

Szociális és gyermekjóléti szolgáltatások a finanszírozás tükrében, egy évtized távlatában 2006-2018

KÉSZÜLT: AZ EMBERI ERŐFORRÁS FEJLESZTÉSI OPERATÍV
PROGRAM, „EGYHÁZI ÉS CIVIL SZERVEZETEK SZOCIÁLIS
KÖZFELADAT ELLÁTÁSÁNAK TÁMOGATÁSA” EFOP 1.9.8
PÁLYÁZATI FORRÁS TÁMOGATÁSÁVAL

KATONA GERGELY

Tartalom

Bevezető	2
Az egyházak finanszírozásáról nagy vonalakban	4
A hazai szociális és gyermekjóléti szolgáltatások finanszírozási modellje	8
Egyházi átvételek.....	11
Szolgáltatások elemzései.....	13
Étkeztetés	13
Bentlakásos idősellátás	19
Családok Átmeneti Otthonai	23
Nevelőszülői hálózatok.....	27
Összefoglalás	34
Felhasznált irodalom	36

Bevezető

A Magyarországi Baptista Egyház Filadelfia Integrált Szociális Intézménye 2016. decemberétől látja el az ágazati miniszter kijelölésével a baptista fenntartású szociális intézmények módszertani felügyeletét. Szakmai tevékenységünk homlokterében a működő szolgáltatások felügyelete, segítése, a hatósági ellenőrzésekben való közreműködés áll, azonban fontosnak tartjuk az egyházi ellátórendszer folyamatainak nyomon követését, elemzését, a lehetséges tanulságok levonását és beépítését a baptista ellátórendszer mindennapos működésébe.

2017-ben a Magyarországi Baptista Egyház konzorciumi partnerségben a Baptista Szeretetszolgálat Egyházi Jogi Személlyel sikeresen pályázott az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program „Egyházi és civil szervezetek szociális közfeladat ellátásának támogatása (EFOP-1.9.8-17)” pályázatán. A 270 millió forintos forrás keretében hosszabb távon fenntartható, egyedi szervezetműködtetési eszközök bevezetését, fejlesztését tűztük ki célul, melyek segítik a Magyarországi Baptista Egyházat és a Baptista Szeretetszolgálat EJSZ-t abban, hogy hatékonyabb működésre tegyenek szert az információáramláson, új szakmai módszerek kidolgozásán, eljárások bevezetésén, azok optimális hátterének kialakításán keresztül. Ezzel az érintett intézmények szolgáltatásainak színvonala és minősége javul. A pályázati program egyik eleme kutatások, elemzések elvégzése olyan részterületeken, melyek közvetlenül érintik a nyújtott szolgáltatások körét, az elemzések eredményei közvetlen szakmai inputokkal szolgálhatnak az egyes tevékenységek szervezésében, az egyházi fenntartók közép- és hosszútávú céljainak meghatározásában.

Jelen szakmai elemzés az egyházak által fenntartott szociális és gyermekjóléti/gyermekevédelmi szolgáltatások fejlődéstörténetét tekinti át 2006 és 2018 között, a finanszírozás szemszögéből. Az elemzés alapját a módszertani központunk által közérdekű adatigénylés keretében a Magyar Államkincstártól beszerzett, hosszú idősoros adatbázis képezi, mely tartalmazza a szociális, gyermekjóléti/gyermekevédelmi normatív állami támogatás kiadások adatait 2006 és 2017 között, valamint az igénylési adatokat 2018. évre vonatkozóan az egyházi fenntartók tekintetében. Tekintettel jelen elemzés terjedelmi korlátaira, illetve az adatmennyiség nagyságára, korántsem törekedtünk teljességre. Annál is inkább, hiszen a vizsgált időszakban az egyházak normatív állami finanszírozásának körét alapvetően befolyásolták azon kormányzati intézkedések, melyek az egyházak elismerése és befogadása terén hajtott végre komoly módosításokat, így gyakorlatilag a 2006- 2011., valamint a 2011. évet követő időszak

olyan döntő különbségeket mutat, mely a teljes korábbi fenntartói körre kiterjedő hosszú idősoros elemzést szinte ellehetetleníti.

2011-ben a kormányzat határozott átalakítás mellett döntött az egyházakra vonatkozó szabályozás tekintetében, lényeges szigorításokat bevezetve. „A módosítások alapvető célja az volt, hogy a kormányzati retorika által „bizniszegyházként” megbélyegzett vallási közösségeket kiszűrjék az egyházi státusszal rendelkező vallási közösségek közül”¹. A lelkiismeret- és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény indoklásában az alábbi olvasható: „Az 1990. évi IV. törvény² a lelkiismereti és vallásszabadságot, illetve az egyházak létrehozását széleskörűen biztosította, a későbbiekben azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az egyházalapítás rendkívül nagyvonalú feltételei lehetőséget adnak az alapjoggal történő visszaélésekre is, mind az egyházaknak járó állami támogatások jogosulatlan igénybevételére, mind pedig ténylegesen nem hitéleti tevékenységet végző szervezetek egyházként történő bejegyeztetésére”.³ Az állam oldaláról tekintve a módosítást megelőző időszakra kialakult helyzetet jól jellemezte, hogy a Magyar Államkincstár elemzésünkhöz használt adatbázisa szerint 2011-ben 22 nevesített, valamint 3 egyéb egyházként feltüntetett vallási felekezet részesült finanszírozásban, ez a szám 2012-re 17-re csökkent, úgy hogy a tényleges egyház ebből 16, a további egy a külön megállapodás értelmében egyházi kiegészítő támogatásra jogosult Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület. Az új szabályozás két lépcsős nyilvántartási rendszert vezetett be, mely szerint egyrészt a Fővárosi Bíróság veszi nyilvántartásba az egyesületi formában működő „vallási tevékenységet végző szervezet”-et, melyek a továbbiakban nem jogosultak címzett, egyházak számára folyósított támogatások igénybevételére, másrészt pedig a hatályos egyházügyi törvényen keresztül az Országgyűlés rendelkezik az úgynevezett „bevett egyházakról”. A bevett egyházak tovább kategorizálhatók aszerint, hogy történelmi egyházak, vagy kérelemre induló elismerési eljárás nyomán nyilvánította őket az Országgyűlés bevett egyházakká.

A 2011-es népszámlálás adatai szerint 3,8 millió fő vallotta magát katolikusnak (ebből 180 ezer fő görög katolikus), 1 millióan reformátusnak, mintegy 200 ezren evangélikusnak, illetve közel 11 ezren izraelitának.⁴ Ezek, valamint a szociális és a gyermekjóléti/gyermekvédelmi

¹ In: Schweitzer Gábor: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása, p. 3. (MTA TK Jogtudományi Intézete, 2014. március 6.) http://real.mtak.hu/17933/1/schweitzer_sarlatatos_egyhazi.pdf

² A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló, hatályon kívül helyezett 1990. évi IV. törvény

³ <https://www.parlament.hu/irom39/03507/03507.pdf>

⁴ 2011. évi Népszámlálás; 10. Vallás, felekezet. KSH, Budapest, 2014. <http://www.ksh.hu/nepszamlalas/vallas>

ellátórendszerben képviselt számosság és megoszlás alapján elemzésünk 6 egyház szociális tevékenységének és finanszírozási adatainak elemzésére szorítkozik. Név szerint: Magyar Katolikus Egyház, Magyarországi Református Egyház, Magyarországi Evangélikus Egyház, Magyar Pümkösi Egyház, Magyarországi Baptista Egyház, Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, illetve a fentebb említett külön megállapodás alapján egyházi kiegészítő forrásban részesülő Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesületet is megjelenítjük azon ellátási formáknál, ahol azok kiterjedtsége ezt az elemzés szempontjából szükségessé teszi.

Továbbá az ellátottak létszámának vonatkozásában az elemzést a nagyobb fajszúlyú szolgáltatásokra korlátoztuk, így a Szociális törvényből⁵ (továbbiakban: Szt.), az étkeztetést, a bentlakásos idősellátást, míg a Gyermekvédelmi törvényből⁶ (továbbiakban: Gyvt.), a családok átmenet otthonait, valamint a nevelőszülői hálózatokat vontuk górcső alá.

Az egyházak finanszírozásáról nagy vonalakban⁷

Az egyházakra vonatkozó jogszabályok elemzésénél alapvetően két fogalomkört szükséges meghatározni. Egyrészt az egyházjog fogalmát, másrészt az egyházak működését meghatározó belső és külső jogforrások viszonyát. Az egyházjog definíciója Szathmáry Béla megközelítése szerint: „Az egyház tagjaira és az egyházra, mint látható szervezetre vonatkozó, az egyházban érvényesülő szabályok összességét egyházjognak tekintjük”⁸ Azaz az egyházjog tovább bontható az egyes felekezetek belső jogalkotásából eredő felekezeti belső egyházjogra, valamint az állami egyházjogra. Jelen elemzésünk kapcsán az állami egyházjogi rendelkezésekre alapozunk, hiszen az egyes szolgáltatásokra vonatkozó egyedi szabályok is állami egyházjogi rendelkezéseket tartalmaznak, nem pedig belső egyházjogi szabályok összességei, illetve belső egyházjogi rendelkezések a felekezetek belső életére korlátozódó szabályrendszert fektetnek le, általános közjogi kihatásaik nincsenek. Antalóczy Péter definíciója szerint az állami egyházjog: „az állam által alkotott jogi normák összessége,

⁵ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény

⁶ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

⁷ A fejezetben felhasználásra került: Szilágyi Bernadett: Az egyházak finanszírozási kérdései. PhD doktori értekezés. Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2013.

⁸ In: Szathmáry Béla: Egyházak az államban. Tanulmányok az állami és felekezeti egyházjogból. Hernád Kiadó, Sárospatak, 2010. (Sárospataki Teológiai Műhely)

amelyek a vallásszabadságot, illetve a bejegyzett egyházak és vallási közösségek jogállását szabályozza.”⁹

A finanszírozás kérdéskörében egyház-finanszírozásnak, az állam által egyházi célokra fordított költségkeret megállapítását, elosztását, a hozzájárás módjának meghatározását, folyósítását, valamint a felhasználás ellenőrzését szokás nevezni. Az állami egyházjogi szabályok alapján elsősorban a bevett/bejegyzett egyházak azok, melyek költségvetési forrásokhoz férhetnek hozzá több jogcímen is. Egyrészt a támogatások folyósíthatók vallásfelekezeti, hitéleti tevékenységeik támogatására, előre meghatározott mértékben, ugyanakkor nem célzottan. Ezen források alapvetően az egyház keretében foglalkoztatottak bérezésére, egyházi ingatlanok (templomok, imahelyek, gyülekezeti termek), fenntartására, szertartások és az általános működés dologi költségeire fordíthatók. Másrészt lehetőség van célzott tevékenységek eseti, rendszeres, időszakos, vagy egyszeri támogatására is, illetve vagyontárgyak, ingatlanok kezelésbe adására, vagy tulajdonjogának végleges átadására. Alapvetően ezen célzott elemek jelennek meg a szociális és gyermekjóléti/védelmi ellátások finanszírozása kapcsán. Megkülönböztetünk még az egyházak számára, a költségvetési alrendszerek közötti átcsoportosítással történő támogatást, adóbevétel átruházását (SZJA 1% felajánlás), illetve indirekt támogatások biztosítását (pl. adókedvezmény, járulékkedvezmény, eljárási illetékmentesség). Bevételi oldalról vizsgálva az egyház jövedelmei részben az államháztartáson kívüli bevételekből is származnak. Ezek lehetnek saját vállalkozási tevékenységből, vagy ingatlan hasznosításból származó bevételek, adományok, egyházi szolgáltatások után fizetett díjak, legnagyobb arányban azonban a fent említett állami támogatásokból származó bevételek dominálnak, illetve lehetőség van hazai, vagy Európai Unió pályázatokból való bevételekhez való hozzájárásra, illetve nemzetközi szerződéseken alapuló támogatások lehívására is.

Finanszírozás-történeti síkon vizsgálva a kérdést elmondható, hogy az egyházak és az állam viszonyát a szabályozó újkori jogalkotás a rendszerváltást követően szinte azonnal életbe lépett, korábban idézett 1990. évi IV. törvénnyel kívánta rendezni, mely 21 éven át volt hatályban és fogalmazott meg döntő fontosságú elveket, többek között az egyház-finanszírozás vonatkozásában is. Itt határozták meg a különválasztott hitéleti és közösségi feladatokat, valamint itt ismerték el az egyházak döntő fontosságú társadalmi funkcióit és szerepvállalásait is. Hiszen a joganyag rendelkezései szerint, az egyházak részt vállalnak a nevelési, oktatási,

⁹ In: Antalóczy Péter (szerk.): Az állami egyházjog alapjai. Patrocinium, Budapest, 2012, p. 98.

kulturális, szociális, egészségügyi, sport, gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásában, abban az esetben, ha az nem kizárólagos állami feladat.¹⁰ Mindez azt jelentette, hogy az egyházak jogosítványt kaptak arra, hogy közfeladatot lássanak el, illetve, hogy számukra az állam közfeladat-ellátására, vagy abban való közreműködésre szolgáló megbízást adjon.

A joganyag rendezte annak kérdését is, hogy egyházi szerepvállalás esetén az állami fenntartóval azonos mértékű hozzájárulás illeti meg az egyházi feladatellátókat, mely a később bevezetésre kerülő kiegészítő támogatás számítási alapja is, azonban ekkor még kiegészítő támogatás folyósításáról nem beszélhettünk. Itt kívánták szabályozni az 1948. január 1. után, kártalanítás nélkül az állam kezébe került ingatlanok visszaszolgáltatásának kérdéskörét is. A rendelkezés szerint az államnak, illetve a helyi önkormányzatoknak a jogszabály hatálybalépésétől számított 10 éven belül kellett volna a kérdéskört rendezni, de, többszöri módosítás után, a határidő végül 2011-re módosult.

Lényegében tehát ezen joganyag teremtette meg az egyház-finanszírozás azon alapjait, mely a központi költségvetésből származó egyházi bevételek ma is használt formáit, a támogatás módját és a támogatott tevékenységek körét jelentik.

Már az 1990-es évek elején megfogalmazódott a kor politikai és a katolikus egyházi vezetésében, hogy szükséges volna az Apostoli Szentzsékkal egy megújított szerződés megkötése a Katolikus Egyház hitéleti és közszolgálati tevékenységének finanszírozási kérdéseiről. 1990-ben megállapodás is született a felek között a diplomácia kapcsolatok felvételéről. Finanszírozás szempontjából azonban a legjelentősebb az 1997. június 20-án kötött megállapodás - „A Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről” -, melyet más néven Vatikáni Megállapodásként ismerhetünk. A Megállapodás átfogóan szabályozza a közfeladatok egyházi ellátása kapcsán nyújtott állami támogatások keretrendszerét, a kulturális tevékenységhez kötődő pénzügyi forrásokat, az ingatlan-visszaszolgáltatás pénzügyi kérdését, valamint garanciális szabályokat tartalmaz a magánszemélyek személyi jövedelemadója meghatározott részének egyházi célokra történő felajánlása kapcsán. Ezen kívül bevezeti az egyházi járadék finanszírozási formáját, mely a vissza nem szolgáltatott egyházi ingatlanvagyon értékének járadék formájában történő állami megváltását jelenti.

¹⁰ A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény, 17.§

„A szerződés rögzíti, hogy az egyházak közszolgálati tevékenységüket ugyanolyan szabályok szerint látják el, mint az állami intézmények (...). Ugyanakkor a Vatikáni Megállapodás az eddigi normatív finanszírozáson túl új támogatást is bevezet az egyházi fenntartók esetében. Az úgynevezett kiegészítő támogatás alapja az állampolgárok azon döntése, ahogyan az egyházi közszolgáltatásokat igénybe veszik.”¹¹ A Vatikáni Megállapodás, mint nemzetközi szerződés döntő fontossággal bírt az egyház-finanszírozás szabályainak alakulására is, hiszen a honi jogalkotásnak, a szerződés tartalmával ütköző jogalkotási elem megalkotása nemzetközi jogot sértett volna, ezért nem képzelhető el, ahogy a hátrányos megkülönböztetés sem, valamely bevett egyház irányába, így a finanszírozás honi rendszerének generálisan volt szükséges alkalmazkodni a Vatikáni Megállapodásban foglaltakhoz. Mivel a többi felekezet nem rendelkezik nemzetközi jogalanyisággal, így hasonló nemzetközi szerződés megkötése nem volt lehetséges, ezért a regnáló kormányzat megállapodást kötött három további történelmi egyházal (a Magyarországi Református Egyház, Magyarországi Evangélikus Egyház, Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége), melyet kormányhatározatban ratifikáltak. Ezen kívül megállapodást kötött a Budai Szerb Ortodox Egyházmegyével és a Magyarországi Baptista Egyházal, melyet szintén kormányhatározatban rögzítettek.¹² 1997-ben létrejön az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény, melynek előkészítése párhuzamosan zajlott a Vatikáni Megállapodás megkötésének előkészítésével, ezáltal teremtve meg a lehetőséget az azonnali jogharmonizációra.

A fenti jogszabály tette teljessé a ma is ismert finanszírozási modellt, hiszen ez adott lehetőséget egyrészt a magánszemélyeknek, hogy személyi jövedelemadójuk 1%-áról az egyházak részére rendelkezzenek, másodsorban biztosították a hasonló közfeladatot ellátó állami és önkormányzati intézményekkel azonos mértékű finanszírozást az egyházi fenntartók számára, valamint a feladatokhoz járó kiegészítő támogatás lehetőségét is, melynek mértékét az határozza meg, hogy az adott közszolgáltatást melyen arányban veszik igénybe az állampolgárok. A támogatások mértéke a jogszabály rendelkezései alapján minden évben a hatályos költségvetési törvényben kerül meghatározásra és a végrehajtási rendeletben korrekcióra. Napjaink egyházfinanszírozása is a fenti elvek szerint történik: habár az egyházügyi törvény 2011-ben és most legutóbb 2019-ben módosult, a finanszírozás modellje lényegében nem változott.

¹¹ In: Szilágyi Bernadett: Az egyházak finanszírozási kérdései. PhD doktori értekezés. Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam és Jogtudományi Kar, Debrecen 2013. p. 90.

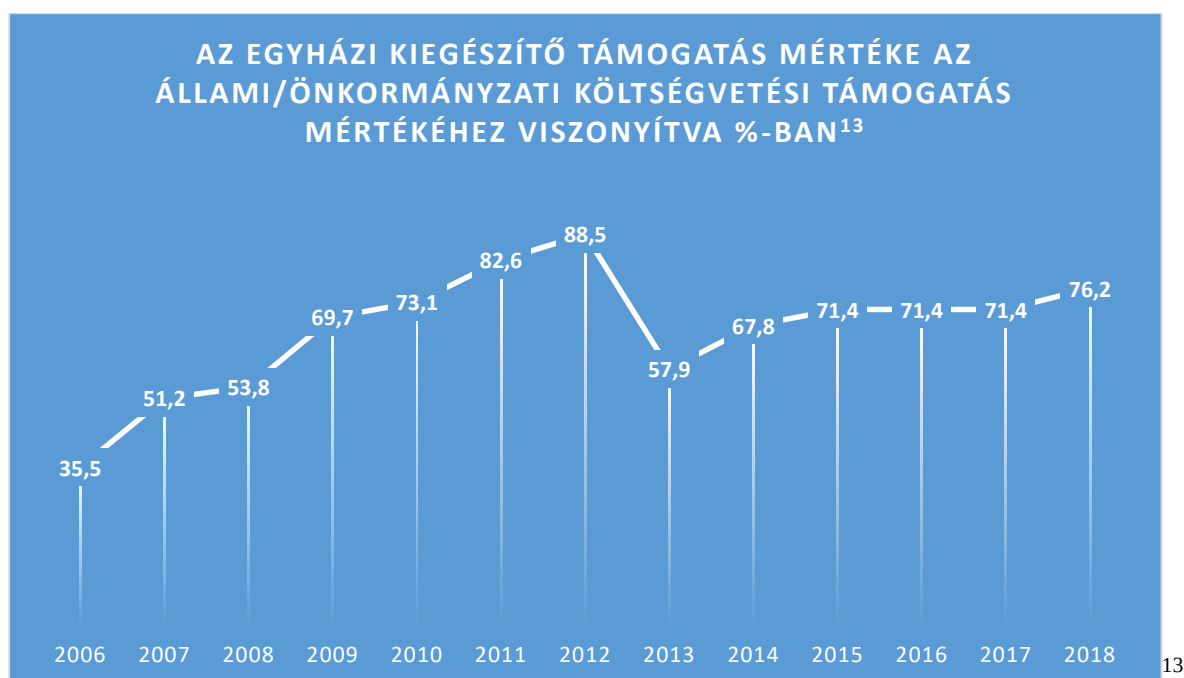
¹² 1056/1998; 1057/1998; 1058/1998 (V.28.) Korm. határozatok, valamint 1043/2001. és 1044/2001. (IV.20) Korm. határozatok

A hazai szociális és gyermekjóléti szolgáltatások finanszírozási modellje

A fent említett, egyházak finanszírozását meghatározó jogszabályi körrel összhangban létrehozott szociális és gyermekvédelmi szabályrendszer keretében biztosított finanszírozás megalkotásakor - jogalkotói szándék szerint - differenciált formában, az egyes ellátástípusok igényeinek megfelelően volt szükséges a finanszírozás központi formáit megalkotni. A két ágazati jogszabály között eltelt időszak mindenképp a Gyvt. számára kedvezett, hiszen az Szt. hatályba lépésével rendszerbe emelt korai szabályok kapcsán biztosított volt egyfajta tesztfázis, mellyel lehetőség volt mérni az egyes finanszírozási formák államháztartásra gyakorolt hatását. Célszerűnek látszott, hogy a pénzügyi támogatások megállapításához hasonlóan vagy egy éves szinten indexált nominális értékhez (öregségi nyugdíjminimum, bérminimum) kössék az ellátások után járó finanszírozás meghatározásához kapcsolódó számítási metódust, vagy pedig fejkvóta megállapításával szabályozzák a támogatások kiáramlását, esetleg a pénzügyi tervezés szabályaihoz hasonlóan bér és dologi támogatást is biztosítsanak. Tekintettel arra, hogy a szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatások jó része állami feladat ugyan, de ezek biztosítása javarészt az önkormányzatokon keresztül, átruházott feladatellátási felelősséggel történik, az önkormányzatok pedig lakosságszám alapú támogatásokban részesülnek, kézenfekvő a szociális ellátórendszer finanszírozását is (ahol ez lehetséges) az egyes részfeladatokra célhoz kötötten feladatfinanszírozással, illetve fejkvóta alapon meghatározni. Így a rendszer kiépítésénél a jogalkotó ezen elv mentén kezdte rendezni az egyes részletszabályokat. Az államháztartás egyik fontos funkciója a szociális jóléti kiadások biztosítása. Az önkormányzati alrendszer ellátásainak feladatfinanszírozása szerteágazó. A központi költségvetés többféle forrást is biztosít, a finanszírozás elvére és mértékének meghatározására több módzat van érvényben. Ezek alapvetően területi, demográfiai, közigazgatási mutatók (gazdasági fejlettség, lakosságszám, az adott régió, megye, járás fejlettsége) alapján határozzák meg a támogatás mértékét, sőt napjainkban ezeket a szempontokat már egy-egy szolgáltatás finanszírozási rendszerbe történő befogadásánál is figyelembe veszik. Feladatmutatók és az arra viszonyított egységköltség meghatározásával, egy-egy szolgáltatás esetében előre meghatározott fix díjjal vagy egyedi szerződésekben meghatározott ellentételezéssel, az ellátási napok és az ellátott személyek száma alapján járó fejkvótákkal, valamint a szakdolgozók foglalkoztatását támogató bérkompenzációval, pótlékokkal operálnak. Ezen felül az állam külön, a korábban bemutatott okokból és célból, ösztönzi és díjazza, ha egyházi szolgáltató végez alapvetően állami, vagy önkormányzati közfeladatot, ezért az egyházi fenntartók további kiegészítő támogatásra jogosultak.

A magyarországi szociális ellátórendszer szerkezeti felépítése és tagolása mind az egyénnel, mind a családokkal - ezen belül az egyes életkori korcsoportokkal (gyermekek, fiatal felnőttek, felnőttek, idősek) - hasonló rendező elveket mutat, hiszen hasonló rendszerelméletű jogalkotási sémát követ az ágazati szabályozásuk. A jogállamiság szerint az ellátórendszer keretei és elemei a Magyarország Alaptörvényében deklarált állampolgári jogok érvényesülését szolgálják. Törvényi szinten az Szt. és a Gyvt. hivatott a meghatározó kereteket lefektetni. Előbbi alapvetően a 18-99 éves korosztályról szóló szociális gondoskodás eszközeit tartalmazza, míg másik a 0-24 éves korcsoport jóllétét segítő rendszer teljes vertikumát. Minkét jogszabály szerkezetében közös, hogy a pénzbeli és természetbeni ellátásokat külön kezeli, valamint a természetbeni ellátásokat két szintre bontja, hiszen meghatároz alapszolgáltatásokat, illetve szakosított szolgáltatásokat. Az egyes ellátási formák kiegészítő rendelkezéseit ágazati rendeletek tartalmazzák.

Az egyházi és nem állami fenntartású szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók normatív állami támogatásáról szóló 213/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet, illetve az annak helyébe lépő, az egyházi és nem állami fenntartású szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok állami támogatásáról szóló 489/2013. (XII. 18.) Korm. rendelet fekteti le a központi költségvetésben meghatározott finanszírozáshoz való hozzáférés részletszabályait - a Vatikáni Megállapodásban deklarált egyház-támogatási modell szerint -. A központi költségvetés szabályozza azt, hogy az egyházak számára biztosított normatív kiegészítő finanszírozás, az állami szektornak járó normatíva összegének hány százalékát teszi ki az adott évben. Az alábbi ábra mutatja be az egyházi kiegészítő támogatás alakulását 2006 és 2018 között.



Amint az látható, a 2010. évi kormányváltást megelőzően csak igen lassú ütemben emelkedett a támogatás mértéke. A második Gyurcsány-kormány ideje alatt 2007-ben volt egy jelentősebb, 15%-os emelkedés, majd a Bajnai-kormány lényegében az inflációt követő, és a 2008-as válság hatásait tompítani próbáló kiigazítását követően, a második Orbán-kormány idején érte el ezidáig legmagasabb szintjét a 2012-es 88,5%-kal. 2015-ben a költségvetési törvény új alapokra helyezte a finanszírozást. Egyrészt bevezette az adott szolgáltatásokhoz egyedileg megállapított szorzószámot, másrészt szétválasztotta a már az intézményben, jogszabályban előírt szakmai munkakörben foglalkoztatott munkavállalók és az ellátottak tervezett létszámának száma is figyelembe vevő átlagbér alapú támogatást, valamint az intézmény üzemeltetési támogatást.

A szociális szakma nem egységes az egyházakat érintő plusz finanszírozás kérdésében. Sokan a versenyképesség alakulásába való súlyos beavatkozásként értékelik azt a tény, hogy egy-egy egyházi fenntartó a normatív finanszírozás alapösszegénél $\frac{3}{4}$ -szer magasabb támogatásra is jogosult lehet, amivel a civil szervezetekkel vagy éppen az önkormányzati fenntartású intézményekkel, szolgáltatásokkal szemben indokolatlan finanszírozási előnyre tesz szert. Az ellentábor szerint az egyház kötelessége lehet ugyanúgy az ellátások biztosítása, és akár azt a szegregált ellátási modellt is támogatnák, hogy az adott felekezetek hívei a saját egyházuk által biztosított ellátásokat vegyék igénybe, „kímélve” ezzel az állami ellátórendszert. Tény, hogy

¹³ Saját gyűjtés

mára hazánkban az egyházak jelenléte az egyes ellátási típusokban igen jelentősnek mondható. A KSH 2018. évi adatai szerint az idősök nappali és bentlakásos ellátásban a férőhelyek 20%-a van egyházi fenntartásban, a házi segítségnyújtás keretében pedig a kapacitások 41%-a. A hajléktalan ellátásban 11,5%-os az egyházi részvétel aránya, míg a fogyatékosok ellátásának területén közel 14%-os. A pszichiátriai és szenvedélybeteg-ellátás 19,5%-a kötődik egyházi fenntartóhoz. A fogyatékos, pszichiátriai és szenvedélybeteg embereket segítő támogatott lakhatás szolgáltatásban a kapacitások 26,6%-a, a családok átmeneti otthonainak 24%-a, míg a nevelőszülői hálózatok kapacitásainak 48%-a - azaz fele! - egyházi. Összességében tehát nem túlzás azt állítani, hogy a honi ellátórendszer férőhelyeinek 1/4-ét, bizonyos ellátási formákban közel felét egyházi fenntartók biztosítják. A bejegyzett egyházi szolgáltatók 2018-ban mintegy 41,5 milliárd forint állami támogatást igényeltek az egyes ellátások után járó normatív állami hozzájárulásból, míg a csak az egyházakat megillető kiegészítő támogatás mértéke mintegy 31 milliárd forint volt.

Egyházi átvételek

A rendszerváltást követő években alapvetően az egyházak jóvátétel keretében történő vagyonrendezése volt a kiemelt cél. Az egyházi ingatlanvagyon visszaszolgáltatására való törekvésekkel párhuzamosan a hagyományosan közfeladatokat is ellátó egyházak immár szabadon foghattak bele, vagy folytathatták szociális tevékenységeiket. A tradicionális missziók (gyógyítás, betegápolás, oktatás) mellett az egyházi szervezetek, egyházakhoz kötődő civil szervezetek nyitottak a korábban általuk nem biztosított ellátások felé is. Tény ugyanakkor, hogy az egyházak állami feladatokban történő szerepvállalásának megítélése a vizsgált időszakban komolyan függött az aktuálisan regnáló kormányok politikai, valláspolitikai és világnézeti beállítottságától. A költségvetési kiadások mérséklésére tett kormányzati intézkedések, valamint a települési önkormányzatok pénzügyi helyzetének romlása következtében elindult a nehezen fenntartható, közvetlen bevételt nem termelő feladatok átruházásának hulláma. A települési, sőt a megyei önkormányzatok is keresni kezdték azokat a lehetőségeket, melyek a közszolgáltatási portfóliójuk csökkentését eredményezhették.

Más oldalról pedig a megvalósult vagyonrendezések olykor nem várt következményekkel jártak. Az ingatlanok kezelésbe, illetve tulajdonba történő visszaszolgáltatása gyakran haladta meg az egyházak aktuális teljesítőképességét. Az ingatlanokban folyó közszolgáltatások védelme, az épületek használhatóságának megőrzése gyakorta igényelte célzott állami támogatások folyósítását, ami komoly terhet jelentett a központi költségvetés számára, nem

beszélve a növekvő szerepvállalás miatt, az egyházak számára fizetendő kiegészítő támogatás növekedéséről.

A szociális, gyermekjóléti, és gyermekvédelmi ellátásban olyan fékek voltak ekkor az ellátórendszer szabályozásában, amelyek mind önkormányzati, mint egyházi oldalról igen megfontolandóvá tették, illetve lassították az intézmények és szolgáltatások átadásait. Az Szt. 2005. évi módosítása¹⁴ értelmében, amennyiben korábbi önkormányzati fenntartású intézmény került át egyházi működtetésbe, a jogutódlást követően a kiegészítő támogatást a központi költségvetésnek, két éven keresztül az önkormányzat térítette meg. Ugyanez volt a helyzet akkor is, ha korábban megszüntetett intézmény helyébe, egyházi működtetéssel, új intézmény alapítására került sor. A rendelkezés egészen 2010. nyaráig volt érvényben azzal, hogy 2010. január 1-től még egy szigorításon is átesett. A nyolc hónapig érvényben lévő szabályozás szerint, a korábbi megtérítésre vonatkozó időbeli hatály 5 évre módosult, és már nem csak az önkormányzat és egyház közötti átadás/átvételre, hanem más nem állami fenntartók és egyház közötti ügyletekre is kiterjesztették. A szabályozás nagyban csökkentette az intézmények átadás-átvételét. 2010-ben az intézkedést felülvizsgálták és módosították, illetve a második Orbán-kormány deklarálta, hogy igen fontosnak tartják az egyházi feladatellátás erősítését, különösen oktatási és szociális területen. Az Oktatási Hivatal adatai szerint az egyházi iskolákban tanulók száma 2010 és 2016 között 81%-kal nőtt meg. A 2010-es adatok szerint 112 500 gyermek tanult egyházi intézményben, 2016-ban számuk már meghaladta a 204 000 főt. Jelentősen, 69%-kal nőtt az egyházi köznevelési intézmények száma is a 2010/11-es és a 2015/16-os tanév között. 2017-ben már 95 településen csak egyházi általános iskola működött és 39 településen pedig csak egyház, illetve vallási tevékenységet végző szervezet tartott fenn gimnáziumot.

Szociális területen a civil fenntartók pénzügyi ellehetetlenülése, illetve az egyházügyi törvény szigorítása következtében befogadott egyházi státuszukat elvesztő szervezetek szolgáltatásai kerültek első körben egyházi fenntartásba, így az egyesületté visszaminősített korábbi kisegyházak szolgáltatásai is. A kormányzat 2012-ben határozott arról, hogy a települési, megyei önkormányzatok által fenntartott gyermekvédelmi intézményeket valamint az idős bentlakásos, fogyatékos, pszichiátriai és szenvedélybetegek otthonait állami kezelésbe veszi. A portfólióban 42 szociális és 126 gyermekvédelmi intézmény szerepelt. Bár ekkor még nem volt egészen világos a szakma számára, hogy a kormány mit tervez az állami kezelésbe vett

¹⁴ 2005. évi CLXX. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról

intézményekkel, a 2014-ben a kormány kinyilvánította azt a szándékát, hogy a korábban államosított intézmények jelentős részét egyházi kézbe adja. Az elemzésünkben szereplő egyházak közül a történelmi egyházak mindegyike vett át szociális intézményeket 2014 után. A 2017. februári kormányhatározat¹⁵ az adott évre 8837 szociális intézményi férőhely egyházi átadását irányozta elő, 2018-ra pedig további 21563 férőhely átadását tervezte és felhívta a nemzetgazdasági minisztert költségvetési források biztosítására a felmerülő többletköltségek számára. A statisztikai adatokat böngészve és a korabeli sajtóanyagokat kutatva azt találjuk, hogy nem jelent meg hivatalos információ arról, hogy az előirányzott férőhelyszámból mekkora kontingens került átadásra, de szakmai források több médium számára is megerősítették, hogy a ténylegesen megvalósult átadás-átvétel a határozatban szereplő számosság közelébe sem ért.

Szolgáltatások elemzései

Étkeztetés

A szociális étkeztetés feladatának ellátása már jóval az önkormányzatiság kialakulása előtt megvalósult Magyarországon, szervezett formában már az 1970-es években is megjelent. A rendszerváltás közvetlenül követő időszakban a tanácsi rendszerből önkormányzati gazdálkodásba való fordulat kapcsán a kutatások, tanulmányok azt jelzik, hogy a szociális étkeztetés nem fedte le az ország egészét sem területileg, sem a népességet, sem a rászorulókat tekintve. Az ellátási igény rendre meghaladta az önkormányzatok teljesítőképességét, így szükségszerűvé vált a szolgáltatás biztosításának lehetőségét „kiengedni” az állami, tanácsi feladatellátásból, hogy a nem költségvetési szervek is bekapcsolódjanak az ellátó rendszerbe. Ennek egyik első lépése a 113/1989.(XI.15.) számú (az egészségügyi és szociális vállalkozásról szóló) MT rendelet létrehozása volt, mely deklarálta ennek lehetőségét. Ebben az időben a nem állami szervezetek részben a hiányzó önkormányzati szolgáltatásokat pótolják, részben szélesítik az igénybe vehető ellátások körét.¹⁶ Az újként belépő ellátók azonban alapvetően a bentlakásos ellátás területén kezdenek tevékenykedni, az alapellátásban, (így az étkeztetésben is), ugyanis még mindig a települési önkormányzatok szerepe a meghatározó. Az Szt. megszületésével, a törvény által megalkotott szolgáltatási rendszerbe illesztve, az étkeztetés kötelező önkormányzati alapfeladattá tette. A minden települési önkormányzat számára

¹⁵ Egyes állami fenntartásban lévő szociális intézmények egyházak részére történő átadásával kapcsolatos források biztosításáról szóló 1046/2017. (II. 3.) Korm. határozat.

¹⁶ Szociális védőháló a régiókban, KSH, Miskolc, 2008.

kötelezően biztosítandó ellátás keretében lakosságszámtól függetlenül szükséges azoknak a rászorulóknak legalább napi egyszeri étkezést biztosítani, akik azt koruk, egészségi állapotuk vagy egyéb ok (fogycatékosság, szenvedélybetegség, hajléktalanság) miatt önmaguknak, illetve eltartottjaiknak tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek megoldani. A szolgáltatást kijelölt étkezőben, házhoz szállítva, vagy adagoló konyhán kiadva lehet igénybe venni. Az ellátáshoz való hozzáférés szabályait a települési önkormányzat az Szt. és végrehajtási rendeleteivel összhangban, helyi rendeletben határozhatja meg. A szociális törvény megszületését követően viszonylag hamar - már a törvény szellemiségében szerveződött étkeztetési formák arányát vizsgálva – igen magas (1998-ban 70%-os) területi lefedettség jellemezte a szociális étkezést, azzal a kitéttel, hogy az 500 főnél kisebb településeken az alapszolgáltatás elérhetőségének aránya lényegesen rosszabb volt. Az alapszolgáltatások biztosításának alakulását nagyban befolyásolta az, hogy a központi költségvetés, a szociális törvény megszületésétől kezdve évről évre változó mértékű finanszírozást biztosított ezek végzéséhez és gyakran változtatta a hozzáférés szabályait. Egy 1999-es Állami Számvevőszék által végzett vizsgálat rámutatott arra, hogy „míg a feladatmutatóhoz kötött normatív hozzájárulások igénybevételeéről utólag az éves beszámoló keretében az önkormányzatoknak el kell számolniuk, a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatási feladatok normatívája a lakosság száma után garantáltan megilleti a települési önkormányzatokat, igénybevételehez nem fűződik elszámolási kötelezettség”¹⁷. Ezért a központi költségvetés tervezésekor is az előző évi nominál értékek továbbgörgetésével folyt a tervezés és nem a tényleges igények felmérése alapján. A problémák másik forrása az önkormányzati rendszer önállóságában érhető tetten. Tíz évvel a szociális törvény megszületése után sem volt még olyan ellenőrzési rendszer, ami képes volt megvizsgálni, hogy az önkormányzatok kötelező alapfeladataik biztosítása érdekében kapott forrásait valóban az adott feladatra költik-e. Az önkormányzatok gyakran azzal érveltek, ha a szolgáltatások hozzáférhetőségének színvonala gyengült, hogy azt az egyre csökkenő bevételek okozzák és az, hogy bevezették a korábban az önkormányzatokat megillető, adók formájában befolyó bevételek visszafizetési kötelezettségét. A települések adott évi költségvetésük kialakításakor leginkább a szociális területen alkalmaztak megszorításokat. Tény ugyanakkor, hogy 1993 és 2000 között a mindenkori kormányzat alapvető célja az államadósság szintjének csökkentése, a költségvetés kitéttiségének mérséklése és az állam fizetőképességének fenntartása volt, mely az elszabaduló inflációval (a növekvő árak és

¹⁷ Bugarszky Zsolt: A szociális szolgáltatások újjászülése Magyarországon. In: Esély 2004. 4. p. 100-110

emelkedő bérek¹⁸) együtt komoly megszorító intézkedések bevezetését is szükségessé tették az időszak alatt (Bokros csomag, SZJA szigorítások, új adónemek bevezetése, stb.).

Mindezeknek ellentmond az étkeztetés igénybevételének alakulása. A napi egyszeri meleg étel biztosítása olyan általánosan elfogadott alapszükségletet elégít ki, ami kapcsolati, politikai tőkét is jelent. A szolgáltatás elmaradása egy-egy településen alapvetően változtathatta meg a potenciális választópolgárok vélekedését, így az önkormányzatok döntéshozói saját erőből, társulások megvalósításban, vagy ellátási szerződést kötve civil, egyházi szolgáltatókkal a legnagyobb megszorítások idején is biztosították azt. Több vizsgált forrás is megerősítette azt a tényt, hogy a kötelezően működtetendő szociális ellátások kapcsán megvalósuló mulasztások törvénysértések (nem biztosítja, bár kötelező volna) száma itt a legalacsonyabb. 1995 és 2000 között kis ingadozásokkal, de gyakorlatilag 100 000 fő volt az étkeztetést igénybe vevők száma, 2000-tól, 2008-ig átlagosan 105 000 fő. 2008-tól folyamatos emelkedést volt megfigyelhető az ellátottak számában, 2009-ben már 124 ezer, 2010-ben 146 000-r, míg 2013-ban már 170 000 rászoruló kapta az ellátást. 2013 és 2017 között kismértékű emelkedéssel 2017-ben 176 000-re nőtt az igénybe vevők létszáma. Érdekes adat ugyanakkor, hogy 1995 és 2017 között a térítési díj-mentesen étkezők aránya mindössze 5-10% között mozgott, az ellátottak nagy többsége térítési díj megfizetése mellett étkezett.¹⁹ Kapcsolódó terület, ezért mindenképpen említést érdemel a gyermekétkeztetés fejlesztésére fordított kormányzati akarat és forrás. A gyermekéhezés, a leszakadó családok körében tapasztalható szociokulturális hátrányok, depriváció csökkentésére több kormányzati intézkedés is született, de máig tartó hatása annak kormányzati intézkedésnek volt, amelynek keretében az országgyűlés elfogadta a 47/2007. (V. 31.) OGY határozatot és annak mellékletét képező „Legyen jobb a gyermekeknek”(2007-2032) kormánystratégiát. A stratégia célja a gyermekszegénység csökkentése, a gyermekek esélyeinek a növelése. A stratégiához kapcsolódó egyik program a gyermekek szünidei étkeztetésének biztosítása volt, melyre az önkormányzatok pályázat keretében nyerhettek forrást. 2010-től a kezdeményezés kiegészült a kedvezményes és ingyenes iskolai étkezés feltételeinek kialakításával és az igénybe vevők körének szélesítésével, mely a jelenlegi kormányzat egyik kiemelt intézkedéseként azonosítható. Míg 2010-ben a központi költségvetés 31 milliárd forintot fordított gyermekétkeztetésre, addig 2018-ban már 79 milliárd forintot, ebből a nyári gyermekétkeztetés biztosítására 6,7 milliárd forintot tett ki. A kedvezményesen,

¹⁸ 1988-ban a bruttó átlagkereset 8968 forint, míg 1998-ban 68 718 forint, a fogyasztói árindex rendre meredekebben emelkedett a bérindexhez viszonyítva. L. Kerényi Kázmér - Szénásiné Matúz Ágnes: Keresetek alakulása a rendszerváltás után. KSH. Budapest, 2001.

¹⁹ Szociális statisztikai évkönyv 2017, p. 130, KSH, Budapest, 2018.

vagy ingyenesen étkező gyermekek száma a 2010-es 257 000 főről, 2017-re 627 000-re növekedett.²⁰ Elmondható tehát, hogy a szociális étkeztetés által elért megközelítőleg 170 000 fő mellett igen jelentős a gyermekétkeztetésben kedvezményes/ingyenes keret között ellátáshoz jutók száma.

Az Országgyűlés 2007. október 15-én módosította a szociális törvényt, és jelentősen átalakította az önkormányzatok kötelező feladatainak rendszerét. A változások érintették az étkeztetés, házi segítségnyújtás szolgáltatást, valamint a közösségi ellátásokat. A módosítás bevezette a kötelező jövedelemvizsgálatot az étkeztetés szolgáltatás esetén, ami 2009. január 1-én lépett hatályba. A döntés azonban - a várttal szemben - nem volt hatással az igénybevételek alakulására. Ezt megelőzően az önkormányzatok helyi rendeleti szabályozására volt bízva a rászorultság mértékének megállapítása.

A vonatkozó évek központi költségvetését vizsgálva csökkenés majd stagnálás tapasztalható a normatív finanszírozás mértékében. Míg a vizsgált időszak elején 2006 és 2009 között egyértelműen emelkedett az étkeztetésre biztosított normatív finanszírozás, ezt követően meredek csökkenésbe, majd stagnálásba fordult. A 2010. évi költségvetés az egy főre biztosított finanszírozás mértékét a 2009. évi 91 050 Ft-ról közel annak felére 55 360 Ft-ra csökkentette, ami ezt követően változatlan maradt.

Szociális étkeztetés költségvetési támogatásának fajlagos összegének alakulása 2006-2018 (ft/ellátott)²¹

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
70800	81200	82000	91050	55360	55360	55360	55360	55360	55360	55360	55360	55360

A területi ellátás adatait vizsgálva látható, hogy tradicionálisan Közép- Magyarországon a legalacsonyabb az igénybe vevők száma. Közép-, Nyugat-, és Dél-Dunántúlon hasonló tendenciával emelkedő igénybevétel figyelhetünk meg, átlagosan 11 000 főről, 15 000 főre, ezzel bővülés tekintetében a második. Robbanásszerű emelkedés Észak-Magyarországon valamint Észak-, és Dél-Alföldön volt tapasztalható. Előbbi esetében 2006-ban még 20 749 ellátott vette igénybe az étkeztetést, 2017-re ez a szám másfélszeresre nőtt, az Észak-Alföldön 19 797-ről több mint a duplájára, 45 606 főre nőtt. A Dél-Alföldön háromszoros bővülést figyelhetünk meg az ellátottak adataiban.

²⁰ Emberi Erőforrások Minisztériumának közleménye, MTI, 2018. szeptember 10.

²¹ Saját gyűjtés a vizsgált tárgyévek költségvetési törvényeinek felhasználásával

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Közép-Magyarország	20	18	16	17	21	21	23	22	20	18	17	17
	752	594	690	679	509	498	158	282	215	951	657	146
Dunántúl	33	31	35	42	47	49	47	47	45	45	44	44
	943	694	600	954	912	024	284	068	992	756	984	415
Alföld és Észak	54	51	55	64	77	84	94	100	105	105	111	114
	243	610	513	060	022	569	940	786	791	981	235	846
Ország összesen	108	101	107	124	146	155	165	170	171	170	173	176
	938	898	803	693	443	091	382	136	998	688	876	407

Az étkeztetés szolgáltatás egyházi biztosításának adatait vizsgálva is folyamatosan növekvő igénybevételi tendenciát figyelhetünk meg. A 2010 és 2017 közötti időszak egyértelmű emelkedést mutat az egyházi szolgáltató által ellátottak létszámában: míg 2011-ben 155 091 összes ellátott közül 19 654 fő vette igénybe a szolgáltatást egyházi szolgáltatótól, addig 2017-ben 176 407 főből 52 493 fő. A települési önkormányzatok, térségi társulások és egyházi szolgáltatások arányát vizsgálva ugyanebben az időszakban szintén növekedés tapasztalható. 2011-ben 130 929 önkormányzati ellátottra 19 654 egyházi igénybevevő jutott, ami 15%-os arány, 2017-ben pedig a 118 592 önkormányzati igénybe vevőre 52 493 fő jutott, ami már 45,1%-os egyházi arányt jelent.

A fókusz a jelen kutatásban részt vevő egyházakra szűkítve az alábbi kép rajzolódik ki. A Magyarországi Pünkösdi Egyház és a Magyarországi Baptista Egyház kivételével minden vizsgált egyház 2006-tól már végzett szolgáltatást. 2006-ban összeségében 1153-as feladatmutató mellett a teljes kifizetett finanszírozás összege 109,4 millió Ft volt. Érdekes az összehasonlítás szempontjából az a tény, hogy 2018-ban már 42257-es feladatmutatót jegyzett a nyilvántartás, míg a kifizetett forrás 4,1 milliárd Ft volt. Ez harminchatszoros különbség a feladatmutató tekintetében, még a forrásösszeg vonatkozásában harminchétszeres. A központi költségvetés forrásráfordításának mértéke 2012-től kezdett meredek emelkedésbe. A kicsivel kevesebb, mint 1 milliárd forint finanszírozási összegről, két év leforgása alatt 2,5 milliárd forintra bővült, majd két év elteltével újabb duplázódás figyelhető meg. A forrásbővülés alakulása egyértelműen kapcsolódik az egyházak szerepvállalásához. A három adat összevetése (egyházi szolgáltatások száma, igénybevétel, forrásösszeg) egyenes arányban emelkedik. 2017-ben az ellátások közel felét már egyház biztosítja, ami legalább 1,6 szorosával több költséget

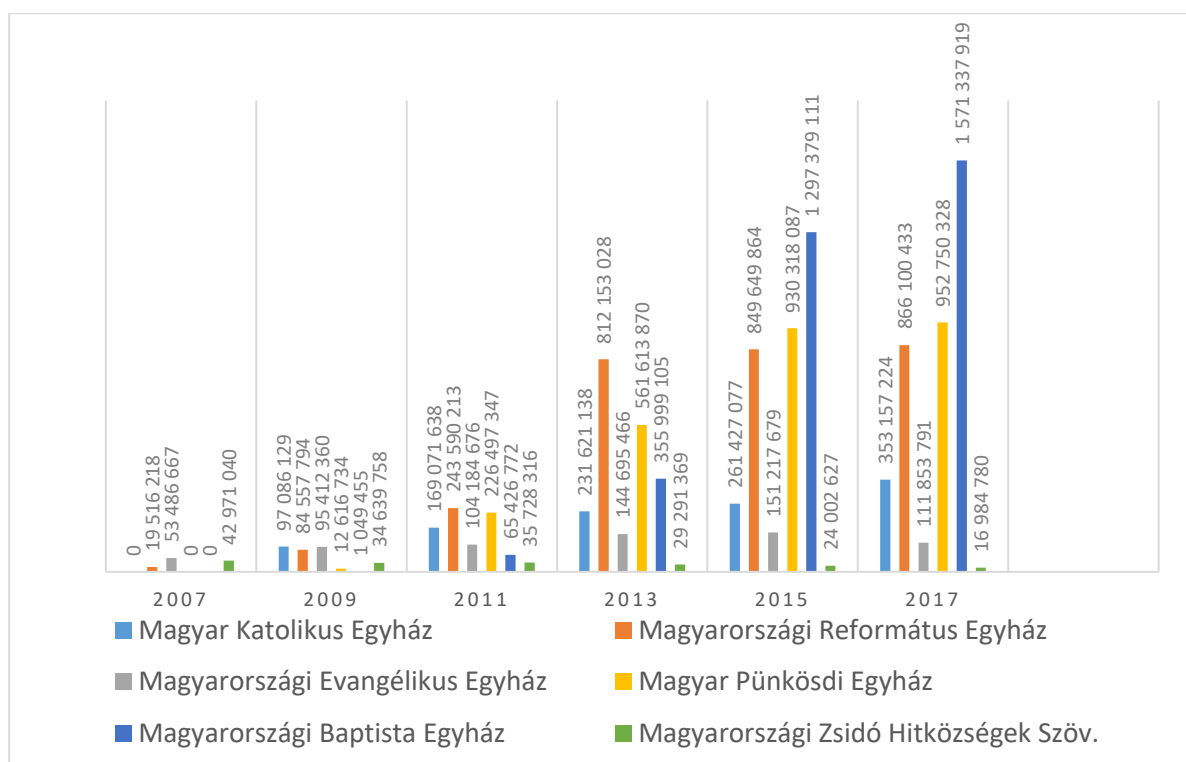
²² Forrás: KSH

generál egy önkormányzati ellátóval szemben (egyházi kiegészítő normatíva). A szociális étkezéssel megegyező finanszírozás illeti meg a népkonyha szolgáltatás biztosítását. A népkonyha szintén napi egyszeri meleg étel biztosítását jelenti, azonban azt osztóhelyen, helyben fogyasztással, közvetlenül a rászoruló számára szükséges biztosítani, csomagolása, kiszállítása tilos. Így fenntarthatóság szempontjából szintén kedvező alternatíva lehet, és a tendenciákat vizsgálva sok helyütt nemhogy kiegészítette a szociális étkezés helyben szokásos biztosítását, de kapacitásaiban le is körözte azt. A népkonyha keretében biztosított szolgáltatás 2018. december 31-ig nem szerepelt a KENYSZI TEVADMIN jelentési kötelezettséggel terhelt ellátásai között. Ennek ez év januárjától történő bevezetését az is indokolta, hogy 2017-ben a csak az egyházi szolgáltatók részéről felhasznált forrásösszeg meghaladta az 5 milliárd forintot. A népkonyha jelen formájú létjogosultsága kapcsán éles szakmai viták dűlnak, tényszerű azonban, hogy különösen egyházi fenntartásban képesek nyereséget termelni egy meglévő szociális étkeztetési portfólióval párhuzamosan működtetve.

A 2018 évi igénylési adatok szerint a két legnagyobb kapacitással rendelkező egyház a Magyarországi Baptista és a Magyarországi Pümkösi Egyház, melyek 1,5 milliárd forintot megközelítő fejenkénti forrásösszeg lehívását irányozták elő a szociális étkeztetés vonatkozásában.

Egyházi normatív állami támogatások mértékének alakulása az étkeztetés vonatkozásában

(Forrás: MÁK.)

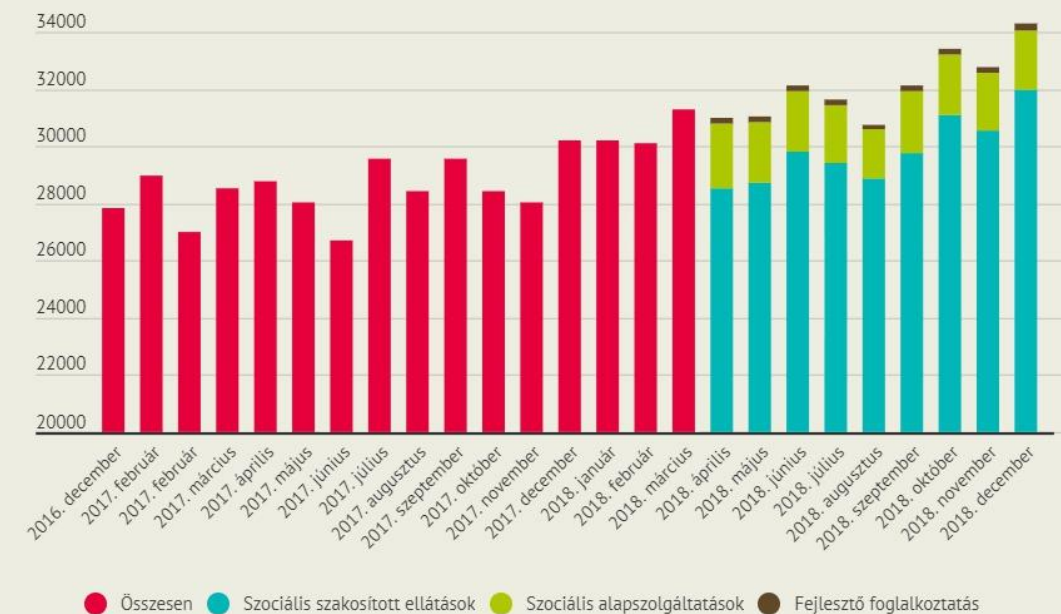


Bentlakásos idősellátás

A bentlakásos idősellátás kertében biztosított szolgáltatás a legnagyobb múltra visszatekintő ellátási forma, és talán az egyik legmeghatározóbb is az egyházak társadalmi szerepvállalásában. Európa, és azon belül Magyarország népmozgalmi helyzete az utóbbi évtizedben különleges hangsúlyt kapott, így a médiumok homlokterébe is került. Sok más európai országhoz hasonlóan Magyarország népessége is fogyóban van. A KSH demográfiai adatai szerint 2006-ban Magyarország népessége 10 076 000 fő volt, 2015-ben 9 855 000, 2018 pedig 9 778 000. A nők átlagéletkora 42 évről 44,5 évre, míg a férfiaké 38 évről, 40,3 évre nőtt a vizsgált időszakban. Míg 2001-ben a 65 év felettiek létszáma 1 544 980 fő volt, addig ez a szám 2018-ra 1 851 965-re nőtt. Az idősellátással foglalkozó szolgáltatások iránt egyre növekszik az igény, csak az utóbbi éveket vizsgálva is látható, hogy az ellátásra várók létszáma milyen ütemben emelkedett meg.

Szociális várólista

2016. december – 2018. december, egyedi adat: a több intézményben is ellátásra várakozó azonos TAJ-számú személy csak egyszer szerepel

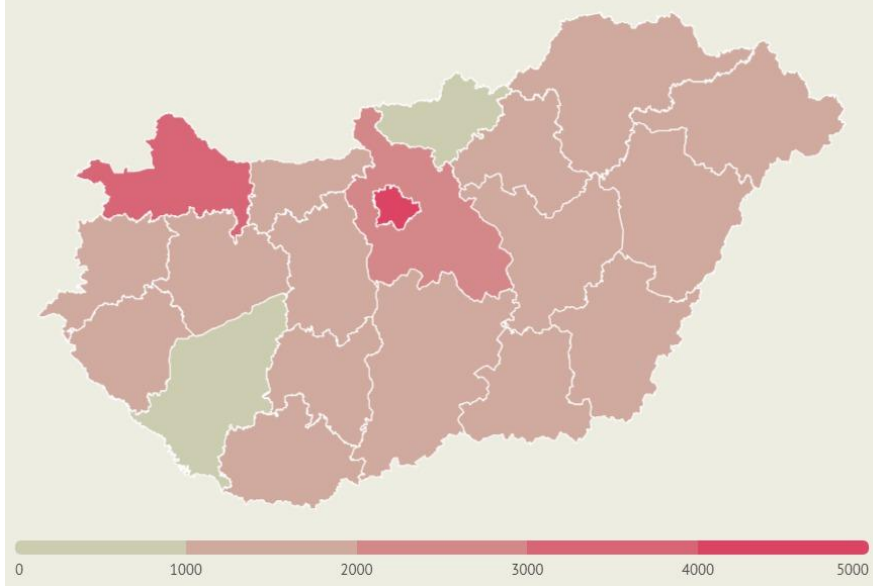


Forrás: Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság

A vizsgált időszakban 2006 és 2018 között az ellátottak létszáma 50 és 54 ezer fő között mozgott. Az idősotthoni elhelyezésre várók létszámáról készült halmozott adatokat tartalmazó SZGYF adatgyűjtés jól mutatja, hogy a várólisták alakulása kapcsán a legsúlyosabb helyzet Győr-Moson-Sopron megyében, a fővárosban és Pest megyében alakult ki, itt 5000 körüli a várakozók létszáma, de a többi megyében is 2000-2500 fő várakozott elhelyezésre 2018. decemberében.

Időotthoni bejutásra várók száma

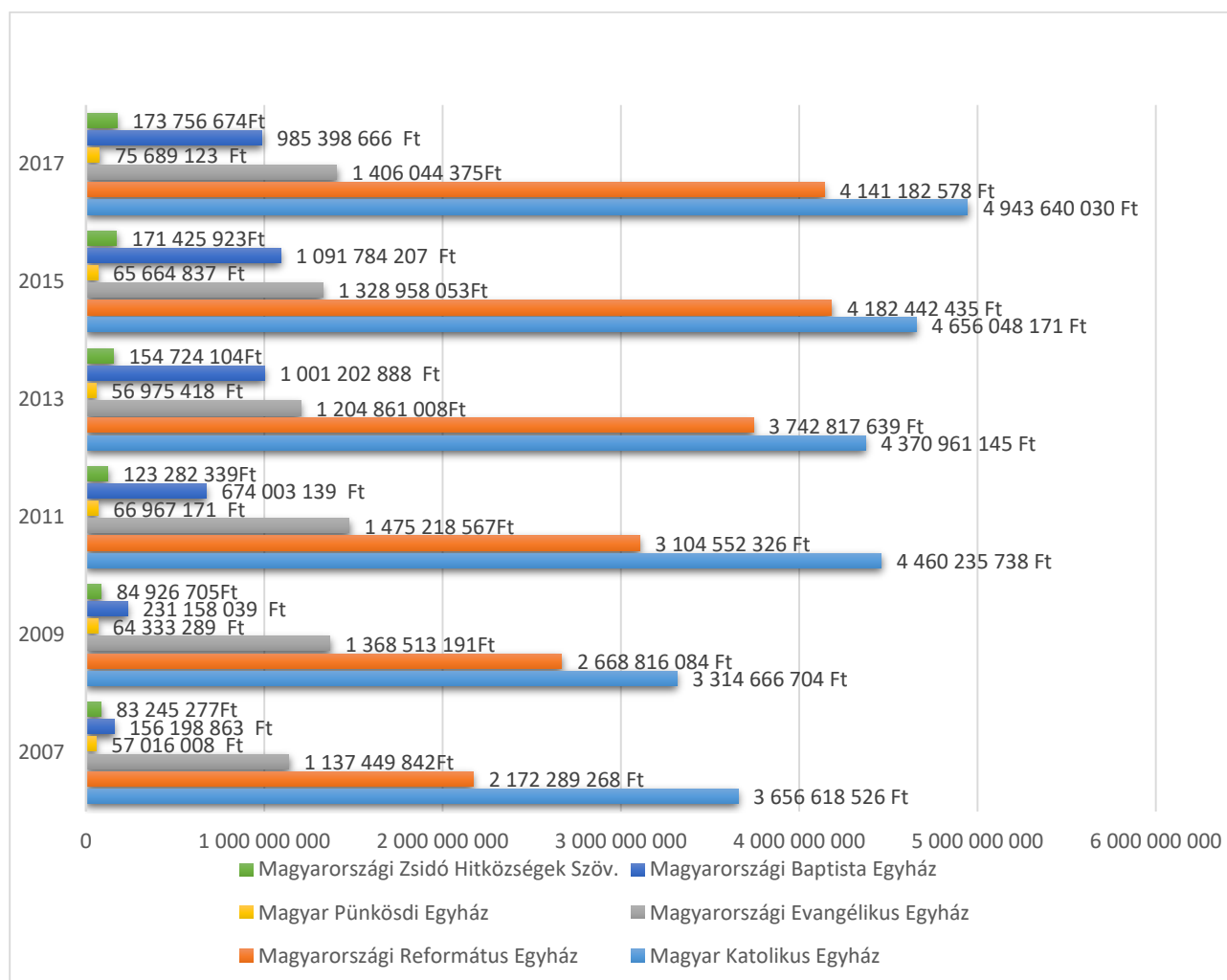
2018. december 5-ei, halmozott adat: több intézményben is ellátásra várakozó, azonos TAJ-számú személy többször is szerepelhet



A feladatellátás a kutatásunk keretében kiválasztott egyházak esetében a teljes vizsgált időszakban folyamatosan jelen van. A vizsgálat első évében, 2006-ban 7259-es feladatmutató mellett a fenntartók 7 milliárd Ft-ot kaptak. Legnagyobb arányban a Magyar Katolikus Egyház részesült a forrásból 3870-es feladatmutató mellett 3,7 milliárd Ft támogatás-bevétele keletkezett, második a Református Egyház, harmadik az Evangélikus Egyház - 2039-es ill. 1059-es feladatmutatóval, 1,4 milliárd ill. 7869 –es feladatmutatóval. Nagyobb mértékű finanszírozási forrás-ugrást, bővülő feladatellátás mellett, a 2013-es év és az új alapokra helyezett finanszírozás hoz. Ekkor a feladatmutató eléri a 10 000-es szintet, a folyósított támogatás mértéke pedig a 10 milliárd 783 millió Ft-ot. A következő években a mutatószám lényegében pár száz-as értékkel történő eltérést mutat, az egyházak bevételi oldalán egységnyi szolgáltatásért ugyanakkor magasabb finanszírozást tudtak igénybe venni: 2015-ben a támogatás 11,7 milliárd, 2017-ben 12,011 milliárd Ft volt, míg 2018-ban várhatóan 15,2 milliárd forint lesz, igaz, ekkor már a feladatmutató is átlépi majd a 12 ezres szintet. Jól látható ugyanakkor az is, hogy az állami feladatellátás átvételének folyamatában egyértelműen voltak nyertesek és „csak” haszonélvezők. A Magyar Katolikus Egyház 2010 és 2011 között 1000-rel emelte a mutatószáma mértékét, elérve a közel 4000-es értéket, és ezzel 1,3 milliárd Ft plusz bevételre tett szert, a hátralévő 7 évben ezt ugyanakkor mindössze 500 feladatmutatónyi értékkel tudta emelni. A Magyarországi Református Egyház 2013-ban az előző évi mutatószámot és ezzel bevételét is megduplázta. Ezt követően pár év stagnálás következett,

majd 2017-ről 2018-ra újabb 1000-es értékkel növelte mutatószámát, ezzel megelőzve a 11 éven át jelentős mértékben magasabb adatokat produkáló Katolikus Egyházat. A Református Egyház normatív bevételeit 5,3 milliárd forintra növelve az egyházi szolgáltatók között az élre állt. A kutatás többi szereplője lényegében lassú építkezésen, illetve a meglévő férőhelyek fenntartásán fáradozott az eltelt 12 év alatt. A számok azt tükrözik, hogy a vizsgált egyházaknál egy-két nagyobb férőhelyszámú otthon átvétele történt. A Magyarországi Evangélikus Egyház 2017-ben bővült minimális mértékben, ekkor az addigi 1200-1300-as mutatószámról 1700-as mutatószámra változott ellátási kapacitásuk. A Pünkösdi Egyház lényegében stagnáló mutatószámot mutat, míg a Magyarországi Baptista Egyház fenntartói köre két, több évtizedes múltra visszatekintő bentlakásos otthona mellé 2011-ben és 2012-ben hajtott végre bővítést.

**Bentlakásos idősellátás keretében a vizsgált egyháza részére kifizetett normatív támogatás alakulása
(Forrás: MÁK)**



A családok átmeneti otthona a gyermekjóléti alapellátás átmeneti gondozást biztosító szolgáltatási formája, ami a szülő kérelmére átmeneti gondozást nyújt szükség szerint az egész család, illetve egyes családtagok és gyermekeik, valamint a válsághelyzetbe került várandós anya és születendő gyermeke részére.

A szülő, vagyoni helyzetétől függően, térítési díj megfizetésére és előtakarékoság vállalására kötelezhető. A családok átmeneti otthonában a válsághelyzetbe került várandós anya egyedül, vagy élettársával és/vagy férjével együtt is elhelyezhető. A családok átmeneti otthona szükség szerinti ellátást biztosít. Az intézményben legalább 12, legfeljebb 40 fő együttes elhelyezésére van lehetőség. A gondozás időtartama egy-egy család esetében nem haladhatja meg a másfél évet. A családoknak külön lakószobát szükséges biztosítani, azonban a válsághelyzetben lévő várandós anyákat gyermekük megszületéséig, (amennyiben férjük/élettársuk nélkül költöznek az otthonba), közös lakószobában is elhelyezhetik. A családok átmeneti otthonának biztosítása minden 30 000 főt meghaladó település önkormányzata számára kötelező. Az ellátás, feladatellátási szerződés keretében, vagy szolgáltatás vásárlásával is biztosítható az önkormányzat számára. Mint a fentiekből is látható, a szolgáltatás célja a családok lakhatási krízisének, a fedél nélküliség problémájának megoldása, illetve a szociális munka eszközeivel segítség biztosítása a krízishelyzet megoldása, az önálló lakhatás visszanyerésének érdekében.

Az átmeneti lakhatási problémával küzdő, hajléktalanná vált családok számára 1989-ben nyílt meg az első intézmény Magyarországon. A hőskorban az intézmények kizárólag gyermekeket és anyákat fogadtak, a teljes családok elhelyezésére szolgáló intézmények jóval később, 1993-ban nyíltak meg.²³ A gyermekvédelmi törvény megalkotásáig a hajléktalan-ellátás körébe sorolt tevékenység biztosítására létrejött intézmények száma folyamatosan emelkedett: 1999-ben 25 ilyen intézményt regisztráltak, 2002-ben már 87 ellátási helyen fogadták a rászorulókat. A hirtelen intézményszám-emelkedéshez az is hozzájárult, hogy a központi költségvetés által biztosított normatív támogatás egy főre eső mértéke a 2001-es 455 700 forint/ellátott összegről 2002-re 539 200 forintra emelkedett, míg 2003-ban az egy ellátottra jutó fajlagos összeg már 725 000 forint volt. 2003 és 2010 között az intézmények száma 147-re emelkedett. Sajnálatos módon többek között a finanszírozás mértékének változatlanságának következtében az intézmények száma a következő években is stagnált, illetve némiképp csökkent, olyannyira,

²³ Zombai Tamás: Dilemmák, lehetőségek, Szociális munka a családok átmeneti otthonaiban. Esély 2014/4

hogy 2018 évben már csak 136 intézmény működött. Az intézmények létszámra vonatkozó első országos felmérését az akkor módszertani szolgáltatóként működő Ökumenikus Segélyszervezet Miskolci Családok Átmeneti Otthona végezte el 2008-ban. A felmérés a rendszerben működő intézmények részleges közönye miatt sajnálatos módon nem lehetett átfogó. A KSH adatfelmérésében szereplő 131 otthonhoz képest, a kijelölt módszertani intézmény csupán 108 ellátóról tudott. Az országos felmérés megghiúsulása azért is volt fájó, mivel a Gyvt. hatálybalépését követően 2010-ig nem készült átfogó kutatás a terület vonatkozásában. Az ellátott gyermekek számát a létesült intézményekben található férőhelyek számával összefüggésben vizsgálva elmondhatjuk, hogy annak mértéke, míg 2006-ban 5385, 2007-ben 5387 fő volt, addig ezt követően 2008 és 2018 között lényegében 6000 és 6500 fő között ingadozott. Ahogy az alábbi táblázatban is látható a bemutatott 10 éves periódusban 628 férőhely létesült az ellátórendszerben. Az ellátottak száma a 2011-es kisebb visszaesést követően közeledett a 6500-hoz, sőt 2015-ben megközelítette a 7000-et, ezt követően ismét csökkent. Az igénybevételi adatok arra is rávilágítanak, hogy egy-egy férőhelyen évenként, átlagosan két gyermek/szülő fordul meg, egy másik megközelítésben csak a férőhelyek 1/3-án látnak el olyan személyt, aki egy, vagy egy évnél hosszabb ideje veszi igénybe a szolgáltatást. Az adott tárgyév utolsó napján rögzített ellátotti létszám oldaláról vizsgálva a kérdést jól látható, hogy az igénybevétel az évek során végig igen magas arányú volt, a férőhelyek legalább 95% telítettsége volt jellemző.

Családok Átmeneti Otthoniban ellátott gyermekek létszámának alakulása²⁴

Év	Családok átmeneti otthonaiban			
	az év folyamán ellátott gyermek	engedélyezett férőhely	gondozott gyermek, december 31.	gondozott szülő, december 31.
2008	6 167	3 385	2 075	1 435
2009	6 167	3 566	2 086	1 385
2010	6 189	3 799	2 161	1 386
2011	5 962	3 900	2 249	1 520
2012	6 240	3 899	2 481	1 590
2013	6 263	3 885	2 322	1 513
2014	6 482	3 967	2 318	1 466
2015	6 938	4 041	2 408	1 503
2016	6 404	4 009	2 453	1 468
2017	6 566	4 013	2 457	1 405

²⁴ Forrás: KSH OSAP

Az ellátás területi eloszlásával kapcsolatban fontos tisztázni, hogy a működő intézmények közül túlsúlyban vannak a fővárosban és Pest megyében, illetve tágabban a Közép-magyarországi régióban működő intézmények. Ebből adódik, hogy az ellátottak közel fele is Közép-Magyarországon veszi igénybe az ellátást. Észak-Magyarországon, az Észak- és Dél-Alföldön összességében csak a közép-magyarországi ellátottak számának $\frac{3}{4}$ részesül ellátásban, a Dunántúlon hozzávetőleg 60%-uk. A gondozásban töltött idő az esetek háromnegyedében 7-12 hónap volt, ez az értéket azonban óvatosan kell kezelni, hiszen, becslések szerint, az ellátottak $\frac{1}{4}$ -e az ellátó intézményben megszűnő elhelyezését követően nem önálló albérletbe, hanem egy másik otthonba költözik. Már a 2010-es évek elején jelezték az ellátórendszer szakemberei, hogy megjelentek az úgynevezett vándorló családok, akik nagy földrajzi mobilitást mutatva, akár az országot is átszelve, vették igénybe az otthonokat. Egy 2017-ben szakemberekkel folytatott beszélgetésen azt is kiderült, hogy a rendszerben azonosítható módon számos olyan család van, aki 5 vagy több éve él a szolgáltatás nyújtotta lehetőségekkel.

Családok átmeneti otthonában gondozott gyermekek létszáma területi megoszlás szerint²⁵

Területi egység neve	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Közép-Magyarország	2 480	2 361	2 500	2 630	2 679	2 907	2 707	2 586
Dunántúl	1 769	1 639	1 660	1 546	1 728	1 850	1 666	1 796
Alföld és Észak	1 940	1 962	2 080	2 087	2 075	2 181	2 031	2 184
Ország összesen	6 189	5 962	6 240	6 263	6 482	6 938	6 404	6 566

A menedék nyújtása, a gyermek segítése alapvető keresztényi érték, így szinte természetes, hogy az egyházak részéről is számottevő a szerepvállalás ezen az ellátási területen is. A vizsgált időszakban folyamatos egyházi szolgáltatói jelenlét figyelhető meg a területen. A MÁK nyilvántartásában szereplő mutatószámok a családok átmeneti otthona esetében tükrözik az ellátottak számát, hiszen a finanszírozás alapja sokáig férőhelyre volt meghatározva, így a teljes ellátotti létszám ismeretében jól lehet becsülni az egyházi szerepvállalás arányait.

A MÁK adatbázisa szerint 2006 és 2009 között három egyházi szolgáltató tevékenykedett a területen, a Magyar Katolikus Egyház, a Magyarországi Református Egyház, illetve a Magyarországi Evangélikus Egyház. 2006-ban 364-es mutatószám mellett 360 millió Ft volt a

²⁵ Forrás: KSH OSAP

támogatás összege, ez 2008-ra 444-es feladatmutatóra és 478 millió Ft-ra emelkedett. 2009-ben és 2010-ben egy fenntartóval bővült a finanszírozást igénybe vevők köre, a Magyarországi Baptista Egyház pápai gyülekezetének fenntartásában megnyílt otthon 2009-ben 14-es, 2010-ben 21-es feladatmutató mellett 17, illetve 23 millió forint forrást vett igénybe. Összességében mindkét évben 453-es feladatmutató mellett 530, illetve 497 millió Ft támogatás került folyósításra. 2011-től még egy szereplő érkezett a szolgáltatók közé a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület.

A feladatmutatók és a folyósított finanszírozás összegének alakulása 2011 és 2018 között²⁶

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Feladatmutató	723	930	893	913	946	n.a.	761	1070
Támogatás összege (Millió forint)	839	1,114	895	974	1,057	n.a.	1,045	1,228

A normatív finanszírozás összegének alakulását vizsgálva annak stagnálásáról, csökkenéséről, majd pedig, a finanszírozási modell változása okán, kismértékű emelkedéséről számolhatunk be. A költségvetési törvényben szabályozott fajlagos éves összeg mértéke 2006 és 2009 között lényegében állandó mértékű, 700 000 Ft/fő volt. 2009-ben már csak 689 000 Ft volt a támogatás összege, ezt követően újabb hat éven át újra állandó volt a hozzájárulás mértéke, azt a kormányzat évről- évre 635 650 Ft-ban határozta meg. A 2015-ben bekövetkezett – korábban említett - paradigmaváltás a finanszírozásban kis mértékben javította a finanszírozás mértéket, a régi normatíva számítás szerint ez hozzávetőleg évi 700 000 Ft/fő körüli támogatásnak felelt meg.

Ahogy korábban már jeleztük az egyházi kiegészítő támogatás mértéke az állami, önkormányzati intézményeknek járó támogatás összegének százalékában kerül megállapításra évről évre (lásd finanszírozási modelleket tárgyaló fejezet), 2015-től ez az arány a korábbiakhoz képest igen magas szinten, 70% felett alakult. Ennek ellenére nem nőtt jelentősen az egyházi feladatellátás mértéke. 2018-ra - kismértékű bővülést követően - 1000 férőhelyre nőtt a kontingens, mely a teljes ellátórendszer kapacitásainak ¼-e.

A működő férőhelyek területi megoszlását vizsgálva látható a teljes ellátórendszerre is jellemző fejnehézség, a Közép-magyarországi régió túlsúlya.

²⁶ Forrás: MÁK

Az alábbi táblázatban a működő otthonok földrajzi elhelyezkedését foglaltuk össze²⁷:

Egyház megnevezése	Működési terület (megye)	Intézmények száma
Magyar Katolikus Egyház	Budapest, Pest, Fejér, Szabolcs-Szatmár	6
Magyarországi Református Egyház	Borsod Abaúj Zemplén, Szabolcs-Szatmár, Somogy,	6
Magyarországi Evangélikus Egyház	Szabolcs-Szatmár, Pest	2
Magyarországi Pümkösi Egyház	Szabolcs-Szatmár- Bereg	2
Magyarországi Baptista Egyház	Budapest, Bács- Kiskun- Hajdú Bihar, Győr- Moson- Sopron, Veszprém	11
Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület	Budapest, Bács- Kiskun, Komárom- Esztergom,	6

A fenti táblából az is látható, hogy a Magyarországi Baptista Egyháznak van a legtöbb intézménye, ezzel 2012 óta ő a legmagasabb mutatószámmal elszámoló és legtöbb finanszírozási bevétellel gazdálkodó. 2018-ban a finanszírozási bevétele 443,5 millió Ft volt. A Magyar Máltai Szeretetszolgálatnak, a Katolikus és Református Egyháznak 6-6 szolgáltatási helye van, sorrendjük egyben bevétel szerinti sorrend is.

Nevelőszülői hálózatok

A nevelőszülői ellátás Magyarországon a második világháborút követően gyakorlatilag teljes elszorításra került. Az államosított gyermekvédelem keretében hosszú évtizedekig nagy befogadó kapacitású gyermekotthonok működtek. „Az 1945 után kialakuló gyermekvédelmi rendszerre a korosztályi részekre szabdaltság volt jellemző. A három évesnél fiatalabb gyerekek csecsemőotthonba, a 3–6 évesek óvodás-, a 6–14 évesek iskolás-, az ennél idősebbek ifjúsági otthonba kerültek, ha kiemelték őket családjukból.”²⁸ A kevés meglévő férőhely esetében elképzelhetetlen lett volna a nem állami, különösen az egyházi feladatellátás. Változást csak az SOS Gyermekfalu modell megjelenése és meghonosodása hozott az 1980-as évek közepén, ami külföldi forrásokból valósított meg egy olyan modellt, ahol a nevelőszülői családok kolóniát alkotva, kvázi mesterséges „falvakban” nevelik a rájuk bízott gyermekeket, családi körülményeket biztosítva nekik, de a rendszer avatatlan szeme előtt mégis egy helyen

²⁷ Forrás: MÁK, MÜKENG rendszer

²⁸ In: Révész Magda: A gyermekvédelmi alapellátás intézménytörténete Magyarországon 2. rész. In: Kapocs, 2007. 5. sz. p. 27.

megvalósított „intézményesnek tűnő” ellátást nyújtva. Ezt követően, az 1980-as évek második felében nemcsak a kor belpolitikájában, de a gyermekvédelemben is puhultak a viszonyrendszerek. A honi gyermekvédelemben végbemenő szemléletváltáshoz nagyban hozzájárult - a kor közkedvelt kifejezésével élve begyűrűzött nyugatról - az emberi jogok, és köztük különösen a gyermeki jogok deklarálásának kérdésköre és az az igény, hogy szükséges volna ezeket a jogokat nemzeteken átívelő egyezménybe foglalni.

A II. világháborút követően több gyermekjogi mozgalom szeretne volna elérni, hogy az 1924-es Genfi Nyilatkozat (amely talán a hadifoglyok emberi bánásmód alkalmazásával történő fogva tartásának szabályozása kapcsán a legismertebb), kerüljön kiegészítésre egy külön a gyermeki jogokkal foglalkozó résszel. 1948-ban elfogadták az Emberi Jogok Egyetemleges Nyilatkozatát, így ez a lépés nem történt meg. Az ENSZ közgyűlésének Gyermek Jogairól szóló Nyilatkozatának elfogadásáig 1959-ig kellett várni. Ezt követően az 1970-es években erősödött fel ismételten az az igény, hogy a gyermeki jogok egységes, államokon átívelő módon történő deklarálására és alkalmazására komoly szükség van. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 1978-as ülésén Lengyelország tervezetet nyújtott be az egyezmény szövegére, aminek hatására az ENSZ gyermekjogi bizottságot hozott létre azzal a célkitűzéssel, hogy a gyermeki alapjogokat egységes megfogalmazással és deklarálható módon egy nemzetközi egyezmény keretében fogadják el.²⁹ A 10 éves előkészítő munkát követően 1989-ben elfogadott „egyezmény összefoglalja azoknak a jogoknak a minimumát, amelyeket minden államnak biztosítania kell a gyermekek számára, így a gyermekek életben maradását, fejlődését, védelmét és a társadalomban való részvételét biztosító jogokat”.³⁰ Ezek a jogok alapvetően három területre vonatkoznak: a védelemhez való jogokra és az ehhez kapcsolódó alapvető jogokra, az ellátás és gondozás igénybevételének jogára és a gyermekek sorsának fontosabb kérdéseivel, az életet befolyásoló döntések meghozatalával kapcsolatban a részvétel, vagy ha úgy tetszik, a beleszólás jogára. Az egyezményt a Magyar Köztársaság Országgyűlése 1991. őszén ratifikálta, amit az 1991. évi LXIV.³¹ törvénnyel hirdettek ki. Érdekesség, hogy mind a mai napig ez a legszélesebb körben elfogadott egyezmény, hiszen azt mindössze három állam nem ratifikálta.

²⁹ A bekezdésben felhasznált forrás: 20. éves Gyermek Jogairól szóló Egyezmény. Hozzáférés: www.ncsszi.hu/download.php?file_id=265

³⁰ <https://unicef.hu/igy-segitunk/kozos-ugyeink/gyermekjogok/gyermekjogi-egyezmenyrol/>

³¹ 1991. évi LXIV törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről

Az Egyezmény elfogadása és az abban foglaltak felvállalása hazánk részéről alapjaiban határozta meg a megújítás előtt álló gyermekvédelmi rendszer szabályozásának irányait, hiszen az 1997-ben megszülető gyermekvédelmi törvény már az Egyezmény szellemiségében született meg. A rendszerváltást követő években, már a gyermekvédelmi törvény megalkotása előtt is köztudott volt, hogy a korábbi gyermekotthonok bázisára épített gyermekvédelmi rendszer nem tartható fent sokáig.

Annak deklarálásra, hogy a gyermeknek joga van a családján belül nevelkedni, és ha ez nem lehetséges, akkor a legrövidebb időn belül vissza kell helyezni őt oda, illetve ha családjában nem biztosítható egészséges fejlődése, akkor otthonközeli, családközeli elhelyezést kell neki biztosítani nevelőszülőnél, vagy kis létszámú otthonokban, még tovább erősítette a fenntartás szempontjából is egyre inkább ellehetetlenülő honi gyermekotthoni rendszer felszámolásának szükségszerűségét. A folyamat azonban nem volt gyors. A rendszer felszámolásához szükség volt az új személetben szolgáltatást biztosítani tudó szakembergárdára, a nagy létszámú intézmények kitagolására, a nevelőszülői hálózatokban foglalkoztatott nevelőszülők képzésének (át)kialakítására, toborzásra, a korábbi állami rendszer felülvizsgálatára, a demokratikus önkormányzatiság rendszerére való adaptálására, a közigazgatási kérdések rendezésére. A jogalkotó már a gyermekvédelmi törvény első változatában is deklarálta a nevelőszülők foglalkoztatásának és hálózatba szervezésének lehetőségét. Ezt a feladatot a gyermekvédelmi szakszolgáltatás hatáskörébe utalta, azzal, hogy a nem állami szervezetek számára is lehetőség nyílik bármely olyan gyermekvédelmi szolgáltatás nyújtására, melyet a jogszabály nem helyez kizárólagosan állami fenntartás alá. Így elméletben már 1997-től megnyílt az egyházak számára a nevelőszülői hálózatok fenntartásának lehetősége. A nevelőszülői szolgáltatás fejlődése és az ellátó rendszeren belüli hangsúlyok eltolódása a családközpontú szolgáltatási formák felé azonban időt vett igénybe. A törvény hatálybalépését követően 8 évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy az elhelyezési tendenciák megforduljanak. A KSH adatai szerint 2005-ben a gondozásba került gyermekek kicsivel több mint fele, 53%-a nevelkedett nevelőszülőnél. Hivatásos nevelőszülőknél 14%-kal, míg hagyományos nevelőszülőknél 24%-kal több gyermek nevelkedett, mint 1998-ban.³² Az egyházi feladatellátás ekkor még nem képviselt számottevő létszámot. Azonban az ezt követő években döntő fontosságú változások kezdődtek, melyek hatással voltak az egyházi feladatellátásra is. Magyarország 2004-es Európai Unió csatlakozását követően a 2007-2009. évi tervezési

³² Gyermekvédelem. In: Statisztikai Tükör 1. 2007. 11. sz. (április 16.) Hozzáférés: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/gyermekvedelem.pdf>

időszakban nyílt először lehetőség nagyobb összegű uniós források lehívására, mely humánerőforrás és infrastruktúra-fejlesztésekre egyaránt felhasználható volt. A kormányzat széleskörű szakmai lépéssorozatot indított a gyermekotthonok kitagolásának elvégzésére és ezzel párhuzamosan a nevelőszülői hálózatok fejlesztésére. Túlzás lenne ugyanakkor azt állítani, hogy a korábban tárgyalt gyermeki jogok érvényesítése lett volna a módosítások egyértelmű és kizárólagos célja. A lépések mögött a kormányzat fiskális megfontolásai is fellelhetők. A megyei Területi Gyermekvédelemi Szakszolgálatok működtetésében álló gyermekotthonok fenntartási költségeinek egy-egy gyermekre vetített mértéke egyes megyékben akár 75 %-kal volt magasabb a nevelőszülői ellátás bekerülési költségeihez képest. A folyamat olyan mértékű eladósodáshoz vezetett, hogy több megyében szinte ellehetetlenültek az ellátási körülmények. 2010 végén, 2011 elején több megyei önkormányzat, élükön Pest megyével jelezte a finanszírozás fenntarthatatlanságát a szociális szaktárca felé.

A 2010. évi választásokat követő kormányváltás, egyben paradigmaváltást is jelentett az ellátórendszerben. A kormányzat egyértelműen deklarálta, hogy közép- és hosszútávú szándékai szerint egyre nagyobb hangsúlyt kíván fektetni az egyházak szerepére a gyermekvédelmi szakellátásban, sőt kifejezetten pártolja az egyházi szolgáltatók minél nagyobb arányú megjelenését a rendszerben, illetve az otthont nyújtó ellátások fejlesztési irányát egyértelműen a nevelőszülői hálózatok kialakításában jelölte meg, szemben a gyermekotthon/lakásotthon típusú elhelyezésekkel. A gyermekvédelmi törvény reformja, több más párhuzamos kormányzati intézkedéssel együtt, végül közel két kormányzati cikluson át tartott. Ez idő alatt több jelentős módosítás született. 2013-ban, többek között a megyei területi gyermekvédelmi szakszolgálatok fenntartását centralizálva, létrejött a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság. Új fogalomként bevezették a befogadó szülő elnevezést, mellyel a jogalkotó deklarálta, hogy az átmeneti gondozásban foglalkoztatott helyettes szülő, a szakellátásban történő ideiglenes hatályú elhelyezés keretében foglalkoztatott nevelőszülő, illetve az átmeneti vagy tartós nevelésben gondozott gyermek nevelőszülője ugyanazon tevékenységi forma ellátója, azaz otthonába, családi környezetbe fogadja a gyermeket. Mindez azt is előre jelezte, hogy a gyermekek elhelyezésének intézményesült formái hamarosan háttérbe szorulnak majd. 2014. január 1-i hatállyal a Gyvt. bevezette a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyt, mely egyedi munkajogi feltételek biztosított a nevelőszülők számára, deklarálva a feladat munkajogi értékét, egyedi szabályokat létrehozva a munkaidő, szabadság, helyettesítés, szolgálati idő képzésének kérdéskörében. Ezzel párhuzamosan előírta, hogy a 0 és 12 év közötti gyermekek számára a szakellátásában történő elhelyezés első számú

területe a nevelőszülői ellátás, azaz csak kifejezetten indokolt esetben lehetséges a gyermek gyermekotthoni, lakásotthoni elhelyezése, és már az ideiglenes befogadásnak is lehetőség szerint nevelőszülőnél kell megtörténnie. Ezen túl a két kormányzati ciklus alatt a gyermekjóléti alapellátás átszervezése is megtörtént, különös tekintettel a családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatás összevonására, módszertani felügyeletének átszervezésére. Napjainkban a központi kormányzat által támogatott nevelőszülői hivatást népszerűsítő kampányok valósulnak meg.

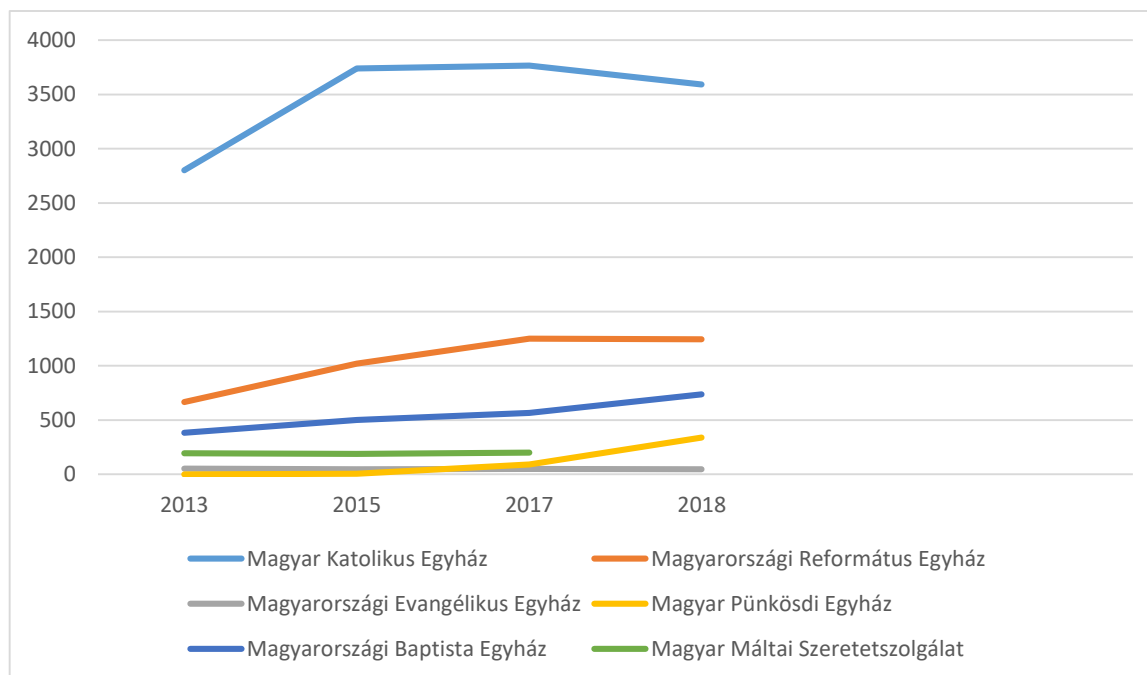
Adataink szerint a közvetlen egyházi normatíva igénybevétel egészen sokáig nem jelent meg a központi költségvetés kiadási oldalán. Ennek több oka van. Az egyházak szerepvállalása sokáig rejtve érvényesült, civil szervezeteken keresztül valósult meg, melyek mögött egyházi szervezetek és források álltak. A 2000-es évek második felében az egyesületek, közhasznú egyesületek, alapítványok finanszírozásában azonban döntő változás állt be: csökkenni kezdett a gyermekvédelmi feladatellátás után járó normatív állami támogatás mértéke, egészen addig, hogy a korábbi 100%-os hozzájárásról először 30 %-ra, majd nullára zsugorodott. Azon ellátási formáknál, ahol ez a megszorítás nem érvényesült teljes mértékben, ott az alapnormatíva és a tényleges bekerülési költség közötti olló kinyílása okozott olyan helyzetet, mely válaszul elé állította a szervezeteket: vagy feladják szolgáltatásaikat, vagy a fenntartói jogokat olyan egyházi szervezeteknek adják át, akik jogosultak a kiegészítő állami támogatásra.

A korábban már tárgyalt okokból ezzel párhuzamosan a megyei fenntartású gyermekvédelmi szakellátást végző intézmények is nehéz helyzetbe kerültek, hiszen az alulfinanszírozottság és a növekvő fenntartási költségek adósságspirálba kényszerítették őket. A Komárom- Esztergom Megyei Közgyűlés lépett elsőként, amikor 2008. júliusában a Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat Gyermekvédelmi Szakszolgálat és Gyermekotthonai otthont nyújtó ellátást megvalósító intézményeinek fenntartói jogát átadta a Váci Egyházmegye számára. Az egyházmegyével szoros kapcsolatot ápoló Ágota Alapítvány később nemcsak Komárom–Esztergom Megyében, de a Szeged-Csanádi Egyházmegye területén Csongrád megyében, majd Bács-Kiskun megyében is nagy létszámú nevelőszülői hálózatot épített ki. Ezen kívül Pest megyében és Jász-Nagykun-Szolnok megyében is szolgálatnak. A Református Egyház is országos hálózat kiépítésébe fogott, ahogy a Keresztény Advent Közösség is, de erre az időszakra datálódik a Magyarországi Baptista Egyház Bodrogi Gyülekezete által fenntartott hálózat is (mindössze 7 férőhellyel), 2011-ben pedig a Baptista Szeretetszolgálat vette át a Fészek Nevelőszülői Egyesület fenntartói jogait.

Minden tekintetben robbanásszerű fejlődést a 2010-es évek hoztak, a fent részletezett paradigmaváltásnak köszönhetően. A MÁK adatbázisában 2012-ben jelenik meg először forráskiáramlás közvetlen egyházi működtető felé, a Baptista Szeretetszolgálat Fészek Nevelőszülői Hálózata számára biztosított 537 millió Ft, mely 371 ellátott után jelentett finanszírozást. A 2013-as évtől kezdve kibővül a kör, hiszen ekkor már a katolikus, református, evangélikus egyházak is megjelennek a Baptista Egyház mellett a normatív finanszírozásban részesülők sorában, és a korábban már hivatkozott egyedi kormánydöntésnek köszönhetően a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület is kedvezményezettek között szerepel. A regisztrált 4097 feladatmutatóhoz a kifizetett támogatás összértéke kicsivel több, mint 5 milliárd Ft. 2015-ben tovább bővül a fenntartói kör a Magyarországi Pünkösdi Egyházzal, a csekély 4-es feladatmutató értékkel. Ekkor az elszámolt igénybevétel már 5498-as feladatmutatóra adódik, a kifizetett forrásösszeg pedig 8,5 milliárd Ft. 2017-ben 9,2 milliárd Ft forrás került kifizetésre, 5922-es feladatmutató mellett, a tavalyi évben pedig 9,9 milliárd Ft alap- és kiegészítő támogatásra vonatkozó igényt regisztráltak 6137-es feladatmutató mellett.

Az igénybevétel alakulását vizsgálva elmondható, hogy legmagasabb férőhelyszámmal, így pedig a legmagasabb elszámolt feladatmutatóval a Magyarországi Katolikus Egyház hálózatai rendelkeznek, míg a legkevesebb ellátott után járó támogatás a Magyar Pünkösdi Egyházhoz került. Az igénybevétel dinamikáját vizsgálva a Máltai Szeretetszolgálat és az Evangélikus Egyház kivételével mindenhol erőteljes növekedés figyelhető meg. A Magyar Katolikus Egyház 2013 és 2018 között 792-vel a Református Egyház 577-el, a Magyarországi Baptista Egyház 354-el, míg a Pünkösdi Egyház 338-al növelte az elszámolt feladatmutatók mértékét.

A nevelőszülői hálózatok finanszírozásának keretében elszámolt feladatmutatók alakulása 2013-2018³³



	2013	2015	2017	2018
Magyar Katolikus Egyház	2801	3740	3767	3593
Magyarországi Református Egyház	666	1021	1251	1243
Magyarországi Evangélikus Egyház	53	45	50	46
Magyar Pümkösi Egyház	0	4	91	338
Magyarországi Baptista Egyház	383	501	564	737
Magyar Máltai Szeretetszolgálat	195	187	199	180

A KSH adatai szerint 2006-ban 86 gyereket helyeztek el egyházi fenntartású nevelőszülői hálózatonál, 2014-ben pedig már 5300-at. Még szembetűnőbb az egyház térnyerése, ha azt vizsgáljuk, milyen arányban oszlanak meg a gyerekek a különböző típusú hálózatok között.

³³ .Forrás: MÁK

2006-ban a gyerekek 0,75%-át, 2014-ben pedig már 37,3%-át helyezték el egyházi hálózatonál, 2018-ban pedig közel felét.

Összefoglalás

Az elemzés célja az volt, hogy betekintést nyújtson a szociális, gyermekjóléti- gyermekvédelmi szolgáltatások egyes elemei finanszírozásának alakulásába 10 éves időtávlatban az esetleges sajátosságok bemutatásával, kiemelésével. Terjedelmi okokból olyan ellátási formákat választottunk, melyek több egyházi fenntartónál is nagy számosságban találhatóak meg, illetve illeszkednek a kutatás finanszírozását biztosító projekt kereteibe.

Az adatok elemzése igazolta azon feltételezésünket, hogy a kormányzati retorika, az egyházak szociális felelősségvállalásának megítélése kapcsán döntően befolyásolta a finanszírozás és a működő szolgáltatások számosságának alakulását. Az az alapvető világnézeti különbség, mely az állami feladatok egyházi fenntartó által történő ellátásával, vagy ha tetszik az egyház-állami viszonyával kapcsolatosan megjelent 2010 előtt, illetve azt követően, szintén mérhető változást hozott az egyházi fenntartású intézmények számában, a felölelt szolgáltatások körében. Az egyházügyi törvény szigorításával, a történelmi és bevett egyházak „helyzetbe hozásával” robbanásszerű volt az emelkedés 2012 és 2018 között minden vizsgált szolgáltatási területen. Mi sem jelzi ezt jobban, mint az, hogy 2018-ra például a házi segítségnyújtás körében a kapacitások 40%-át, míg az étkeztetésben 20%-át egyházi fenntartású szolgáltatók jegyzik úgy, hogy 10 évvel korábban azok szinte elenyésző létszámban voltak megtalálhatóak. Ugyanakkor az elemzésben nem tértünk ki bővebben arra az aspektusra, mely az egyházi szerepvállalás mértéke kapcsán fogalmaz meg közgazdasági érveken alapuló kritikát. A két jól elkülöníthető tábor véleménye nehezen helyezhető egy platformra. Az egyházi szerepvállalást ellenző tábor legerősebb érve az egyházi fenntartók ellen, hogy azok magasabb finanszírozási mértéke hosszú távon ellehetetlenítheti az egész ellátórendszert, hiszen a szolgáltatások növekedésével exponenciálisan emelkedik az állami finanszírozási iránti igény (az állami, vagy nem egyházi fenntartók finanszírozásának összegét 100 egységnek tekintve, az egyházi szolgáltatók 170-180 egységnyi támogatási összegből működnek, ami hosszú távon fenntarthatatlanná válhat). A másik tábor szerint az egyházak, bár magasabb támogatás mellett, de egyenletesen, jó minőségben és a rászorulóknak szempontjából rugalmasabban képesek a feladataikat ellátni, tehát a minőség és alkalmazkodó készség bőven kárpótolja az államot a

magasabb költségekért. Mind a minőség, mind pedig a közgazdasági összefüggések kérdésének részletes taglalása túlnőtték volna jelen dolgozat keretét.

Fontos tanulság ugyanakkor, hogy az egyházi szerepvállalás mértéke nem, vagy csak kis mértékben függött a vizsgált időszakban attól, hogy rentábilis lehet-e a felvállalt szolgáltatás működtetése. A 2011. évi első hullám keretében, a megváltozott finanszírozási rendszer miatt kispadra került egyesületek, alapítványok, törölt kisegyházak szolgáltatásainak átvétele valósult meg tömegével, melyek száma nyilván véges volt, de visszaesés mégsem volt tapasztalható a megmentésre szoruló eltűnésével. A fejlődés töretlennek bizonyult, azon területeken is, ahol a magasabb finanszírozási összegek ellenére is ráfizetések a szolgáltatások, azaz, ha úgy tetszik, előtérbe került az az érték, melyet az egyházi fenntartók képviselnek, a caritas, a felebaráti szeretet és tenni akarás. Nyilván vadhajtasokat ezek az évek is hoztak, összességében azonban óriási egyházi ellátórendszer épült ki, kevesebb, mint 10 év leforgása alatt hazánkban, mely átláthatóbbnak bizonyult az állami rendszer felépítésénél amellet, hogy működése is stabilnak tekinthető.

Egy további gondolkísérlet elvégzése is izgalmas volna abban a tekintetben, hogy vajon ha nem tarkítják a vizsgált éveket ekkora, sokszor rendszerszintű jogszabályi átalakítások, hogy állna ma az ellátórendszer, milyen arányokat láthatnánk állami és egyházi szerepvállalást vizsgálva. Egy biztosan látszik, a folyamatos jogszabály-módosítások bizonyos ellátási területeken késleltették az egyházi szerepvállalás megerősödését (pszichiátriai, szenvedélybeteg, fogyatékos ellátás, gyermekvédelem), illetve művileg korlátozták a meglévő ellátások terjedését, hiszen kiszámíthatatlanná tették egy-egy szolgáltatás középtávú fenntartását.

A vizsgált szolgáltatások területén megjelenő egyházi ellátók a szolgáltatási piac megkerülhetetlen szereplői. Egyes országrészekben és szolgáltatásokban kizárólag egyházi fenntartók érhetőek el, így teljes mértékben átvéve az állam szerepét. A nevelőszülői hálózatok területén dinamikus növekedés tapasztalható, ahogy az étkeztetés is egyre markánsabb egyházi szerepvállalás mellett folyik. Az állam, felismerve az egyházi szervezetekben rejlő potenciált, igyekezett szinten tartani, illetve nominál értékén emelni a finanszírozás összegét a vizsgált időszakban, ezzel némileg ellensúlyozva a makrogazdasági hatásokat, azonban összességében az ellátórendszer így is alulfinanszírozott, illetve nagyok a földrajzi-területi különbségek. Az elemzéshez használt adatbázis kiváló alapot jelenthet további kutatások elvégzésére is, hiszen jelen anyag csak felszínét karcollhatta az említett adatbázis tartalmának.

Felhasznált irodalom

Cikkek, tanulmányok, kiadványok:

- 20. éves Gyermek Jogairól szóló Egyezmény Hozzáférés: www.ncsszi.hu/download.php?file_id=265
- 2011. évi Népszámlálás. 10.Vallás, felekezet. KSH : Budapest, 2014. Hozzáférés: <http://www.ksh.hu/nepszamlalas/vallas>
- Antalóczy Péter (szerk.), Az állami egyházjog alapjai, Patrocinium, Budapest, 2012.
- Bugarszky Zsolt: A szociális szolgáltatások újjászületése Magyarországon, In: Esély 2004. 4. p. 100-110
- Emberi Erőforrások Minisztériumának közleménye, MTI, 2018. szeptember 10.
- Kerényi Kázmér - Szénásiné Matúz Ágnes: Keresetek alakulása a rendszerváltás után. KSH : Budapest, 2001.
- Révész Magda: A gyermekvédelmi alapellátás intézménytörténete Magyarországon 2. rész. In: Kapocs, 2007. 5. sz. Hozzáférés: http://epa.oszk.hu/02900/02943/00032/pdf/EPA02943_kapocs_2007_5_03.pdf
- Gyermekvédelem. In: Statisztikai Tükör 1. 2007. 11. sz. (április 16.) Hozzáférés: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/gyermekvedelem.pdf>
- Schweitzer Gábor: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása (MTA TK Jogtudományi Intézete, 2014. március 6.) Hozzáférés: http://real.mtak.hu/17933/1/schweitzer_sarlatatos_egyhazi.pdf
- Szathmáry Béla: Egyházak az államban. Tanulmányok az állami és felekezeti egyházjogból. Hernád Kiadó : Sárospatak, 2010. (Sárospataki Teológiai Műhely)
- Szilágyi Bernadett: Az egyházak finanszírozási kérdései : PhD doktori értekezés. Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam és Jogtudományi Kar : Debrecen, 2013.
- Szociális statisztikai évkönyv 2017. KSH : Budapest, 2018.
- Szociális védőháló a régiókban. KSH : Miskolc, 2008.
- Zombai Tamás: Dilemmák, lehetőségek : szociális munka a családok átmeneti otthonaiban. In: Esély 2014. 4. sz. p. 100-126

Weboldalak:

<https://www.parlament.hu/irom39/03507/03507.pdf>

<https://unicef.hu/igy-segitunk/kozos-ugyeink/gyermekjogok/gyermekjogi-egyezmenyrol>

Jogszabályok:

- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény, 17.§

- 1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről
- Egyes állami fenntartásban lévő szociális intézmények egyházak részére történő átadásával kapcsolatos források biztosításáról szóló 1046/2017. (II. 3.) Korm. határozat
- 2005. évi CLXX. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról
- 1056/1998; 1057/1998; 1058/1998 (V.28.) Korm. határozatok, valamint 1043/2001. és 1044/2001. (IV.20) Korm. határozatok

"Baptista szociális szolgáltatók szakmai fejlesztése a minőségi szolgáltatás erősítése érdekében" (EFOP- 1.9.8-17- 00006 Program)

NYILATKOZAT

Jelen tanulmány az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program, „Egyházi és civil szervezetek szociális közfeladat ellátásának támogatása” „EFOP 1.9.8. elnevezésű pályázat forrásának támogatásával valósult meg, a Magyarországi Baptista Egyház és a Baptista Szeretetszolgálat Egyházi Jogi Személy konzorciumi partnerségében végzett” "Baptista szociális szolgáltatók szakmai fejlesztése a minőségi szolgáltatás erősítése érdekében" (EFOP-1.9.8-17- 00006 Program) elnevezésű pályázati projektje keretében.

Budapest, 2019. június 27.

Katona Gergely
szerző

EFOP-1.9.8-17
„Egyházi és civil szervezetek
szociális közfeladat ellátásának
támogatása”