Bugarszki Zsolt – Kondor Zsuzsa

Észrevételek a magyarországi intézményi férőhelykiváltás koordinálásáról

Az ELTE Társadalomtudományi Kara 2012 óta tagja az Intézményi Férőhely Kiváltást Koordináló Testületnek (IFKKOT), amely az 1257/2011. (VII. 21.) Korm. határozat rendelkezései alapján az intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló stratégiában meghatározott feladatok koordinálása céljából jött létre különböző szakpolitikai szereplők bevonásával.

A jelenlegi tanulmány keretei között arra teszünk kísérletet, hogy összefoglaljuk a kiváltást koordináló testületben szerzett tapasztalatainkat, és javaslatokat fogalmazzuk meg a koordináció hatékonyabbá tételére. Megállapításaink alapját a testület aktív tagjaiként szerzett személyes tapasztalataink, a számunkra a testületi munka során rendelkezésre bocsátott, illetve a kiváltással kapcsolatos nyilvánosan is elérhető dokumentumok, valamint a 2013-ban általunk a témában folytatott kutatás képezik.

A hazai szakpolitikai folyamatok elemzése meglehetős nehézségekbe ütközik, különösen akkor, amikor a jogszabályokban vagy szakmai dokumentációkban megjelenő „végtermékek" mögött a kutató a döntés-előkészítés és a döntéshozatal folyamatát, az egyes szakpolitikai szereplők abban betöltött szerepét és mozgásterét kívánja elemezni. Tapasztalataink szerint ezeknek a szakpolitikai folyamatoknak az átláthatósága ma még nem magától értetődő. A különböző testületek munkáját az esetek többségében titoktartási nyilatkozatok teszik hozzáférhetetlenné, a döntés-előkészítő munkát nyomon követő jegyzőkönyvek, emlékeztetők, belső szakmai anyagok vagy jelentős késéssel és elemzésre kevésbé alkalmas formában, vagy egyáltalán nem elérhetőek.

Mivel az ELTE Társadalomtudományi Karán (TáTK) 2009-től kezdve egy kutatócsoport keretében folyamatosan nyomon követtük az intézményi férőhelykiváltás hazai folyamatát, az Intézményi Férőhely Kiváltást Koordináló Testület (IFKKOT) tagjai közé való felkérés elfogadását a szakpolitikai munkában való aktív részvétel mellett az is motiválta, hogy a testület tagjaiként közvetlenül hozzáférhetünk a reformokkal kapcsolatos releváns információkhoz.

Ennek tudatában mindvégig gondot fordítottunk arra, hogy az IFKKOT irányításával megbízott Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft. részéről írásos felhatalmazást kapjunk az általunk fontosnak tar-

tott kutatás lebonyolításáról, és tanulmányaink megjelentetésénél figyelemmel legyünk a nyílt pályáztatási folyamatok, illetve sok esetben a személyes információk jelentette érzékenységre. Módszereinket és közléseinket a nemzetközi kutatások módszertanából ismert „privileged access" megközelítés alapelvei mentén állítottuk össze (Griffiths et el. 1993).

2013-as kutatásunk során a tagokkal és kívülálló szakpolitikai szereplőkkel készített interjúk és dokumentumelemzés segítségével elemeztük az IFKKOT munkáját (Bugarszki–Eszik–Kondor 2013).

A testület a kiváltás financiális hátterét lebonyolító, az Európai Unió Strukturális Alapjaiból társfinanszírozott pályázatok előkészítésében, illetve a potenciális pályázók által készített megvalósíthatósági tanulmányok előértékelésében töltött be jelentős szerepet. Ez utóbbi tekintetben a testületnek valódi döntéshozói szerepe is volt, az egyes intézmények a testület támogató nyilatkozata nélkül nem nyújthatták be érvényesen pályázatukat a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez (NFÜ). A támogató nyilatkozat megszerzésének feltétele pedig a megvalósíthatósági tanulmányoknak az IFKKOT által többségi szavazással történő elfogadása volt.

Ezen felül a testület tagjai és a szintén az IFKKOT által koordinált mentorhálózat tagjai részvételével a pályázók aktív szakmai támogatása is zajlott, a beadott pályázatok szakmai tartalma az egyeztetések hatására sok esetben jelentősen módosult.

Az IFKKOTT összetételének meghatározása 2011 második felében konfliktusok közepette zajlott, civil és szakértői nyomásra 2012-ben egy kibővített testület kezdhette meg munkáját a következő szakpolitikai szereplők bevonásával:

- szakminisztérium (2 tag),
- Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (2 tag),
- fogyatékos emberek és pszichiátriai betegek érdekképviseleti szervei (4 tag),
- szociális és gyógypedagógiai felsőoktatási intézmények (2 tag),
- állami, civil és egyházi fenntartók (3 tag),
- Civil Műhely[1] (1 tag).

[1] A Nemzeti Erőforrás Minisztérium (Nefmi) szociálpolitikáért felelős helyettes államtitkára megbízásából az IFKKOT elnöke a testület bővítése céljából regisztrációs lehetőséget nyitott meg a fogyatékosságügyet, valamint a pszichiátriai és szenvedélybeteg ellátást képviselő szervezetek számára. Eredményeként létrejött a Civil Műhely.

A testület tevékenységének első szakasza (2011–2012)

A testület fél év előkészület után, a létrehozását követő első évben – összetételét illetően – kellő stabilitással látta el feladatát. Az általunk készített interjúk megállapításai szerint, habár az IFKKOT szerepéről és erőviszonyairól szerfelett eltérően vélekedtek az általunk megkérdezett szereplők, az első másfél év tevékenységét összegezve mindenki elismerte a testület szerepének fontosságát, működőképes szakpolitikai egyeztető fórumnak értékelve azt (Bugarszki–Eszik–Kondor 2013).

Ennek egyik legmarkánsabb jele az, hogy mintegy másfél éves közös munka alatt az egyes tagok között lévő kezdetben bizalmatlan, sőt ellenséges légkör párbeszéddé alakult, és a testület számos szakmai kérdésben annak ellenére képes volt konszenzusos döntésre jutni, hogy az egyes tagok merőben eltérő álláspontokat képviseltek. Mindezt a magunk részéről nagyszerű teljesítménynek tekintjük, hiszen jó példája annak, hogy amennyiben a különböző érdekeltségű és felfogású felek egy asztalnál tudnak maradni, lehetőség van az álláspontok közelítésére és kompromisszumok kialakítására. E tekintetben a koordináló testület tehát nem pusztán egy logisztikai feladatot hajtott végre, hanem nagyon fontos munkát végzett a férőhelykiváltás sikeres lebonyolításához szükséges szakpolitikai egyetértés kialakításához.

Fel kell hívnunk azonban a figyelmet arra, hogy habár az IFKKOT összetétele széles szakmai alapokon nyugszik, a testületben nem vesz részt közvetlenül az összes szakpolitikai szereplő. Az egyes intézmények képviselői (akik pályázói oldalról a kiváltási folyamat közvetlen résztvevői) csak fenntartóik által képviselve vettek részt a férőhelykiváltás koordinálásában. Ez a közvetettség még inkább áttételes lett akkor, amikor 2013 januárjában a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (NCSSZI) egy tagja helyére a korábban megyei fenntartású intézmények irányításával megbízott Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) képviselője lépett. Márpedig a kiváltással kapcsolatos nemzetközi tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy a reformok során leginkább ellenállást tanúsító szereplők a meglévő intézmények képviselői. Az ő közvetlen bevonásuk abba a közegbe, ahol az álláspontok közelítése zajlik, nagyban segíthette volna a munkát.

Az intézményi ellátásról a közösségi ellátásra való áttérésre vonatkozó közös európai útmutató is hangsúlyozza az összes érintett szereplő bevonását a folyamatokba. Felhívja a figyelmet, hogy a kiváltásban érintettek önálló életvitelhez való jogával kapcsolatos közös elképzelés és a helyi szintű szerepvállalás csak így jöhet létre (Útmutató 2012: 24–25).

Hasonló módon a témában magukat folyamatosan artikuláló, a kormánnyal szemben kritikus álláspontot képviselő jogvédő szervezetek is kiszorultak a testületből. Mind az intézményvezetők, mind pedig a jogvédők jelenléte kezdetben olykor megoldható volt azzal, hogy egy-egy ülésre eseti meghívást kaptak, a későbbiek során azonban elsősorban a kormány és a jogvédők között elmérgesedett viszony következtében ennek a lehetősége a szertefoszlott.

Komoly problémát jelentett továbbá az, hogy habár a férőhelykiváltással kapcsolatos kormányzati döntések rendre igen magas (főosztályvezetői, államtitkári, helyettes államtitkári) szinten születtek, néhány reprezentatív alkalmon kívül ezek a szintek valójában nem képviseltették magukat a kompromisszumok meghozatalában fontos egyeztetéseken. Az ülések többségét ugyan a minisztérium épületében tartották meg, a döntéshozó részéről mégis egy sajátos referatúra jelenlét volt megfigyelhető. Tapasztalataink szerint a valódi döntéshozók hiánya csökkentette a párbeszéd és kompromisszumkeresés hatékonyságát. Bármi is történt a testület ülésein, az egy óhatatlanul szűrt tartalomként jutott tovább, amit a többi szereplő számára már átláthatatlan módon dolgozott fel egy valódi döntéshozó szint, amire viszont a testületben zajló kompromisszumkereső folyamatok értelemszerűen nem hatottak.

Magyarán szólva: a férőhelykiváltást koordináló testület munkáját az első másfél évben tényleges döntési pozíciók és sikeres szakpolitikai egyeztetés, kompromisszumkeresés jellemezte, de a kiváltás alakulása szempontjából több kulcsfontosságú szereplő jelenléte nélkül. Mára elmondhatjuk, hogy a szakpolitikai palettán a döntéshozatal és gyakorlat tengelyén valahol középtájon elhelyezkedő szereplők egy működő fórumot alakítottak ki az intézményi férőhelykiváltás témájában, teljes körű szakpolitikai egyeztetések megvalósulásáról azonban nem beszélhetünk. Az IFKKOT ezt a szerepet már a kezdetekben sem tudta maradéktalanul betölteni.

Napjainkban gyakoriak a kihelyezett ülések, melyek révén az intézmények részvétele érzékelhetően megnövekedett. Ennek ellenére mára a testület fontossága a pályázatok terén olyan mértékben gyengült, hogy az megkérdőjelezi az egyeztetések és a kompromisszumok korábbi súlyát.

A testület tevékenységének második szakasza (2013–2014)

A pályázatok előértékelését követően az IFKKOT befolyása a férőhelykiváltás folyamatára drasztikusan csökkent. Míg az előkészítés folyamatában a megvalósíthatósági tanulmányok előértékelésénél teljesen világos és egyértelmű volt a testület meghatározó szerepe, addig a pályázatok tényleges beadása során és különösképpen azt követően megszűnt az érdemi kommunikáció a testület és a pályázók között, annak jellege inkább információkérésre és -nyújtásra korlátozódott. Hasonló távolodás figyelhető meg a nagy reményekkel várt, azonban már a tervezés folyamatában jelentékeny késlekedést szenvedett mentorálási folyamat alakulásában is. Tavalyi elemzésünkben külön fejezetet szántunk a kiváltást támogató mentorálás előkészítésére és lebonyolítására, és egyértelműen arra az álláspontra jutottunk, hogy annak megvalósulására túlságosan későn került sor, sok szereplő számára már nem érzékelhető segítséget nyújtott, hanem inkább tehertételt jelentett (Bugarszki–Eszik–Kondor 2013).

A mentorálást előkészítő TÁMOP 5.4.5-11/1-es kiemelt projekt lezárása után 2014 júniusától az egyes mentorok alkalmazása már az intézmények kötelessége. Az IFKKOT egy 2014. augusztusi ülésének jegyzőkönyve[2] tesz említést arról, hogy a kiváltásban részt vevő hat intézmény közül csak kettővel, a szentesi és a bélapátfalvai intézménnyel kötöttek szerződést a mentorok további alkalmazásáról. Miközben a férőhelykiváltást lebonyolító projektek zajlanak, az annak szakmai megvalósítására a tervek szerint nagy befolyással bíró mentorok jelenléte hónapok óta bizonytalan.

Egyértelmű visszajelzés az intézmények részéről, hogy többen jelezték: a mentoroknak csak egy általuk kiválasztott részét szeretnék igénybe venni az intézmények, s ha ez megvalósul, akkor a pályázatok végrehajtására a korábbinál jóval kevesebb befolyása lesz annak a testületnek, amelyik – legalábbis papíron – a teljes 30 évre tervezett folyamat koordinálásáért felel.

Az IFKKOT jelentőségének visszaszorulására utal az a tény is, hogy a testületet nem vonták be a 2014–2020-as időszak európai uniós forrásainak felhasználásáról szolgáló/szóló tervezésbe. Tekintve, hogy az intézményi férőhelykiváltás költségvetéseit a magyar kormány teljes egészében az Európai Unió Strukturális Alapjainak társfinanszírozásában kívánja megvalósítani, ez a lépés számos kérdést vet fel a koordináló testület legimitációja és jelenlegi hatásköre tekintetében.

A legitimáció és a hatáskörök kérdését tovább nehezíti az a tény, hogy a testület tevékenységének második szakaszában a korábban jellemző stabilitás megbomlani látszik. 2013 januárja óta az Emberi Erőforrások Minisztériuma (Emmi) az IFKKOT immár második elnökét váltja le azzal, hogy felmenti tisztségéből a testület munkáját irányító Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú NonProfit Kft. vezetőjét, akit az IFKKOT-tagok eddig kétszer is megválasztottak vezetőnek.

A vezetésváltásról egyetlen esetben sincs érdemi indoklás, a testület munkáját ugyanakkor nagyban elbizonytalanítja, hogy e vezetők kezében összpontosult eddig pontosan az a kompromisszum- és konszenzuskereső munka, ami eddig az IFKKOT jelentőségét adta. Erősíti az ezzel kapcsolatos aggodalmakat, hogy a vezetőváltásokkal párhuzamosan a testületben korábban hozott döntésekkel és írásban is rögzített állásfoglalásokkal ellentétes tartalmú dokumentumok kerülnek napirendre.

Egy erősen megosztott szakmai közegben az IFKKOT különös jelentősége éppen abban volt, hogy eltérő szakmai hátterű és érdekeltségű szereplőket egy asztalhoz ültetve egy olyan koordinációs gyakorlatot igyekezett meghonosítani, ami többé-kevésbé az összes szakpolitikai szereplő nézőpontját megjeleníti, és ami lehetőséget nyújt ezeknek a nézőpontoknak az ütköztetésére és egymáshoz csiszolására. A szereplők és különösen a vezetés folyamatosságának megszakítása komoly zavart okoz a nehezen felépített egyeztetési kultúrában, a jelek szerint

[2] 31/2014 (08.27) jegyzőkönyv

felülírva olyan tartalmi elemeket is, amelyekkel kapcsolatban több évvel ezelőtt nem egy esetben írásban is rögzített konszenzusos megállapodások jöttek létre.

Az olyan témák újbóli felvetése, mint a „teljes kiváltás elve", vagy annak megkérdőjelezése, hogy minden fogyatékossággal élő személy alkalmas a közösségben való lakhatásra, az ENSZ Egyezmény hatására módosított, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) 2007 előtti szövegét idézi.

2013-ban készített tanulmányunkban külön kitértünk az intézményi férőhelykiváltást megelőző egyéni szükségletfelmérés általunk tapasztalt anomáliára. A nemzetközi ajánlások értelmében és az eredeti hazai szándékok szerint is, az egyéni szükségletfelmérés képezi a jövőbeli lakhatási lehetőségek alapját. Ehhez képest az általunk készített interjúkból, illetve a komplex szükségletfelmérés dokumentumainak átvizsgálásából számunkra az derült ki, hogy az új ingatlanok kiválasztása nem ezen felmérések alapján, hanem a helyi, illetve a megyei önkormányzat meglévő ingatlan portfoliója mentén történt (Bugarszki–Eszik–Kondor 2013). Itt azzal a problémával szembesülünk, hogy az intézményi érdekek és adottságok felülírják a lakók igényeit, amire a témában irányadónak tekintett European Expert Group szakértői csoport (EC 2009: 8–9) számos alkalommal felhívta a figyelmet. A hazai közegben most mégis az intézményi érdekek látszódnak felülkerekedni.

Megítélésünk szerint az IFKKOT tevékenységének második szakaszát a korábbi biztató fejlemények lassú visszarendeződése jellemzi. Az IFKKOT elveszítette közvetlen befolyását a férőhelykiváltással kapcsolatos események alakítására. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felszámolásával, a fenntartói jogok többségének a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz kerülésével a részben már zajló, részben előkészítés alatt álló férőhelykiváltás folyamatát meglehetős bizonytalanság veszi körül, s ebben a bizonytalan légkörben maga az IFKKOT is egy bizonytalan szereplővé vált, folyamatosan változó személyi összetétellel és kiüresedő szakmai befolyással.

Javaslataink

Véleményünk szerint az intézményi férőhelykiváltás lebonyolításának a hazai és nemzetközi szabályozásban szereplő módon kell megvalósulnia; ennek pedig egyik előfeltétele az érintett szakpolitikai szereplők bevonásával zajló átfogó koordináció.

Az IFKKOT ezt a szerepet a kezdetektől fogva csak részben volt képes betölteni, szerepének átgondolására, legitimitásának és hatásköreinek megerősítésére van szükség. Nem pusztán eseti szinten, hanem állandó jelenléttel fontosnak tartjuk a kiváltásban érintett intézmények megjelenését a testületben. Megítélésünk szerint az IFKKOT a logisztikai, koordinációs feladatok ellátása mellett egy na-

gyon erős szakpolitikai konszenzuskereső tér is, s mint ilyen, ritka jelenség a hazai szakpolitikai palettán.

Kiemelten fontosnak tartjuk, hogy a valódi döntéshozás szintje is jelenjen meg a testületben. Ez a jelenlegi végletesen központosított kormányzati modellben nehezen kivitelezhető, de egy olyan horderejű szakmai kérdésben, ami érintettek és szakemberek tízezreinek életét befolyásolja az elkövetkező évtizedekre, nem megkerülhető.

Az IFKKOT tevékenységével kapcsolatos, fentiekben tárgyalt legújabb fejlemények arra hívják fel a figyelmet, hogy a férőhelykiváltás nemzetközi egyezményekben és hazai jogszabályokban rögzített alapelvei akkor tudnak érvényesülni, ha erős, valódi befolyással bíró koordináció zajlik, ami viszont az összes releváns szereplő folyamatos egyeztetésén alapszik.

Irodalom

Bugarszki Zsolt – Eszik Orsolya – Kondor Zsuzanna (2013): *Az intézményi férőhely kiváltás alakulása Magyarországon 2012-2013.* Budapest: ELTE Társadalomtudományi Kar.

EC (2009): Report of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. http://www.google.hu/url?url=http://ec.europa.eu/social/BlobServlet%3FdocId%3D3992%26langId%3Den&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=4IRoVMvTB-SqywPWroKwBg&ved=0CBkQFjAB&usg=AFQjCNGVTYPVa_sw6XgjOFKL_cAtjDjSYA (utolsó letöltés: 2014. 11. 16.)

Griffiths, P. – Gossop, M. – Powis, B. – Strang J. (1993): Reaching hidden populations of drugs users by privileged access interviewers: methodological and practical issues. *Addiction,* (88), 12, 1617–1626. http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1360-0443.1993.tb02036.x/abstract (utolsó letöltés: 2014. 11. 16.)

Útmutató (2012): *Az intézményi ellátásról a közösségi ellátásra való áttérésre vonatkozó közös európai útmutató.* Brüsszel: Az intézményi ellátásról a közösségi ellátásra való áttéréssel foglalkozó európai szakértői csoport. http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2013/05/Common-European-Guidelines_Hungarian-version.pdf (utolsó letöltés: 2014. 11. 16.)