

Paradigmaváltás a szakosított szociális ellátások területén Hajdú-Bihar megyében

Verdó György

Debreceni Egyetem Agrár- és Gazdálkodástudományok Centruma
Mezőgazdaság-, Élelmiszertudományi és Környezetgazdálkodási Kar
verdo.gyorgy@gmail.com

ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmány megpróbál választ keresni arra, hogy már működő, gyakorlati példán keresztül megoldási lehetőséget kínáljon az előregező társadalom által támasztott, a szakosított szociális ellátó rendszerre nehezedő költségvetési nyomás enyhítésére. A gyökeres szerkezeti, és szervezeti átalakítás nyomán fenntartható pályára lehet állítani a települési, és megyei önkormányzatok fenntartásában működő bentlakásos szociális intézményeket, és ezzel egy időben jelentős megtakarítás realizálható a központi költségvetés számára.

Kulcsszavak: szociális intézményi átszervezés, fenntartható fejlődés, költségvetési megtakarítás

SUMMARY

This paper tries to find the answer through an already working practical example how to save money on the social supporting system maintained by an elderly society. With the help of basic structural and organizational rearrangement, the social institutions, run by settlements and local governments, can be helped to run better and gain savings at the same time.

Keywords: reorganization of social institutions, sustainable development, financial savings

HAJDÚSÁGI SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÓ NONPROFIT KORLÁTOLT FELELŐSSÉGŰ TÁRSASÁG

A Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzati szociális ellátórendszer intézményi struktúrája 1997-től gyökeresen átalakult. A szociális intézményrendszer modellértékű átszervezését követően a társaság mint fenntartó Hajdú-Bihar megye „hajdúsági” területi egységét fedi le földrajzi szempontból (*Hajdúnánás, Balmazújváros, Mikepércs, Nyíradony*), ezért a cégforma-váltás mellett ez a területi lefedettség a társaság nevében is megjelenítésre került. A Társaság 1996. december 15-én alakult, és 1997. január 1-jén kezdte meg működését Hajdúnánási Humán Szolgáltató Otthon Közhasznú Társaság néven. A társaságot a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat, mint egyszemélyes tulajdonos hozta létre.

A Közhasznú Társaság 2001. november 26-tól a 4080 Hajdúnánás, Fürdő u. 1. szám alatti székhelyén és egy telephellyel (4080 Hajdúnánás, Magyar u. 46.) működött 2007. szeptember 6-ig. A Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat, mint tulajdonos úgy döntött, hogy 2007. szeptember 6-án a HAHUSZO Hajdúnánási Humán Szolgáltató Otthon Közhasznú Társaságba beolvassza az ugyancsak általa alapított Nyíradonyi Ápolási Otthon Közhasznú Társaságot. Ezt követően 2008. március 1-jével a balmazújvárosi és a mikepércsi szociális intézményeket is egyesítette a Kht-val. Ennek következtében a HAHUSZO Kht. három fiókteleppel bővült, majd 2009. május 29-től a fenntartó neve megváltozott, ekkor vette fel a *Hajdúsági Szociális Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság* nevet és ettől kezdve nonprofit kft-ként végzi munkáját.

A STRUKTÚRAVÁLTÁS JOGI KÖRNYEZETE

A helyi önkormányzatokról szóló módosított 1990. évi LXV. törvény 91. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségnek eleget téve a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat Közgyűlése 125/2007. (V. 31.) MÖK határozatával elfogadta a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat (a továbbiakban: megyei önkormányzat) 2007–2010 közötti időszakra vonatkozó gazdasági programját (a továbbiakban: gazdasági program), amely a közgyűlés 264/2007. (X. 26.) MÖK határozatával bővítésre került az egyes feladatok megvalósítását biztosító projektek meghatározásával.

Az előzőekben jelzett dokumentum áttekintette a gazdasági programban meghatározott eszközrendszert abból a szempontból, hogy az hogyan szolgálta a gazdasági program megvalósulását a megyei önkormányzat pénzügyi helyzete, költségvetése, partnerségi kapcsolata, vagyongazdálkodása, informatikai fejlesztése kapcsán. Az eszközrendszer mellett, a célrendszer felvázolása során a fejlesztési és szakmai-intézményi (közművelődési, ifjúsági, közoktatási, egészségügyi, gyermekvédelmi, szociális) megközelítése alapján megtörtént az értékelés, amely arra kereste a választ, hogy honnan hová jutott el a megyei önkormányzat az intézményrendszerével együtt.

A gazdasági program céljai megvalósításának egyik legfőbb eszköze a 2007–2010 közötti időszakban a megyei önkormányzat és intézményei számára elérhető Európai Unió és hazai pályázati források elérésére irányuló pályázati tevékenység volt. Erre tekintettel a gazdasági programban meghatározott átfogó feladatok teljesítését az egyes pályázati forrásokhoz való hozzáférhetőség határozta meg. A fenti időszakban megvalósítani tervezett projektekhez, pályázatokhoz szükséges önerőt a megyei önkormányzat éves költségvetési biztosították.

A megyei közgyűlés 2008-ban a lakossági igényeket, szükségleteket és a szociális intézményrendszer sajátosságait figyelembe véve elfogadta a szociális szolgáltatás tervezési koncepció felülvizsgálatát. A cél az volt, hogy a szociális szolgáltatásoknak egy olyan rendszere jöjjön létre, ahol a minőségi szolgáltatások középpontjában az egyén áll, amely összehangoltan működik és lefedi a szociális szükségleteket. A megyei szinten újragondolt szakosított szociális ellátórendszer átalakításakor a program kidolgozói figyelembe vették a fejlesztés irányait illetően a korszerű szervezeti integráció megvalósulását, a meglévő szolgáltatások szakmai feltételeinek és színvonalának emelését, valamint a dolgozók szakmai felkészültségének növelését. Ilyen előzmények után a területi kiegyenlítődség, a szakmai és finanszírozási szempontok figyelembevételével a személyes gondoskodást nyújtó intézmények működésének összehangolása eredményeként megtörtént a szociális ellátórendszer átalakítása 2007–2008-ban.

A Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (*a továbbiakban: szociális törvény*) 120. és 121. §-ai alapján ellátási szerződést kötött az általa alapított szociális ellátást nyújtó nonprofit gazdasági társaságokkal a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 70. § (1) bekezdés b) pontja és a szociális törvény 88. § (1) bekezdés a) és b) pontjainak előírásai szerint kötelező szakosított szociális feladatainak biztosítására.

A Bihari Nonprofit Kft. és a *Hajdúsági Nonprofit Kft.* az ellátási szerződések alapján évente beszámolnak az alapító önkormányzatnak a szerződésben vállalt és elvégzett szakmai tevékenységekről. A szociális intézmények vonatkozásában a szociális törvény és a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (*továbbiakban: SzCsM rendelet*) alapján a fenntartó feladata az intézmények működési feltételeinek javítása, az integrált, szakszerű gondozás feltételeinek megteremtése, minőségi szolgáltatási rendszer kialakítása, valamint az európai uniós normáknak való megfelelés biztosítása.

A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 365. § (3) bekezdése értelmében 2009. évben a társaságok átalakítására, vagyis formaváltásra volt szükség, így a közhasznú társaságok 2009. július 1-től nonprofit korlátolt felelősségű társaságként működnek tovább.

A szociális intézményrendszer átszervezését követően a társaságok mint fenntartók Hajdú-Bihar megye két nagy területi egységét fedik le, a *hajdúsági* és a *bihari* részt. Ezért indokolt volt a cég-formaváltás mellett ezt a területi lefedettséget a társaságok nevében is megjeleníteni. A DERMÁK NKft. elnevezése Bihari Szociális Szolgáltató Nonprofit Kft-re, míg a HAHUSZO NKft., *Hajdúsági Szociális Szolgáltató Nonprofit Kft-re* módosult.

AZ ÚJ KÖZHASZNÚ TÁRSASÁG JOGÁLLÁSA, FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

Jogállását tekintve Hajdúsági Szociális Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság önálló jogi személy, nonprofit korlátolt felelősségű társaság. A társaság közvetlen politikai tevékenységet nem folytat, szervezete pártoktól független és azoknak anyagi támogatást nem nyújt. Az új működési keretek között átalakult a gazdasági társaságot a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat Közgyűlése által megválasztott ügyvezető képviseli.

Feladat- és hatáskör

A Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat Közgyűlése által elfogadott alapító okiratban, ellátási szerződésben, továbbá a Hajdúnánás Város Önkormányzatával kötött együttműködési megállapodásban meghatározottak alapján a társaság feladata a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény és az ahhoz kapcsolódó jogszabályokban szabályozott személyes gondoskodás körébe tartozó ellátások biztosítása az általa működtetett és fenntartott intézmények útján.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény – nem állami – fenntartójának feladat- és jogköre (Szt. szabályai szerint):

- A társaság mint fenntartó köteles biztosítani a szociális intézmények folyamatos működésének feltételeit.
- Meghatározza az intézményi térítési díjat.
- Az intézmények vezetői és alkalmazottjai tekintetében gyakorolja a munkáltatói jogokat.
- Kikéri az ellátottak országos érdek-képviselői szervezete területileg illetékes szervének véleményét az intézmények működését érintő lényeges döntés meghozatala előtt. Lényeges döntéshozatalnak minősül különösen az intézmény megszüntetése, az intézményi típus, forma megváltoztatása.
- Gondoskodik az intézmények szervezeti és működési szabályzatának, szakmai programjának, szakosított ellátást nyújtó intézmény esetében házirendjének elkészítéséről.
- Biztosítja az intézmény gazdálkodásának és működésének törvényességét.
- Gondoskodik a szakemberek képzéséről, továbbképzéséről.

Az intézmények számára meghatározott feladatoknak és hatásköröknek az intézmény szervezeti egységei, munkavállalói közötti megosztásáról az intézményvezetők gondoskodnak, a szervezeti és működési szabályzatában foglaltak szerint. A feladatellátás során a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény és a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I.7.) SzCsM. rendelet szabályait kell a szociális alapszolgáltatás, illetve szakellátás területén alkalmazni. A feladatok és hatáskörök megosztása nem lehet ellentétes a jogszabályok és a fenntartó által

az intézmény egyes szervezeti egységeire, vezetőire és munkavállalóira kötelezően előírt feladatokkal, hatáskörökkel.

A Hajdúsági Szociális Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság – mint intézményi fenntartó – az alábbi pénzügyi források biztosításával látja el a személyes gondoskodás körében tartozó ellátásokat:

- állami normatíva,
- kötött felhasználású támogatás - kiegészítő támogatás egyes szociális feladatokhoz,
- intézményi térítési díj,
- alapítói támogatás - önkormányzati támogatások,
- egyéb bevételek (*adományozás, ajándékozás, öröklés, üzleti tevékenységből származó bevétel stb.*).

A társaság gazdasági működése

Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a nonprofit gazdasági társaság, mint működési forma célszerű és finanszírozható a szociális feladatok ellátásában. A társaság közhasznú tevékenysége ellátásának elősegítése érdekében, kiegészítő jelleggel üzletszerű gazdasági tevékenységet is folytathat (étkeztetés, mosatás, takarítás), de a tevékenységből származó nyereséget kizárólag a közhasznú feladat ellátására fordíthatja.

Az átszervezést követő időszakban a nonprofit gazdasági társaságok működési kiadásait az önkormányzat fokozatosan egyre kevesebb összeggel egészíti ki, jelenleg 6–7% arányban, amely más megyékhez képest (30–40%) lényegesen alacsonyabb összeg. Nagymértékben nehezítették a társaságok költségghatékony, gazdaságos működését a jogszabályváltozásokból eredő normatíva és térítési díj bevételek kiesései.

A szociális feladatokat ellátó nonprofit gazdasági társaságok bevételeiket átgondolt, kiadásait megtakarítás szemléletű üzleti tervezéssel, vállalkozási tevékenységből származó bevétellel tudják kiegészíteni. További megtakarítást tudunk elérni az áruk és a szolgáltatások közbeszerzési eljárással történő beszerzései eredményeként. Megtakarítást jelentett a technikai létszám csökkentése és a takarítás, mint szerződéses szolgáltatás beszerzése. Pályázati források felhasználásával szakmai és tárgyi fejlesztéseket hajtottunk végre. Ennek eredményeként javítottuk a kötelező szolgáltatások és tevékenységek színvonalát.

A szociális feladatokat ellátó nonprofit gazdasági társaság bevételeiket átgondolt, megtakarítás szemléletű üzleti tervezéssel, vállalkozási tevékenységből származó bevétellel tudja kiegészíteni. További megtakarítást tudunk elérni az áruk és a szolgáltatások közbeszerzési eljárással történő beszerzései eredményeként, illetve a gyógyszer és a gyógyászati segédeszközök beszerzésének központosításával. További megtakarítást jelent a technikai létszám csökkentése 2009. szeptember 1-jétől a takarítási feladat szerződéses szolgáltatás formában történő kiszervezése. A közbeszerzési eljárás során fő szempont volt, hogy telephelyenként 2 fő takarító átvétele megtörténjen.

Pályázati források felhasználásával szakmai és tárgyi fejlesztéseket hajtottunk végre. További kiegészítő forrásként hasznosítható az alapellátásból származó bevétel. Ennek eredményeként javult a kötelező szolgáltatások és tevékenységek elfogadható színvonala. A nonprofit intézmények üzleti tevékenységet is végeznek, melyre a nonprofit korlátolt felelősségű társasági forma lehetőséget ad (pl. bérmosás egészségügyi intézmények, házi orvosok, szakrendelések számára; intézményen kívüli étkezés biztosítása magánszemélyeknek és más vállalkozásoknak).

A szociális feladatokat ellátó nonprofit Kft.-k tevékenységéhez a pénzügyi fedezetet az állami normatív támogatás, a megyei önkormányzat által folyósított működést kiegészítő támogatás, az ellátottak által befizetett térítési díjak, a finanszírozási szerződéssel ellátott feladatokra biztosított támogatások, illetve az üzleti tevékenységből származó bevételek biztosították. A szociális szakellátásban a feladatok és a hozzá biztosított források között jelentős különbség van. Az intézmények ezért továbbra is a megyei önkormányzat normatívát kiegészítő támogatása mellett tudnak működni.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a kiszervezés sikeresnek mondható mind gazdaságilag, mind szakmailag egyaránt. Az elért fontosabb eredmények a következők:

- A megye által az intézmények részére biztosított működést kiegészítő támogatás jelentősen csökkent, amely 2009-ben csupán a Kft. összköltségének 6 %-át tette ki.
- A nonprofit kft.-ben való működés sokkal rugalmasabb gazdálkodást, tervezést és irányítást biztosít a korábbi költségvetési formához képest. Az egyes költségvetési sorok átjárhatóak, bővíthetők, a források rugalmasan átcsoportosíthatóak az esetlegesen felmerült helyzetek megoldása érdekében.
- Közvetlenebb és gyorsabb a kommunikáció az intézmények és a fenntartó között, így gyorsabb reagálási lehetőséget biztosít egy esetleges probléma megoldása érdekében. Az egyes tevékenységek folyamatainak felülvizsgálata, eredményeinek ellenőrzése rendszeres, így biztosított az azonnali visszacsatolás, korrekció a zavartalan működés érdekében.
- A társasági formában való működés lehetőséget ad üzleti tevékenység folytatására, szükség szerinti bővítésére.
- A tevékenységi forma lehetőséget adhat arra, hogy a keletkező megtakarítás visszaforgatásra kerüljön, így fejlesztve a szociális ellátás minőségét.
- A fenntartó részéről szorosabb ellenőrzést tesz lehetővé gazdasági és szakmai szempontból is.

Önkormányzati támogatások

A tevékenységünkhöz a pénzügyi fedezetet az állami normatív támogatás, a megyei önkormányzat által folyósított működést kiegészítő támogatás, az ellátottak által befizetett térítési díjak, a finanszírozási szerződéssel ellátott feladatokra biztosított támogatások, illetve az üzleti tevékenységből származó bevételek biztosították. A társaságunk bevételeiket átgondolt, megtakarítás szemléletű üzleti tervezéssel és pályázatok benyújtásával tudta kiegészíteni. A szociális szakellátásban a feladatok és a hozzá biztosított források között jelentős különbség van. A fenntartott intézményekben elsősorban az ellátás megőrzése a cél. Az intézmények ezért továbbra is a megyei önkormányzat normatívát kiegészítő támogatása mellett tudnak működni. A megyei önkormányzat 2009. évben a társaságok működési költségeit 6–6 % arányban egészítette ki, amely a feltételek mellett – csökkenő tendenciát mutatva – 2008-ben 50,5 millió, 2010-ben pedig 33,4 millió Ft volt (Hajdúsági Szociális Nonprofit Kft. 2008 és 2009 évi beszámolója).

Odafigyeléssel és ésszerű, takarékos gazdálkodással az intézményeknek sikerült fenntartani a szakmai munka az ápolás gondozás megszokott színvonalát. Az intézmények fő célja, hogy az ellátottak minél kisebb arányban érezzék a válság okozta átmeneti terhek súlyát (1. táblázat).

1. táblázat

Támogatások megoszlása (2005–2010)

	Állami támogatás(1)	Kiegészítő támogatás(2)	Összes támogatás(3)
2005			
Idősek Otthona és Fogyatékosok Rehabilitációs Intézete – Balmazújváros-Nagyhát(4)	158 768	60 389	219 357
Idősek Otthona – Mikepércs(5)	181 821	46 225	228 045
2006			
Balmazújváros-Nagyhát(6)	155 239	44 093	199 332
Mikepércs(7)	141 295	51 359	192 654
2007			
Balmazújváros-Nagyhát(6)	150 789	46 744	197 533
Mikepércs(7)	141 912	64 157	206 160
2008			
Balmazújváros-Nagyhát(6)	0	0	0
Mikepércs(7)	0	0	0
2009			
Balmazújváros-Nagyhát(6)	0	0	0
Mikepércs(7)	0	0	0
2010			
Balmazújváros-Nagyhát(6)	0	0	0
Mikepércs(7)	0	0	0

Forrás: Saját szerkesztés.

Table 1: Distribution of supports, 2005–2010

State support(1), Additional support(2), All supports(3), Retirement and rehabilitation home for people with disabilities(4), Retirement home Mikepércs(5), Balmazújváros-Nagyhát(6), Mikepércs(7)

ÖSSZEGRÉS

A Hajdú-Bihar megyei tapasztalatok alapján elmondható, hogy az önkormányzati szociális intézmények gazdasági társaságokká történő átszervezése a szakmai és a gazdaságos működés tekintetében hatékony volt. A normatív állami finanszírozás folyamatos csökkenése ellenére a gazdasági társaságok a közbeszerzések és vállalkozási bevételek, valamint az átgondolt költségvetési gazdálkodás eredményeként egyre kevesebb önkormányzati kiegészítő támogatással tudnak működni. Ezt támasztja alá az a tény, hogy 2005-ben az intézmények átszervezése előtt 369 millió Ft önkormányzati kiegészítő támogatással tudta az önkormányzat az intézményeit működtetni, addig 2010-ben a gazdasági társaságok csak 143,4 M Ft önkormányzati kiegészítő támogatást kapnak. Ennek ellenére a szervezeti struktúra átalakítása nyomán az intézményi működés hatékonyságának javulásával, a rendelkezésre álló erőforrások átcsoportosításával és okszerűbb felhasználásával a szociális ellátás feltételrendszerei az érintett intézményekben nem romlottak, a minőségi ellátás területén a fenntartható fejlődést sikerült biztosítani.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A publikáció elkészítését a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0024 számú projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

IRODALOM

- Hajdúsági Szociális Nonprofit Kft. 2008 és 2009 évi beszámolója
125/2007 (V.31.) MÖK: A Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat 2007–2010 közötti időszakra vonatkozó gazdasági programjának elfogadása. Önkormányzati Hírek. 2007. 6: 504–564.
264/2007 (X.26.) MÖK: A Megyei Önkormányzat gazdasági programjának bővítése. Önkormányzati Hírek. 2007. 10: 1128–1129.
1990. évi LXV törvény – a helyi önkormányzatról.
1993. évi III. törvény – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról. Magyar Közlöny. 1993. 8.
1/2000. (I.7.) SzCsM rendelet – a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről. Magyar Közlöny. 2. 1: 11–55.
2006. évi IV. törvény – a gazdasági társaságokról.