
UNIVERSITY
OF DEBRECEN
FACULTY OF
HEALTH
NYÍREGYHÁZA



ACTA
MEDSOC
VOLUME 2.
2011

Az önkormányzatok szerepének változása a szociális szektorban

Krizsai Anita

Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal, Szociális Osztály

Abstract. Change the role of local governments in the social sector.

This study is about, how to share responsibilities between the state and local authorities to provide social services, and to take part in the public governance. The topic is popular, because the centralisation of our time is quietly becoming fashionable in Hungary. The research was made at the end of 2009. It observes the current situation round the central bodies, how the examination and the licensing of personal social services are done. I am convinced that the present system of social provision needs transformation, because local governments should have less functions, but it has to keep the basic roles of need assessment, planning and coordination.

Lektor: Dr. Sipos László, főiskolai docens, DE-EK

DOI: 10.19055/ams.2011.2/2/7

I. Jogszabályi háttér

A rendszerváltás előtti Magyarországon az állam a közjavak részeként a szociális szolgáltatásokat saját hatáskörében biztosította. A rendszerváltást követően alapvető változásokra került sor. Az önkormányzatok létrejöttével és a civil szektor megjelenésével az állam szerepe is megváltozott. Az új helyzetben a szociális szolgáltatások és ellátások biztosításának kötelezettsége helyi önkormányzati hatáskörbe került, az állam szerepe a jogszabályi keretek meghatározására és a finanszírozásra korlátozódott. Ugyanakkor már ekkor megfogalmazódott az igény arra,

hogyan az állam azonos módon biztosítsa a feladatok ellátásában történő közreműködés lehetőségét (szektorsemlegesség). Mindez bonyolultabb szabályozást igényelt. A közigazgatásban tehát a hagyományos államigazgatási és hatósági feladatok mellett megjelentek a szervezési és szolgáltatási feladatok is. A települési önkormányzatok, mint a közszektor szereplői, a jelenlegi szabályozó rendszer alapján kettős szerepkörben vannak. Egyrészt kötelező feladatuk a közszolgáltatások szervezése (oktatási, egészségügyi, szociális feladatok), másrészt számos hatósági igazgatási feladatot látnak el, mint a közigazgatás általános hatáskörű szervei (a hatáskörök jegyzőre történő telepítése révén). A jelenlegi joggyakorlat szerint az intézmények és a szolgáltatók csak működési engedély birtokában kezdenek szolgáltatást nyújtani, de az engedély az állami normatívához való hozzájutásnak a feltétele is. Az elmúlt években kísérletek történtek arra, hogy a normatív finanszírozás helyett a szolgáltatások terén kialakuló területi egyenlőtlenségek kiegyenlítését célzó finanszírozás (támogató szolgálat, közösségi ellátás, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, foglalkoztatási engedély) valósuljon meg, mely a szektorsemlegességet és az egyenlő hozzáférést is biztosítani kívánta.

A szociális szolgáltatások szervezésének szabályait a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szt.) határozza meg, mely szerint a település nagyságától függően változik a kötelezően ellátandó feladatok köre, végrehajtási rendelete (a szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet) pedig a működési engedélyezés hatósági feladatait tartalmazza.

Az elmúlt időszakban számos tanulmány jelent meg a szociális szolgáltató rendszer átalakításának szükségességéről (egyre inkább szükségessé válik a piaci viszonyokra jellemző követelmények megvalósításának biztosítása: az állampolgár számára választhatóság, egyenlő hozzáférés biztosítása, szektorsemlegesség), mellyel kapcsolatosan felmerül a kérdés, az állam szerepe meddig terjedhet, illetve az önkormányzatok feladata hogyan változhat.

A szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet (Szmr.) 2011. július 1-jével hatályba lépő módosítása alapján a megyei, fővárosi kormányhivatalok szociális és gyámhivatalainak hatáskörébe kerül valamennyi szociális szolgáltatás működési engedélyezésével és ellenőrzésével kapcsolatos feladat. A hatáskörváltással az önkormányzatoknak megszűnik az igazgatási feladata a működési engedélyek és ellenőrzések terén. A jogszabály módosítással összefüggésben megjelent tájékoztató szerint a szociális és gyámhivatalok keretében biztosított lesz ezen feladatok magas színvonalon, kellő szakértelemmel, megfelelő gyakorlati ismeretekkel és egységes szakmai elvek mentén történő ellátása.

II. A kutatás háttere

2008. év végén „Központi szociális információs fejlesztés” kiemelt program indult (TÁMOP 5.4.2.) Európai Uniói támogatással, a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal

fejlesztésében és koordinációjában. 2009 novemberétől 2010. január végéig került sor a kérdőíves felmérésre.¹ A kérdőívben a 2009 évben folytatott gyakorlatra kérdeztünk rá, a kérdések érintették a jogszabályi változásokat, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 2009. október 1. napjától hatályos módosulását, illetve az ágazati jogszabályok terén bekövetkezett változásokat is.

A négy részből álló kérdőív fő témakörei a következők voltak:

- a hivatalok rendelkezésére álló erőforrások (humán erőforrás, technikai feltételek, valamint az ügyfelek rendelkezésére álló erőforrásokkal kapcsolatos tapasztalatok),
- hivatali eljárások, ügymenetek megismerése,
- az ágazati szabályozók alkalmazásának gyakorlata,
- az ágazati szabályozók alkalmazhatóságának gyakorlata,
- az ágazati szabályozás változtatására tett javaslatok,
- az elektronikus ügyintézésre való áttéréssel kapcsolatos vélemények, javaslatok, észrevételek.

2011. június 30-ig engedélyező hatóság a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat - és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. Rendelet mellékletében kijelölt települési, fővárosi kerületi önkormányzat jegyzője (számuk: 281), a szociális és gyámhivatal (számuk: 19) és a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (továbbiakban: FSZH).

A felmérés nem reprezentatív mintavételen alapult, mivel a válaszadásra a legtöbb engedélyt kiadó hatóságokat kértük fel (az összes engedélyező hatóság 30%-a), így a feldolgozás során kapott eredményeket is ennek tükrében kell kezelni. 100 db kérdőívet küldtünk elektronikus formában a választ is így kérve, melyből 85 kérdőív érkezett vissza. Az értékelésnél azt is figyelembe kell venni, hogy az anonimitás nem volt biztosítható, a visszaérkezett válaszokból azonosítható, hogy mely hatóság küldte meg azt, ezért nem várható el, hogy minden esetben (pl.: eljárási határidők betartása) őszinte a válasz.

A tanulmányban azokat az eredményeket szeretném bemutatni, melyek a hatáskörváltozással érintett hivatalok rendelkezésére álló erőforrásait, valamint a hivatalok változtatásra tett javaslatait és észrevételeit ismertetik.

A kutatás kezdetekor a következő előzetes feltevéseink voltak:

- jobb feltételekkel rendelkeznek a szociális és gyámhivatalok, mint a települési önkormányzatok hivatalai,

¹A kutatást végezte és a kutatási jelentést készítette: Dr. Krizsai Anita és Dr. Himics Péter a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából.

- eltérés lesz a kérdőívvel érintett területen a dolgozók leterheltsége, illetve munkaterhelés tekintetében a szociális és gyámhivatal, valamint a városi jegyzők között,
- a gyakorlatban dolgozók vélhetően az eljárást szabályozó joganyag egységesítését és egyszerűsítését preferálják, és fontosnak tartanak egységes rendszerek használatát.

A visszaérkezett kérdőívek több mint 3/4-ét kijelölt jegyzők, míg közel az 1/4-ét szociális és gyámhivatalok töltötték ki. Az általános rész 17 kérdésből állt. Itt kérdeztünk rá a személyi feltételekre, a munkatársak felkészültségére, szakképzettségére, arra, hogy mennyi ideje foglalkoznak az adott területtel, illetve rákérdeztünk a rendelkezésükre álló tárgyi feltételekre.

III. Személyi feltételek

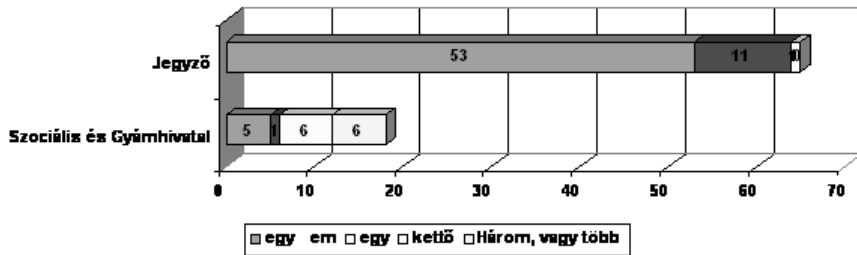
Elsőként azt vizsgáltuk, hogy hány munkatárs foglalkozik a működési engedélyek kiadásával.

A válaszok alapján a hivatalok többségében egy fő foglalkozik ezzel a területtel, jellemzően kapcsolt munkakörben. A vizsgált mintában 147 fő foglalkozott engedélyezéssel, melyből kizárólag ezzel a területtel 58 fő foglalkozott. Kapcsolt ágazaton kívüli feladatok ellátása mellett végezte feladatát 64 fő, és más kapcsolt ágazaton belüli feladat ellátásával is meg volt bízva 25 fő. A válaszadók közül a kettő, illetve három, esetleg négy munkatárs foglalkoztatása a szociális és gyámhivatalokra jellemző. A válaszokból az is egyértelmű, hogy szintén a szociális és gyámhivatalok munkatársai azok, akik kizárólag ezzel a területtel foglalkoznak. Az engedélyezés feladataival megbízott önkormányzati ügyintézők több mint 1/4-e ágazaton kívüli feladatok elvégzésével is meg van bízva (pl. adóügyek, kereskedelmi működési engedélyek kiadása). Az ágazaton belül kapcsolt munkakörben dolgozók jellemzően gyermekjóléti és egészségügyi feladatokat látnak el, illetve segélyezési feladataik vannak. (1. ábra)

A következő kérdésben, ugyanazon bontás szerint, az ellenőrzést végző kollégák számára kérdeztünk rá. Az első kérdésre adott válaszokkal azonos megoszlások születtek. A válaszoló szervezetekben 164 fő foglalkozott ellenőrzéssel a vizsgálat idején. Kizárólag ezzel a feladattal 70 fő volt megbízva, 67 fő kapcsolt ágazaton belüli feladatokat is ellátott, míg kapcsolt ágazaton kívüli feladata 27 főnek volt. (2. ábra)

A válaszadók szerint (Szociális és Gyámhivatalok és jegyzői hatáskört gyakorlók N=84) csaknem minden esetben azonos volt az engedélyezési és az ellenőrzési feladatokat ellátó személy a hivatalokban.

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal által működtetett szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények országos nyilvántartásában 2008. május 31-ig bezárólag mintegy 3600 fenntartó, 6140 engedélyes került rögzítésre,



1. ábra. Hány munkatárs foglalkozik kizárólag engedélyek kiadásával? (N=84; fő)

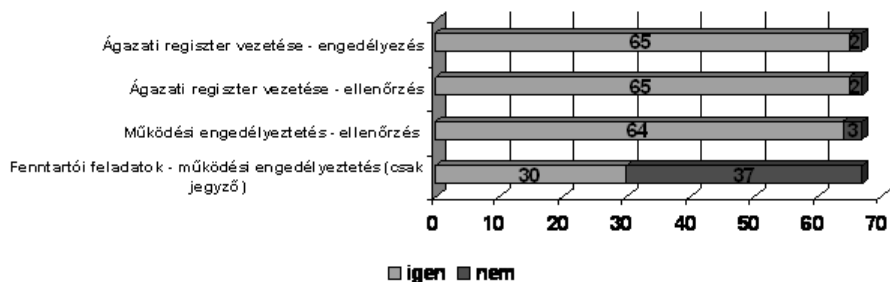


2. ábra. Hány munkatárs foglalkozik kizárólag ellenőrzési feladatok ellátásával? (N=84; fő)

az engedélyezett szolgáltatások száma összesen 36.400, közülük 9.900 a gyermekjóléti, illetve gyermekvédelmi szolgáltatások száma. Az engedélyeket 19 szociális és gyámhivatal és 281 kijelölt városi jegyző adta ki. A kérdésekre adott válaszok és a regiszter adatai alapján megállapítható, hogy a szociális intézmények és szolgáltatások engedélyezésével foglalkozó kollegák leterheltsége az átlagot meghaladó mértékű. Ehhez a városi jegyzők esetében hozzájárulnak az ágazati és sok esetben az ágazaton kívüli feladatok ellátásai is. A kérdőív későbbi kérdései között válaszként gyakran szerepelt az ügyintézők leterheltségére történő hivatkozás.

Az előző kérdésekkel összefüggésben vizsgáltuk, hogy azonos-e a regiszter vezetésével megbízott kolléga az engedélyezés, illetve az ellenőrzést végző kollégával. (3. ábra)

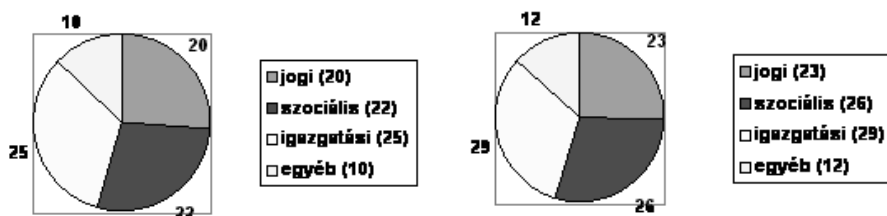
A válaszok alapján szinte minden hivatalban az engedélyezést, az ellenőrzést és a regiszter vezetését ugyanaz a személy/ek végzi/k. A városi jegyzőktől arra a kérdésre is választ vártunk, hogy a működési engedélyek kiadásával foglalkozó ügyintéző fenntartói feladatokat is ellát-e. A szociális igazgatásról és szociális el-



3. ábra. Engedélyezést és ellenőrzést végző kollégák által ellátott egyes munkakörök kapcsolódása. (N=67)

látásokról szóló 1993. évi III. törvény 86. §-a meghatározza a települési önkormányzatok kötelező feladatait, a 92/B. §-a a fenntartói feladatokat. A válaszok alapján a működési engedélyezési eljárással, ellenőrzéssel foglalkozó munkatársak közel felének a munkakörébe a fenntartói feladatok ellátása is beletartozik.

A feladatok gyors, hatékony és szakszerű ellátásához szükséges egyrészt a megfelelő szakképzettség, másrészt a megszerzett tapasztalat, ezért az iskolai végzettségre és arra kérdeztünk rá, hogy egy-egy munkatárs hány éve dolgozik ezen a területen. (4. ábra)



4. ábra. Milyen szakképzettséggel végzik feladataikat a munkatársak a szociális és gyámhivatalokban (balra) és a jegyzői hatáskörben (jobbra)? (N=83; elemszám)

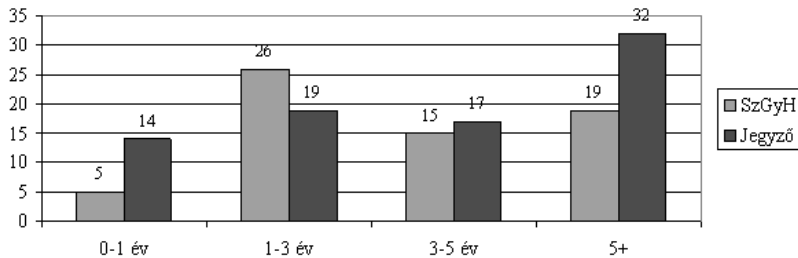
Megjegyzés: A 4. ábra a szakképzettségek megoszlását mutatja. Feltételezve, hogy egyes munkatársak több szakirányú végzettséggel láthatják el feladataikat, az ábrából nem lehet következtetni a területen dolgozók számára.

A többfajta, jellemzően jogi, igazgatási és szociális végzettség vélhetően nagyobb rálátást biztosít a szakemberek számára az ágazati feladatok ellátásában. A

két ábra alapján jól látható, hogy szinte azonos arányban foglalkoztatnak szakvégtetséggel rendelkezőket a szociális és gyámhivatalok, és a városi jegyzők.

Ugyanakkor a hivatalok 12%-ában foglalkoztatnak megfelelő végzettséggel nem rendelkező munkatársat is. Itt visszautalok az általános részben megfogalmazottakra, mely szerint a felmérés nem volt reprezentatív, hiszen a 100 legtöbb engedélyt kiadó hivatalt kérdeztük meg. Feltételezhető tehát, hogy a reprezentatív minta alapján ez az érték magasabb lenne.

Az 5. számú ábrán látható, hogy a területeken nem jellemző a kimagasló munkaerő - vándorlás. A dolgozók jelentős része vagy több mint öt éve dolgozik a munkakörében, vagy egy - három éve látja el munkakörét. Ugyanakkor nagyobb számban alkalmaznak új munkatársakat a városi jegyzők.



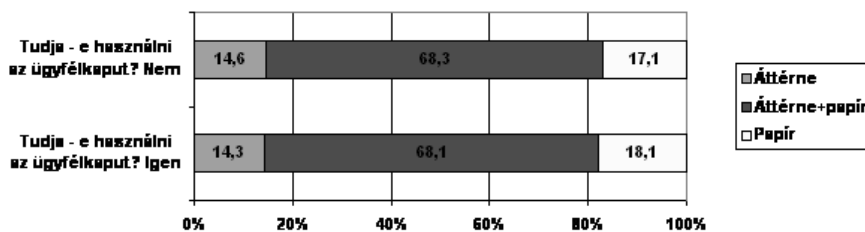
5. ábra. Mennyi ideje dolgoznak ebben a munkakörben?(fő)

IV. Tárgyi feltételek

Az ágazati és a feladatellátáshoz kapcsolódó jogszabályok folyamatos változása (a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendeletet 10 év alatt 33 alkalommal módosították) miatt elengedhetetlen, hogy a területen dolgozó munkatársak munkáját segítsék a központi hivatalok szakmai anyagok kiadásával, szakmai fórumokkal.

Vizsgáltuk, hogy milyen segítséget kaptak a kollegák a feladatuk megfelelő szintű elvégzéséhez. A válaszok alapján szakmai segítséget leginkább a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal által kiadott anyagok (92%), a szakmai továbbképzések (69%), a Szociális és Munkaügyi Minisztérium által kiadott szakmai anyagok jelentették (65%). A válaszadók kevesebb mint fele használ a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet által készített szakmai anyagokat (39%). A tárgyi feltételeknél elsőként azt vizsgáltuk, hogy az elektronikus ügyintézéshez szükséges feltételek biztosítottak-e, illetve a munkatársak rendelkeznek-e számítógépes ismeretekkel.

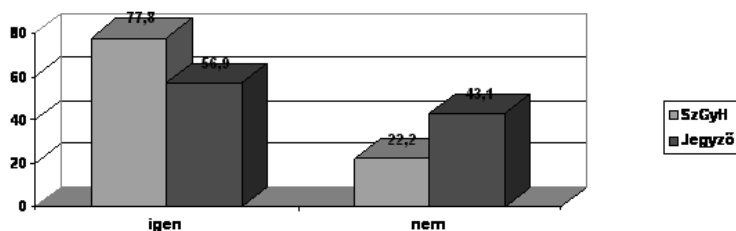
A válaszok alapján rendelkezésre áll a hivatalokban és az ügyintézők megfelelő ismeretekkel rendelkeznek a Word, Excel, Internet, regiszter, elektronikus levelezés, jogtár használatához, azonban a megkérdezett hivatalok felében (51%) nem biztosított az ügyfélkapu, illetve annak használatát a válaszadók 52%-a nem ismeri. (6. ábra)



6. ábra. Számítógépes ismeretek megléte, és az elektronikus eljárásra való áttérés összefüggései (%).

A 6. ábrából látszik, hogy a számítógépes ismeretek megléte, vagy hiánya nem befolyásolja az elektronikus eljárásra való áttérés motivációját. Az ábra az ügyfélkapu használatával való összefüggést mutatja, de hasonló eredményekre jutottunk az egyéb ismeretek (pl. Internet, Word, Excel, stb.) használatával kapcsolatosan is egy - egy százalékpont eltérésekkel. A legjellemzőbb válasz az elektronizálás során az elektronikus és papír alapú eljárások párhuzamos alkalmazása, mely az elektronikus eljárások biztonságával kapcsolatos óvatosságra utal. Az eljárások teljes elektronizálását a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal munkatársai javasolták az elektronikus rendszerre való teljes áttéréssel.

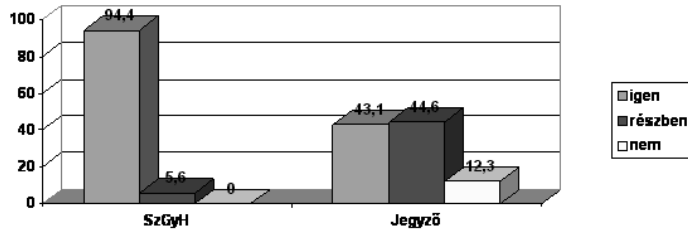
A hatóságok véleményét is megkérdeztük az ellenőrzés elektronizálásáról. (7. ábra)



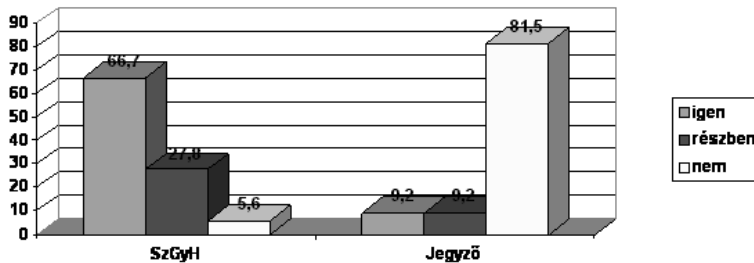
7. ábra. Ellenőrzés elektronizálásának szándéka a hatóság típusa szerint (%).

Ha a kérdésre adott választ megvizsgáljuk, akkor nem meglepő, hogy az elektronikus ügyintézéshez szükséges feltételek közel 90%-át megteremtő szociális és gyámhivatalok inkább preferálják az ellenőrzés elektronizálását.

A továbbiakban arra kérdeztünk rá, hogy az általuk, elsősorban az ellenőrzéshez, szükségesnek vélt technikai eszközök rendelkezésre állnak-e. A válaszok alapján a leginkább biztosított eszköz a számítógép (92%), az adathordozó (46%) és a hivatali gépjármű (54%). (8. és 9. ábrák)



8. ábra. Gépkocsi használata az eljárások során.(%)



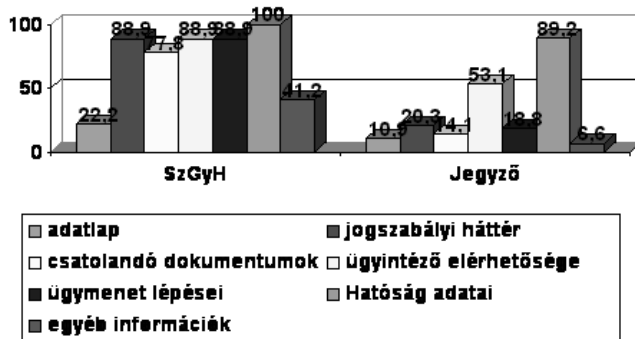
9. ábra. Hordozható számítástechnikai (laptop) eszközök használhatósága az eljárás során.(%)

Az ábrákból és a feldolgozott adatokból jól látható, hogy az előzetes feltételezésnek megfelelően a szociális és gyámhivatalok tárgyi eszközökkel való ellátottsága nemcsak a gépkocsi és laptop esetében jobb, hanem a feladat ellátást segítő egyéb eszközök (mobiltelefon, fényképezőgép, személyi számítógép, diktafon, hordozható nyomtató) is jóval nagyobb számban biztosítottak.

Előzetesen azt feltételeztük, hogy a hivatalok működési engedélyezési eljárása során az 1. elektronikus szint valósul meg, vagyis honlapjukon keresztül tájékoztatást nyújtanak az ügyfeleknek a hivatalukról, az elérhetőségükről, az ügymenetről,

a vonatkozó jogszabályokról, szükséges dokumentumokról.

A kérdőívben erre a gyakorlatra is rákérdeztünk. A válaszok alapján a hivatalok 91%-a ad tájékoztatást a szervezetéről és elérhetőségéről, azonban már csak 59% közli az eljáró ügyintéző elérhetőségét. A hatóságok kevesebb, mint fele ad tájékoztatást az ügymenetről (45%), a jogszabályi háttérrel (40%) és még kevesebb a csatolandó dokumentumokról (33%). Mindösszesen a válaszadók 13%-a tesz közzé általa szerkesztett adatlapot. (10. ábra)

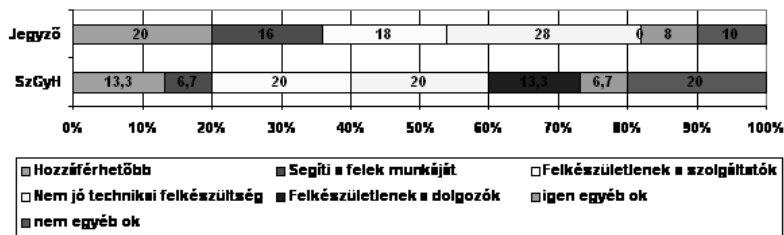


10. ábra. Elektronikusan közzétett információk az eljáró hatóságok között.

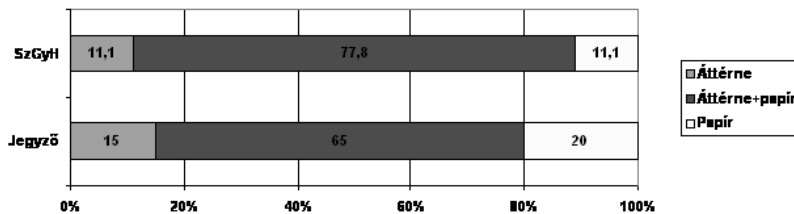
A válaszok alapján téves volt az a feltételezés, hogy a hivatalok az első elektronikus szint követelményeit megvalósítják. Jelentős különbség van a két engedélyező hatóság között. A szociális és gyámhivatalok közel 90%-ban közzé teszik az adatokat (ez alól az adatlap kivétel). Közel azonos arány csak a hatósági adatok publikációjánál található. A feltételezés jogszabályi kötelezettségen alapult. 2009. október 1-jén lépett hatályba a 2008. évi CXI. törvény, mely többek között a Ket. elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos szabályait módosította. A törvény 28/B. § (2) bekezdése szerint, ha törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogosult elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, kivéve, ha az adott kapcsolattartás tekintetében nem értelmezhető. A módosítás a hatóság és az ügyfél közötti elektronikus kommunikáció megvalósulását kívánja létrehozni. Ehhez a hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy szolgáltatásaikat az ügyfélkapun keresztül, vagy elektronikus aláírás felhasználása útján el lehessen érni. Emellett a honlapjukra feltöltött elektronikus tájékoztatáson kívül a tőlük elvárható legszélesebb körű segítséget meg kell adniuk ügyfeleik részére az ügyek minél hatékonyabban történő elintézése érdekében (közzé kell tenni az ügyintéző nevét, hivatali elérhetőségét, ügyfélszolgálat elérhetőségét, ügyintézés határidejét, stb.). A Ket. 164. § (1) bekezdése szerint a hatóság és a 38/A. § szerinti közreműködő hatóság az elektronikus információszabadságról szóló törvényben meghatározott közérdekű adatokat

- a (2) és (3) bekezdésben foglaltakkal - az ott meghatározottak szerint teszi közzé elektronikusán.

Felmértük a hatóságok elektronikus eljárás bevezetésével kapcsolatos véleményét is. Arra a kérdésre, hogy áttérne az elektronikus ügyintézésre, vagy a papíralapú ügyintézészt preferálná, vagy mindkettőt alkalmazná, csak a 72 válaszadó 14%-a állította, hogy jobb, hozzáférhetőbb az elektronikus ügyintézés, ezért áttérne arra és azt alkalmazná. Azok a válaszadók, akik lehetőséget adnának a papíralapú ügyintézésre továbbra is, vagy csak azt használnák (80%). Válaszukat azzal indokolták, hogy részben a fenntartók, részben maguk a hatóságok sincsenek felkészülve az elektronikus kapcsolattartásra. (11. és 12. ábra)



11. ábra. Elektronikus eljárással kapcsolatos vélekedések hatóságok típusai szerint (%)

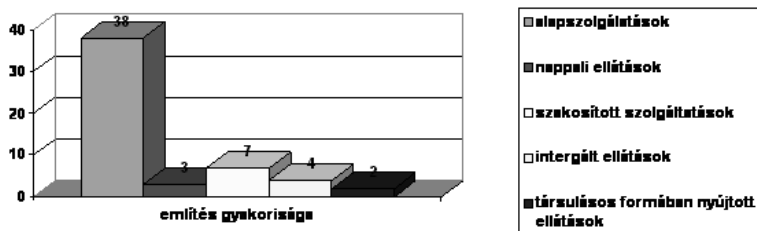


12. ábra. Elektronikus eljárással kapcsolatos vélekedések az eljáró hatóságok szerint (%)

V. A hatóságok által feltárt problémák

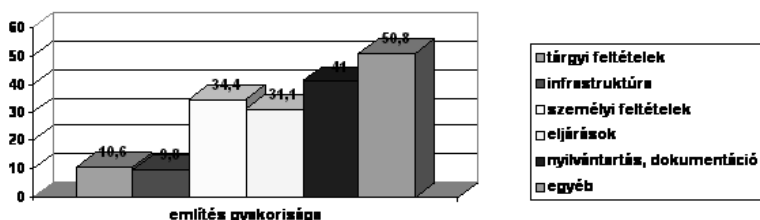
Feltettük azt a kérdést is, hogy milyen problémákkal találkozhatnak az engedélyező hatóságok. A válaszok alapján valószínűleg jelenleg is több olyan intézmény/szol-

gáltató működik, akik nem felelnek meg az összes jogszabályi feltételnek. (13. ábra)



13. ábra. Mely szolgáltatástípusoknál találkozott a legtöbb problémával? (esetszám)

Az alapszolgáltatások működése során tapasztalat problémák több okra is visszavezethetők. Legkézenfekvőbb ok nyilvánvalóan a vizsgált szolgáltatások nagyobb száma, de ok lehet az új szolgáltatások megjelenése, illetve ezek nem megfelelő feltételrendszere is, finanszírozási nehézségek, illetve a jogszabályok folyamatos változása. (14. ábra)



14. ábra. Milyen problémákkal találkozott az ellenőrzések során? (említés gyakorisága szerint %)

A 14. ábrából jól látható, hogy nem szűkíthető le néhány problémára a kérdés. A válaszadók fele egyéb okokat nevezett meg a személyi feltételek, a nyilvántartás, dokumentáció hiányosságai mellett. Az egyéb okok között szerepel például a térítési díjak nem megfelelő megállapítása. Szintén az egyéb kategória tartalmazza azokat a válaszokat, mely szerint a fenntartók nem rendelkeznek kellő jogszabályi ismerettel, ezért nem teljesítik megfelelően a követelményeket.

Megoszlanak a válaszok abban a kérdésben, hogy a hiányosságok felszámolását hogyan ellenőrzik a hatóságok. Következő soros ellenőrzés alkalmával (43%),

utóellenőrzéssel a helyszínen (39%), dokumentumok bekérésével (48%), fenntartói nyilatkozat alapján (52%). A válaszok eloszlása közel azonos, mely visszavezethető arra, hogy a jogszabályokban nem található erre nézve szabályozás. Az ellenőrzés során leginkább az intézményvezetőtől és a fenntartótól kérnek tájékoztatást.

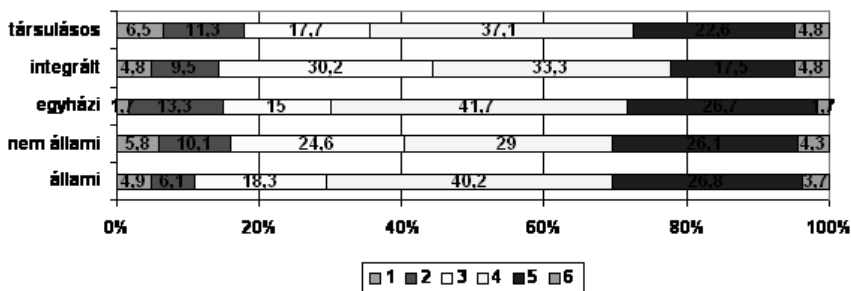
Az ellenőrzést jellemzően egy (55%), de legfeljebb két fő végzi (23%).

A válaszadók több mint fele nyilatkozott úgy, hogy nincs elég idő az alapos vizsgálat elvégzésére (52%). Indokként az osztott munkakört jelölték meg. Az ellenőrzés időtartamát tekintve jellemzően egy nap (74%) szükséges a helyszíni ellenőrzéshez.

A válaszadók közel negyede a teljes vizsgálat lefolytatására 5 napnál többet fordít. Ha összevetjük a választ a válasszal, hogy az ellenőrzéseket jellemzően a helyszínen végzik vélhetően a jegyzőkönyvek készítése vesz jelentősebb időt igénybe.

A válaszadók többsége (79%) használ szempontsort, ebből 54% használja az FSZH által készített útmutatót.

Likert skálával vizsgáltuk azt, hogy az ellenőrző hatóságok tapasztalatai alapján a fenntartók által nyújtott szolgáltatások színvonala emelkedett vagy sem. (15. ábra)



15. ábra. Az ellenőrzést követően a szolgáltatások színvonala emelkedett (%) (Ahol az egy az egyáltalán nem ért egyet, a hat a teljesen egyetért értéket jelenti)

A válaszok alapján a színvonal minden típusú fenntartónál emelkedett, de inkább kisebb mértékben.

Megvizsgáltuk, hogy a munkatársak szükségesnek tartanák-e egységes képzés kidolgozását az ellenőrzések hatékonysága érdekében. A válaszadók 93%-a vélekedik úgy, hogy segítené munkájukat. Ezzel összefüggésben arra is rákérdeztünk, hogy elégségesnek tartják-e az ellenőrzés szabályanyagát. A válaszadók 70%-a nem tartja annak.

Arra a kérdésre, hogy szükséges-e egységes eljárási gyakorlat, megoszlanak a vélemények, már csak a válaszadók 54%-a tartja szükségesnek.

A válaszok alapján nem rajzolódik ki egységes álláspont abban a tekintetben, hogy esetlegesen egy központi hatóság irányítása alatt egységes ellenőrzési gyakorlat bevezetését szükségesnek tartanák, vagy inkább szeretnék a hatóságok saját szempontjaik szerint az ellenőrzési feladataikat elvégezni.

VI. Összegzés

A felmérés eredményei a következők voltak:

- Az önkormányzatnál dolgozó munkatársak az engedélyezéssel és ellenőrzéssel kapcsolatos feladataikat többségében kapcsolt munkakörben végzik. A munkájukhoz szükséges tárgyi feltételek kevésbé biztosítottak, mint a szociális és gyámhivatalok esetében. Mivel jellemzően egy fő végzi a feladatot, esetükben fontos szerepe lenne a képzéseknek és a közigazgatási hivataloktól kapott segítségnek. Egyik hatóság esetében sem jellemző a munkaerő-vándorlás, és mindkettőnél hasonló arányban foglalkoztatnak szakképzett munkaerőt.
- Az elektronikus ügyintézés terén a szociális és gyámhivatalok inkább megvalósították a jogszabályi követelményeket, mint a városi jegyzők, és ezzel összefüggésben jobban preferálják az egyes eljárások elektronikussá tételét. Ugyanakkor mindkét hatósági típus bizonytalan az elektronikus eljárással kapcsolatban.
- Az engedélyezési eljárás szabályozásával kapcsolatban általános elvárásnak és kívánalomnak tekinthető az eljáró hatóságok azon igénye, hogy a jogszabályi módosításokat követően egységesebb, gyorsabb, kiszámíthatóbb legyen az eljárás, megfelelően ezzel - a fenntartók, szolgáltatók, illetőleg a szolgáltatást igénybe vevő ellátottak szempontjából is rendkívül fontos - jogbiztonság elvének.
- Egységes a vélekedés, hogy az engedélyezési eljárás egyszerűsítését, gyorsítását az elektronizálás magasabb szintje (is) jelentheti, amelynek feltétele azonban egyrészt a tárgyi és személyi feltételrendszer javítása, másrészt a jogszabályi környezet megfelelő módosítása. A felmérésben megkérdezettek tekintélyes részének véleménye szerint az elektronikus eljárás bevezetésének technikai feltételei, sem az engedélyező hatóságok, sem pedig a fenntartók esetében nem állnak fenn, továbbá jelentős százalékuk véli úgy, hogy a feltételek csak részben biztosítottak.
- Az elektronikus eljárásra való áttérés alapjai, a résztvevő fogadókészsége a jelenlegi rendszerben és gyakorlatban is megvannak, azonban a teljes áttéréshez tekintélyes fejlesztésekre lenne szükség. Ennek legfontosabb előfeltételének az eljárások egységesítése, az átláthatóbb, stabilabb jogi szabályozás tekinthető.

- Az ellenőrzések alapján a hatóságok továbbra is tapasztalnak hiányosságokat jellemzően az alapszolgáltatások esetében. A jogszabályok nem kellő ismerete miatt főleg az eljárások és a dokumentációs rend, a nem megfelelő adminisztrációt nevezik meg hibaként. A személyi feltételek nem megfelelő biztosítása is probléma. A hiányosságok oka lehet a vizsgált szolgáltatások nagyobb száma, de ok lehet az új szolgáltatások megjelenése, illetve ezek nem megfelelő feltételrendszere, finanszírozási nehézségek, illetve a jogszabályok folyamatos változása is.
- A hatóságok nagyobb jogbiztonságot várnának, a munkájuk segítéseként fontosnak tartják a szakmai anyagok megjelentetését (jelenleg a gyakorlatban főleg az FSZH anyagait használják), illetve fórumok, képzések tartását, de a válaszok alapján nem olyan egyértelmű, hogy szeretnék ha a munkájukat direkt módon irányítanák.

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal 2010. évi adatai szerint 281 kijelölt városi jegyző végez szociális és/vagy gyermekjóléti ellenőrzési feladatokat, a kiadott működési engedélyek száma összesen 7080 db (2008. évben 6140 db). A társadalmi és jogszabályi változások következtében szinte folyamatos ezen engedélyeknek a módosítása, felülvizsgálata, illetve az engedélyek alapján a működés ellenőrzése.

A felmérés eredményei alapján valóban indokoltnak tűnik a feladatok centralizációja, hiszen a kormányhivatalok részeként működő szociális és gyámhivatalok jobb személyi és tárgyi feltételekkel rendelkeznek, valószínűleg hatékonyabb lesz a feladatellátás, mivel jellemzően nem osztott munkakörökben végzik feladataikat, és a joggyakorlat is egységesebbé válik, hiszen a hatóságok száma jelentősen csökken.

Véleményem szerint azonban a hatáskör elvonásnak lesznek negatív következményei is:

- A szociális és gyámhivatalokban jelentős mértékű létszámfejlesztés szükséges, együttesen a tárgyi feltételek biztosításával. Jelenleg több mint 400 fő végzi azt a tevékenységet, amelyet a 19 szociális és gyámhivatal végez 2011. július 1-től.
- A szociális és gyámhivatalok jelenleg is leterheltek, az engedélyezési eljárások sok esetben elhúzódik, az ellenőrzési feladatok sem teljesülnek teljes mértékben. Egyéb feladataik ellátása pl.: tájékoztatók tartása, felkészítés jogszabályi változásokra, stb. sem teljesül maradéktalanul.
- Az önkormányzat (illetékes városi jegyző szerinti településen) az engedélyezések következtében napi kapcsolatban áll a területükön szolgáltatást nyújtókkal, intézményt fenntartókkal (nem állami és egyházi fenntartók együttesen). Az ellenőrzések kapcsán személyes tapasztalatok, ismeretek, benyomások alakulnak ki és állnak rendelkezésre. Ez segíti az önkormányzat munkáját a személyes gondoskodást nyújtó ellátások, illetve az ehhez kapcsolódó egyéb feladatok (pl. szociális kerekasztal) szervezésében. A jogszabály változtatás

hatására az önkormányzat területén működő szolgáltatók megismerése nehezebb lesz.

- A kijelölt városi jegyzők tapasztalatukkal, ismereteikkel számos esetben segítik a település és a kistérség településeinek munkatársait.

Az elmúlt 17 évben folyamatosan növekedtek az önkormányzatok szociális és gyermekjóléti/gyermekvédelmi szolgáltatási és hatósági igazgatási feladatai. Jelen-tős részük megfelelő anyagi erőforrás hiányában nem volt képes, és ma sem tudja teljes mértékben ellátni azokat. A jelenlegi kormányzati törekvések alapján az önkormányzatokkal szemben az állam szabályozó és ellenőrző funkciójának a megerősítése történik a végrehajtott centralizációs lépések által. Ez látszólag kedvezően érinti az önkormányzatokat, hiszen csökkenek a feladataik. Számomra azonban fontos kérdés, hogy az önkormányzatoknak a jövőben milyen szerepet szánunk a helyi jóléti ellátások biztosításában. Az önkormányzatiság a jövőben is garancia kell legyen ahhoz, hogy az állampolgárok hozzájussanak a megfelelő minőségű szolgáltatásokhoz, ehhez azonban az szükséges, hogy az önkormányzatoknak legalább a szükségleteket felmérő, koordináló, szervező szerepe megmaradjon.

Hivatkozott jogszabályok

1. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény.
2. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.
3. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendeletet.
4. A szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet.
5. A gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

... ● ...

Krizsai Anita: Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal, Szociális Osztály