

MÓDSZERTAN
A TÁMOGATOTT LAKHATÁS
FENNTARTHATÓSÁGI ÉS
KÖLTSÉG-HATÉKONYSÁGI
ELEMZÉSNEK AZ
ELVÉGZÉSÉHEZ

A tanulmányt készítette: A Kézenfogva Alapítvány megbízásából
Kőnig Éva és Kovács Ibolya

A tanulmány
a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségért Közhasznú Nonprofit Kft.
megbízásából
„az intézményi férőhely kiváltási folyamat nyomon követő értékelése,
kutatás, mérés-értékelés, hatékonyság- és hatásvizsgálat –
az EFOP-1.9.1.- VEKOP–15-2016-00001 kódszámú –
kiemelt projekt” keretében készült

2017. november 16.

TARTALOM

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ.....	5
BEVEZETŐ	7
1. FOGALMI KERETEK.....	9
Fenntarthatóság.....	9
Költségek-bevételek elemzése.....	10
Költség-hatékonyság.....	11
2. KÖLTSÉGEK VIZSGÁLATI SZEMPONTJAI.....	12
Kiadási tételek.....	12
Költségek összehasonlítása.....	15
Kiadásokat befolyásoló tényezők	16
3. BEVÉTELEK VIZSGÁLATI SZEMPONTJAI	18
Költségvetési támogatás	18
Térítési díj	22

4. HASZNOK SZÁMBAVÉTELI LEHETŐSÉGEI 23

5. KÖLTSÉG-HATÉKONYSÁG VIZSGÁLAT MÓDSZEREI ÉS FELTÉTELEI.... 24

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A TÁRS projekt keretében került meghirdetésre „*az intézményi férőhely kiváltási folyamat nyomon követő értékelése, kutatás, mérés-értékelés, hatékonyság- és hatásvizsgálata*” elnevezésű közbeszerzés, amelynek kutatási témaköreiben szerepel a támogatott lakhatás fenntarthatósági (költség-hatékonysági) elemzése.

Jelen tanulmány a **módszertan kidolgozására** vonatkozik, amely keretet ad és megalapozza a fenntarthatósági és költség-hatékonyság elemzés elvégzését.

A **tanulmány egy vizsgálat sorozat első láncszeme**, amely felvázolja azt a módszertant, amit a következő feladatok elvégzésekor alkalmazni kíván, vagyis azt az alapot, keretet fekteti le, amelyre a fenntarthatóságra vonatkozó konkrét számszaki elemzések, illetve zárásként a javaslatok épülhetnek.

A módszertan tanulmánya 5 fő részből áll:

- 1.) Elsőként lefekteti azokat a **fogalmi kereteket**, amelyek meghatározzák, hogy milyen tartalommal bír a vizsgálat tárgya, jelen esetben a fenntarthatóság, a költségek-bevételek elemzése, a költség-hatékonyság, valamint ezek rész elemei.
- 2.) Másodsorban részletezi a **költségek vizsgálati szempontjait**, a **kiadási tételek** meghatározásakor az államháztartásról szóló törvény és annak végrehajtásáról szóló Korm. rendeletben szereplő elemi költségvetés sorait veszi alapul (integrált intézmények esetén különösen fontos a különböző szakfeladatok szerinti megoszlás). A **költségvetési bevételek** esetében tételesen tervezi megvizsgálni a központi költségvetésből származó támogatást, a lakók, valamint hozzátartozóik által fizetett térítési díjakat, az olyan működési bevételeket, amelyek szolgáltatásokból erednek (pl. fejlesztő foglalkoztatás termékeinek értékesítése, külsős személyeknek nyújtott étkeztetés), és az egyéb bevételeket (pl. a nem állami fenntartók esetén a fenntartói támogatások). Fontos szempont a **szöveges beszámolók elemzése is**. A költségeket a változások, különbségek számszerűsítése érdekében **négy szempont szerint hasonlítja össze** az érintett intézmények esetében (a kitagolás előtti intézményi költségvetések összevetése; intézményenként a kitagolás előtti és utáni – 2015. évi és a 2017. évi – költségvetés összevetése; a támogatott lakhatások fenntartási költségei között kimutatható-e eltérés intézményi szinten, illetve lakóegységenként; a kitagolási program keretében létrehozott és az un. „zöldmezős” támogatott lakhatások 2017. évi költségvetésének az összehasonlítása).
- 3.) Harmadsorban fontos a bevételek vizsgálati szempontjainak meghatározása, ezek nagyságrendjének, összetételének alakulása szintén a vizsgálat tárgyát képezi. A bevételeknek két meghatározó része van: a költségvetési támogatás és a térítési díj. Vizsgálatra kerül az is, hogy a támogatott lakhatás állami finanszírozása mennyiben tér el a hagyományos bentlakásos intézményekétől,

alkalmazkodott-e a szükséglet alapú közösségi ellátás elvéhez, arányaiban többet vagy kevesebbet fedez le a költségekből. A finanszírozás tekintetében eltérő szabályozás és metodika érvénysül fenntartók szerint, így **külön kell választani az állami és nem állami intézményeket**. A kiadásokat befolyásoló tényezők esetében fontosnak tartja a módszertan az egyéb tényezők vizsgálatát. A költségek változását nem lehetett csak az eltérő lakhatási formával magyarázni, számos más tényező is befolyásolta azokat. Ilyen például a létesítmények paraméterei, a helyi társadalmi-gazdasági jellemzők, szolgáltatások köre, de a kutatások szerint az **egy főre jutó költségek alakulása szempontjából a legmeghatározóbb a kliensek önellátó képessége**. A költségek alakulásának oksági összefüggésének elemzésébe bevonható további tényezőket nagymértékben befolyásolja, hogy milyen adatok állnak rendelkezésre. Előzetesen az alábbi **öt jellemzőt** tervezzük összevetni az egy lakóra jutó költségekkel: a lakóegységek méretgazdasága: hány lakó elhelyezését biztosítja; szervezeti méretgazdaság: egy fenntartóhoz/engedélyeshez tartozó TL-k száma, a kitagolással érintett települések nagysága és besorolása: lakosok száma, társadalmi-gazdasági jellemzők; a házak/lakások műszaki paraméterei: új építésű vagy vásárolt, nagysága; illetve a szolgáltatások megszervezése.

- 4.) **A hasznok számbavétele:** a jóléti szolgáltatások esetén is vizsgálat tárgyát képezi a közpénzből finanszírozott új megoldások hasznossága. A haszonhatás vizsgálatának széleskörű elemzésére jelen kutatás keretében nincs lehetőség, nem is vállalható. A kutatásnak ugyanakkor részét képezi, hogy néhány a költségekkel, bevételekkel közvetlen kapcsolatban álló hasznosságot jelző tényezőre rávilágítson. Ilyen például: az egészségügyi ellátás igénybevételének változása (intézeti – területileg illetékes orvos); a gazdasági és kiegészítő személyzet iránti létszám igény; a csoportos gondálgatás hatása (költségekre és a lakóközösségre); a lakók foglalkoztatásának alakulása és a jövedelmekre gyakorolt hatása; a helyi közösség, szomszédok bevonása a lakók életébe, ami mérsékelheti költségek. Mind a lakók, mind az intézmény szempontjából lényeges, hogy a kiköltözés után hogyan alakulnak a **térítési díjak**. A térítési díj összegétől függ a lakóknál maradó, szabadon felhasználható jövedelem, a másik oldalról pedig befolyásolja az intézményi bevételt, így kihat a fenntarthatóságra. A lakók jövedelmének és az általuk fizetett térítés alakulásának vizsgálatát is tervezik a tanulmány készítői.
- 5.) Fontosak a **költséghatékonysági vizsgálat módszerei és feltételei fejezetben** a tanulmány készítéséhez szükséges költségadatok elérhetősége. Ugyanígy lényeges eleme a tanulmánynak a kiváltás nyomán létrejövő TL hálózatra vonatkozó **javaslatok megfogalmazása** a költség-hatékonyság növelése érdekében intézményi, fenntartói és minisztériumi (finanszírozói) szinten egyaránt. A **javaslatok megtétele** három részre koncentrálna: a vizsgált támogatott lakhatások eltérő költség-bevételi tény adatai alapján hol vagy hogyan van **lehetőség költség kímélőbb megoldásokra**; a támogatott lakhatási forma gyakorlatban legjellemzőbb típusainál **modellszámítás a fenntarthatóságot biztosító létszám és költség vonzatokra**; a nemzetközi megoldások, tapasztalatok figyelembe vételével **javaslat a költségvetési finanszírozás átalakítására**.

BEVEZETŐ

Bár a jelen tanulmánynak nem tárgya a támogatott lakhatás előzményeinek, szakmai kritériumainak, vagy az intézményi férőhely kiváltási folyamat eddigi történéseinek, tapasztalatainak a bemutatása, mégis szükséges ezekre a bevezetőben kitérni. A rövid ismertetés célja, hogy ezen új ellátási forma fenntarthatósági, költség-hatékonysági elemzését el lehessen helyezni egy szélesebb kontextusba, ami kellő alapot szolgáltat a módszertan kidolgozásához, számba veszi azokat az előzményeket, ismereteket, amire támaszkodni lehet.

A témával foglalkozó szakemberek előtt ismert, hogy a támogatott lakhatás magyarországi bevezetését „A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény” 2007-ben történő ratifikálása alapozta meg. Az egyezmény tartalmazta a fő elveket, de a célkitűzések megvalósításának cselekvési programját a **2011-ben kidolgozott stratégia** rögzítette.¹ A stratégia kidolgozását követően fogadták el a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló 1257/2011. (VII.21.) Kormányhatározatot, ami lehetővé tette, hogy 2012 januárjában megjelenjen a nagy létszámú, tartós bentlakást nyújtó fogyatékos és pszichiátriai intézmények kiváltásának TIOP 3.4.1.– A–11/1-es pályázata – a **kiváltás első szakasza**.

A pályázatra hat intézmény nyújtott be sikeresen támogatási kérelmet közel hétszáz férőhely kiváltására. Az intézményekkel a szerződéseket 2013 második felében kötötték meg, így a megvalósítás késve indult. A program zárása 2015 őszén megtörtént, de a lakók fokozatos kiköltözése áthúzódott 2016-ra.

A fentiekből adódóan az intézményi gondoskodásról közösségi ellátásra való átállással foglalkozó **tanulmányok döntő többsége a kiváltási folyamat befejezése előtt készült**, így vagy annak szükségességét és szakmai elvárásait vagy a férőhelykiváltás tapasztalatait elemzi.² Az idő rövidsége miatt még nem volt mód a két ellátási forma tényszerű, kutatáson alapuló összehasonlítására, a támogatott lakhatás gyakorlati működésének mélyebb elemzésére. Jelenleg csak a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségért Közhasznú Nonprofit Kft. (továbbiakban: FSZK) munkatársai által készített tanulmány³ áll rendelkezésre, ami már a lakók kiköltözése utáni tapasztalatokat mutatja be. A tanulmány kitér a támogatott lakhatási szolgáltatás finanszírozási kérdéseire is, de megállapításai nem a költségvetésekből nyerhető számításokon, hanem a kutatás során megkérdezett résztvevők tapasztalatain alapulnak. Ez már önmagában indokolja, hogy a közösségi ellátásra történő

¹ Stratégia (2011), Stratégia a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról 2011-2041.

² Például: Bugarszki Zsolt – Eszik Orsolya – Kondor Zsuzsanna (2013) vagy Kozma Ágnes – Petri Gábor – Balogh Attila – Birtha Magdolna (2016)

³ dr. Nagy Zita – Kondor Zsuzsa – Panyik Barbara – Riz András – dr. Sziklai István (2017)

átállítás szakmai célkitűzéseinek a megvalósulása mellett, vizsgálat tárgyát képezze a költségekre gyakorolt hatása is, **a támogatott lakhatás rövid és hosszabb távú fenntarthatósága.**

2013-ban nem csak a kitagolás kezdődött meg, hanem ekkor került sor a jogi szabályozásra is. Az új szolgáltatási forma, a támogatott lakhatás, szakmai szabályai 2013. január 1- jétől léptek életbe, valamint ezen időponttól szerepel a költségvetési törvényben is. Így a szabályozás megelőzte a gyakorlatot, úgy alkották meg a rendelkezéseket, hogy még ilyen ellátási forma nem működött.⁴

A nagy férőhely számú bentlakásos intézmények lebontásának programja 2017-ben megújulva folytatódott tovább. A fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2017–2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepcióról váltotta fel a korábbi kiváltási stratégiát. Az erről szóló 1023/2017. (I. 24.) Korm. határozat végrehajtásaként az alábbi lépésekre került sor:

- A Kormányhatározattal szinte egy időben megjelent az EFOP-2.2.2. „Intézményi ellátásról a közösségi alapú szolgáltatásokra való áttérés fejlesztése” című pályázat, amelynek célja a fogyatékossgal, pszicho-szociális fogyatékossgal élő, továbbá szenvedélybeteg személyek számára ápolást gondozást nyújtó 50 főnél nagyobb intézmények teljes körű kiváltása, és a lakók szükségletét figyelembe vevő közösségi alapú ellátás kialakítása. A felhívásra 30 pályázatot nyújtottak be, megközelítőleg 2700 férőhelyre. A pályázatokat 2017 augusztusában elbírálták, jelen tanulmány készítésekor már a szerződések megkötése történik.⁵ Ezzel megkezdődött a **kiváltás második szakasza.**
- 2017. március 21-én jelent meg az EFOP 2.2.5 „Intézményi ellátásról a közösségi alapú szolgáltatásokra való áttérés fejlesztése – intézményi férőhely kiváltás 2023-ig” konstrukció, amely további 7500 személy kiköltözését teszi lehetővé – ez a **kiváltás harmadik szakasza.**
- A Kormányhatározatban szerepel a kiváltási folyamat szakmai-módszertani támogatásának, monitorozásának megerősítése, a kutatási és nyomon követési folyamat megtervezése és megvalósítása. A 2016-ban indult el az EFOP 1.9.1. - VEKOP-15-2016-00001 **TÁRS projekt**, melynek feladata az intézményi férőhelykiváltás szakmai koordinációja, a folyamat módszertani támogatása.

A TÁRS projekt keretében került meghirdetésre „az intézményi férőhely kiváltási folyamat nyomon követő értékelése, kutatás, mérés-értékelés, hatékonyság- és hatásvizsgálat” elnevezésű közbeszerzés, amelyben négy kutatási témakör szerepelt.

A 4. kutatási irány a fenntarthatósági (költséghatékonyság) elemzés, illetve a jogi inkonzisztenciák vizsgálata, amely hat elemzést tartalmaz, amelyből kettő a jogi területet

⁴ Korábban egy új ellátási forma bevezetésekor – pl.: falugondnok, támogató szolgálat – kísérleti programok indultak és ezek tapasztalatait követően alakították ki a szakmai szabályokat és tettek javaslatot a finanszírozásra.

⁵ Tekintettel arra, hogy az EFOP -2.2.2. pályázatban nem szerepelhetett a közép magyarországi régió, a VEKOP 6.-3.2. pályázat célzottan e régióra került kiírásra 2017 márciusában.

érinti. A fenntarthatósági (költség-hatékonyság) elemzése témakörben az alábbi **négy feladat** került meghatározásra:

- módszertan kidolgozása a fenntarthatósági és költség-hatékonyság elemzés elvégzésére,
- az intézmények Intézményi Férőhely Kiváltási Tervének részét képező a „kiváltás költségterve és fenntarthatósági számítások” fejezeteinek vagy pályázati dokumentációjuk „Szakmai terve” részét képező „Megvalósíthatósági és fenntarthatósági kockázatok”, illetve „Fenntartás” fejezetei kapcsolódó részeinek elemzése,
- a költségek alakulásának elemzése a kiváltás első hullámában létrejött támogatott lakhatások (rövidítve TL), illetve együttműködő „zöldmezős” TL-ek körében,
- költséghatékonysági elemzés elvégzése a kialakított módszertan alapján a kiváltás nyomán létrejövő TL hálózatra vonatkozóan, valamint javaslatok megfogalmazása a költség-hatékonyság növelése érdekében intézményi, fenntartói és minisztériumi (finanszírozói) szinten egyaránt.

Így a **jelen tanulmány egy vizsgálsorozat első láncszeme**, amely felvázolja azt a módszertant, amit a következő feladatok elvégzésekor alkalmazni kíván, vagyis azt az alapot, keretet fekteti le, amelyre a fenntarthatóságra vonatkozó konkrét számszaki elemzések, illetve zárásként a javaslatok épülhetnek. A költség-hatékonyságra, fenntarthatóságra vonatkozó vizsgálat fontosságát kiemeli, hogy 2023-ig a betervezett források 10 ezer lakó kiköltözését tűzték ki, vagyis a tervek szerint ennyien fogják az újjonnan létrejövő támogatott lakhatást igénybe venni. És mivel a szociális szolgáltatások esetében a legnagyobb finanszírozó az állam, a jövőt illetően nem elhanyagolható kérdés, hogy mennyi közpénzt igényel az új ellátási forma működtetése, illetve ha többre kerül, mint a korábbi ellátás, akkor a ráfordítás arányos-e a lakók – közösség – társadalom részéről jelentkező haszonnal.

1. FOGALMI KERETEK

Már a módszertan felvázolásakor tisztázni szükséges, hogy milyen tartalommal bír a vizsgálat tárgya, jelen esetben a fenntarthatóság, a költség-hatékonyság, valamint ezek rész elemei.

1.1. Fenntarthatóság

Leegyszerűsítve az mondható, hogy egy intézmény, szolgáltatás akkor tartható fenn, ha a bevételek fedezik a kiadásokat.⁶ Tapasztalati adatok szerint a bentlakást nyújtó ellátások esetén a kiadások közel 70%-át a bér-járulékfizetés teszi ki, amelyet közel azonos

⁶ Ha ez nem teljesül, akkor adósság halmozódik fel és akár „csőd” helyzet is előállhat, de szociális szolgáltatásról lévén szó, ez esetben is az államnak kell helyt állnia, vagyis a hiányt utólag finanszíroznia.

nagyságban fedez a központi költségvetés, amiben lényeges változás a jövőben se várható, a térítési díj fizetés korlátai miatt.⁷ Az intézményi költségek 30%-át, a dologi kiadásokat fedezik a térítési díjak, a fenntartók hozzájárulása, vagy egyéb bevételek (pl. külső személyeknek nyújtott szolgáltatás, vendégétkezés, mosatás, vagy fejlesztő foglalkoztatásból származó bevétel). A fenntarthatóság tekintetében az alábbi két kérdést mindenképp vizsgálni szükséges:

- egy új szolgáltatás, jelen esetben a támogatott lakhatás bevezetésekor lehet-e fenntartásnál költségnövekedésre, vagy költségcsökkenésre számítani és ha igen, akkor az milyen nagyságrendű,
- valamint, az amit fenn akarunk tartani a lakók, a társadalom számára minőségileg jobb szolgáltatás-e, vagyis a többlet ráfordítás arányban van-e a tágabban értelmezett jóléti haszonnal.

Mivel a szociális szolgáltatásokra fordítható költségvetési források szinte mindig korlátozottak, a költségnövekedésnek egy határon belül kell lennie, csak olyan mértékű lehet, ami még kezelhető az állami költségvetés egyensúlya szempontjából.

A költségvetés oldaláról nem az egyes intézmények (TL-k) működtetése a meghatározó, hanem az, hogy mennyibe kerül összességében a fogyatékosokkal, pszicho-szociális fogyatékosokkal élő személyek lakhatást is biztosító ellátása. Emiatt a választási lehetőségnél meghatározó a rendelkezésre álló pénz keret allokációja. Még a nagy létszámú intézményeknél a költségek átlagos jellegűek, a lakóközösség összességéhez igazodnak, addig a támogatott lakhatás esetén a kis lakóközösségek tagjainak egyedi szükségleteihez rendelődnek a szolgáltatások, így a költségek is. Valószínűsíthető, hogy lesz olyan támogatott lakhatás, ahol a kiadások alacsonyabbak, még más összetételűeknél magasabbak, mint az átlagos. (Ebben jelentős szerepet játszik, hogy az ellátást igénybe vevők mennyire önállóak, illetve mennyiben igénylik az életvitelükhöz szakember(ek) jelenlétét, segítségét). Ha a finanszírozás ezt leképezi, akkor az adott forrásból fenntartható, de jóval költség-hatékonyabb – magasabb életminőséget nyújtó – ellátási rendszer hozható létre. Fontos szempont lehet továbbá az „optimális” méretgazdaság mind fenntartói szinten, mind lakóegységenként.

A támogatott lakhatás akkor tekinthető fenntarthatónak, ha a célcsoportra fordítandó – költségvetésből származó – összkidadások a források allokációja mellett elfogadható mértékben emelkednek és ezzel mind a lakók, mind a társadalom megítélése szerint is kedvezőbb életminőség biztosítható.

1.2. Költségek-bevételek elemzése

Ahhoz, hogy a fenntarthatóságra választ kapjunk első lépésben mindenképp a költségek-bevételek tényszerű alakulását kell megvizsgálni. Ez nem más, mint egy **pénzügyi elemzés**, amely a célcsoportra irányuló különböző megoldási alternatívák – ápolást-gondozást nyújtó intézmény, lakóotthon, támogatott lakhatás – működési költségeit és bevételeit veszi számba és veti össze egymással.

⁷ E témára még a későbbiekben visszatérünk.

Úgy tűnhet, hogy a költségek-bevételek vizsgálata, bár időigényes, de nem túl bonyolult feladat. A következtetéseket illetően viszont meghatározó lehet, hogy milyen költség tényezőket választunk, mit mivel hasonlítottunk össze, valamint hogy a számszaki, pénzügyi adatok mögött milyen szakmai tartalom található – pl.: a szolgáltatást az intézmény maga szervezi, vagy külső szereplőtől vásárolja. A 2. pontban ezeket a tényezőket, szempontokat vettük számba.

A kiváltás 2. szakaszában nyertes intézmények szakmai programjának fenntarthatóságra vonatkozó fejezetei (kutatás 2. feladata), illetve a már létrejött támogatott lakhatások költségvetési adatainak elemzése (kutatás 3. feladata) egyben arra is választ tudnak adni, hogy a lakók szükséglete szerinti szolgáltatásnyújtás valósult meg vagy fog megvalósulni. **Ha a kiadások és bevételek szerkezetében nem terveznek, illetve a már működőknél nem tapasztalható szerkezeti változás, akkor kételyek merülhetnek fel a kitűzött célok megvalósulása tekintetében is.**

1.3. Költség-hatékonyság

Egy költség ráfordítás akkor tekinthető hatékonynak, ha eléri a kitűzött célját, a befektetés haszonnal jár. A jóléti szektorban is hasonlóan értelmezi a szakirodalom a költség-hatékonyságot⁸: az adott eszköz, szolgáltatás mennyire képes a funkciójának, céljának megfelelni, az adott költség ráfordításnak mekkora az egyéni és társadalmi haszna.

A jóléti programok értékelésekor is követelmény, hogy azonosítva és amennyire lehet, számszerűsítve legyenek a programhoz köthető költségek és haszonként értelmezett változások. A fenntarthatóság megítélésében is szerepet játszik, hogy a hasznok felülmúlják-e a költségeket, tehát összességében megtérül-e a program. Így jelen esetben se csupán azt kell vizsgálni, hogy a támogatott lakhatás fenntartási költsége több vagy kevesebb, mint a hagyományos intézményi ellátásé. Az elemzésnek ki kell térnie a **kiváltási program során kitűzött célok megvalósulására, a költségeket össze kellene vetni az egyéni és társadalmi eredménnyel (haszonnal), ami a kitagolást követően megvalósult.**

A szociális területen az elmúlt években a Biztos Kezdet Gyerekházak körében végeztek költség-haszon elemzést.⁹ Ennek keretében számba vették a Gyerekházak működésével kapcsolatos összes költséget, amit egy gyermekre vetítettek. A hasznok között voltak rövid és hosszú távúak, valamint számszerűsíthető és pénzben nem kifejezhető. A nem számszerűsíthető, de egyének és közösség szempontjából kedvező változások között volt pl.: a tanulási zavar csökkenése vagy a szülőkre vagy testvérré gyakorolt hatás. Amit egyértelműen számszerűsíteni lehetett az a felnőttkori életpálya jövedelem és az utána fizetett adó. Ennek figyelembevételével kiszámítható volt a gyermekkori befektetés megtérülési rátája.

A támogatott lakhatás esetén az eltérő célcsoportból adódóan valószínű, hogy kevésbé lehet számszerűsíteni, pénzben kifejezni a befektetés hasznosságát, bár foglalkoztatottság növekedésének ez esetben is van ilyen hatása. A **költség-hatékonysági vizsgálat során pénzügyi hasznokat ki kell egészíteni vagy helyettesíteni az egyéni, közösségi,**

⁸ Susan Charles – Adrien Webb (1996)

⁹ A kutatás záró tanulmánya: Balás Gábor - Baranyai Zsolt - Herczeg Bálint - Jakab Gábor (2016)

társadalmi hasznokkal, így ez már nem pénzügyi, hanem sokkal inkább egy társadalmi-gazdasági elemzés.

2. KÖLTSÉGEK VIZSGÁLATI SZEMPONTJAI

A költségek számbavételénél először el kell dönteni, hogy milyen mélységben vizsgálódunk. Önmagában az összkiadás összehasonlítása nem elegendő, de a túlrészletezett költségvetési tételek a lényegi változásokról vonhatják el a figyelmet. Így azokra próbálunk összpontosítani, amelyek szakmai szempontból is fontossággal bírnak. Az elemzésnek további lényeges eleme, hogy mit mivel hasonlítunk össze időben, valamint ellátási formánként. Ezt követheti az okok vizsgálata, mivel magyarázható a költségek nagyságrendje, szerkezete.

2.1. Kiadási tételek

A vizsgálandó kiadási tételek meghatározásakor az államháztartásról szóló törvény és annak végrehajtásáról szóló Korm. rendeletben szereplő elemi költségvetés sorait vettük alapul¹⁰. A költségvetés azon összesítő sorait, illetve ezek alábontásait emeljük ki a tényadatok elemzésénél, amelyek szakmai szempontból az intézményi költségvetésben relevánsak. Ezeket az 1. számú táblázat tartalmazza. A táblázat szakmai szempontból jellemző kiadási/bevételi tételeket tartalmazza, amelyek az éves költségvetési beszámoló alapján tölthetők ki. A kitöltéshez szükséges költségvetési beszámolókat a megbízó közvetítésével a fenntartók bocsájtják rendelkezésre.

Integrált intézmények esetén különösen fontos a különböző **szakfeladatok** szerinti megoszlás, főként, ha még a nagy létszámú intézmény biztosítja az étkezést, mosatást, de a könyvelési és egyéb közös feladatokat is, illetve működtet más szociális szolgáltatást is, pl. támogató szolgálat. A szakfeladatok közötti költség megosztást befolyásolja továbbá, hogy a nagy létszámú intézmény a kitagolás melyik szakaszában van, mennyi az ápoló-gondozó otthonban még ellátottak száma, illetve mennyien élnek már támogatott lakhatásban.

¹⁰ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról, valamint 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

1. SZÁMÚ TÁBLA

Az elemzéskor figyelembe veendő kiadási és bevételi tételek
201...év tényleges költségvetési kiadások és bevételek
 (az éves költségvetési beszámoló alapján)

Megnevezés	Intézmény megnevezése:.....		
	szakfeladat neve	szakfeladat neve	szakfeladat neve
Személyi juttatások			
Munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó			
Béreköltség összesen			
Készletbeszerzés			
Kommunikációs szolgáltatás			
Szolgáltatási kiadások			
ebből: közüzemi díjak			
ebből: szakmai tevékenységet segítő szolgáltatások			
ebből: karbantartási, kisjavítási szolgáltatások			
Egyéb működési célú kiadások			
Ellátottak pénzbeli juttatásai			
Felhalmozási célú kiadások (beruházás, felújítás, egyéb)			
Dologi és egyéb kiadások összesen			
Költségvetési kiadások összesen (bér+dologi)			
Költségvetési támogatás			
Térítési díj			
Működési bevételek (szolgáltatások ellenértéke)			

Egyéb bevételek			
Költségvetési bevételek összesen			
Bevétel – kiadás különbözete			

Költségvetési kiadások részletekbe menő elemzése meghaladja a kutatás kereteit, de a nagyságrendek, arányok és tendenciák felvázolásához nem is szükséges. A kiadási tételek közül a költségvetés összesítő sorait és ezen belül a vizsgálat szempontjából meghatározókat emeltük ki¹¹:

- **személyi juttatások és a munkaadókat terhelő járulékok**, amelyet befolyásol a szakmai létszám, a szakemberek végzettsége (fizetési osztályba sorolása és a közalkalmazotti jogviszonyban töltött ideje), de fontos összehasonlítási alapot jelent az is, hogy hogyan alakul a különböző intézménytípusok szerinti létszám (ápológondozó, lakóotthon, támogatott lakhatás), illetve mennyiben jellemző a létszámhiány (szöveges beszámolóból feldolgozható),
- dologi kiadások közül kiemeltük a **közüzemi díjak**, amelyek a lakhatás költségeinek az összehasonlítását teszi lehetővé,
- a **szolgáltatások igénybevételének költségei** két szempontból is figyelmet érdemelnek, egyrészt vásárolt élelmezés, mosodai szolgáltatás stb... ellenértéke e rovaton jelenik meg, a másik, hogy szakmai tevékenységet segítő, így különösen egészségügyi, oktatási, szociális szolgáltatásokért fizetett díjak is itt követhetők,
- fontos lenne a **karbantartások, kisjavítások** költségeinek az ismerete, de ezek csak akkor jelennek meg önállóan a költségvetésben, ha külső szolgáltató végzi, ha saját dolgozó, akkor a bérköltség mellett a készletbeszerzés rovaton belüli anyagköltségeket kellene kigyűjteni, ami nem biztos hogy megoldható.

Felmerült továbbá a gyógyszerre, gyógyászati segédeszközökre fordított kiadások, vizsgálata, ami elsősorban a pszicho-szociális fogyatékosokat ellátó intézményeket érinti. Tekintettel a jogi szabályozás és finanszírozás összetettségére, ennek elemzésére csak akkor látunk lehetőséget, ha a kutatásba bevont intézmények célzott adatokat szolgáltatnak.

Költségvetési bevételek esetében tételesen tervezzük megvizsgálni:

- központi költségvetésből származó támogatás,
- a lakók, valamint hozzátartozóik által fizetett térítési díjak,
- olyan működési bevételek, amelyek szolgáltatásokból erednek (pl. fejlesztő foglalkoztatás termékeinek értékesítése, külsős személyeknek nyújtott étkeztetés),
- egyéb bevételek (pl. a nem állami fenntartók esetén a fenntartói támogatások).

¹¹ Ezek részben módosulhatnak a SZGYF és az intézmények pénzügyi munkatársaival folytatott konzultáció alapján.

A bevétel – kiadás sor összevetése nulla kellene, hogy legyen, de lehetnek olyan tételek is (pl. előző évi maradvány fel nem használása, vagy fenntartói elvonás), amely a mérleg egyenlegét érintheti.

A szöveges beszámolók elemzése (még ha fenntartói szinten esetleg több intézményt érintő is, pl. SZGYF) azért is fontos, mivel azokból láthatók az intézmény által ellátott feladatok, a költségvetési évben történt intézkedések (pl. takarékoság, egyszerűsítés), a kiszervezett tevékenységek, a vásárolt szolgáltatások (és azokat elvégző szervezetek), valamint az intézmény működésének helyzete, a gazdálkodás nehézségei, de a dolgozói létszám alakulása is.

2.2. A költségek összehasonlítása

A költségeket a változások, különbségek számszerűsítése érdekében az alábbi **négy szempont** szerint hasonlítjuk össze a 3. kutatási feladat során az érintett intézmények esetében:

- Az induló állapot, vagyis a **kitagolás előtti intézményi költségvetések összevetése**. Arra a kérdésre keressük a választ, volt-e számottevő eltérés a kitagolási program 1. szakaszában résztvevő intézmények egy lakóra jutó kiadásai (bevételei) között és ha igen, milyen tényezők okozták. Az összehasonlítást a 2015. évi intézményi költségvetések alapján tervezzük elvégezni.
- Második lépésben **intézményekként vetjük össze a kitagolás előtti és utáni – 2015. évi és a 2017. évi – költségvetést**. Ez két kérdésre adhat választ. Az egyik, hogy intézményi szinten – az összes érintett lakó figyelembevételével – drágább vagy olcsóbb lett-e a lakók ellátása a kitagolást követően, illetve ha növekedés következett be, ennek mértéke eltérő-e, a másik, hogy történt-e érzékelhető szerkezeti változás a költségvetésben a kitagolás következtében – melyik költség tényező nőtt vagy csökkent.
- A kitagolásban részt vett hat intézmény által működtetett **támogatott lakhatások fenntartási költségei között kimutatható-e eltérés intézményi szinten, illetve lakóegységenként**. E lépésben a 2016. évi költségvetéseket hasonlítjuk össze egymással és amennyire csak lehetséges próbálunk házanként/lakásonkénti adatokat is „kinyerni” annak érdekében, hogy az intézményi összkép mögötti különbségek – ha vannak, akkor – láthatók legyenek.¹² Ez a 4. kutatási feladat – javaslat a költség-hatékonyság növelésére – szempontból is kiemelt fontosságú.
- A negyedik szempont a **kitagolási program keretében létrehozott és az un. „zöldmezős” (vagyis nem kiváltásként létrehozott) támogatott lakhatások 2017. évi költségvetésének az összehasonlítása**. Jelenleg 40 nem állami fenntartó 682 férőhelyen nyújtja ezt az ellátási formát¹³, aminek alapján úgy 60 körülire becsülhető

¹² Volt olyan intézmény, ahol 15 házba költöztek ki a lakók, és egy intézmény kivételével mindenhol létesült nagyobb létszámú – 18-25 fős – lakócentrum, ami több jellemzőjét is tekintve eltér a kisebb lakhatási formáktól.

¹³ Forrás: a Szociálpolitikai Tanács 2017. október 24-i ülésének 1. napirendi pontjához megküldött háttéranyag.

a „zöldmezős” TL-k száma. Tőlük önkéntes adatszolgáltatás kérhető. Itt is arra keressük a választ, hogy van-e a fenntartási költségekben, valamint bevételekben érzékelhető különbség aszerint, hogy az új szolgáltatás egy nagy létszámú bentlakásos intézmény „lebontásának” eredményeként jött létre vagy korábban lakóotthonként működő alakult át vagy pedig 2013 után az új szabályozás ismeretében létesítették.

Mind a fenti négy összehasonlítási szempontnál vizsgálandó egy **keresztmetszeti tényező**, ez pedig a programba bevont célcsoportok. A támogatott lakhatás jelenleg az alábbi három ellátotti kör részére biztosítható:

- fogyatékos személyek¹⁴,
- pszicho-szociális fogyatékos személyek,
- szenvedély betegek.

Mivel a kiadások nagyságrendje, szerkezete eltérhet célcsoportonként a támogatott lakhatást igénybe vevők szükségletei alapján, a keresztmetszeti vizsgálatot mind a négy típusú összehasonlítás esetén indokolt figyelembe venni.

A **2. kutatási feladat** – a kitagolás 2. szakaszában pályázó intézmények „Szakmai terve” részét képező „Megvalósíthatósági és fenntarthatósági kockázatok”, illetve „Fenntartás” fejezetei kapcsolódó részeinek elemzése – során a fentiekben ismertetett számszaki összehasonlítások nem végezhetőek el, de a **leírásokból** – reményeink szerint – **következtetni lehet, hogy az intézmények a jövőt illetően mivel kalkulálnak, kitérnek-e a tervezés során a költségeket befolyásoló tényezőkre.** A költségek oldaláról legfontosabb az új szolgáltatási struktúra létszám igénye, így már az e téren tervezett változások – pl.: szakmai dolgozók „átcsoportosítása” vagy nem szakmai létszám (konyhai dolgozók, takarítók, udvari munkás stb..) csökkentése – is jelzi a kiadások várható alakulását. Fontos tényező továbbá a szolgáltatási gyűrű létrehozása – saját fenntartásban vagy külső szervezettől vásárolt. De a házak/lakóegységek területi elhelyezkedése, műszaki paraméterei szintén kihatnak a várható költségekre. Így a 2. feladatnál elsősorban azt vizsgáljuk, hogy a szakmai tervekben a pályázó intézmények milyen változásokat terveztek, valamint, hogy ezeket megpróbálták-e a költségek/ bevételek oldaláról számszerűsíteni.

2.3. Kiadásokat befolyásoló tényezők

A közösségi ellátásra történő átállás költség kihatásának a vizsgálata nem csak Magyarországon kulcsfontosságú kérdés, hanem minden olyan országban, ahol az intézménytelenítés folyamata lezajlott/zajlik. Az angolszász országok erre irányuló kutatásait mutatja be és elemzi Kopasz Mariann Esély című folyóiratban megjelent cikke. A végzett kutatások nem hoztak egyértelmű eredményt a kiadások változása tekintetében. USA-ban a közösségi lakhatási forma olcsóbbnak bizonyult, még az Egyesült Királyságban a költségek emelkedtek a férőhely kiváltást követően. A költségek változását nem lehetett csak az eltérő

¹⁴ A kiváltási projekt keretében külön program indul a súlyos-halmozott fogyatékos személyek támogatott lakhatási formában történő elhelyezésére. Mivel e célcsoportra jelenleg még nem állnak rendelkezésre tény adatok, a költségeknél jelentkező eltérésekre a 4. feladatnál tervezünk kitérni önálló modellezés keretében.

lakhatási formával magyarázni, számos más tényező is befolyásolta azokat. Ilyen például a létesítmények paraméterei, a helyi társadalmi-gazdasági jellemzők, szolgáltatások köre, de a kutatások szerint az **egy főre jutó költségek alakulása szempontjából a legmeghatározóbb a kliensek önellátó képessége.**

A kutatások egyben arra is rámutattak, hogy az intézményi szintű költségekben meglévő különbségek nem csak az egyes típusú lakhatási formák között tapasztalhatók, hanem sokkal inkább az adott lakhatási forma különböző lakóegységei között. Többek között ez indokolja, hogy a költségek elemzése a támogatott lakhatás egységeire is kiterjedjen.

Az FSZK munkatársai által végzett első körös kutatás¹⁵ alapján Magyarországon is a költségek növekedése a jellemző: „A fenntartók és vezetők egybehangzó véleménye, hogy a kialakított támogatott lakhatási struktúra – jelenleg – drágább a korábbi nagyintézményi formánál. Ennek fő tényezőjét a bérjellegű kiadások jelentik...” A bérkiadásokat a dolgozók száma és képzettsége, még a létszám igényt elsősorban a lakók összetétele – koruk, képességük, szükségleteik – határozza meg. Optimális esetben a személyzet száma és összetétele szinkronban van a lakók szükségleteivel. **A gyakorlatban viszont előfordulhat, hogy az intézmény „túlbiztosítja” magát, az optimálisnál több személyt foglalkoztat.** A költségvetések összehasonlításával, majd ezt követő modellezéssel e kérdésre is választ kaphatunk.¹⁶

A lakók önellátó képességének mérésére több módszer is rendelkezésre áll. A FSZK és Kézenfogva Alaptvány munkatársaival történt előzetes egyeztetés alapján a vizsgálat során a **komplex szükségletfelmérés eredményére támaszkodunk.** Ennek előnye, hogy a lakók felmérése az érintett intézményekben megtörtént, így nem szükséges újabb mérés lefolytatása, továbbá, hogy a ez a felmérés a támogatott lakhatás szabályozásának kulcs eleme. Ugyanakkor az intézményi érdekeknek lehet torzító hatásuk azáltal, hogy a szükségletfelmérés alapján kell a létszámfeltételeket biztosítani, valamint a térítési díjat megállapítani.¹⁷

A felméréskor hat élet területen mutatkozó támogatási szükséglet szerint kell a támogatás napi időtartamát megadni a felmérőknek. A költségekkel történő összevetéskor ezen óraszámok összesített értéke a kiindulópont, amelyet – az intézményi munkatársakkal folytatott konzultációt követően – további tényezőkkel egészülne ki. Ilyen tényező pl.: a 24 órás felügyelet a szükségessége, a napi szállítási igény vagy az inkontinencia. E tényezőkre

¹⁵ dr. Nagy Zita – Kondor Zsuzsa – Panyik Barbara – Riz András – dr. Sziklai István (2017)

¹⁶ Anélkül, hogy előre megválaszolnánk e kérdést egy példával illusztráljuk. A törvényes munkaidőt alapul véve 1 dolgozó havi munkaideje 176 óra (22 munkanap x 8 óra). 24 órás felügyeletet igénylő lakók esetén a jelenlét havi szinten 720 órát igényel, amiből le kell vonni a hét közbeni nappali ellátás időtartamát (8 óra), így a TL keretében havi 544 órában kell a személyzetet biztosítani (22 nap x 16 óra + 8 hétvégi nap x 24 óra) kell biztosítani. A két szám hányadosa adja a létszám igényt, ami 3,1, vagyis 4 fő támogató kísérő akkor is elegendőnek tűnik, ha figyelembe vesszük a szabadságokat és az esetleges táppénzes időszakokat. Vannak olyan TL házak, ahol az eszfelelős mellett 5 fő a támogató (1+5 modell), ez esetben a lakókkal bizonyos napszakokban – pl.: esti fürdés – többen is foglalkoznak. Kérdés, hogy ezt a komplex szükségletfelmérés alapján valóban indokolt-e, illetve hogy a lakóknak nyújtandó segítség más módon is megoldható.

¹⁷ A felmérést végzők szubjektív megítélése egyik módszernél se zárható ki, így ezt nem tekintjük hátránynak.

– reményeink szerint – a szolgáltatások tartalmának a leírásából következtetni lehet. Plusz ismérvek önálló értékkel vagy százalékos mértékkel kapcsolódnának az összesített óraszámokhoz.

A komplex támogatási szükségletfelmérés elemzésbe történő bevonásával vizsgálható „vegyes” és „tisztá” profilú lakóegységek költségeinek az alakulása, (Vegyes profilú a lakóegység, ahol alacsony és magas támogatási szükségletű, tiszta profilú, ha közel azonos önellátó képességűek lakók élnek együtt.)

A költségek alakulásának oksági összefüggésének elemzésébe bevonható további tényezőket nagymértékben befolyásolja, hogy milyen adatok állnak rendelkezésre. Előzetesen az alábbi **öt jellemzőt** tervezzük összevetni az egy lakóra jutó költségekkel:

- a lakóegységek méretgazdasága: hány lakó elhelyezését biztosítja,
- szervezeti méretgazdaság: egy fenntartóhoz/engedélyeshez tartozó TL-k száma,
- a kitagolással érintett települések nagysága és besorolása: lakosok száma, társadalmi-gazdasági jellemzők
- a házak/lakások műszaki paraméterei: új építésű vagy vásárolt, nagysága (m²),
- szolgáltatások megszervezése: jelenleg – Szt. 75.§. (3) bekezdés – ez négy módon lehetséges, amiből kettőnél a fenntartó maga gondoskodik a szolgáltatásról, kettőnél pedig külső szolgáltatót vesz igénybe.

A létszám igényt, munkaszervezést, költségeket nem csak az befolyásolja, hogy hány személy lakik együtt, hanem az egy szervezeti egységbe tartozó TL-k száma is. Néhány ház/lakás esetén elegendő a szakmai személyzet, de bizonyos méret nagyság után szükséges és gazdaságosabb is további munkatársak alkalmazása – pl.: pénzügyes, karbantartó. A harmadik tényező utal arra, hogy az önálló életvitel feltételei mennyire adottak – pl.: közlekedés, vásárlás, szabadidő eltöltése –, ami a költségekre is kihatást gyakorolhat. A házak/lakások nagysága pedig a rezi költségek alakulásában játszik szerepet.

Mivel az indulásnál feltételezhetően az intézmények biztonságra törekednek, a későbbiekben – a lakók kiköltözését követő 4-5 év elteltével – indokolt megvizsgálni a költségek alakulását, a „bejártott” működésnek van-e kiadás csökkentő hatása. A nagyobb időtartamot felölelő elemzés lehetőséget nyújtana az amortizáció kérdéskörének az áttekintésére is.

3. BEVÉTELEK VIZSGÁLATI SZEMPONTJAI

A kiadások fedezetéül a bevételek szolgálnak, így ezek nagyságrendjének, összetételének alakulása szintén a vizsgálat tárgyát képezi. A bevételeknek két meghatározó része van: a költségvetési támogatás és a térítési díj.

3.1. Költségvetési támogatás

A támogatott lakhatás állami finanszírozása mennyiben tér el a hagyományos bentlakásos intézményekétől, alkalmazkodott-e a szükséglet alapú közösségi ellátás elvéhez, arányaiban többet vagy kevesebbet fedez le a költségekből.

A finanszírozás tekintetében eltérő szabályozás és metodika érvénysül fenntartók szerint, így **külön kell választani az állami és nem állami intézményeket.**

Az állami fenntartású intézmények az éves költségvetésükhöz a hozzájárulást a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságtól (továbbiakban SZGYF) kapják. E körben a bázis-finanszírozás a jellemző, vagyis az intézmény előző évi költségvetését figyelembe véve állapítják meg a tárgy évi támogatást, ami lehet alacsonyabb vagy magasabb összeg, mint a nem állami intézmények támogatása. Így közvetlenül a **támogatott lakhatás finanszírozásának alakulása a nem állami intézmények által igénybe vehető, a központi költségvetésből nyújtott támogatáson keresztül vizsgálható.**

A 2013. évi költségvetési törvény tartalmazta első ízben ezen ellátási forma működtetésének állami hozzájárulást. Már ekkor a nem állami fenntartók, illetve önkormányzatok a szociális szolgáltatások után a szakmai dolgozók elismert átlagbére alapján számított **béralapú támogatásra voltak jogosultak.** A szakmai dolgozók átlagbérenek elismert összege egységesen – az ellátás típusától függetlenül – 2 606 040 forint volt, ennek összege azóta se változott. A szolgáltatásokhoz kapcsolódó támogatás éves összegének (T) meghatározása pedig az alábbi képlet alapján történik:

$$T = Gsz \times Ksz1 \times 2\,606\,040$$

ahol: a Gsz - a számított szakmai munkatársak létszáma, amit úgy kapunk meg az ellátottak számát¹⁸ elosztjuk 4-el (pl.: 100 ellátott esetén 25 szakmai dolgozóval lehetett számolni),

a Ksz1- szolgáltatásonként meghatározott korrekciós szorzó szám.

Mivel két tényező az összes intézmény típusnál azonos, a **támogatás összegét korrekciós szorzószám befolyásolja**, ennek alakulását mutatja be az alábbi tábla az elemzésben érintett szolgáltatási típusonként.¹⁹

2. SZÁMÚ TÁBLA:

A korrekciós szorzószám alakulása a vizsgálandó intézmény típusonként

(2013-2018 között)

Intézmény típusa	Célcsoportok	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	fogyatékos személyek	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22

¹⁸ Az ellátotti létszám meghatározása: igényléskor becsült gondozási napok számát osztani kell 365-tel, de nem lehet több éves szinten a szolgáltatói nyilvántartásban szereplő létszám - amennyiben a befogadott férőhelyszám alacsonyabb, akkor a befogadott létszám - 100%-ánál. Elszámolásnál pedig az ellátottak gondozási napokra vonatkozó nyilvántartása szerint összesített éves gondozási napok számát 365-tel kell osztani.

¹⁹ Mivel jelenleg még a jogszabályok, így a költségvetési törvény is a „pszichiátria betegek” elnevezést használja a nemzetközileg elfogadott „pszicho-szociális fogyatékosok” helyett, ebben a részben a törvény terminológiáját követtük.

Ápolást-gondozást nyújtó otthonok	pszichiátriai betegek	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
	szenvedélybetegek	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
Rehabilitációs intézmények	fogyatékos személyek	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
	pszichiátriai betegek	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
	szenvedélybetegek	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
Lakóotthonok (ápoló-gondozó célú)	fogyatékos személyek	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27
	autista személy ellátása	-	-	1,5	1,5	1,5	1,5
Lakóotthonok (rehabilitációs célú)	fogyatékos személyek	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96
	pszichiátriai betegek	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96
	szenvedélybetegek	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96
Támogatott lakhatás	fogyatékos személyek	1,27	1,27	1,35	1,35	1,35	1,35
	pszichiátriai betegek			0,96	0,96	0,96	0,96
	szenvedélybetegek			0,96	0,96	0,96	0,96

Miközben a támogatott lakhatás szakmai szabályai előírják, hogy a szolgáltatásokat az egyéni szükségletek alapján kell biztosítani a lakók részére, a **finanszírozás** nem ennek alapján történik, hanem az **intézményi logikát követi**.

A 2013-ban és 2014-ben támogatott lakhatás fenntartói az ápoló-gondozó célú lakóotthoni támogatással megegyező összegre voltak jogosultak, a két ellátási forma támogatása azonos volt. Változás 2015-ben következett be, amikor is differenciálták célcsoportok szerint a TL szorzó számát. Ha az autista személyek támogatásától eltekintünk, akkor a legmagasabb támogatás a fogyatékosok részére lakhatást biztosító intézményeket illeti meg, még a pszichiátriai és szenvedélybetegek szorzó számát a rehabilitációs célú lakóotthonokhoz igazították.

A tartós bentlakást nyújtó intézmények fenntartóit megillető korrekciós tényező a vizsgált időszakban nem változott, végig 1,22 volt.

A korrekciós szorzó szám által okozott támogatási különbségek forintosítását az alábbi táblázat tartalmazza.

3. SZÁMÚ TÁBLA

Példa számítás költségvetési támogatás összegére
(12 lakóra vetítve)

(2018., Ft.)

Intézmény típusa	Korrektíós szorzó szám	Éves támogatás	Havi támogatás	Egy főre jutó havi támogatás
Tartós bentlakást nyújtó intézmények	1,22	9.538.106	794.842	66.237
Rehabilitációs célú lakóotthon és pszichiátriai- és szenvedélybetegek támogatott lakhatása	0,96	7.505.395	625.450	52.121
Fogyatékosok ápoló-gondozó lakóotthona	1,27	9.929.012	827.418	68.951
Fogyatékosok támogatott lakhatása	1,35	10.554.462	879.538	73.295

A **szorzó szám eltéréseiből adódó különbségek mérsékeltnek értékelhetőek**. Például a fogyatékosok ápoló-gondozó célú lakóotthonai és támogatott lakhatása között a havi különbség egy főre 4.344 Ft., a tartós bentlakásos intézményeknél meg 7.058 Ft.

Mivel a költségvetési hozzájárulás elsősorban a bérek fedezetéül szolgál, érdemes azokkal is összevetni. A számítások során a 2018. évi garantált minimálbér (180 500 Ft) ágazati bérpótlékkal növelt összegét (átlagosan 210 ezer Ft) és járulékait vettük figyelembe, ami havi szinten 256 ezer Ft, éves összege pedig 3.072 ezer Ft. A személyi kiadások nagyságrendjét pedig a minimum létszám előírások (lásd 1/2000 SZCSM rendelet) határozzák meg:

- fogyatékosok ápoló-gondozó lakóotthona (5 szakdolgozó) – 15. 360 ezer Ft/év
- támogatott lakhatás (3 szakdolgozó) – 9.218 ezer Ft./év
- pszichiátria-és szenvedélybetegek lakóotthona (1,5 szakdolgozó) – 4 608 ezer Ft./év.

A mélyebb elemzés nélkül is látható, hogy a költségvetési hozzájárulás a felmerülő bérköltséggel nincs teljes mértékben szinkronban, van aki jól jár és van olyan intézmény, amelynél komoly finanszírozási gondok is felmerülhetnek. A helyzetet összetettebbé teszi, hogy a támogatott lakhatásnál csak az un.: alaplétszám került előírásra, a tényleges létszámfeltételeket a szükségletfelmérés összesített óraszám alapján kell meghatározni, ami pedig jelentősen eltér.

3.2. Térítési díj

A támogatott lakhatásra eltérő térítési díj szabályok vonatkoznak, mint a bentlakásos intézményekre. A tartós bentlakást nyújtó intézményi ellátásoknál – pl.: ápoló-gondozó otthon vagy lakóotthon esetében – a személyi térítési díjat az intézmény által nyújtott valamennyi szolgáltatás „ellenértékeként” fizetik a lakók, a szolgáltatási elemeknek nincs külön díja. A személyi térítési díjként elvileg az intézményi térítési díjat kell megfizetni, de ha ezt a jövedelem nem teszi lehetővé, akkor a térítési díj nem lehet több mint ellátott jövedelmének 80%.

A támogatott lakhatásnál a térítési díj szabályozása összhangban van az ellátás szakmai tartalmával: a térítési díj **több elemből tevődik össze**, a lakók csak azon szolgáltatásért fizetnek, amit igénybe is vesznek. Ennek alapján a térítési díj a következő részekből tevődik össze:

- lakhatási költség (ezt mindenkinek meg kell fizetnie)
- komplex szükségletfelmérés alapján igénybe vett szolgáltatások után fizetett ellenérték.²⁰

A személyi térítési díj a támogatott lakhatás esetén sem haladhatja meg a lakó jövedelmének 80%-át.

Mind a lakók, mind az intézmény szempontjából lényeges, hogy a kiköltözés után hogyan alakulnak a térítési díjak. A térítési díj összegétől függ a lakóknál maradó, szabadon felhasználható jövedelem, a másik oldalról pedig befolyásolja az intézményi bevételt, így kihat a fenntarthatóságra.

A lakók jövedelmének és az általuk fizetett térítés alakulását az **alábbi szempontok** szerint tervezzük vizsgálni:

- változott-e a térítési díj mértéke, vagy továbbra is a 80% beszedésére törekszenek a fenntartók – a kihelyezés előtti és utáni személyi térítési díjak nagyságrendjének az összehasonlítása,
- a kihelyezést követően több „pénz maradt” a lakók zsebébe, ami fedezetet nyújt az önálló döntéseikhez – pl.: élelmiszer vásárlás, szórakozás,
- a lakhatás és szolgáltatások intézményi térítési díját milyen számítások alapján határozzák meg – pl.: a szolgáltatásoknál jellemzően óradíjat állapítanak meg, az óradíj összegénél milyen költség elemeket vesznek figyelembe a fenntartók,
- a személyi térítési díj megállapítása a hogyan történik a gyakorlatban – ez jóval összetettebb, mint korábban,
- a személyi díjknál tapasztalható-e összetételbeli változás – lakók közül hányan fizetnek többet vagy kevesebbet, mint korábban.

²⁰ Jelenleg kilenc szolgáltatást nevesít a Szociális törvény.

A térítési díjak kérdésköréhez szorosan kapcsolódik, hogy az **intézmény biztosít-e és milyen összegű ellátmányt** a lakók részére. Ez teszi lehetővé az egyéni igények kielégítését, a csoportos gazdálkodást, ugyanakkor kihat a költségekre.

A térítési díjak kapcsán még egy fontos tényezőt szükséges vizsgálni.

A Szociális törvény lehetőséget biztosít arra, hogy **az ellátást igénylő vagy a térítési díjat megfizető személy vállalja a mindenkori intézményi térítési díjjal azonos összegű személyi térítési díj megfizetését**. Ez esetben jövedelemvizsgálatot sem kell végezni. A nem állami fenntartású lakóotthonok térítési díjának vizsgálata azt mutatta, hogy az intézmények jelentős hányada élt ezzel a lehetőséggel. Emiatt az állami és nem állami támogatott lakhatások térítési díjának az elemzésénél erre ki kell térni.

4. HASZNOK SZÁMBAVÉTELI LEHETŐSÉGEI

Mint arra a tanulmány első felében utaltunk a jóléti szolgáltatások esetén is vizsgálat tárgyát képezi a közpénzből finanszírozott új megoldások hasznossága. Például az egészségügyben egy új műszer vásárlása mennyire növeli a betegek gyógyulási esélyeit, az életkor meghosszabbodását. Ezt akkor is pozitívnak, hasznosnak ítéli meg a társdalom, ha más vonatkozásban – pl.: nyugdíjak – kiadás növelő.

Fodor Beáta²¹ a tanulmányában haszonhatás vizsgálat módszerelemeit 6 szempont szerint csoportosítja:

- projekt és haszonhatás kapcsolata (közvetlen – közvetett)
- megjelenés szintje (egyéni – társadalmi)
- megjelenés területe (gazdasági – környezeti)
- számszerűsítés módja (természetes mértékegységben – pénzben kifejezhető)
- időbeli megjelenés (rövid – hosszú távú)
- földrajzi kiterjedés (helyi – regionális – országos).

A haszonhatás vizsgálatának ilyen széleskörű elemzésére jelen kutatás keretében nincs lehetőségünk, nem is vállalható. A kutatásnak ugyanakkor részét képezi, hogy néhány a költségekkel, bevételekkel közvetlen kapcsolatban álló hasznosságot jelző tényezőre rávilágítsunk, ilyen például:

- egészségügyi ellátás igénybevételének változása (intézeti – területileg illetékes orvos)
- gazdasági és kiegészítő személyzet iránti létszám igény,
- csoportos gazdálkodás hatása (költségekre és a lakóközösségre),
- a lakók foglalkoztatásának alakulása és a jövedelmekre gyakorolt hatása,

²¹ Irodalom: Fodor Beáta (2013):

- a helyi közösség, szomszédok bevonása a lakók életébe, ami mérsékelheti költségeket.

A TÁRS projekt keretében kiírt kutatási közbeszerzés több témakörre terjed ki, ezek közül **a lakók életminőségének változásának mérésének eredményeit figyelembe kell venni a támogatott lakhatás költség- hatékonyságnak értékelésekor.** Emiatt fontos lenne, hogy az egyes kutatásokon dolgozó szakemberek kapcsolatot tartsanak egymással, egyeztessenek. Ellenkező esetben a „végtermékek összekapcsolása” nem lesz megoldható.

A költség-haszon vizsgálatnak elvileg **három kimenetele** lehetséges:

- ha ugyanakkora vagy kisebb költség-ráfordítással (közpénzből) a lakók számára jobb életminőség biztosítható, akkor egyértelműen hatékonyabb a támogatott lakhatás, mint bentlakásos intézményi forma,
- ha összességében több ráfordítást igényel a támogatott lakhatás, mint a korábbi intézményi ellátás, de kiadások növekedésével arányos vagy azt meghaladó az egyéni és társadalmi hasznossága, akkor gazdaságosnak tekinthető, még akkor is, a költségek növekedése szinte azonnal, míg az életminőség változásnak pozitívumai hosszabb távon érezteti hatását.
- ha viszont a költségek emelkedése nem jár együtt azzal a minőségi változással, amit a kiváltási programban célul tűzött ki, mindössze a lakhatási körülmények lesznek jobbak, akkor meg kell keresni és változtatni kell azokon az ellenerőkön, amik ezt okozzák.

5. KÖLTSÉG-HATÉKONYSÁGI VIZSGÁLAT MÓDSZEREI ÉS FELTÉTELEI

A vizsgálat módszereit és feltételeit kutatási feladatok szerint ismertetjük.

A **2. feladatnál** az EFOP-2.2.2 pályázati felhívás nyertes intézményei szakmai tervének a „Megvalósíthatósági és fenntarthatósági kockázatok”, illetve „Fenntartás” fejezeteiben foglaltakat kell elemezni. Így az alkalmazott módszer a **dokumentumelemzés**, de a szakmai tervek áttanulmányozása során kérdések merülhetnek fel, amelyekre csak az intézmények munkatársaitól kaphatunk választ. Emiatt előfordulhat, hogy az intézményekkel fel kell venni a kapcsolatot.

A feladat elvégzésének feltétele az érintett intézmények szakmai tervének rendelkezésre bocsátása²², valamint az intézmények tájékoztatása, hogy a kutatást végző személyek kereshetik őket e témában, esetleges helyszíni tájékoztatók esetén pedig megbízó levél kiadása.

Időbeni ütemezése: 2018. év első negyedévében belüli 30 nap.

A **3. feladat** jelenti a kutatás csomópontját és egyben legmunkaigényesebb része. Ennek keretében kell elvégezni és elemezni a kiváltás első hullámában létrejött, illetve együttműködő „zöldmezős” támogatott lakhatások költségeinek a vizsgálatát. A vizsgálat módszere elsősorban az intézmények költségvetési adataiból nyerhető információk

²² Mivel a szakmai tervek elbírálásra kerültek, a FSZK, mint megbízó megküldte.

feldolgozása, jelen módszertanban ismertetett szempontok szerinti számítások elvégzése. A vizsgálat feltétele, hogy a költségvetések rendelkezésre álljanak. **Az első szakaszban kiváltott 6 intézmény 2015. és 2017. évi költségvetésének átadását az FSZK közreműködésével a SZGYF -nek kell biztosítania.**

A „zöldmezős” támogatott lakhatást fenntartóinak a közreműködése önkéntes, őket egyedileg kell írásban megkeresni, amit végezhet az FSZK, mint megbízó vagy a Kézenfogva Alapítvány, mint a kutatás nyertese. A módszerek ez esetben kérdőívvel egészülnek ki, ami a megkeresés melléklete. **A „zöldmezős” támogatott lakhatási formák esetén a kérdőív tartalmazza azokat az információkat, amelyek az elemzéshez szükségesek.**

A 3. feladatnál – ha nem is nagy számban – de már tervezünk helyszíni látogatást annak érdekében, hogy a számok mögötti szakmai tartalomról, törekvésekről is információt nyerhessünk. Így az érintett intézmények megbízó általi tájékoztatása elengedhetetlen.

Időbeni ütemezése: 2018. év április – október közötti időszakon belüli 3 hónap.

A **4. feladat** költséghatékonysági elemzés elvégzése a kialakított módszertan alapján a kiváltás nyomán létrejövő TL hálózatra vonatkozóan, valamint javaslatok megfogalmazása a költség-hatékonyság növelése érdekében intézményi, fenntartói és minisztériumi (finanszírozói) szinten egyaránt. Ez a feladat szorosan kapcsolódik a 3. feladatnál végzett vizsgálathoz, maga az elemzés már annak keretében meg fog történni, így a **javaslatok megtételére kell fókuszálni.**

Terveink szerint ez három részből állna:

- a vizsgált támogatott lakhatások eltérő költség-bevételi tény adatai alapján hol vagy hogyan – pl.: a lakóházak kiválasztása, az egy lakóegységben élők összetételének korrekciója, a napi működés vagy a szolgáltatások szervezése – van **lehetőség költség kímélőbb megoldásokra,**
- a támogatott lakhatási forma gyakorlatban legjellemzőbb típusainál **modellszámítás a fenntarthatóságot biztosító létszám és költség vonzatokra,**
- a nemzetközi megoldások, tapasztalatok²³ figyelembe vételével **javaslat a költségvetési finanszírozás átalakítására.**

E feladat 2020-ra van ütemezve a közbeszerzési kiírásban, ami miatt **jelentős idő intervallummal kell számolni a költség adatok elemzése és a javaslatok megtétele között.** Emiatt célszerű lehet a 4. feladat végrehajtásának előbbre hozása.

²³ A Társ-projekt keretében erre is készül tanulmány.

IRODALOM

- A kiváltás költségterve és fenntarthatósági számítások (2017):* az ajánlás az Intézményi Férőhely Kiváltási Terv (IFKOT) módszertani útmutató 2017 című kiadvány része, módszertan szerzői: Csumán-Lechner Alexandra, Eszik Orsolya, Dr. Gazsi Adrienn Kovács Éva, Matolcsi Rita, Pordán Ákos, Sándor Zsolt, Szabóné Ivánku Zsuzsanna, FSZK, kézirat, Forrás: http://fszk.hu/wp-content/uploads/2017/10/IFKT_6.-A-KIVÁLTÁS-KÖLTSÉGGTERVE-ÉS-FENNTARTHATÓSÁGI-SZÁMITÁSOK.pdf
- Balás Gábor - Baranyai Zsolt - Herczeg Bálint - Jakab Gábor (2016):* Biztos Kezdet program hatásvizsgálata, HÉTFA Kutatóintézet, kézirat, Forrás: http://hetfa.hu/wp-content/uploads/hetfa_biztoskezdet_zarotanutmany0210.pdf (47-70. o.)
- Bugarszki Zsolt – Eszik Orsolya – Kondor Zsuzsanna (2013):* Az intézményi férőhely kiváltás alakulása Magyarországon 2012-2013, ELTE-TÁTK, Forrás: http://tatk.elte.hu/file/Intezet_kivaltas_2013.pdf
- Fodor Beáta (2013):* A haszonhatások vizsgálatának legfontosabb módszerelemei a költség-haszon elemzések során, Miskolci Egyetem – Gazdálkodástani Intézet, kézirat, Forrás: http://real.mtak.hu/37624/1/Fodor_Beata___A_haszonhatások_vizsgálatának_legfontosabb_modszerelemei_a_költség_haszon_elemzések_során_u.pdf
- Fodor Valéria (2014):* Mentorhálózat a szociális intézményi férőhelykiváltásban, Budapest, FSZK, AduPrint Kiadó és Nyomda Kft, (100 – 104 o.)
- Kopasz Marianna (2017):* Életminőség és ellátási költségek intézeti és közösségi lakhatásban élő értelmi fogyatékos felnőttek körében, Esély 28. évfolyam 2.szám
- Kozma Ágnes – Petri Gábor – Balogh Attila – Birtha Magdolna (2016):* Az Európai Unió támogatásainak a szerepe az intézménytelenítésben és a férőhelykiváltás eddigi tapasztalatai, TASZ, Forrás: <http://bit.ly/2kLIE9E>
- König Éva (2015):* A támogatott lakhatás kérdőjelei, Szociálpolitikai Szemle I. évfolyam 2-3. szám
- dr. Nagy Zita – Kondor Zsuzsa – Panyik Barbara – Riz András – dr. Sziklai István (2017):* Támogatott lakhatási szolgáltatások, Szociálpolitikai Szemle III. évfolyam 1-2. szám
- Susan Charles – Adrien Webb (1996):* Szociálpolitika – gazdasági megközelítésben, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest
- Stratégia (2011):* Stratégia a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról 2011-2041, Budapest, 2011, kézirat.

SZÉCHENYI 2020 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE