket, új foglalkoztatókat keresnek, hogy a kifizetett időtartam után vissza tudjanak venni embereket. Ahol volt munka-rehabilitációs foglalkoztatás is, ott néhány embert át tudtak forgatni ebbe a formába.

Ahol feladatmutatóra pályáztak II. körben és nyertek a pályázaton, a foglalkoztatásba majd csak június-július hónapban tudják felvenni az ellátottakat, mert még nem érkeztek meg az ORSZI szakértői javaslatok, vagy hiányzik a szükséges (6 hónap) intézményi jogviszonyuk, és az életkoruk miatt is sokan kiestek a foglalkoztatásból.

## **5. TÁRSULÁSOK ÁLTAL FENNTARTOTT SZOLGÁLTATÁSOK ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATAI**

Az FSZH 2009. évi ellenőrzési munkatervében a második félévben elvégzett vizsgálatok között kiemelt jelentőséggel bírt a társulási formában működő szolgálatok ellenőrzése, valamint a 2010. évi terv összeállításánál ez volt az elsődleges választási szempont.

Az Szt. határidőket szabott a kötelező szolgáltatási struktúrák kiépítésére, azonban több esetben, elsősorban a legkisebb településeken a teljesítés elmaradt az alapszolgáltatások terén, ugyanakkor egyre nagyobb lakossági elvárás jelenik meg egyrészt a szociális szolgáltatások igénybevételére, másrészt annak magas szintű minőségére vonatkozóan. Az országban meglévő területi különbségek, az eltérő hozzáférési esélyek csökkentésének egyik szervezési megoldási formája a kistelepülések vagy a hátrányos helyzetű térségek összefogása lett.

A 2009. évi tapasztalatok azt mutatták, hogy az önkormányzati körben a költségvetési változások miatt és a szolgáltatások magasabb szintű ellátása érdekében egyre több település társult egymással valamilyen formában. Különösen jelentős volt a kistelepülések társulási szándéka a magasabb képzettséget, végzettséget igénylő szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatások terén. Nem hagyható figyelmen kívül azonban a költségvetési törvény azon szabálya sem, amely az elmúlt években különböző mértékben többlettámogatással preferálta a különböző társulási formákat. A központi finanszírozási kérdések mellett tehát belső készítés is megjelent a hatékonyabb struktúrák, kisebb ráfordítással működő szolgáltatások létrehozása iránt.

Különösen jelentős volt a lakossági igény az idősellátás tekintetében, amely összefügg a népesség korösszetételének változásával, a magasabb átlag életkor elérésével. Az utóbbi években a nők esetén lassú növekedést mutat a 90 év feletti aránya, akik sajnálatosan hosszú éveket, esetleg évtizedeket töltenek egyedül, magányosan. A jogszabályi változások okán a bentlakásos idősök otthonaiba történő bekerülés nehezedése, illetve a saját otthonhoz való ragaszkodás együttesen hozta, hogy a házi segítségnyújtás iránti igény jelentősen megnőtt. Ennél a szolgáltatási formánál kétirányú változás volt érzékelhető.

Az egyik változás volt, hogy az elmúlt években az önkormányzati monopólium megtört, megjelentek civil, egyházi nagy fenntartók a szolgáltatási piacon. A másik változás az önkormányzatokat érintette, miszerint vagy a versenyhelyzet, vagy a költségvetési megfontolások miatt nőtt a különböző társulásokba belépő önkormányzatok száma és ezzel bizonyos adminisztrációs, szervezési, gazdálkodási feladatok átkerültek a nagyobb szervezetekhez, növelve ezzel a hatékonyságot és csökkentve a ráfordításokat. A piaci szereplők megjelenése továbbá elindított egy minőségi versenyt is, amely hatással volt minden szolgáltatóra.

### **1. A társulások létrejöttének jogszabályi háttere**

A rendszerváltást megalapozó törvények közül a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) rögzítette az alapjogok között az önkormányzatok szabad társulásának jogát, akár más helyi önkormányzattal, akár külföldi önkormányzatokkal, szervezetekkel való együttműködés lehetőségét is. Az Ötv. külön fejezetben foglalkozik az önkormányzatok társulásaival, amely szabályokban csak minimális módosítás történt az elmúlt közel húsz évben. Az Ötv. 41. §-a szerint a feladatok hatékonyabb, célszerűbb megoldására az önkormányzatok szabadon társulhatnak, és a törvényben meghatározott formák mellett másmilyen társulások is létrehozhatók. Az Ötv. szerint nevesített társulási formák: a hatósági igazgatási társulás, az intézményi társulás, a társult képviselő-testületek. Az időben következő törvényi szabályozás a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény (Ttv.).

A közigazgatási reform alapvető irányait a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1057/2001. (VI.21.) Korm. határozat 1/2. pontja határozta meg, és rögzítette a helyi, területi államigazgatás területén a közigazgatási feladat- és hatáskör felülvizsgálati és szabályozási irányelveit. Ezen kormányhatározat alapján indult el az elméleti, majd a gyakorlatra is átfordítható kistérségi szerveződés, amelyben az első komoly lépcsőfokot a területfejlesztésben megjelent igény jelentette a térségi szerveződésekre, és a pénzügyi ösztönzések is segítették a folyamatot.

Ezt követően született meg a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény (Tkt.).

A kistérségi társulások megalakítása nem volt zökkenőmentes és tényleges, valós tartalommal megtöltő működésük csak az elmúlt két-három évre jellemző. Mára már világossá vált, hogy a kistérségek lakossága számára magasabb színvonalú igazgatási, szolgáltatási, szervezési, település-, terület- és gazdaságfejlesztési rendszert kell kidolgozni, amely emeli a kistérségben élők életszínvonalát és egyben egy modern EU-konform, működőképes, hatékony kistérségi struktúrát jelenít meg. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése példálózó jelleggel sorolja fel az önkormányzatok által ellátandó helyi közszolgáltatások körét, amelyek között szerepel a szociális ellátásokról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás, és a (4) bekezdés szerint minden települési önkormányzatnak gondoskodni kell a szociális alapellátásokról.

Az önkormányzatok által ellátandó szociális alapszolgáltatások körét az Szt. 86. §-a tartalmazza, és alakosság számhoz kötötten adja meg a kötelezően nyújtandó szolgáltatásokat. A települési önkormányzatok kötelező feladataikat saját intézmény fenntartásával, társulások alakításával, valamint ellátási szerződés kötésével nem állami, egyházi szervezet útján is elláthatják. A Ttv. szerint a helyi önkormányzatok képviselő-testületei szabad és önkéntes elhatározásukból, egyenjogúságuk tiszteletben tartásával hozhatnak létre megállapodással társulást. A társulási megállapodás köthető önkormányzati és államigazgatási feladat és hatáskör ellátására is.

A Ttv. szerint a társulási megállapodások típusai:

- Megbízás alapján az egyik önkormányzat intézménye vagy szerve meghatározott feladatot, hatáskört, szolgáltatást ellát a megbízó önkormányzat részére.
- Két vagy több önkormányzat megállapodik intézmények vagy más szervezetek közös fenntartásában, egyes alapítói jogok közös gyakorlásában, a munkavállalók közös foglalkoztatásában, valamint abban, hogy a közös feladatokat és hatásköröket melyik képviselő-testület gyakorolja (gesztor önkormányzat).
- A képviselő-testületek közös döntéshozó szerv – társulási tanács – létrehozásával állapodnak meg intézmény vagy más szervezet közös fenntartásában, egyes alapítói jogok közös gyakorlásában, munkavállalók közös foglalkoztatásában.
- Jogi személyiséggel rendelkező társulás létrehozása, ha a feladat, közös szolgáltatás ellátása, intézmény alapítása, fenntartása szükségessé teszi.

A megbízásos jellegű szolgáltatásnyújtásnak akkor lehet jelentősége, ha az önkormányzat egy általa el nem látott szolgáltatás nyújtásával megbíz egy másik önkormányzatot. Ebben az esetben a megbízó önkormányzatnak általában nincs a szolgáltatásnyújtásra szervezete, intézménye és a hiányok pótlását oldja meg ezen a módon. Nem keverhető össze ez a megállapodás az Szt. 120–121. §-ban szabályozott ellátási szerződéssel, mivel ott az egyik szerződő fél minden esetben nem állami vagy egyházi szervezet lehet.

A gyakorlatban a legelterjedtebbek a mikro társulások, mikor a települések eltérő összetételben és eltérő szolgáltatásokra szerveződnek és egy település több társulásnak is lehet a tagja. A társulás követ-

kező fajtájában a résztvevő önkormányzatok kijelölik a társulási megállapodásban, hogy az intézmény fenntartáshoz kapcsolódó feladatokat a részes önkormányzatok közül ki látja el, azaz bizonyos jogköreiket átadják a közösen kijelölt önkormányzat képviselő-testületének. Közismert szóval ő lesz a gesztor önkormányzat.

Az intézményfenntartó társulások esetén a társulási megállapodásban döntenek arról, hogy az irányítói, fenntartói jogokat egy, a részes önkormányzatok delegáltjaiból álló testület gyakorolja. Ez a testület – társulási tanács – igen gyakran az érintett települések polgármestereiből áll, de több tag delegálásában is megállapodhatnak. Az így létrejött társulási tanács részére adnak át a tagönkormányzatok döntési javaslatokat, és a társulási megállapodásban rögzítik a döntéshozatal szabályait.

A két szervezeti forma szerinti mikro térségi létrehozott társulások között az a különbség, hogy az egyikben a kijelölt önkormányzat látja el az átruházott feladatokat, míg a másikban a képviselő-testületek delegáltjaiból alakított testület látja el az irányításhoz kapcsolódó feladatokat. Egyik szerveződési forma sem rendelkezik jogi személyiséggel, így önálló intézmény alapítói jogköre nincs.

A jogi személyiségű társulások területfejlesztésre alakultak és a humán szolgáltatások közül elsősorban az oktatási ágazatban jelentek meg. A Tkt. megjelenését követően jelentőségükből vesztek és az ezen szabály alapján létrejött társulások átférfalódtak a többcélú kistérségi társulássá.

A fenti esetekből intézményalapító jogokkal a Ttv. 20.§ (3) bekezdés b) pontja szerint csak a jogi személyiséggel rendelkező társulás vagy a külön jogszabályban meghatározott többcélú kistérségi társulás jogosult. A 2004. évi CVII. törvény alapján a törvény mellékletében szereplő kistérségekben működő települési önkormányzatok a kistérségi együttműködés hosszú távú biztosítására megállapodással többcélú kistérségi társulást alakíthatnak. A kistérségi társulás részt vehet a kistérség összehangolt fejlesztésében, a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését, és szervezését, valamint intézmények fenntartását. A többcélú kistérségi társulás jogi személy, gazdálkodására a költségvetési szervek működésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

## **2. 2009. és 2010. évi ellenőrzési adatok**

Az ellenőrzések országosan zajlottak, a megyék 2/3-át lefedve, megyénként 1–2 társulás vizsgálatával ez mindösszesen 28 db különböző formájú társulás ellenőrzését jelentette 2009. évben, amely 128 szolgálatot érintett.

2010-ben valamennyi megyében sor kerül 1–2 társulás ellenőrzésére, amelyek vagy kistérségi vagy intézményfenntartó társulások.

Az integrációs folyamat eredményeképpen egy-egy intézmény egyre több telephellyel, szolgáltatási egységgel rendelkezik és a nyújtott szolgáltatások is felölelik szinte a teljes spektrumát az Szt-ben nevesített formáknak. A 2009. évben végzett ellenőrzések néhány kiemelt szolgáltatás ellenőrzését jelentették, így nem minden társulási fenntartású intézményben került sor komplex ellenőrzésére. Az általánosan ellenőrzött szolgáltatások a házi segítségnyújtás és a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás voltak, a bentlakásos intézményekben pedig az ellátotti jogok érvényesülése, valamint az igénybevételi eljárás szabályainak az ellenőrzése. 2010. évben egy-egy társulásban működő intézmény komplex ellenőrzésére kerül sor, azaz valamennyi szolgáltatását lefedő módon. A kistérségi többcélú társulások esetén jellemző, hogy nem egyetlen intézménybe integrálták a feladatokat, hanem több intézmény működik a területen. Ennek általában a meglévő hagyományok, a nagyobb települések központi szerepe, valamint a távolságok és

közlekedési viszonyok az okai. Ilyen intézmények esetén lehetőség szerint a fenntartó valamennyi intézményének ellenőrzésére sor került. Az ellenőrzött kistérségek eltérő sajátosságokat mutattak arra vonatkozóan, hogy milyen formában társultak, a kistérség összes települése csatlakozott-e a szociális terület társulásához, mely szolgáltatásokat nyújtják kistérségi keretek között, melyek maradtak meg saját hatáskörben, a társult települések állami normatíván felüli finanszírozást nyújtanak-e a kistérségüknek a szociális szolgáltatáskora vonatkozóan.

A társulás megalakulásának egyik legfőbb akadálya az egymással rivalizáló „települések”. Tapasztalható, hogy amennyiben több nagyobb település található a kistérségben, nehezen tudnak megegyezni a társulás feltételeiben, így egyes települések inkább lemondanak a kiegészítő ösztönző normatíváról, az önállóság feladásától félve.

Amennyiben intézményfenntartó társulás keretében látják el a feladatokat az intézmények, a tagok közül az egyik települést gesztorként kell megnevezni. Van, ahol a legnagyobb település, van, ahol több település szolgáltatásonként lesz a társulás gesztora.

A településeknek a társulás létrejöttéhez meg kell állapodniuk a finanszírozási kérdésekben. Többféle gyakorlat alakult ki, amelyek szerint vagy települések lakosság száma alapján, vagy a településeken az igénybevevők száma alapján járulnak hozzá a működési költségekhez. Van olyan társulás is, ahol a csatlakozás feltételeként a települések kikötötték, hogy nem járulnak hozzá a működési költségekhez az állami normatíván felül.

## 2.1. Társulások alapidokumentációi

A társulások alapidokumentuma a társulási megállapodás. A megállapodások a jogszabályi kötelező tartalmi elemeket jellemzően tartalmazzák, azokat hatáskörrel bíró hivatal jóváhagyta. A többcélú kistérségi társulási megállapodások általában jól körülhatároltak, mind a feladatok, mind a szervezeti jellemzők tekintetében. Ugyanakkor azonban a Ttv. 8. § és 9. § szerinti formációknál a megállapodásban foglaltak és a tényleges működés nem mindig fedik egymást, tekintettel arra, hogy nem feltétlenül derül ki, hogy ki látja el az irányítási, szervezési feladatokat, ki a gesztor település. Ebben a konstrukcióban igen gyakran fordul elő, hogy valamennyi részes önkormányzat megtartotta az intézmény feletti döntési, irányítási jogokat, a megállapodásban megjelölt társulási döntéshozó szerv döntési jogosítványai mellett. Az intézmények ebben a felállásban nem tudják, hogy ki a „főnök” és gyakran egymásnak ellentmondó döntéseket kell végrehajtaniuk, valamint gondot jelent a fenntartó kilétének a meghatározása is.

Gyakori az intézményfenntartó társulások esetén, hogy korábban önálló, más-más településeken működő intézményeket vontak össze. Ilyenkor nehezített az azonos szakmai elvek, elvárások megvalósítása, mivel az egységek továbbra is ragaszkodnak saját korábbi szakmai hagyományaikhoz, eljárásaikhoz.

A többcélú kistérségi megállapodások körében igen gyakori megoldás, hogy mikrotársulások ernyőszervezetéként jelenik meg a többcélú társulás. Ilyen esetekben a kistérségi társulási tanács működése a mikrotársulások tekintetében formális, gyakorlatilag a kistérségi normatíva lehívására korlátozódik a szociális szolgáltatások esetén, míg a társulások döntéshozó szerve gyakorolja az Szt. szerinti fenntartói jogokat.

A társulási megállapodások körében a döntéshozatali eljárás szinte mindenütt más és más, attól függően, hogy a részes önkormányzatok miben tudtak megállapodni. A klasszikus forma csak kevés helyen működik, nevezetesen, hogy a társulási tanács a legfőbb döntéshozó és a részes önkormányzatok ezt a döntést veszik át saját vonatkozó helyi rendeleteikbe. Ez a gyakorlat csak akkor működhet jól, ha előzetesen komoly egyeztetések zajlanak és a különböző települési érdekek megjelenésének megjelenik a lehetősége. Van olyan kistérségi társulás, ahol ennek az előzetes egyeztetésnek a színtere egy a tagok képviselőiből



létrehozott szociális bizottság, amely előzetesen minden kérdést véleményez, amely az intézményekhez kapcsolódik. A közös álláspont kerül a társulási tanács elé döntésre és azt követően a részes önkormányzatok a döntésnek megfelelő helyi rendeleteket alkotnak. Különös jelentősége van ennek az eljárásnak az intézményi térítési díjak és a különböző díjfizetési kedvezmények tekintetében.

Vannak azonban olyan társulások, ahol az eljárás fordítva működik, nevezetesen a részes önkormányzatok hoznak döntéseket először és azt a társulási tanács csak jóváhagyja. Mivel itt eltérőek az érdekek és pl. a pénzügyi adatok az önköltség tekintetében is eltérőek, a megállapított intézményi térítési díjak is igen különbözőek lehetnek, amelyet a jogszabály egyébként megenged, ugyanakkor a különböző kedvezmények sem biztos, hogy azonosak és befizetési kötelezettsége keletkezik az önkormányzatnak.

A legtöbb áttekintett társulási megállapodás lakosságárányos befizetést ír elő, azonban a jól működő társulásoknál csak ritkán kellett ténylegesen pótolni a kiadásokhoz. Sajátos megoldás érvényesülését enged meg az Áht., amely szerint a gazdálkodási feladatokat elláthatja települési önkormányzat is a megkötött megállapodásban foglaltak szerint. Így fordulhat elő, hogy egy kistérségi fenntartású intézményben az előirányzatok feletti rendelkezési jog a települési önkormányzatot illeti meg, amely sajátos kettős irányítást okoz, mind pénzügyi, mind érzékelhető módon szakmai kérdésekben is és az intézményvezetés gyakorlatilag két fenntartó irányítása alatt működik.

Az Szt. 92/B.§ szerinti fenntartói feladatok és kötelezettségek teljesítésében ismételtén színes a kép. A leggyakoribb hiányosság az ellenőrzés elmaradása, illetve az intézmény működését érintő lényeges kérdésekben nem történik meg az ellátottak érdekképviselői szervének megkeresése. Fontos jogszabályi változás volt, amikor az Szt. rögzítette, hogy egy intézménynek csak egy fenntartója lehet, hiszen a fentebb említett nehézségek abban is megjelentek, hogy az összes részes település felsorolásra került, mint fenntartó. Volt arra is példa, hogy egy intézmény szervezetében két különböző fenntartóhoz tartozó szolgáltatási elemet integráltak.

A fenntartói ellenőrzés a jól működő társulások esetén a legtöbbször megvalósul, ha nem is teljes körűen, de egyes részterületekre kiterjedően feltétlen. Az intézményfenntartó társulások esetén a kijelölt gesztor önkormányzat szakemberei viszont nem szívesen ellenőrzik a más településen lévő intézményi egységet, mivel a helyi szakemberek ezt sérelmesnek tartják.

Az ellenőrzés leggyakoribb formája így a beszámoltatás, eltérő időszakonként, de jellemzően évente egy alkalommal, esetenként negyedévente. A családsegítés vonatkozásában gyakrabban fordul elő, hogy a társult települések képviselő-testületei előtt az adott településre vonatkozó adatokról és tevékenységről külön-külön kérnek beszámolót, tájékoztatót.

Gyakori megoldás, hogy a társulási tanácson kívül a legnagyobb települési önkormányzat képviselő-testülete előtt is önálló beszámoltatás van. Ezek a nem koordinált vagy többsíkú beszámolók az év elején, illetve a beszámolási időszakban jelentős terheket rónak az intézmények vezetőire.

A társulások által ellátott szociális szolgáltatások ellátási területei általában szolgáltatásonként eltérőek. Egyes szolgáltatások pl.: bentlakásos otthon, családsegítés, gyermekjóléti szolgáltatás, támogató szolgálat, közösségi ellátás, házi segítségnyújtás és a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás az ellenőrzött kistérségek nagy részében az egész kistérség területére, míg a nappali ellátás, hajléktalan ellátás, étkeztetés, falu- és tanya gondnoki szolgáltatások csak egy konkrét település közigazgatási területére nyújtanak szolgáltatást.

A társulások a működési engedélyüket vagy a kijelölt városi jegyzőtől, vagy a területileg illetékes szociális és gyámhivaltaltól kérhetik meg, attól függően, hogy milyen szociális szolgáltatásokat látnak el. Az el-

ellenőrzés során találkoztunk egy olyan kistérséggel, ahol a társulás működési engedélyét a kistérség egyetlen kijelölt városi jegyzője adta ki, annak ellenére, hogy a működési engedélyt kiadó település is a társulás tagja. A társulás engedélyezése óta bekövetkezett Ket. módosítás szerint a társulásban érintett jegyző nem engedélyezheti az érintett intézményt az összeférhetlenségi szabályok szigorodása miatt.

Az ellenőrzések tapasztalatai szerint, a társulások nagy része határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkezik, a határozott idejű működési engedélyek oka a nem megfelelő tárgyi és személyi feltételek. A 2009. évben ellenőrzött társulásokból 4 db rendelkezett határozott, 22 db határozatlan, illetve 1 db mind határozott, mind határozatlan működési engedéllyel az egyes szolgáltatásokra vonatkozóan külön-külön. A csak alapszolgáltatást nyújtó társulásban működő intézmények esetén még mindig előfordul, hogy nem akadálymentes épületre vagy a szakmai létszám hiánya mellett is határozatlan idejű engedélyt adnak ki a városi jegyzők.

Az intézményi dokumentációkat a társulások jellemzően egységesítik, általában a szakmai program, valamint a szervezeti és működési szabályzat egységesítését végzik el legelőször. A szakmai programokat döntően szolgáltatás típusonként külön, a társult települések jellemző sajátosságait magába foglalva készítik el. Hiányosságként jelenik meg, hogy a társulás megalakulásával elkészített dokumentumok nem követik a jogszabályi változásokat, illetve a társulás tagjainak változásait.

## **2.2. Tárgyi feltételek**

A kistérségek nagyon eltérő tárgyi feltételekkel látják el a szolgáltatásokat. Az alapszolgáltatásokat nyújtó intézményeknek a tárgyi feltételei jellemzően rosszabbak, mint a bentlakást is nyújtó intézményeké, különösen rosszak a körülmények az idősek nappali intézményeiben, mind az épület, mind a berendezés tekintetében.

A kis települések nehezen tudnak megfelelni az akadálymentességnek, ez a nyújtott szolgáltatások színvonalát is jelentősen befolyásolja. A nehezebb pénzügyi feltételekkel gazdálkodó társulások csak pályázati úton tudják megvalósítani a szükséges tárgyi feltételeket, ugyanakkor a szervezetek egy része sikeresen használja ki a lehetőségeket, van olyan fenntartó, aki 2010. év folyamán az összes intézményét pályázati forrásból akadálymentesíti. A munkatársak részére a legtöbb társulás megfelelő tárgyi feltételeket biztosít, nehézséget a közlekedés feltételeinek biztosítása okoz.

## **2.3. Ellátotti dokumentációk**

Sokszor a társult településeken a társulás előtt vezetett dokumentációt használják továbbra is, az időközben bekövetkezett jogszabályi és fenntartói változásokat figyelmen kívül hagyva, de találkoztunk egységes, teljesen aktualizált ellátotti dokumentációval is. A társulások a megalakuláskor jellemzően szabályozták, hogy a kérelem nyomtatványt hova nyújthatják be az ellátottak, ki jogosult a megállapodás aláírására, de találkozott Hivatalunk olyan helytelen esetekkel is, amikor a fenntartó egyes településein a helyi munkatársak, még mások vonatkozásában a központi vezető fogadta a kérelmeket, írta alá a megállapodást. Az igénybevételi eljárás lefolytatását több társult önkormányzat saját hatáskörében hagyta és a település képviselő-testülete dönt a szolgáltatás igénybevételéről.

Azon intézményekben, ahol létrejött a dokumentációk egységesítése és a dolgozókat is megfelelően felkészítették a kitöltésükre és vezetésükre, jellemzően magasabb szakmai színvonalon nyújtják az ellátást. Tapasztalható ugyanakkor olyan gyakorlat is, amelyben a társulás óta több hiányosság jelenik meg a dokumentációkban, mint előtte.

A vizsgálatok rámutattak, hogy az egyes szolgáltatások színvonala között is nagy különbségek vannak, akár a társuláson belül is, tehát nem érvényesült egységesen a társulás „húzó ereje”. Általában azoknál

a többcélú társulásoknál lehetett egységes, szakmailag megfelelő ellátotti dokumentációkkal találkozni, ahol önálló munkaszervezete volt a társulásnak és az ott dolgozók között tevékenykedik olyan szociális szakember, aki a fenntartói feladatokat és a szakmai munkát is megfelelően koordinálja.

#### **2.4. Személyi feltételek**

A társulások számára a megfelelő számú, képzettségű személyi feltételek biztosítása szinte minden kistérségben nagy problémát okoz. Az intézmény vezetőjének személyéről a fenntartó dönt és esetenként komoly ellentéteket okoz a települések között a megegyezés.

Annak ellenére, hogy a 2010. januárjától bekövetkezett jogszabályi változás – miszerint házi segítségnyújtás esetén egy gondozó 6 fő helyett 9 fő ellátottat gondozhat –, jelentős könnyebbséget hozott a társulásokra, azonban még így is magas a hiányzó szakmai személyzet száma. A szakképzettségi arány általában megfelelő. A munkatársak az esetek nagy részében rendelkeznek személyre szabott munkaköri leírásokkal, azonban az aktualizálásuk jellemzően elmaradt. A munkaköri leírások sokszor még egy intézményen belül is eltértek az egyes szervezeti egységek tekintetében, ahol továbbra is érvényesültek a korábbi szokások, klisék.

#### **2.5. Ellátotti jogok**

Az ellátotti jogok érvényesülése megfelelő a társulásos intézményekben. Az ellátottjogi képviselő nevéről, elérhetőségéről megvalósulnak a tájékoztatások. Az intézmények működésével kapcsolatban kevés panasz érkezett, a panaszok vizsgálata során a jogszabályi előírásoknak megfelelően jártak el.

#### **2.6. Pénzügyi feltételek**

A pénzügyi kérdések szabályozása a társulásos intézmények esetén az egyik legfontosabb feladat, hiszen magának a társulás létrejöttének is gyakran a jobb költségvetési kondíciók elérése a célja. Az önköltségszámítást szinte minden esetben elvégezték. A társulási fenntartású intézmények esetében, a társulási tanács határozza meg az intézményi térítési díjat, amelyet a tanács által elfogadott határozatban rögzítenek, amely jellemzően irányadó a társulás tagjaira nézve. Ha ettől eltérően a megállapodásban részes önkormányzatok eltérő mértékű személyi térítési díjat határoznak meg illetékességi területükön, annak okos következménye, hogy az intézményt működtető felé a kieső bevételt pótolniuk kell.

Hasonlóképpen képződik a tagok részéről többlet befizetés a fenntartáshoz akkor is, ha az intézményi térítési díjat a számolt összegnél alacsonyabb mértékben kívánják megállapítani. Az egyes települések esetén előfordul, hogy eltérő személyi térítési díjakat állapítanak, illetve eltérően szabályozzák a méltányosság eseteit is. A társulási keretek között működő intézményeknél a társult tagok szabad akaratukkal határozza meg, hogy milyen kedvezményeket szeretnének és tudnak biztosítani az illetékességi területükön az ellátásokat igénybevevők számára.

#### **2.7. Szolgáltatások jellemzői**

A társulásokban a leggyakrabban ellátott szolgáltatások a családsegítés, gyermekjóléti szolgáltatás, támogató szolgálat, házi segítségnyújtás és a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás. A szolgáltatások közül az étkeztetés azon ellátás, amelyet az önkormányzatok nehezen látnak el kistérségi keretek között, hiszen így elvesztenék a kis települések az utolsó munkavállalóikat, mivel a legtöbb kis faluban a saját konyha az utolsó saját fenntartású „intézmény”. A bentlakásos intézmények társulásba történő bevétele nem mindenütt volt megvalósítható.

Az elvégzett vizsgálatok összegzéseként egyértelműen megállapítható, hogy a társulási forma megjelelése a szociális szolgáltatások tekintetében hatékonyabb és az ellátottak számára való egyenlő esélyű hozzáférést tette lehetővé.

Leginkább a többcélú társulások részéről valósult meg a magasabb színvonalú ellátás biztosítása, ahol a társulás önálló munkaszervezettel látja el tevékenységét. Ekkor a települések megfelelően tudták kihasználni a társulásból eredő előnyöket, mind a szervezeti formát illetően, mind a működéshez szükséges tárgyi és személyi feltételek vonatkozásában. E társulásoknál a kistérségi ösztönző normatíva felhasználásával sikerült az intézményi térítési díjat is az ellátottak számára a lehető legkedvezőbb mértékben megállapítani.

Különösen e szervezeteknél volt megfigyelhető az intézményi, illetve az ellátotti dokumentációk egységesítése, naprakészségüknek biztosítása, amely nagyban hozzájárult a magasabb szintű ellátási színvonalhoz, továbbá az összefogásuk következtében tudták biztosítani a jogszabályi előírásoknak megfelelő személyi feltételeket, illetve a szükséges továbbképzéseket. Megfigyelhető, hogy a társulásba bevont szervezeti egységek személyi állománya a kezdeti időszakban mutatkozó szakképzettségi szintje az egységes irányítás következtében növekedő tendenciát mutatott. A szervezetek egy része a társulási létükből adódóan jobban ki tudja használni a pályázati lehetőségeket is.

Azoknál a szolgáltatóknál, ahol a gesztor önkormányzat a már meglévő szervezetével – arra ráépítve – látja el a társulás feladatait csak elvétele találtak a vizsgálatok olyan szervezetet, ahol ne következett volna be visszaesés az addig jól működő szociális ellátások tekintetében. Azon esetekben, ahol a társulást megelőzően sem volt kiemelkedő színvonalú a szolgáltatás nyújtása, a társulásban való működés sem hozott pozitív irányú változást.

Főképp ezen társulások esetében mutatkozik meg a szükséges szervezeti háttér hiánya, a vélt vagy valós sérelmek felerősödése, a "mindenki csinálja úgy, mint eddig" módszerek alkalmazása. Itt a szakképzett dolgozók aránya is általában rosszabb, mint a kistérségi intézmények esetén, így az intézményfenntartó társulások esetében a szolgáltatási színvonal emelkedéséről, az ellátásokkal szembeni igények kielégítéséről csak kevésbé beszélhetünk. Külön problémát jelentett a személyi feltételek biztosításában, amikor a társult önkormányzatok presztízs okokból, abban az esetben is ragaszkodtak a „saját személyi állományukhoz” amikor a dolgozók nem képviseltek megfelelő szakmai színvonalat.

Végezetül megállapítható, hogy a szociális szolgáltatások tekintetében megfelelő szervezeti háttér biztosításával a szolgáltatásszervezési koncepció összehangolásával a pályázati lehetőségek kihasználásával a társulások meg tudják valósítani mind az önkormányzati törvényben, mind a társulási törvényben, valamint a szociális törvényben és szakmai jogszabályokban megfogalmazott elvárásokat a területükön élő lakosság mind teljesebb körű szociális ellátásának érdekében. A jól működő társulások – ahol nem presztízs szempontok vezérlik a döntéseket – például szolgálhatnak a szociális ellátások biztosításának módjára valamennyi intézményfenntartó számára.

## ÖSSZEFOGLALÁS

Az FSZH ellenőrzései rendkívül széles körű tapasztalatokkal gazdagítják a szakterület fenntartóinak, szolgáltatóinak, a szociális hatóságoknak az ismereteit, elősegítik a szolgáltatások működtetésének szabályosságát. A fentiekben ismertetett ellenőrzések tapasztalati összegzésében és azok alkalmazásában fontosnak tartjuk:

- annak a szemléletmódnak az elfogadását, amelyet az FSZH ellenőrzései közvetítenek: szakmailag jól felkészült, segítők – tanácsadói ellenőrzést, amely hozzásegíti a fenntartókat, szolgáltatókat a szabályos működéshez, és a tudásuk fejlesztéséhez,
- az ellenőrzés sokszínűségét, amely a szolgáltatók egyediségéhez igazodik, ugyanakkor a szabályok betartását mindenki számára első helyre teszi, azok helyi alkalmazását segíti,
- az ellátottakkal készített személyes interjúkat, véleményük kikérését, meghallgatását a szolgáltatások minőségével kapcsolatban,
- a közös ellenőrzéseket több hatóság munkatársaival együttesen, amelyben az ellenőrzési módszerek és szempontok azonosak,
- a szolgáltatók együttműködését az ellenőrző hatóságok munkatársaival.

Az ismertetett ellenőrzések és azok összegzései rendkívül sok hasznosítható tapasztalattal szolgálnak – még ha időközben a jogszabályok változásai miatt egy-egy megállapítás már netán „idejét múlt”, de az akkori jogszabályi környezetnek teljes körűen megfelelt.

Foglalkoztatási és Szociális Hivatal  
Szociális Főosztály  
TÁMOP 5.4.2. Projektiroda

tamop542@lab.hu • Telefon: 06 1 299 1060

A szociális szolgáltatások ellenőrzéséhez kapcsolódó további információ a [www.afsz.hu](http://www.afsz.hu) honlapon a Szociális ellenőrzés menüpont alatt található.