

Törvényesség, finanszírozás és bírói ítéletek a korai fejlesztésben¹

*Bicsákné Némethy Terézia gyógypedagógiai tanár, a zalaegerszegi Nyitott ház Egységes
Gyógypedagógiai Módszertani Intézet igazgatója*

Régi olvasója vagyok a Gyógypedagógiai Szemlének és más, a gyógypedagógiával kapcsolatos szaklapoknak, de nem emlékszem olyan cikkekre, amelyben bírói ítéletekről esett volna szó. Most kénytelen vagyok megtörni a hagyományt, hiszen a rendszer működésének olyan anomáliái tűnnek elő ezekből az ügyekből, melyek már csaknem az abszurd birodalmába tartoznak. Szívesen nézném én is ezeknek a vicces oldalát, de itt a pedagógiai szakszolgálatok közül kettőnek is végveszélybe került a finanszírozása és ezért a működése is.

Alapvetések a finanszírozásban

A Magyar Állam a mindenkori költségvetési törvényében rögzíti a közoktatás – köztük a pedagógiai szakszolgálatok – költségvetési hozzájárulásának szabályait. Mivel hozzájárul a költségekhez, ezt természetesen joga van ellenőrizni. Az utóbbi esztendőben ez a Magyar Államkincstár feladata. A hozzájárulás azonban azt is jelenti, hogy nem a teljes működési költséget adja, ezt ki kell a fenntartóknak egészíteni. A mi intézményünkben (Nyitott ház Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézet, Zalaegerszeg) a korai fejlesztés szakszolgálat esetében az ott dolgozó kollégáim fizetésének a felét teszi ki ez az összeg, de vannak a működéssel kapcsolatos egyéb költségeink is.

A bírósági ügyek a 2007-es év elszámolásával kapcsolatban keletkeztek. Bírói ítélet két esetben született, de a Magyar Államkincstár ebben az esztendőben szinte minden ellenőrzött intézményben hasonlóan járt el, mint azokban esetekben, amikor bíróság előtt fejeződtek be a viták.

Mi képezte a vita alapját? Az a kiegészítő szabály, amely a Költségvetési törvény (továbbiakban Ktv.) 3. számú mellékletben leírtakat egészíti ki, az idézett h) pont szerint, ami 2009 előtt évek óta változatlan volt és a 2007. évre így szólt:

¹A Magyar Gyógypedagógusok Egyesületének XXXVIII. Országos Szakmai Konferenciáján, Debrecenben, 2010. június 25-én elhangzott előadás írott változata.

2006. évi CXXVII. Törvény a Költségvetésről 3. számú melléklet

16.4.2. Korai fejlesztés, gondozás

FAJLAGOS ÖSSZEG: 240 000 forint/fő/év 2007. évre 12 hónapra,
2008. évre időarányosan 8 hónapra számítva

A hozzájárulást igénybe veheti a helyi önkormányzat a rehabilitációs bizottság szakvéleménye alapján otthoni ellátásban, vagy közoktatási, illetve nem közoktatási intézményben – bölcsőde, fogyatékosok ápoló-gondozó otthona, gyermekotthon, szociális és gyermekvédelmi bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény – szervezett korai fejlesztésben és gondozásban részt vevő gyermek után, ha a feladat ellátásáról a Közokt. tv.-ben, valamint a 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet 8. §-ában foglalt követelményeknek megfelelően gondoskodik. E hozzájárulás mellett a közoktatási célú hozzájárulások közül - a 17. jogcím kivételével – más nem igényelhető.

Kiegészítő szabályok h) a 16.4.2. és 16.4.3. pont szerinti hozzájárulás a 2007. naptári évben az ezen ellátásokat igénybe vevők – becsült 12 havi átlagléttszáma együttes összegének figyelembevételével számított és – tízzel elosztott átlagléttszáma után igényelhető, az elszámolás az előbbieket szerint számított tényleges átlagléttszám alapján történik.

Az intézmények a 2007-es év lezárásakor a fenti számítást alapul véve számoltak el a fenntartójuk felé.

A korai fejlesztés működését szabályozó törvények, rendeletek

1. A mindenkori közoktatási törvény 1993. évi LXXIX. törvény módosításaival.
2. A 14/1994. (VI.24.) MKM rendelet (2010-től változott: 4/2010. (I. 19.) OKM rendelet.)
3. A mindenkori költségvetési törvény 3. számú melléklet és a kiegészítő szabályok.
4. Sajnos az az élményünk, hogy a költségvetési törvény a meghatározó. Szomorú tapasztalatunk a 2009. naptári évre beterjesztett javaslat, mely így szólt:

„h) a 16.2.2. és 16.2.3. pont szerinti hozzájárulás a 2009. naptári évben az ezen ellátásokat igénybe vevők 2008/2009. tanévi, és 2009/2010. tanévi becsült napi léttszáma együttes összegének figyelembevételével számított és 185 nappal elosztott átlagléttszáma után igényelhető, függetlenül attól, hogy a feladatot

milyen típusú intézményben látják el. A létszám megállapításánál az egyéni, illetve csoportos foglalkoztatáshoz kapcsolódó időkeret feltételt nem kell figyelembe venni. Az elszámolás az előbbieket szerint számított tényleges átlagléttség alapján – 8/12-ed súllyal a 2008. évi Kvtv.-ben, 4/12-ed súllyal pedig az e törvényben meghatározott fajlagos összeg figyelembevételével – történik.”

A napi létszám alapulvétele nagyon hátrányos egy olyan ellátásban, ahol heti kötelező óraszámok vannak előírva heti 2 órától heti 6 óráig. Mivel területileg kiterjedt ellátásokról van szó, az utazás miatt legtöbb intézmény egy gyermekre, tanulóra egy napra tervezte a korai és a fejlesztő felkészítésben résztvevők ellátását. Tehát azonnal egy ötödére zsugorodott volna az amúgy is kevés normatíva. A sikeres szakmai tiltakozás ezt megakadályozta, a végleges elfogadott költségvetés heti létszámokkal való számolást ír elő, ami szinkronban van a szakmai törvényekkel. Ha nem figyelünk, a szakmai szabályokkal szemben a költségvetési törvény kényszerített volna ránk egy teljesen elfogadhatatlan keretet, ami egyértelmű forráskivonást eredményezett volna az amúgy is mostoha sorsú szakszolgáltatokból.

Az elszámolás dokumentumai

- A forgalmi napló (A.Tü. 355. r. sz.),
- Az egyéni fejlesztő napló (A. Tü. 350. r. sz.)
- A betétlapok (A. Tü. 351. r. sz.)
- Az értékelési lap (A. Tü. 352. r. sz.)
- TKVSZRB érvényes szakértői véleménye. Miért érdekesek ezek? Mert ezekkel támasztjuk alá az igénylés jogosultságát, ezért ezeket kéri egy ellenőrzéskor a Magyar Államkincstár. Különösen a forgalmi napló és az egyéni fejlesztő napló nyom sokat a latban.

Mi képezte a vita tárgyát?

Az intézmények és a MÁK több ponton is eltérő véleményen volt a 2007-es év elszámolásakor. A leginkább vitatott pont az átlag számítás módja volt. Az intézmények

a több éves gyakorlat és a szakmai szabályok alapján (amire a költségvetési törvény is mindig hivatkozik, így volt ez a fent idézett 2006. évi CXXVII. törvényben is.), a heti jelenlét és a tanév rendje alapján számolták ki létszámot. Egy egész létszámnak egy évre, akkor számolt el egy gyermeket, ha a szünetek kivételével minden terápiás alkalmon teljes óraszámában ott volt. Illetve, ha a gyermek betegség miatt hiányzott, de a terapeuta ott volt, akkor létszámként számoltuk, hiszen nem lehet a terapeutához nagy hirtelen berendelni egy másik gyermeket. Nem volt eltérő vélemény abban, hogy érvényes szakértői vélemény nélkül nem lehet normatívát számolni. Viszont voltak viták arról, hogy a korai fejlesztésben ellátott gyermekeknek kötelező-e kontrollvizsgálatot kérni évenként, vagy kétévenként. A 14/1994. (VI.24.) MKM rendelet szerint nincs kötelezőség, csak akkor, ha elmegy óvodába ötéves életkor előtt. Öt éves korban kötelező, de akkor már elhagyja a gyermek a korai fejlesztés szakszolgálatot, abban kell döntenie a szakértői bizottságnak, hogy hol folytassa az addig korai fejlesztett gyermek a pályafutását, hiszen hamarosan tanköteles lesz.

Az intézményeket sokkoló számítás abban állt, hogy a MÁK a havi átlagléttszámot a napi jelenlét alapján számolta. Tehát minden egyes munkanapon ott kellett lennie a korai fejlesztésben, vagy fejlesztő felkészítésben részesülő gyermeknek ahhoz, hogy teljes létszámnak fogadja el a kincstár. Ez lehetetlen! Ez a gyakorlatban azt jelentette volna, hogy a heti 2 óra ellátásra jogosult 1 éves gyermeket a hét minden napján be kellett volna hívni napi kb. 20 percre. Mivel területileg Zala megyére szól az ellátási kötelezettségünk, mondjuk az adott kliens a családjával megtett volna naponta 80 km-t. Nincs az a család, aki ezt vállalni tudná! A megtett kilométereket az OEP, a mi igazolásunk alapján támogatja 21 Ft/km arányban. Ezzel az állam költségei a másik oldalon tetemesen megnöttek volna. Arról nem beszélve, hogy mennyire szakmaiatlan lenne 20 perces foglalkozásokat tartani. Persze a szakma itt már szóba sem került, viszont érdekesen cseng össze a 2009-es költségvetési törvényjavaslat első verziójával a kincstár napi jelenlétet alapul vevő számítási módszere.

Nem fogadta el a kincstár a tanév rendjéről szóló rendelet szerinti szervezést, és nem fogadta el a gyermek igazolt hiányzásait.

Ezekkel a fenti kifogásokkal a mi 30 fős ellátotti létszámunkból 4 főt fogadott el! Természetesen ez azt jelentette, hogy a fenntartónknak a 30 és 4 közötti normatíva különbözetet vissza kellett fizetnie a jegybanki kamat kétszeresével. A kamat számolásában az időnek is szerepe van, minél hosszabb idő telt el az ellenőrzött év és az ellenőrzés között, annál nagyobb ez az összeg.

A mi intézményünket fenntartó Zala Megyei Önkormányzat velem együttműködve fellebbezett a helyi és az országos kincstárak hivatalvezetőihez. A Magyar Államkincstár a fenti számolást nem tudta törvényi hivatkozásokkal alátámasztani, de a fellebbezéseket mindkét esetben elutasította. A Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatóság csak az átlagszámítást kifogásolta, mert nem napi jelenlét alapján tettük, de a Magyar Államkincstár Központ a következő indokra ragadtatta magát, szó szerint idézem:

„Az intézmények belátásuk szerint döntenek el, hogy a Rendeletben meghatározott minimálisan biztosítandó óraszámokat milyen bontásban biztosítják az ellátottak részére. Így például a korai fejlesztés esetében a 3-5 éves korosztály számára minimálisan előírt heti 4 órát akár heti egy alkalommal is biztosíthatják, ami azonban azt eredményezi, hogy kevesebb lesz a normatíva alapjául szolgáló átlaglétszám. Az ilyen formában biztosított ellátás szakmai értelemben vett hatékonysága is megkérdőjelezhető.”

Ezzel az indokkal vitatkozni sem érdemes, mert annyira sértő a szakemberek számára. Egy másikkal azonban igen:

„A fenti számítási módszer (a napi jelenlétre alkalmazott táblára utal) a Pénzügyminisztérium közreműködésével került meghatározásra. (Az ellenőrzések során szerzett tapasztalataink szerint az önkormányzatok döntő többsége ezen számítási módszert alkalmazza az átlaglétszámok meghatározásánál.)”

Ez egyszerűen nem igaz. Az általam megkérdezett, ellenőrzött intézmények egyike sem használta ezt 2007-ben, meg is büntették őket. Nem sorolok neveket, mert nem akarok senkit kellemetlen helyzetbe hozni, de minden régióból tudnék példát hozni. Egy fenntartót a Zala Megyei Önkormányzaton kívül nevesítek mégis, mert ők is perre mentek, és a mi bírósági tárgyalásunkkor a MÁK, mint bizonyítékot csatolta az ő anyagukat. Ők sem napi jelenlét alapján számoltak. A Hajdu-Bihar Megyei Önkormányzat volt a másik felperes.

A korai fejlesztés finanszírozása, tendenciák, veszélyek

Ha a MÁK számolási rendszere megmarad, az azt jelenti, hogy egy teljes évben ellátott gyermek után soha nem hívható le az amúgy is kevés teljes normatíva. Miért? Mert vannak szünetek, amikor a pedagógusnak ki kell adni a szabadságát. Valószínűleg a sajátos nevelési igénnyel összefüggő betegségek, kórházi tartózkodások sem fogják elkerülni ezeket a gyermekeket. Szerencsére a későbbi években 2008, 2009 nem kért a MÁK napi jelenléte az ellenőrzések során, de a heti átlagszámítások elég nagy adminisztratív terhet jelentenek a kollégáknak. Azért tartom nagyon sérelmesnek ezt a kicsinyes és bonyolult számítást, mert az erre fordított összegek országos méretekben sem jelentenek nagy tételt. Íme: *A korai fejlesztésben ellátottak száma és az előirányzatok*

Hullámszerű, de összességében csökkenő tendencia látható. (Forrás: PM.)

Bírósági ítéletek

	Év	Fő	Normatíva fő/év	Előirányzat millió forint
1.	2005.	2085	235,000	490,2
2.	2006.	2103	240,000	504,7
3.	2007.	1898	240,000	455,5
4.	2008.	1693	240,000	406,3
5.	2009.	1766	239,000	423,1
6.	2010.	1581	240,000	379,4

Jogtisztelő és jogkövető polgárként, intézményvezetőként nagyon kíváncsi voltam a bíróság véleményére a mi esetünkben és a debreceni esetben is. Hiszen itt nincsenek tanúk, csak dokumentumok, törvények és rendeletek.

A Zala Megyei Bíróság ítélete

A felperes természetesen a Zala Megyei Önkormányzat volt. Én, mint a szakmát jól ismerő segítő és az ügyben érintett személy vettem részt. A felperes önkormányzatot dr. Tiboly Kriszta ügyvéd képviselte, akinek személyében egy nagyon lelkiismeretes,

alapos és tehetséges szakembert ismertem meg. Az ügy során végig együttműködtünk. A Zala Megyei Bíróság két tárgyalás után a következő indoklást hozta a számunkra kedvező ítéletben:

„...A bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy Ktv. 3. számú mellékletének 10. h. pontja szerint a felperes vagy az alperes elszámolása a helyes. (Az önkormányzat volt a felperes).

Nem volt vitatott a felek között, hogy a Nyitott ház Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézetnél az elszámolás alapja a fejlesztési napló adatai szerinti tényleges átlaglétszám. A Ktv. 3. számú mellékletének 10. h. pontjának a 12 havi tényleges átlaglétszám számítására vonatkozó előírását azonban a peres felek eltérően értelmezik. Tekintve, hogy Ktv. 3. számú mellékletének idézett 10. h. pontja az átlaglétszám számítására semmilyen útmutatást nem ad, a bíróságnak az álláspontja, hogy R 8. § (2) (14/1994 MKM rendelet továbbiakban R) bekezdésben előírt, a támogatás igénylésének feltételeiből kell kiindulni és az elszámolásnak az itt meghatározott feltételek teljesüléséhez kell igazodnia. A támogatás igénylésének és így az elszámolásnak is az R-ben vállalt kötelezettségek teljesítése az alapja. Az eltérés csupán annyi, hogy az igénylés a becsült 12 átlaglétszám, míg az elszámolás a tényleges havi átlaglétszám alapján történik. Ha tehát a heti minimális kétórás követelményt az intézmény bármilyen elosztásban az adott héten biztosította, akkor a bíróság álláspontja szerint jár a normatíva. Az alperes értelmezése leszűkíti a jogszabályban előírt számítást, ugyanis a R nem napi ellátási kötelezettséget ír elő, az elszámolás alapja, tehát a hét. Minden gyereknél meg kell vizsgálni, hogy teljesült-e az elvárt óraszám, és ez alapján az egész hétre jár, vagy nem jár a támogatás. Így minden hétre kiszámolható az ellátottak száma. ... A bíróság a fentebb részletesen kifejtett indokai alapján az alperes (MÁK) határozatát az elsőfokú közigazgatási szerv határozatára is kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte, és a Pp. 339. § (19 bekezdése alapján az elsőfokú hatóságot új eljárásra és új határozat meghozatalára kötelezte.” *Dátum: Zalaegerszeg, 2010. május 11.*

Tehát a Zala Megyei Bíróság nagyon alapos indoklással a felperes Zala Megyei Önkormányzatnak, áttételesen a mi intézményünknek adott igazat. Az új eljárást még tudomásom szerint a MÁK nem folytatta le.

A Hajdú-Bihar Megyei Bíróság ítélete

Előjáróban szeretném leszögezni, hogy ez a bírósági anyag a mi perünk kapcsán került birtokomba, mert a MÁK, mint az ő igazát bizonyító dokumentumot csatolta a perünk anyagához. Ez a bírósági ítélet 2009. október 22. napján született Debrecenben. A per annyiban különbözik a zalaegerszegitől, hogy itt más normatívák is per tárgyát képezték, ezekre nem térek ki, csak korai fejlesztést és fejlesztő felkészítést érintő részeket idézem.

„A korai fejlesztés és gondozás, valamint a fejlesztő felkészítés jogcímeik esetében azért vitatta a felperes (Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat) az elsőfokú határozat megállapításait, mert nem értett egyet az elsőfokú hatóság számítási módjával. Álláspontja szerint az elsőfokú hatóság nem vette figyelembe a szakellátásra vonatkozó jogszabályokban foglalt rendelkezéseket és azoktól teljesen független, sajátos számítási módszert alkalmazott.”

A MÁK vizsgálat közben és bíróságon előadott érvei:

„A korai fejlesztés és gondozás, valamint fejlesztő felkészítés jogcím esetében kifejtett felperesi állásponttal szemben arra hivatkozott, hogy a költségvetési törvény nem határozza meg pontosan az átlaglétszám számítás módszerét, az elsőfokú szerv e körben a Ktv. 3. számú melléklet kiegészítő szabályok 10. h. pontja szerint járt el, amely alapján a hozzájárulás a 2007. naptári évben ezen ellátásokat igénybe vevő – becsült 12 havi átlaglétszáma együttes összegének figyelembevételével számított – és 10-el elosztott átlaglétszáma után igényelhető, az elszámolás az előbbieket szerint számított tényleges átlaglétszám alapján történik. Az elsőfokú közigazgatási szerv a költségvetési törvény alapján napi ellátotti szám alapján számította az átlagot. A havi átlaglétszámot az ellátást igénybe vevők által havonta igénybe vett napok száma alapján határozta meg, a mutatószám számításánál a szakmai szabályokat nem vett

figyelembe. Hivatkozott arra is, hogy számítási módszer a Pénzügyminisztérium közreműködésével került meghatározásra. Előadta, hogy ez ellenőrzések során azt tapasztalták, hogy az önkormányzatok döntő többsége ezen számítási módszert alkalmazta. Erre tekintettel az alperes (Magyar Államkincstár) azt állapította meg, hogy az elsőfokú szerv az ellenőrzése során helytállóan számította ki a felperes által jogosulatlanul igénybe vett támogatások mértékét, ezért az elsőfokú határozatot jogszerűnek találta.”

A bíróság indoklása:

„a bíróság álláspontja szerint helyesen alkalmazta a Kvtv. 3. számú mellékletének kiegészítő szabályok 10. h. pontját is az alperes, illetőleg az elsőfokú közigazgatási szerv a hozzájárulást 2007. naptári évben az ezen ellátásokat igénybevevők becsült 12 havi átlaglétszámának figyelembevételével számított és 10-el elosztott átlaglétszáma körében, mert egyfelől a Kvtv. nem határoz meg semmilyen módszert az átlaglétszám számítására, és így az alperes által követett metódus nem lehet jogszabályba ütköző, másfelől a bíróság álláspontja szerint maradéktalanul megfelel a logika és az elemi matematika szabályainak is, amikor napi ellátotti szám után számította az átlagot”

Hát így... semmiféle szakmai szabály nem számít, csak az elemi matematika. Még szerencse, hogy Magyarországon nincs precedens jog, mert ez az ítélet előbb született, mint a zalaegerszegi. A kincstár itt is ugyanazokkal érvelt, mint Zalaegerszegen, csak itt van benne egy nagyon fontos ellentmondás, hiszen egyszer azt mondja, hogy Kvtv. nem határozza meg pontosan az átlaglétszám számítás módszerét, pár sorral lejjebb ugyanerre hivatkozva úgy beszél a napi létszámok jogosságáról, mintha ez benne lenne a törvényben. De nincs benne! Érdemes a két bírói indoklást összehasonlítani!

Szakmai javaslatok, tanulságok

Világosan látszik, hogy a pontatlan, vagy a szakmai törvényeket figyelmen kívül hagyó költségvetési, vagy egyéb törvények kiszolgáltatott helyzetbe hozzák az érintett intézményeket. Nagyon fontos ezért, hogy mindig legyen szakmai egyeztetés ezekről – mert még évek múlva is – Damoklész kardjaként lebegnek ezek a fejünk felett. A szakmának magának kell megfogalmazni egységes javaslatait ezekben a törvény-előkészítési szakaszokban.

A vizsgáló hatóságoknak nincs mindig automatikusan igazuk. Ha mi teljesen törvényesen járunk el, pontos és hiánytalan a dokumentációnk, akkor minden esetben érdemes védeni az igazunkat. Nekem nagyon sokat segített a MÁK per előkészületei során, hogy voltak információim más gyógypedagógiai intézmények ellenőrzési és egyéb tapasztalatairól. Ha mi nem fogunk össze, és nem védjük meg magunkat és egymást, akkor más ezt nem fogja, vagy nem tudja megtenni.

A per vége előtt a bírósági szakaszban már nem kérte napi elszámolást sehol, a Kincstár, maga is levonta a tanulságokat. Ez sokmillió bírságok kiszabását hiúsította meg.

A 2009. naptári évre már a szakmai szabályokkal és a szakmával együttműködésben megalkotott Ktv-t.-vel teljesen szinkronban lévő, heti számítási módszert alkalmaz a Kincstár és ez érdekes módon most teljesen nyilvános, felkerült az Oktatási Minisztérium honlapjára is. Az előző, a napi számítási módszert csak az ellenőrzéskor láthatták az intézmények.

Ez a heti jelenlét számításán alapuló módszer korrektebb, de nem kezeli a tanév rendjéhez igazodó fejlesztési év, és a gyermekek hiányzásainak gondját. Feladatunk, hogy az oktatási kormányzattal együttműködve, egy olyan normatív támogatási rendszert dolgozzunk ki, ahol nem veszi el az időnk nagy részét a felesleges adminisztráció. Példának ide teszem a mi nyilvántartásunkat, amit minden érintett gyermekről vezetünk. Ez egy excelben készített tábla, amit aztán havonta összesítünk. Ennek teljes összhangban kell lennie az egyéni fejlesztő naplóval és a forgalmi naplóval:

2010. december			Korai fejlesztés	
Terapeuta: W. Zs.			Gyermek: X. Y.	
Nap	Dátum	Kötelező óra: 2	Hiányzás oka	Létszám
Szerda	1.			
Csütörtök	2.			
Péntek	3.			
Hétfő	6.			
Kedd	7.			
Szerda	8.			
Csütörtök	9.			
Péntek	10.			
Hétfő	13.			
Kedd	14.			
Szerda	15.			
Csütörtök	16.			
Péntek	17.			
Hétfő	20.			
Kedd	21.			
Szerda	22.	Téli szünet		
Csütörtök	23.	Téli szünet		
Péntek	24.	Téli szünet		
Hétfő	27.	Téli szünet		
Kedd	28.	Téli szünet		
Szerda	29.	Téli szünet		
Csütörtök	30.	Téli szünet		
Péntek	31.	Téli szünet		

Ezt több mint 100 gyermekről vezetni nagy adminisztrációs terhet jelent, de másképpen nem tudunk a heti átlagokból havit és abból éveset számolni.