

Gyarmati Andrea

A gyermekvédelmi törvény által szabályozott alap- és szakellátások országos nyilvántartása

A szociális és gyermekvédelmi szolgáltatók országos nyilvántartásának létrehozását a Szociális és Munkaügyi Minisztérium jogelődje (ICSSZEM) kezdeményezte 2004-ben. Az országos nyilvántartást több tényező is indokolta: egyrészt az ágazat egyáltalán nem rendelkezett ilyennel, másrészt a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által gyűjtött intézményi szintű Országos Statisztikai Program (OSAP) keretében gyűjtött adatok a kétéves csúszás miatt nem szolgálták megfelelő módon az ágazati tervezést. A minisztérium célja tehát egy olyan naprakész, országos szintű, szolgáltatási pontonként vezetett, a szolgáltatások működési engedélyére épülő nyilvántartás volt, amely segítséget nyújt az ágazati tervezéshez, költségvetés-tervezéshez, illetve a későbbiekben alapja lehet a jelentési rendszernek. A nyilvántartást 2004 júliusa és 2006 decembere között a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet jogelődje) vezette, alapját a KSH-tól átvett intézményi regiszter képezte. A kezdeti excel alapú nyilvántartásból a szociális minisztérium és intézetünk munkatársai 2006 márciusa és decembere között relációs adatbázist építettek, mely struktúrájában és a benne lévő elemek közötti kapcsolatok minőségében leképezi a szociális és gyermekvédelmi törvény által definiált személyes gondoskodás alá tartozó szolgáltatási rendszert és annak működését. Mivel időközben megszületett a rendelet az elektronikus nyilvántartásra való áttéréstről (226/2006), illetve ezt a rendeletet utóbb módosították is, indokolt a visszatekintés az adatbázis létrejöttének folyamatára, illetve a 2006. december 31-gyel lezárt adatbázis adatainak statisztikai elemzésére.

Az itt közölt elemzés a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatókról gyűjtött adatokra vonatkozik. Mivel az adatbázisban szereplő adatok nem auditáltak, illetve nem helyettesítik a KSH által gyűjtött adatokat (más a két adatgyűjtés célja és jellege), hivatkozási alapként nem használhatók, pusztán tájékoztató jellegűek.

Az adatbázis jogszabályi keretei

Az NCSSZI (a továbbiakban Intézet) által 2004 júniusa óta vezetett, a személyes gondoskodás alá tartozó szolgáltatások működési engedélye alapján kiállított nyilvántartási lapokat gyűjtő nyilvántartás jogszabályi alapja szociális részről a 188/1999-es, gyermekvédelmi részről a 259/2002-es Kormányrendeletek voltak. Ezen kormányrendeletek tartalmazzák mellékletükben azt a nyilvántartási lapot, melyet a helyi jegyzőknek, illetve a szociális és gyámhivataloknak minden egyes engedélyezéskor, engedély módosításakor, ismétlésekor, visszavonásakor ki kell tölteniük és eljuttatniuk az Intézetnek.

Az itt bemutatandó adatbázisnak azonban ez csak az egyik forrása. A másik forrás a KSH-tól átvett ún. „szoccím”, azaz az a szociális és gyermekvédelmi intézményekről vezetett címlista (regiszter), mely alapján a KSH az OSAP-adatlapokat postázza. A két nyilvántartás több helyen eltér egymástól (hiszen más a céljuk is), de a legfontosabb különbség az, hogy míg a KSH *intézményi szinten* gyűjti az adatokat, addig az Intézet nyilvántartása *engedélyeseket* rögzít (illetve egy engedélyes időben is változó állapotait, ami nem más, mint maga a működési engedély).

A fejlesztés módszertana

A 2006 decemberi kormányrendelet (226/2006) értelmében létre kell jönnie a szociális és gyermekjóléti ill. gyermekvédelmi szolgáltatók egységes elektronikus nyilvántartásának. Ez a nyilvántartás egy rendszerbe foglalja majd az Intézet eddig vezetett nyilvántartását (=országos nyilvántartás) egy újonnan létrejövő, az országos nyilvántartásra ráépülő jelentési rendszerrel. Ennek az elektronikus, on-line alapú adatgyűjtési és adminisztrációs rendszernek több célja is van:

- adatot szolgáltat az ágazati tervezéshez (költségvetés-tervezés, kapacitásszabályozás)
- segíti az engedélyező hatóságok adminisztrációs munkáját,
- adatot szolgáltat további felhasználók számára (szakemberek, kutatók, lakosság).

A kormányrendelet megszületését megelőzően, 2006 márciusától folyó előkészítő munka célja az Intézet és a KSH-s regiszterek egyesítése volt. Az egyesítésre azért volt szükség, mert a két

nyilvántartás eltérő struktúrája, illetve az adatok excel táblában való gyűjtése növeli az adatok megbízhatatlanságát; nem teszi lehetővé a különböző szempontú kereséseket. Az egyesítés szoftveres támogatással történt, melynek eredményeként egy relációs adatbázis jött létre. Az egyesítés kapcsán került sor az ún. ágazati azonosító kiosztására is. Ennek a számnak a megszületése jelentős lépés a szolgáltatási pontok azonosításának, rendszerbe foglalásának irányába, hiszen e nélkül folyton beleütköztünk abba a kérdésbe, hogy „mi egy intézmény”, illetve hogy „meddig intézmény az intézmény”. Azaz gyakorlatiasabban megfogalmazva: nem egyszerű eldönteni azonosító szám nélkül, hogy pl. egy fenntartóváltozás, címváltozás vagy integráció új szolgáltatási pont létrejöttéként értelmezhető-e, és hogy ez a szolgáltatási pont milyen intézményi struktúrába illeszkedik.

A 226/2006-os kormányrendelet fogalmilag is sokkal pontosabb, mint a korábbiak. Nem intézményekről, hanem engedélyesekről beszél; az adatok telephely szerinti szolgáltatását teszi kötelezővé; adatszolgáltatási köröket határoz meg. Mindez annak érdekében történik, hogy növekedjen az adatok megbízhatósága, pontossága és naprakészsége.

Az elemzés indoklása

Az előkészítő munka során létrejött adatbázis elemzése eddig még nem történt meg. Ez azonban több szempontból is különösen idokolttá vált ez év elején. Egyrészt, mert az adatbázisban szereplő adatok nem auditáltak, így nincs semmilyen visszajelzésünk arra vonatkozóan, hogy mennyiben feleltethetők meg a tényleges szolgáltatási működésnek. Másrészt szeretnénk valamilyen visszajelzést adni a jegyzők számára a felgyülemlett problémák visszacsatolásával (a működési engedélyek kb. 5-8%-a esetén található valamilyen jogszabályi félreértelmezésből fakadó kitöltési hiba, erre még visszatérek).

Módszertanilag az itt elemzett adatbázis létrejötte tehát részint az egyesítésnek köszönhető; részint a jogszabályi kategóriákhoz való igazításnak, megfeleltetésnek (azaz a KSH által használt kategóriák, azaz kódok, pl. ellátási kód, fenntartótípus-kód, működési kód stb. – jogszabályi megfeleltetésének); részint pedig az ún. duplumok, triplumok kiszűrésének. Ez utóbbi adattisztítási eljárásra azért volt szükség, mert egy szolgáltatásról több időpontból is

van adat, melyek közül az utolsó hatályosat tartottuk meg az elemzéshez. Az elemzett adatok az adatbázis 2006. december 31-ei állapotát tükrözik.

Statisztikák, elemzések

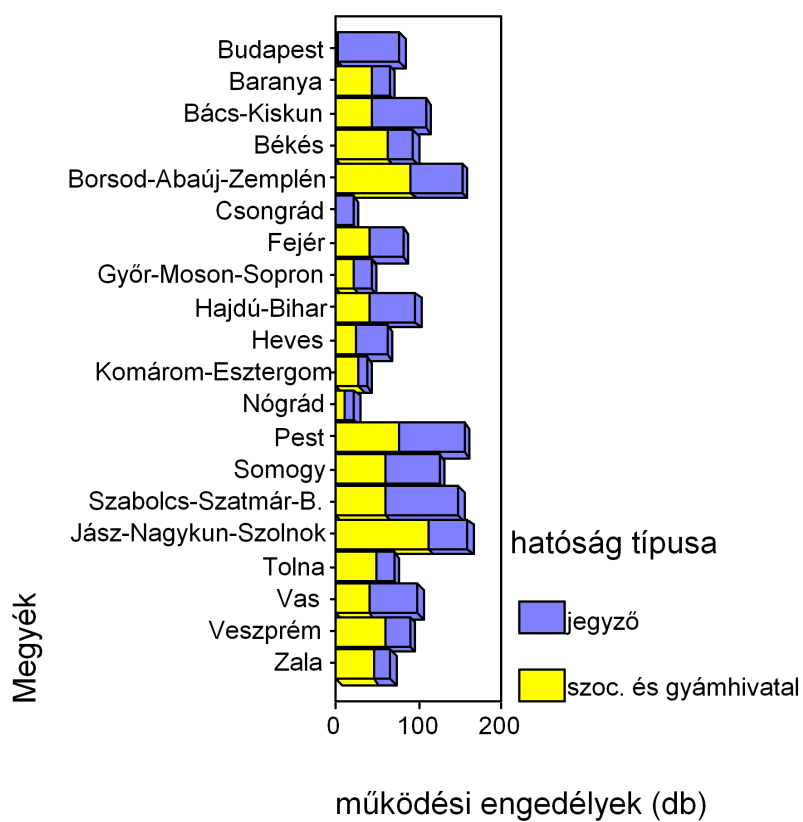
Az adatbázisban 4933 rekord, azaz szolgáltatási pont és ezek adatai találhatóak. Ebből 3160 szolgáltatási pont adatai a KSH „szocím” adatgyűjtéséből származnak, melynek következtében ezen szolgáltatások esetén nem tudható az eljáró hatóság neve, elérhetősége; az ellátásra vonatkozóan nem ismert a működési engedély kiadásának dátuma és hatálya, az ellátás létrejöttének időpontja, férőhelyszámai (ha releváns), ellátási területe; a fenntartó adatai: neve, elérhetősége – bár ezen utóbbi adathiányok a két adatbázis egységesítésekor jelentősen csökkentek (3160-ról 735-re).

Működési engedélyt kiadó hatóságok adatai

A szolgáltatások 64%-a esetén nincs adatunk az engedélyező hatóságról, hiszen ezeket az adatokat a KSH nem gyűjtötte. A fennmaradó 36% esetén megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok jegyzői hasonló arányban adnak ki működési engedélyt, mint a szociális és gyámhivatalok (48, ill. 51%). Jegyzők közül a Pest megyeiek (78), illetve a budapesti kerületek jegyzői (74), míg a szociális és gyámhivatalok esetében Jász-Nagykun-Szolnok megyei (114), a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei (91), illetve a Pest megyei hivatal (77) adta ki a legtöbb működési engedélyt. Ha megyénként összesítjük a két hatóságtípus által kiadott engedélyek számát, akkor nagy eltéréseket tapasztalhatunk. Az alábbi ábrán jól látszik, hogy Csongrád megye és Budapest esetén a működési engedélyek csaknem 100%-át a jegyzők adták ki, ugyanakkor Komárom-Esztergom megye esetén ez az arány mindössze 26%. Megállapíthatjuk tehát, hogy megyénként eltérő a hatóságtípus dominancia: inkább a jegyzők dominálnak Budapesten, Bács-Kiskun megyében, Csongrád megyében, Hajdú-Bihar, Heves, Nógrád és Vas megyében, míg a szociális és gyámhivatalok vannak túlsúlyban Baranyában, Békésben, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, Győr-Moson-Sopron, Jász-Nagykun-Szolnok, Tolna, Veszprém és Zala megyében. A két hatóságtípus közel kegyenlített arányú az engedélyezésben Fejér, Pest és Somogy megyében.

1. ábra

Működési engedélyt kiadó hatóságok megoszlások megyénként



Ellátások adatai

A szolgáltatási pontok azonosításának eszköze és egyben intézményekké való összekapcsolódásának mutatója az ágazati azonosító. Az azonosító egy S-sel kezdődő 8 jegyű, nem beszédes szám, mely az azonosításon túl képes az intézményi székhely és telephely(ek) megkülönböztetésére is. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy az adatbázisban szereplő összes engedélyes száma 4933, melyből 1001 valamilyen szociális vagy gyermekjóléti, -védelmi szolgáltatást nyújtó intézményhez tartozik. Az 1001 intézményhez tartozó önálló engedéllyel rendelkező szervezeti egységek száma 3931 – tehát átlagosan majdnem 4 szervezeti egység jut egy intézményre.

Ellátástípusok

A működési engedélyek legnagyobbbrészt gyermekjóléti szolgáltatásokra vonatkoznak (a szolgáltatások 47%-a tartozik ide). Az ellátások száma azért tűnhet magasabbnak a KSH által közölt statisztikáknál, mivel az elemzésünk legkisebb egysége nem az intézmény, hanem az engedélyes. A Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatok száma viszont azért alacsonyabb a ténylegesnél, mert a KSH „szoccím” ezt nem tartja nyilván, az Intézet nyilvántartása pedig 2004 óta töltődött, így tehát ha egy TEGYESZ működésében 2004 óta nem történt változás, akkor az Intézet nyilvántartásába sem kerülhetett be. Az ellátások kategóriái a gyermekvédelmi törvény által meghatározott kategóriáknak felelnek meg – ez néhány esetben nem egyezik a KSH által használt kategóriákkal (1. táblázat).

1. táblázat

A nyilvántartott, jogszabályi előírásnak megfelelő gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátástípusok megoszlása országosan

Gyermekvédelmi törvény szabályozta ellátások	elemszám (N)	Százalék
gyermekjóléti szolgáltatás	2306	46,78
bölcsőde (napos)	617	12,52

családi napközi	118	2,39
házi gyermekfelügyelet	34	0,69
bölcsőde (hetes)	41	0,83
alternatív napközbeni ellátás	7	0,14
helyettes szülői hálózat	198	4,02
gyermekek átmenet otthona	78	1,58
családok átmeneti otthona	181	3,67
önálló helyettes szülő	34	0,69
nevelőszülői hálózat	54	1,10
gyermekotthon	292	5,92
lakásotthoni csoport	484	9,82
speciális, gyermekotthoni csoport	147	2,98
általános iskola, diákotthon, gyermekotthon	67	1,36
különleges lakásotthon	10	0,20
utógondozást végző nevelőszülői hálózat	2	0,04
gyermekotthon utógondozó csoportja	33	0,67
utógondozó otthon	185	3,75
utógondozó lakásotthon	15	0,30
utógondozó (külső férőhelyen)	14	0,28
Tegyesz	11	0,22

Befogadó otthon	0	0
Összesen	4929	100,00

Megyék szerint nézve az ellátásokat a következőket mondhatjuk. A legtöbb gyermekjóléti szolgáltatást Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében találjuk (303 szolgáltatási hellyel), a legkevesebbet pedig Zala megyében (36). Bölcsődék legnagyobb számban Budapesten találhatók (összesen 197 szolgáltatási hellyel), legkisebb számban pedig Nógrád megyében (4 szolgáltatás hellyel, de Zala megyében is mindössze 9-et tartunk nyilván). Családi napközik Pest megyében (37), illetve Budapesten (24) vannak nagyobb számban, viszont a nyilvántartásunk szerint egyáltalán nincs ilyen ellátás Baranya, Győr-Moson-Sopron, Somogy, Vas, Veszprém és Zala megyében. A házi gyermekfelügyelet szintén Budapesten elterjedtebb (14), míg nincs ilyen ellátás Békés, Komárom-Esztergom, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok, Vas és Zala megyében. A helyettes szülői hálózatok legnagyobb számban Tolna megyében elérhetőek (25 szolgáltatási pont), viszont nincs ilyen szolgáltatás a nyilvántartásunk szerint Borsod-Abaúj-Zemplén (!), illetve Nógrád megyében. Gyermekek átmeneti otthonából a legtöbb Budapesten található (21), illetve Pest megyében (14), míg Vas és Veszprém megyében hiányzik az ellátás. A családok átmeneti otthona viszont minden megyében megtalálható ellátástípus, számosságában leginkább Budapesten (74), illetve Pest megyében (13). Önálló helyettes szülő nem szerepel a nyilvántartásban Budapesten, Baranya, Csongrád, Győr-Moson-Sopron, Heves, Nógrád, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, illetve Zala megyében, Veszprém megyéből ugyanakkor 11 főt tartunk nyilván. Gyermekotthonok területileg szintén Budapesten összpontosulnak (43), de 34-et tartunk nyilván Somogy, illetve 33-at Veszprém megyében; a szolgáltatás minden megyében elérhető. Ugyancsak elérhető szolgáltatás minden megyében a lakásotthon, közülük a legtöbbet Budapesten (65), illetve Hajdú-Bihar megyében (40) tartjuk nyilván. Speciális gyermekotthont szintén minden megyében nyilván tartunk- a legtöbbet Borsod és Jász-Nagykun-Szolnok megyében (mindkét helyen 24-et). A többcélú intézmények (általános iskola, diákotthon, gyermekotthon) Budapesten elterjedtek (18), nem találunk ilyen intézményt viszont Bács-Kiskun, Heves és Tolna megyében. Különleges lakásotthon új kategória a KSH-s adatgyűjtéshez képest, ebből

legtöbbet Jász-Nagykun-Szolnok megyében tartunk nyilván (5). Utógondozó otthonról Hajdú-Bihar megyéből nincs adatunk, a legtöbbet pedig Borsod megyében találjuk (38).

Ellátások működésének kezdete, hatálya

A működés kezdetéről 1648 esetben van adatunk. A 2. ábra jól mutatja, hogy az első csúcspontot a gyermekvédelmi törvény rajzolja meg (1997-ben nő meg jelentősebben a szolgáltatások száma), utána visszaesés látható, majd 2003 után jelentős növekedés, mely elvezet a 2005-ös újabb csúcspontig. 2005-ben 386 szolgáltatás kezdte meg a működését, melynek 56%-a gyermekjóléti szolgáltatás. Így jelenleg a nyilvántartásunk szerint 1733 településen érhető el ez a szolgáltatástípus. 2006-ban az újonnan működési engedélyt megszerzők száma kb. a felére esett vissza. Valójában azonban nem az új szolgáltatások száma nőtt, illetve csökkent ilyen radikálisan, hanem csupán arról van szó, hogy ennyien kaptak új működési engedélyt. 2005-ben a tömeges mennyiségű új működési engedély kiadását pedig a 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról indokolja, hiszen ezen törvény értelmében az addig önkormányzati fenntartású szolgáltatások átalakultak társulásban fenntartottakká, ilyenkor pedig új működési engedélyt kell kiadni.

2. ábra

Gyermekjóléti ellátások működésének kezdete

2. táblázat

Egy szolgáltatási pontra eső átlagos férőhelyszám

Ellátások	Férőhelyszám átlaga
bölcsőde (n)	64,7
családi napközi	7,3
házi gyermekfelügyelet	52
bölcsőde (h)	49,3
helyettes szülői hálózat	16,3
gyermekek átmenet otthona	30,4
családok átmeneti otthona	26,8
önálló helyettes szülő	4,7
nevelőszülői hálózat	274,5
gyermekotthon	25,2
lakásotthon	14,9
speciális gyermekotthon	24
többcélú otthon	40
különleges lakásotthon	25
nevelőszülői háló (utógondozó)	408
gyermekotthon (utógondozó)	47,4
utógondozó otthon	13,1
utógondozó lakásotthon	61,2
utógondozó (külső férőhelyen)	32

Az ellátások működésének kezdete alapján nézve a férőhelyszámok változását, elmondandható, hogy az 1997 előtt létesített intézmények közül a legtöbbnek a férőhelyszámai 21 és a fölöttiek, az 1997 és 2002 között létesítettekénél már a 11–20 férőhelyszám közöttivel rendelkezők vannak többségben, míg a 2002 után létesítettek esetén a 10 fő alattiak vezetnek: tehát *az egy telephelyre eső férőhelyszámok folyamatos csökkenése figyelhető meg*. A *szolgáltatási pontok számának változása* ezzel ellentétes tendenciát mutat: jól látszik, hogy a férőhelyszámmal rendelkező intézmények esetén is (tehát nemcsak a gyermekjóléti szolgálatoknál, ahogy azt fent láttuk) *folyamatos a növekedés*. Az összefüggés szignifikáns ($p=0,00$) (3. táblázat). A folyamatot részben magyarázhatja a nagy létszámú

gyermekotthonok lakásotthonná alakítása, másrészt demográfiai folyamatok (születésszám csökkenés).

3. táblázat

Egy szolgáltatási pontra eső átlagos férőhelyszámok a működés kezdő időpontja szerint

	Működés kezdete			
Férőhelyszámok	1997 előtt	1997–2002	2003–2006	Összesen
10-ig	43	122	205	370
	11,6%	33,0%	55,4%	100%
	20,4%	31,9%	59,6%	39,5%
11–20-ig	59	162	69	290
	20,3%	55,9%	23,8%	100%
	28,0%	42,4%	20,1%	30,9%
21 és fölött	109	98	70	277
	39,4%	35,4%	25,3%	100%
	51,7%	25,7%	20,3%	29,6%
Összesen	211	382	344	937
	22,5%	40,8%	36,7%	100%
	100%	100%	100%	100%

A fenntartók adatai

A gyermekvédelmi törvény alá tartozó ellátások fenntartói legnagyobb részben települési, illetve megyei/fővárosi önkormányzatok, illetve önkormányzati intézményfenntartó társulások. Legkevesebb viszont a kistérségi társulások tartanak fenn ilyen ellátásokat (mindössze három, kistérségi társulás által fenntartott szolgáltatást találunk az adatbázisban, ld. 4. táblázat). Alapítványok leginkább családok átmeneti otthonát, illetve gyermekjóléti szolgáltatást/családi napközit tartanak fenn. Egyházak szinte kizárólag családok átmeneti otthonát; kisebbségi önkormányzatok kizárólag gyermekjóléti szolgáltatást. Szociális vállalkozókat családi napközik fenntartóiként, míg egyesületeket legnagyobb számban gyermekjóléti szolgáltatás és családok átmeneti otthona fenntartóiként találhatunk. Települési önkormányzatok leginkább gyermekjóléti szolgálatokat és a helyettes szülői hálózatokat tartanak fenn – csakúgy mint az

önkormányzati intézményfenntartó társulások. Közalapítványok szinte kizárólagosan családi napköziket; közhasznú társaságok pedig gyermekjóléti szolgáltatást tartanak fenn. Központi költségvetési szerv, illetve megyei/fővárosi önkormányzatok a gyermek- és lakásotthonoknál szerepelnek elsősorban fenntartóként.

4. táblázat

Fenntartótípusok szerinti gyakoriság

Fenntartó típusa	Elemszám	Százalék
alapítvány	105	2,1
egyházi jogi személy	38	0,8
kisebbségi önkormányzat	13	0,3
kistérségi társulás	3	0,1
közalapítvány	52	1,1
közhasznú társaság	50	1
központi költségvetési szerv	27	0,5
megyei, fővárosi önkormányzat	1240	25,1
önkormányzati intézményfenntartó társulás	447	9,1
szociális vállalkozó	44	0,9
társadalmi szervezet	179	3,6
társas vállalkozás	10	0,2
települési önkormányzat	2711	55
egyéb	11	0,2
Összesen	4932	100

Kitöltési hibák

A nyilvántartási lapok kitöltőitől függ leginkább az adatok megbízhatósága, éppen ezért fontos külön kitérni az adatbázis adatainak megbízhatóságára a kitöltés szempontjából. A Kitöltési hibák egyrészt lehetnek *adathiányok*, másrészt *félreértelmezések*. Adathiányok közül a leggyakoribb az adószám hiánya, az ellátási terület, illetve a férőhelyszámok hiánya. Félreértelmezések közül gyakran talákoztunk azzal az esettel, amikor az intézményi székhely és telephely ugyanazon a címen szerepel (ez jogszabályilag nem lehetséges), illetve azzal,

amikor a működési engedély visszavonásával egyidőben újat adnak ki (ez utóbbi valójában két jogi aktus). Általános félreértelmezési problémának számít az engedélyező hatóságok részéről az ellátások pontatlan megnevezése (pl. játszóház az alternatív napközbeni ellátás helyett). Másrészt – mint ahogy azt korábban láttuk a befogadó otthonok kapcsán – bizonyos ellátásokra a hatóságok egyáltalán nem is adnak ki működési engedélyt, pedig jogszabályilag kötelező lenne. Az adatok egységesítésekor további anomáliákra is fény derült. Gyakran előforduló eset, hogy az intézményi székhely és telephely rosszul van megjelölve (van olyan intézmény, amelyiknek csak telephelye van), illetve, amikor nem világos, hogy ki is valójában a fenntartó (különböző működési engedélyeken más-más fenntartó szerepel). Ezen utóbbi anomáliákat csak egy egységes elektronikus rendszer képes kiküszöbölni.

Összefoglalás helyett

Az adatbáziselemzés elsődleges célja a visszacsatolás volt, tehát az, hogy minél több visszajelzést adhassunk és kaphassunk az adatbázis adatainak megbízhatóságát illetően. Kontrollként már nem használhatunk más adatbázist (pl. a KSH-ét, hiszen ez is részét képezi), csak a terepen dolgozók (hatóság, fenntartó, szolgáltatási pont) véleményét. A SZASZEK adatbázisa struktúrájának létrehozása részünkről megtörtént – azonban ez elsősorban elméleti konstrukció. Hogy mennyire állja ki a szociális és gyermekvédelmi intézményi valóság próbáját, az az elkövetkező néhány hónap során dől el.