



BUDAPEST
INTÉZET

AZ 1-3 ÉVES GYERMEKEK NAPKÖZBENI ELLÁTÁSÁNAK BŐVÍTÉSE: KÖLTSÉGVETÉSI RÁFORDÍTÁS ÉS VÁRHATÓ TÁRSADALMI HATÁSOK

KÉSZÍTETTE:

**BLASKÓ ZSUZSA, CSERES-GERGELY ZSOMBOR,
RESZKETŐ PETRA, SCHARLE ÁGOTA ÉS VÁRADI BALÁZS**

BUDAPEST SZAKPOLITIKAI ELEMZŐ INTÉZET

2009. november 9.

Készült a Miniszterelnöki Hivatal megrendelésére, a X/9/2/04 „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Stratégia monitoringja és kapcsolódó feladatok támogatása” c. 2008. évi fejezeti előirányzat terhére.

TARTALOM

Összefoglaló.....	3
1 Motiváció és kutatási célok.....	4
2 Közpolitikai keret, célok és korlátok.....	5
3 Eszközök a főbb közpolitikai célok megvalósításához.....	10
3.1 Kormányzás (governance).....	10
3.2 Kínálati oldal.....	11
3.3 Keresleti oldal.....	11
4 Nemzetközi tapasztalatok a kisgyerekkori ellátásokról.....	13
4.1 Családpolitikai eszköztár és hatásai számokban.....	13
4.2 Jóléti modellek és családpolitika.....	16
4.3 Különböző mintázatok és Magyarország.....	17
4.4 Kiemelésre érdemes jó gyakorlatok.....	18
5 Magyarországi helyzetkép az 1-3 éves gyerekek napközbeni ellátásának jelenlegi állapotáról ..	27
5.1 Szakpolitikai célok és viták.....	27
5.2 A napközbeni ellátási kapacitások alakulása.....	28
5.3 Az ellátások típusai és fő jellemzői.....	29
5.4 Kormányzás (governance).....	31
5.5 Finanszírozás.....	32
5.6 Monitoring és minőségellenőrzés.....	33
5.7 A napközbeni ellátásokban hiányzó kapacitás felmérése.....	33
5.8 A kapacitáshiány becslése a célok függvényében.....	36
6 Javaslatok a szolgáltatási rendszer átalakításának irányára.....	41
6.1 Központi kormányzás.....	41
6.2 Kínálati oldal – szabályozási ösztönzők.....	43
6.3 Kínálati oldal – intézmények kiterjesztése.....	46
6.4 Kínálati oldal - pénzügyi ösztönzők (társ-finanszírozási eszközök).....	47
6.5 Keresleti-oldal – pénzügyi ösztönzők.....	47
6.6 Szakpolitikák koherenciája.....	50
7 Hatások.....	52
7.1 A kapacitásbővítés hatása a női foglalkoztatásra.....	52
7.2 Költségvetési hatások.....	53
8 Stake-holder elemzés.....	56
8.1 Stake-holderek.....	56
8.2 Fő javaslataink stake-holder elemzése.....	57
9 Hivatkozások.....	63
10 Függelék.....	68

ÖSSZEFOGLALÓ

Egyre több empirikus eredmény utal arra, hogy az alacsony női foglalkoztatás szorosan összefügg a családtámogatási rendszer kialakításával. Magyarországon a 6 év alatti kisgyermeket nevelő anyák foglalkoztatási rátája 35 %ponttal marad el a nagyobb gyermeket nevelő vagy gyermektelen nők foglalkoztatási szintjétől. Ugyanez a különbség Németországban 20 %pont és Dániában 1,6 %pont. A kisgyermekes szülőknek nyújtott viszonylag bőkezű pénzügyi ellátások és a kevesek számára hozzáférhető, szűkös kapacitások a napközbeni ellátásokban egyaránt az anyák munkavállalása ellen hatnak. A nemzetközi trendek ugyanakkor éppen az intézményi gyermekellátás fejlesztése, kiterjesztése irányába mutatnak.

Az anyák munkába állásának támogatásán túl az ellátórendszer átalakítása mellett szóló, nem kevésbé fontos érv a kora gyermekkori fejlesztés megerősítése, és a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok befogadása is.

A tanulmányban e három cél érdekében, a költségvetési takarékoság és a kormányzati hatékonyság szempontját is figyelembe véve teszünk javaslatokat a kisgyermekek napközbeni ellátását meghatározó szabályozási és finanszírozási keretek átalakítására.

A pénzügyi és természetbeni ellátások arányán túl, a bölcsődei kapacitások szűkösségéhez további tényezők is hozzájárulnak. A bölcsődei férőhely-bővítés egyik korlátja a jelentős adminisztratív terhelés és a szigorú működési előírások, amelyek az intézmény-létesítést és működtetést egyaránt megdrágítják. Jelentős korlátot jelent az a szabályozás is, amely megnehezíti a nem állami szereplők – szülők, munkáltatók – bevonását a finanszírozásba.

A kapacitásbővítést felgyorsítja a belépési és működési költségek csökkenése, ezért javasoljuk az ezekhez kapcsolódó adminisztrációs terhek enyhítését, az engedélyezési és működési feltételek egyszerűsítését. A finanszírozási korlátok oldása érdekében a szülői hozzájárulás maximális mértékének emelését javasoljuk, illetve egy gyermekellátási utalvány bevezetését, amely a munkába álló anyák esetében kötelezően felváltaná a gyeset.

A nevelés, a korai gyermekfejlesztés minőségét és a hátrányos helyzetű gyerekek befogadását célozza az a javaslatunk, hogy a normatíva legyen a fenntartótól független, viszont az ellátás minősége szerint differenciált. A minőséget az érintettekkel partnerségben kiépített minősítési rendszer alapján mérnék. Javasoljuk ugyanakkor a hátrányos helyzetű családok számára hozzáférhető támogatások bővítését.

A javaslatok a kormányzati hatékonyság növelése érdekében a tárcaközi koordináció javítását, a szakpolitikai monitoring és értékelés következetes alkalmazását, illetve a célok koherenciájának érvényesítését is szorgalmazzák, így például azt, hogy az intézmény-létesítésre szánt támogatások célzásában is megjelenjen a fenti három cél.

Javaslataink együttesen sem igényelnék jelentős nagyságrendű, rövid távú többlet-források bevonását, közép és hosszú távon pedig egyértelműen javítanák a költségvetés helyzetét. A javulás alapja részben a növekvő foglalkoztatásból származó magasabb adó és járulékbérvétel, részben az iskolázottság és egészségi állapot javulása nyomán csökkenő szociális- és egészségügyi kiadások.

1 MOTIVÁCIÓ ÉS KUTATÁSI CÉLOK¹

A nemzetközi szervezetek ajánlásai és a női foglalkoztatást vizsgáló hazai empirikus kutatások eredményei is arra utalnak, hogy az anyasági ellátások szerkezetének átalakítása hozzájárulhatna a női foglalkoztatás emeléséhez, és ezen keresztül a magyar gazdaság versenyképességének javításához. Az átalakítás lényege abban állna, hogy az otthoni gyermekellátás pénzbeli támogatásának súlya csökkenne és az anyák munkavállalását támogató intézményes gyermekellátás súlya növekedne.

A kutatás célja, hogy a fenti átalakítás egyik felének, a napközbeni intézményes gyermekellátási kapacitások bővítésének költségeit és várható hozamait felmérje, illetve feltárja azokat a tényezőket és mellékhatásokat, amelyek alapján optimalizálni lehet az új kapacitások elosztásáról hozott döntéseket.

Szűkebben, a kutatás az 1-3 éves gyerekek napközbeni ellátásának bővítési lehetőségeit (integrált óvoda-bölcsőde, bölcsőde, családi napközi, házi gyermekgondozás, vagy más) és költségeit vizsgálja. Ezen belül felméri, hogy kistérségi szinten hol van a legnagyobb kapacitáshiány, hol lenne különösen nagy a bővítés várható megtérülése (nem dolgozó háztartások, nők iskolázottsága, munkába állás esélye alapján). A meglévő helyi kapacitások ismeretében megbecsüli, hogy adott ráfordításból hogyan lehetne a lehető legnagyobb (célzott) kapacitásbővítést elérni. Végül, becslést ad arra, hogy a (mások eddigi eredményei alapján becsülhető) hatások adott ráfordítás esetén hogyan, mikor térülnének meg.

A tanulmány az átalakítás megvalósításához is igyekszik alátámasztást adni. A hazai empirikus vizsgálatok és a nemzetközi jó gyakorlatok alapján ajánlást tesz a finanszírozási rendszer átalakításának irányára és lehetséges forrásaira is, annak elősegítése érdekében, hogy az önkormányzatok képesek és motiváltak is legyenek a gyermekjóléti ellátások bővítésére. Továbbá jelzi azokat a területeket, ahol kiegészítő intézkedésekkel kell támogatni az átalakítást. Végül, felvázolja az átalakítás politikai kontextusát: azokat a társadalmi és politikai csoportokat, amelyek várhatóan támogatnák, illetve elleneznék a javasolt intézkedéseket, és azokat az érveket illetve kommunikációs eszközöket, amelyekkel kezelni lehet a várható ellenállást.

A foglalkoztatás növelésére vonatkozó szélesebb szakpolitikai kontextust és a női foglalkoztatás növelését célzó más lehetséges intézkedéseket nem vizsgálja részletesen a tanulmány, csak annyiban, amennyiben ezek a gyermekek napközbeni ellátásának bővítésére tett erőfeszítések foglalkoztatási hatását növelhetik, vagy éppen visszafoghatják.

A tanulmány második fejezete röviden vázolja a jelenlegi magyar helyzetet és a kisgyermekkorú ellátások kialakítását meghatározó főbb szakpolitikai érveket és ellenérveket. A harmadik fejezet nemzetközi áttekintésben tárgyalja a kapcsolódó szakpolitikai célokat és eszköztárat, kiemelve néhány, a hazai környezetben releváns jó gyakorlatot. A negyedik fejezet a kisgyermekek napközbeni ellátásának jelenlegi állapotát mutatja be nemzetközi összehasonlításban és hazai adminisztratív adatok alapján. Az ötödik fejezetben összegezzük az egyéni és települési szintű adatok alapján készített számításainkat a hiányzó ellátási kapacitásokról és egy esetleges bővítés megtérüléséről. Ezek a becslések csak a női foglalkoztatást és a szegénységet érintő hatásokra vonatkoznak. A következő, hatodik fejezet mutatja be a nehezebben becsülhető, további társadalmi hatásokat, a vonatkozó nemzetközi irodalom alapján. A hetedik fejezet a kapacitásbővítés intézményi és finanszírozási megvalósítására tesz ajánlásokat, a nyolcadik fejezet pedig röviden áttekinti az ezek sikerét befolyásoló, kapcsolódó szakpolitikai

¹ Köszönjük Darvas Ágnes, Herczog Mária, Korintus Márta, és Krémer Balázs a tanulmány korábbi munkaváltozatához fűzött hasznos észrevételeit. A fennmaradó hibákért egyedül a szerzőket terheli felelősség.

területeket. Végül, az utolsó fejezet a javaslatok kormányzati kommunikációjához, a társadalmi támogatás megszerzéséhez nyújt támpontokat az érintett társadalmi csoportok és intézmények vizsgálata alapján.

2 KÖZPOLITIKAI KERET, CÉLOK ÉS KORLÁTOK

A gyermekek napközbeni ellátásáról hozott kormányzati döntések számos szakpolitikai célt érintenek, és a családok döntései mellett a piacok működését is befolyásolhatják. Nincs olyan egységes modell, amely ezeket az összefüggéseket egyszerre képes lenne átláthatóvá tenni – jó szakpolitikát mégsem lehet ezek ismerete nélkül kidolgozni. Az 1. ábrában ebből a bonyolult összefüggésrendszerből a családok főbb döntéseit emeltük ki, vázlatosan jelezve, hogy ezekre miként hat a piac, illetve az állam.

1. ábra Az állam és a piac szerepe a háztartások döntéseiben

állam		család		piac
költségvetés-politika	áfa	fogyasztás	árak	termelés/szolgáltatás
szociálpolitika foglalkoztatás-politika	szja, tb jóléti ellátások hhh programok* minimálbér aktív eszközök	tanulás és munkavállalás	bérek	munkaerő-kereslet
oktatáspolitiká	tandíj, minőség		munka- körülmények	HR stratégia család-barát munkahely
családpolitika	szülési és szülői szabadság, gyes bölcsőde családi pótlék	gyermekvállalás	árak	magánbölcsőde, au-pair

* halmozottan hátrányos helyzetű, vagy más okból kirekesztett csoportok befogadását segítő programok

Az ábrán jelzett két, nem teljesen triviális hatást érdemes külön is kiemelni: egyfelől, a családpolitika nem csak a gyermekvállalásra hat, hanem a nők munkavállalási döntésére is. Másfelől, a munkakörülmények, a család és a munka összeegyeztetését megkönnyítő rugalmas munkavállalási formák nem csak a munkába állást, hanem a gyermekvállalást is befolyásolják.²

A családok döntései visszahatnak az állam és a piac működésére is. A gyermekellátás szempontjából legfontosabb ilyen hatás, hogy a munkavállalás rövid és hosszabb távon is javítja a jóléti rendszer fenntarthatóságát, míg a gyermekvállalás rövid távon költséges ugyan, hosszabb távon azonban szintén javítja a fenntarthatóságot.

A kisgyermek napközbeni ellátásának közjót szolgáló kialakítása alapvetően három fő cél mentén történhet: a szülők munkába állását megkönnyítő gyermekmegőrzés, a koragyermekori nevelés és a hátrányos helyzetű gyerekek befogadása.

Gyermekmegőrzési opciók bővítése (hogyan a szülő dolgozhasson)

Az egyik fő funkció, amit ezek az intézmények ellátnak, a gyermek megőrzése, ami lehetővé

² A magánszolgáltatótól vásárolható gyermekellátás költsége hasonlóan, nem csak a munkavállalást, hanem a gyermekvállalást is befolyásolja, bár az utóbbi hatás kevésbé erős, ha a gyermekellátás állami intézményei fejlettek.

teszi, hogy az ezt a megoldást választó szülő vagy gondviselő másképp használja fel saját, családja és a közösség egésze hasznára az így felszabadult idejét. A legjellemzőbb és legfontosabb ilyen alternatíva, hogy a szülő visszatér (vagy kilép) a munkaerőpiacra, és munkát keres, majd vállal.

Jól dokumentálható mind nemzetközi statisztikákkal,³ mind hazai kutatásokkal (Bálint-Köllő 2007), hogy minél nagyobb számban és minél hosszabb időre adhatják megőrzésbe a kisgyermekes anyák gyermekeiket (más megoldás híján jellemzően nagyrészt az anyák maradnak otthon a gyermekükkel), annál nagyobb arányban állnak munkába.

Az Európai Unió Társadalmi Agendája (Social Agenda 2005-2010, EC 2005) explicite célul tűzi ki azoknak az akadályoknak az elhárítását, melyek megnehezítik, hogy a kisgyermekes szülők, elsősorban az anyák, visszatérhessenek a munkaerőpiacra. 2002-ben a barcelonai célok között célszámokat is megfogalmazott az akkori Unió – mindamelllett, hogy a gyermeknevelés és – gondozás nem a közösségi politikák kosarában van, így a tagállamok önállósága és szuverenitása teljes értékű ezen a területen. A közösségi célkitűzések szerint 2010-re három év alatt a gyerekek 33%-a, három éves kor és az iskolakezdés között 90%-uk számára lenne javasolt a bölcsődei-óvodai férőhely biztosítása (EC 2008).

Nevelés (fejlesztés)⁴

A közgazdaságtan sokszorosan bizonyított állítása, hogy a többek közt a közoktatásban átadott készségek és tudás emberi tőkének tekinthető (Schultz 1961). Ez a tőke hasznot hajt annak, aki megszerzi, és elsősorban magasabb adóbevételeken és alacsonyabb bűnözési rátákon át hasznot hajt a társadalom egészének is.

Viszonylag újabb eredmények azt is mutatják, hogy ebben a folyamatban, akárcsak a tőkefelhalmozásban, a korai szakasznak különösen nagy a szerepe (Cunha et al 2005). Habár a kisgyermekkorai fejlődés elősegítése természetesen más, közvetettebb módon zajlik eredményesen, mint amiket az iskolából ismerünk, ez nem változtat azon, hogy longitudinális statisztikai elemzésekkel kimutatható, jelentős egyéni és társadalmi hozama lehet a képzett pedagógusok felügyeletével folyó foglalkozásnak. Az OECD *Starting Strong II* c. kötetének a kisgyermekkorai ellátás társadalmi hatásait empirikus közgazdaságtani eszközökkel vizsgáló tanulmányai egyöntetűen arra jutnak, hogy ha a gyermek életének korai éveiben megfelelő neveléshez, fejlesztési lehetőségekhez jut, és azt gondos nevelés követi az alapfokú és középfokú oktatásban is, az jobb iskolai eredményekhez, jelentős társadalmi és oktatásbeli megtakarításokhoz, magasabb adóbevételekhez vezet (OECD 2006). Az idézett tanulmányok szerint ezek a hatások bőven benyúlnak az iskolaköteles kor, sőt az óvodáskor elé is.

Ugyanez az összefoglaló azt is hangsúlyozza, és ez átvezet a következő társadalmi célhoz, hogy a társadalmi haszon különösen nagy, ha hátrányos helyzetű gyermekek jutnak koragyermekkorai nevelési és fejlesztési lehetőségekhez.

Társadalmi befogadás (inklúzió)

Egyik társadalom sem homogén. Mindegyikben vannak olyan csoportok - mélyszegénységben élők, bevándorlók, kizsáolt etnikai kisebbségekhez tartozók, speciális nevelési igényűek -

3 A skandináv országokban – ahol az állam jelentős részt vállal a kisgyermekkorai ellátás biztosításában – magas a szülői foglalkoztatottság, míg ahol ez alapvetően a családokra hárul, ott a foglalkoztatási ráta is jóval alacsonyabb – lásd alább, a nemzetközi tapasztalatokat összefoglaló részben.

4 Nevelésen itt elsősorban a normálisan fejlődő gyerekek készségeinek fejlesztését értjük, de az érvelésünk kiterjeszhető a sajátos nevelési igényű gyerekek fejlesztésére is.

akiket fenyeget a munkaerőpiacról és a többségi társadalomból kiszorulás. Ha a társadalom céljának tekinti, hogy az ilyen leszakadás ellen tegyen, minél később kezdi, annál nagyobbra nő az egyenlőtlenség és annál nehezebb és kilátástalanabb a feladat megoldása. Attól függően, hogy mire képes az iskolarendszer, lehet, hogy a hat-hét éves korban sem tudja már felzárkóztatni a leszakadókat. Sok jel mutat arra, hogy a gyerekek egy aggasztóan széles körrel, köztük aránytalanul sok roma gyermekkel Magyarországon ma pontosan ez történik.

E leszakadás elleni küzdelem egyik ígéretes csatornája, éppen a kisgyermekkorai nevelés előbb vázolt fontossága okán, hogy külön ösztönzőkkel, lehetőségekkel és megoldásokkal igyekszünk elérni a potenciális leszakadók részvételét a koragyermekkorai nevelés és fejlesztés intézményes formáiban.

Ez a cél hazánkban bekerült a 2006-os kormányprogramba is, mely fontosnak tartja, "(...) hogy a hátrányos helyzetű gyermekeknek a mainál nagyobb esélye legyen az étkezést, jó körülményeket és fejlődést biztosító egész napos gyermekintézményi-iskolai ellátásra" (Magyar Köztársaság Kormánya 2006).

Erre azért is különös figyelmet kell fordítani, mert a társadalmi egyenlőtlenségekkel kapcsolatos, demokráciában csaknem természetes politikai-gazdaságtani mechanizmusok könnyen oda vezethetnek, hogy a kisgyermekekre fordítandó univerzálisnak szánt költségvetési forrásokból (ahogy általában az állami szolgáltatásokra fordított forrásokból) a szemfülesebb és jobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező csoportok hasítanak ki nagyobb szeletet.

Költségvetési takarékoság és kormányzati hatékonyság

Ágazati politikák megfogalmazásakor a szakértő könnyen a további források bevonásában látja a megoldást. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a költségvetési forrásokért ez a terület más, szintén társadalmi hasznot kínáló programokkal, köztük egy esetleges adócsökkentéssel áll versenyben: a közpénzek társadalmi határköltsége ('marginal cost of public funds') vélhetően Magyarországon viszonylag magas. Ha a szférát tágan értelmezzük (6 éves korig, pénzbeli támogatásokat is ideszámítva), arra arányaiban már most is a költségvetésnek viszonylag nagy szeletét költjük el. Az egyszerűség kedvéért a költségvetési takarékoságot a későbbiekben nem önálló célként, hanem korlátként (a rendszerre szánható költségvetési keretek alig növelhetők, leginkább csak átcsoportosíthatók) vesszük figyelembe.

A kormányzati hatékonyság javítása olyan cél, ami tartalmában ugyan nem kapcsolódik a családpolitikához, de a szakpolitika bármely irányú átalakításában figyelembe kell venni. A kormányzati működés hatékonyságának javítása az utóbbi évtizedben egyre több figyelmet kap az Európai Unióban és nemzetközi szervezetekben is. A jobb kormányzás ('better regulation') kezdeményezések különösen erősek Nagy-Britanniában, Írországból, Hollandiában és a skandináv országokban. A felesleges jogszabályok kigyomlálásától a rendszeresített értékelésekig és hatásvizsgálatokig terjedő kezdeményezésekben az a közös, hogy a szakpolitikai hatékonyság javítására keresnek módszereket, és ezeket igyekeznek beépíteni a napi döntéshozatali folyamatokba és a végrehajtásba. Célként a hazai kormányzati tervekben is megjelenik a kormányzati hatékonyság javítása, de gyakorlatban még nem történt érdemi előrelépés ezen a téren. A javaslatainkban a hatékonyság javítását nem önálló célként, hanem a többi célhoz választott eszközök kialakításán és alkalmazásán keresztül vesszük figyelembe.

Átváltások, további célok és korlátok

A fenti célok között több országban, több szituációban átváltás ('trade-off') viszony állhat fenn: az egyiket csak a másik rovására lehet előmozdítani. Például az integrációt hangsúlyozó megoldások a költségvetés szempontjából költségesek lehetnek; szabott költségvetési keretből a

szélesebb körű gyermekmegőrzési opciót csak a szülői hozzájárulás növelésével lehet elérni, ami viszont kizoríthatja az integrálni kívánt szegényebbeket az intézményrendszerből.

A fenti három célon és egy fő korláton túl az intézményrendszer átalakításakor számos további célt is figyelembe kell venni, a szférában dolgozók elégedettségétől a nemi szerepek társadalmi alakulásán át egészen a termékenységi rátára gyakorolt hatásig. Ezek némelyike ellenében is állhat a fenti három alapvető céllal.

A szerteágazó célrendszer néhány főbb belső összefüggését összegzi az alábbi táblázat ('+' jel mutatja az egymást erősítő és '-' jel az egymást gyengítő/kiváltó kapcsolatot). A vonatkozó empirikus szakirodalom összegzését a Függelék F6 részében közöljük.

1. táblázat A napközbeni ellátások kialakítását meghatározó célok és korlátok

Célok és korlátok	Női foglalkoztatás	Nevelés	Befogadás
női foglalkoztatás			
nevelés	+-		
befogadás	+-	+	
termékenység	+-		
gyermek pszicho-szociális fejlődése	+-		
gyermek egészsége	+-		
gyermek kognitív fejlődése		+	+
gyerekszegénység	+	+	+
anya jóléte, esélyegyenlőség	+-	+	+
hagyományos nemi szerepek tisztelete, megőrzése	-		
költségvetési takarékoság	+	-	-
kormányzati hatékonyság			
szolgáltatók, gondozói szakma érdekei	+-	+-	+-

Külön szót érdemel a táblázatban szürkével kiemelt két összefüggés. Az első, a termékenység és a női foglalkoztatás közötti kapcsolat terjedelmes szakirodalma az utóbbi években figyelemre méltó átalakulásról számol be. Az OECD (2007) szerint, míg harminc éve a nők magasabb munkaerőpiaci részvétele még alacsonyabb termékenységi mutatóval járt, ez a korreláció mára megfordult. Sacerdote és Feyrer (2008) kutatása arra a következtetésre jut, hogy a nemi szerepek változásával, a női emancipáció térnyerésével lépést tartó intézményi fejlődés a gyermekellátásokban – ez történt a skandináv országokban – képes lehet a termékenység növelésére, míg ahol az emancipálódó nőket továbbra is kizárólag gyermekgondozói szerepükben támogatja az állam és a társadalom, ott csökken a fertilitás (lásd 2. táblázat).

2. táblázat A családpolitika és a női szerepek összhangjának hatása

	Hagyományos	Emancipált
Kiterjedt napközbeni ellátás	alacsony fertilitás magas foglalkoztatás	magas fertilitás magas foglalkoztatás
Segély/ hosszú idejű gyes	magas fertilitás alacsony foglalkoztatás	alacsony fertilitás magas foglalkoztatás

Az utóbbit példázzák a dél-európai országok, ahol csak az utóbbi években kezdenek nagyobb figyelmet fordítani az anyák munkavállalását segítő állami szolgáltatások fejlesztésére. A női emancipáció olyan erőteljes hosszú távú tendencia, amelyet a kormányzati politika legfeljebb lassítani lehet képes: a családpolitika átalakítását inkább az befolyásolja, hogy a fertilitás

csökkenése (és az előregedéssel járó számos probléma) és a napközbeni ellátások forrásigényes fejlesztése között rövid és hosszú távon milyen átváltást feltételez az állam.

A második kiemelendő összefüggés az anya munkába állásának hatása a gyermek pszichoszociális (érzelmi) fejlődésére. Ez a hatás az empirikus kutatások szerint inkább negatív, de mértéke erősen függ az anyák munkába állásának időzítésétől, a munka jellegétől, és az anyai gondoskodást helyettesítő megoldás minőségétől. Ezeket a befolyásoló körülményeket a 3. táblázatban foglaltuk össze. A gyerekek fejlődését érintő káros hatások különösen az alacsony jövedelmű családokban lehetnek erősek. Az intézményrendszer olyan fejlesztése tehát, amely csak a női foglalkoztatás növelését célozza, ezen a téren is a kirekesztett csoportok befogadásával ellentétes mellékhatással jár.

3. táblázat Az anya munkavállalásának hatása a gyermek érzelmi fejlődésére

A gyermek életkora az anya munkába állásakor	A hatások iránya	A hatások jellege	A hatást fokozza
0-1	-	problémás viselkedés, magatartászavarok, érzelmi és társas készségek, externalizálási problémák, csökkent frusztrációtűrés, agresszív viselkedés iskolás korban	alacsony színvonalú alternatív ellátás; magas óraszám az ellátó intézményben; alacsony jövedelem és rendszertelen/többműszakos munkarend; monoton munka és alacsony jövedelem/ iskolázott vagy idősebb anya / túlóra; munkahelyi stressz; szerepfeszültség
1-2	(-)	alkalmazkodó viselkedésre való készség csökkenhet; agresszió fokozódhat	A kockázatok különösen az alacsony jövedelmű csoportokban sűrűsödhetnek.
2-3	(-)	kevés és nem egyértelmű vagy enyhe negatív hatás	

Forrás: A szakirodalom áttekintését és a forrásokat lásd a Függelék F6 részében.

A versengő célok súlyozása

Éppen, mert feszültség lehet közöttük, a fenti célok közti súlyozás a politika intézményrendszerén keresztül a közösség feladata. A súlyoknak ideológiai-világnézeti forrása is lehet: aki számára a gyermekével évekig otthonmaradó anya a kívánatos ideál, annak a gyermekmegőrzési opciók állami eszközökkel való bővítése kevésbé fontos. Nem-posztszocialista OECD országokban az elmúlt néhány évtizedben határozott, viszonylag gyors eltolódás tapasztalható a célok között: mint alább, a nemzetközi tapasztalatok bemutatásánál látható, a közpolitikákban kifejeződő súlypontok több országban eltolódni látszanak a költségvetési takarékoság felől abba az irányba, hogy a formális intézményes ellátás kiterjesztésén keresztül a nevelés és a társadalmi befogadás nagyobb súlyt kapnak.

3 ESZKÖZÖK A FŐBB KÖZPOLITIKAI CÉLOK MEGVALÓSÍTÁSÁHOZ

A továbbiakban a kisgyermek napközbeni ellátásának bővítését segítő, a három fő célt (gyermekmegőrzés-foglalkoztatás, nevelés és befogadás) szem előtt tartó eszközöket tekintjük át. A célok eléréséhez nélkülözhetetlen további szakpolitikai eszközöket az intézkedési javaslatokat bemutató fejezetben mutatjuk be.

A családpolitika, és ezen belül a kora gyerekkori ellátások eszköztára nem csak a pénzbeli és természetbeni ellátásokra, hanem az ezek célzását és minőségét biztosító hatóságok menedzsmentjére és jogszabályokra is kiterjed. Az utóbbiak jelentősége különösen nagy, tekintettel arra, hogy az ellátások minősége jelentősen szóródhat és az alacsony minőség a szolgáltatástól várt hosszú távú hatások elmaradását is eredményezheti. Először ezért a kormányzás-szabályozás kérdéseit tekintjük át. Az állam által nyújtott szolgáltatások és támogatások formáit a szerint csoportosítva mutatjuk be, hogy a napközbeni gyermekellátás iránti keresletet, vagy annak kínálatát érintik-e elsősorban.

3.1 Kormányzás (*governance*)

A koragyermekkor ellátások területén az állami szerepvállalás nem vitatott. Nem találni olyan országot, ahol az (alább tárgyalt) beavatkozások egyik formája sem megfigyelhető. Ugyanakkor jelentős különbségekre lelünk a kormányzati feladat- és munkamegosztásban - mind horizontális/minisztériumok közötti, mind vertikális/központi *versus* helyi hatáskörök tekintetében. Emellett, a kormányzati-civil-üzleti szektorok közötti együttműködési formákban és munkamegosztásban, valamint a szakmai és társadalmi partnerség intézményeiben és mechanizmusában jelentősen eltérnek egymástól a vizsgált országok.

Mint ahogy azt a nemzetközi áttekintésben látni fogjuk, változó hangsúllyal és szerepvállalással, ám központi kormányzati szereplők (~ minisztériumok) épp úgy aktív szerepet vállalnak a terület szakmai irányításában, igazgatásában, mint a területi (regionális és helyi) kormányzati szereplők. Ám nem csak országok között, hanem időben is változó a hatáskörök elosztása. Nincs egyértelműen egy ideális berendezkedés, és a szociális, oktatási, egészségügyi célok és hangsúlyok közötti eltolódások más és más kormányzati berendezkedést eredményeznek.

Ugyanakkor, számos ország példája mutatja, hogy a fentebb tárgyalt közösségi célok elérése nem kizárólag állami beavatkozás függvénye. Ez a társadalmi feladat egyre több, nem-állami/közösségi szereplő felbukkanását eredményezi: új szolgáltatók, szakmai, képző és minősítő szervezetek, stb.

A ma már sok országban külön szolgáltatói szektorra kinőtt kisgyermekkor ellátásokban egyértelműen növekszik a nem-állami szereplők részesedése és hangja. Az ellátások kiterjesztésének szüksége megnyitja a kaput olyan rugalmasabb, „alternatív” szolgáltatások számára, melyek minőségellenőrzése és fejlesztése már korántsem az állam feladata.

E sokszereplős játék sikere az érintett szereplők együttműködési és egyeztetési hajlandóságának, illetve az ezt támogató megoldásoknak (mechanizmusok és intézmények) a függvénye. Ebben a tekintetben viszont nincsenek univerzális képletek: van, ahol a szociális/jólléti-és oktatási minisztériumok összevonása, van, ahol az érintett tárcák közötti egyeztetési csatornák kiszélesítése révén sikerült kialakítani az összehangolt, cél- és eredmény-orientált szakpolitikai keretrendszert. Van, ahol a központi adminisztrációban kidolgozott minőségi sztenderdek, nemzeti tantervek, központi adminisztráció által kezelt program-monitoring adatbázisok és

végzett értékelések a meghatározóak. Ugyanakkor van, ahol piaci (non- vagy éppen for-profit) szolgáltatók és intézmények által elismert és elfogadott szakértők lépnek fel minőség-ellenőrként, vagy dolgoznak ki képzési terveket és végeznek értékeléseket.

Minden ország a saját társadalmi, kormányzati és intézményi berendezkedése függvényében kell, hogy megtalálja azokat a mechanizmusokat és keretszabályokat, melyek ezt a sokszereplős szektort jól működővé és eredményessé teszik.

3.2 Kínálati oldal

Kínálati oldal – szabályozási ösztönzők

Amennyiben koragyerekkori ellátások kiterjesztésében gondolkodik a közpolitika-alkotó, érdemes a szakpolitikai kezdeményezéseket azon megfontolás mentén szabni, hogy mely irányok és lépések ösztönöznék leginkább új szolgáltatók/ ellátók belépését a szektorba, illetve hogy melyek tennék olcsóbbá és hatásosabbá a már meglévő szolgáltatók/ellátók működését. A napközbeni gyermekellátások létesítését és működtetését eleve meghatározzák a közegészségügyi és szakmai követelmények, tárgyi feltételekre vonatkozó előírások (helyiség, berendezés, stb.), az élelmezési keretszabályok. Ezeknek való minimum megfelelés jelenthet kisebb vagy éppen nagyobb pénzügyi és/vagy adminisztratív akadályt. A belépés és az intézmény-fenntartás működtetés költségeire közvetlen hatással vannak ezek az előírások. Az új ellátók/szolgáltatók megjelentését gátolhatja a bonyolult és relatíve magas szolgáltatási minimumot előíró szabályozás.

A különböző ellátók közötti választást segíthetik a munkaerőpiacra visszatérni kívánó szülők számára a nyilvánosan és széles körben hozzáférhető minősítő rendszerek és minősítések, valamint a nyitva tartásra vonatkozó rugalmas keretszabályok.

Kínálati oldal - intézmény-fejlesztés: közösségi /állami bölcsődék és óvodák

Mind a gyermekmegőrzési opciók kiterjesztését, a szülői választási szabadságot, mind az integrációs célokat jól szolgálhatják a közvetlenül állami költségvetésből finanszírozott (speciális képzési programot nyújtó) önkormányzati bölcsőde/óvoda –fejlesztések.

Kínálati oldal – pénzügyi ösztönzők: finanszírozási eszközök

Az előbbi beavatkozások kiterjeszthetők speciális, beruházási és fejlesztési támogatásokkal nem-állami szereplők körére is – legyenek azok non-profit szervezetek (civil szervezetek, egyházak, stb.), vagy éppen üzleti szereplők, vállalkozások. A finanszírozási eszközök téma igen széles lehet attól függően, hogy intézmények létesítésére (lásd beruházási támogatások, adókedvezmények, adójóváírások), vagy meglévő szolgáltatók működésének fejlesztésére, kapacitásaik bővítésére irányulnak (lásd adott költségekre-célzott működési támogatások, speciális képzési-fejlesztési programok pántlikázott támogatása, bérkiegészítő támogatások, adókedvezmények és –jóváírások).

3.3 Keresleti oldal

Keresleti oldal – pénzügyi ösztönzők: finanszírozási eszközök

Az ellátókra/ szolgáltatókra fókuszáló közpolitikai beavatkozások mellett számos esetben köz-

vetlenül a szülőknek juttatott pénzügyi eszközök is elérhetik ugyanazt a hatást. Például, az integrációs célt szolgálják az alacsony jövedelmű családoknak juttatott, jövedelem-differenciált transzferek, vagy éppen speciális nevelési/fejlesztési igényű gyerekek szülei által lehívható, jövedelem-differenciált adójóváírások. A szülőknek, a szolgáltatás igénybe vevőknek adott utalványok ugyanakkor az ellátások kiterjesztése mellett, azok minőségi jellemzőire is közvetlenül hatnak.

Keresleti oldal – szabályozási ösztönzők

A gyermekmegőrzés bővítését szolgálják a szülői szabadság és a közvetlenül szülőknek juttatott pénzügyi támogatások (gyermeknevelési, gyermekgondozási támogatás) rugalmas, a kedvezményezett igényeihez igazodó szabályozása is (lásd pl. szülői szabadság rugalmas felhasználhatósága, idejének korlátozása, a pénzügyi kompenzációk aránya és ugyancsak rugalmas felhasználhatósága, kötelező szülői szabadság előírása apák számára).

Mindemellett, közvetett módon az adott ország munkajogi szabályozása (rész- és távmunkaidős gyakorlat lehetőségei) is hatással van mind a gyermekvállalási hajlandóságra, mind a formális és informális gyermekellátások választására.

Az itt taglalt eszközök különböző hatásmechanizmusokon keresztül egyszerre több célt is szolgálhatnak. Ugyanakkor a kormányzati programok tervezése és végrehajtása során fontos figyelembe kell venni a fentebbi eszközök egymást erősítő/kiegészítő, illetve egymást kioltó hatásait, valamint a költségvetési korlátokat is. Ez utóbbiak közvetetten az egyes eszközök közötti választást is befolyásolják az eredményességi ('effectiveness') és hatékonysági ('efficiency') szempontok révén: adott források mellett mely eszköz ér el nagyobb hatást? Adott cél mely eszköz alkalmazásával érhető el kisebb ráfordítással?

4 NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK A KISGYEREKKORI ELLÁTÁSOKRÓL

Ebben a részben más országok tapasztalataival vetjük össze a magyar helyzetet a kitűzött célok, a szakpolitikai eszközök és az eredmények tekintetében. Összehasonlításra alkalmas nemzetközi adatok elsősorban az anyák foglalkoztatására vonatkozóan állnak rendelkezésre. A nevelés, korai fejlesztés, a társadalmi befogadás és a kormányzati hatékonyság növelése viszonylag új keletű törekvések, eredményeik nehezebben számszerűsíthetők: az ezen a téren alkalmazott eszközöket egy-egy jó gyakorlaton keresztül mutatjuk be.

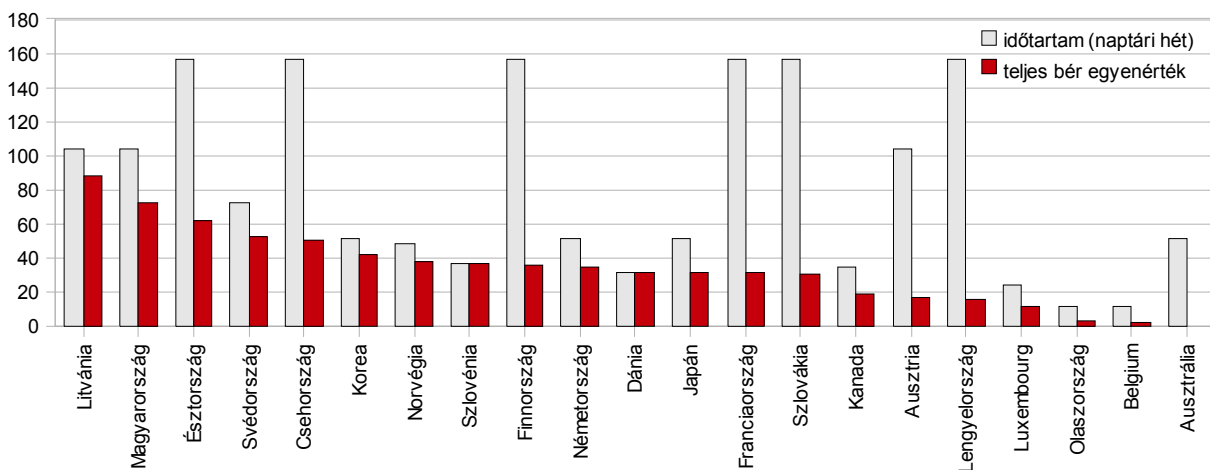
4.1 Családpolitikai eszköztár és hatásai számokban

A kisgyermekkori ellátások több szakpolitikai célt is érintenek: a női foglalkoztatás, a gyermekszegénység, a gyermekek és a nők esélyegyenlőségének kérdéseit is. Ebben a részben ezeket az összefüggéseket tekintjük át röviden, bemutatva néhány jellemző empirikus adatot.

A pénzbeli anyasági ellátások

A pénzbeli anyasági ellátások rendszere (gyes, gyed, gyet) Magyarországon másfél-kétszer olyan bőkezű - hosszú ideig igénybe vehető és nagy összegű -, mint a többi volt szocialista EU tagországban, de még a skandináv országokhoz képest is. A fizetett gyermekgondozási szabadság teljesbér egyenértéke (a szülői/anyasági ellátás hossza, korrigálva a bérhez viszonyított értékével) nagyobb, mint akár a szomszédos országokban, akár a legbőkezűbb skandináv országban, Dániában. A skandináv országokban a korábbi bér 70-100 százalékát elérő fizetett távollétet a szülés utáni 50-84 hétig biztosítanak, az OECD országok többsége vagy rövidebb ideig, vagy a korábbi bérhez képest lényegesen kisebb összegű ellátást biztosít (OECD 2008).

2. ábra Fizetett gyermekgondozási szabadság (tgyás, gyed) időtartama és teljesbér egyenértéke, 2006-7



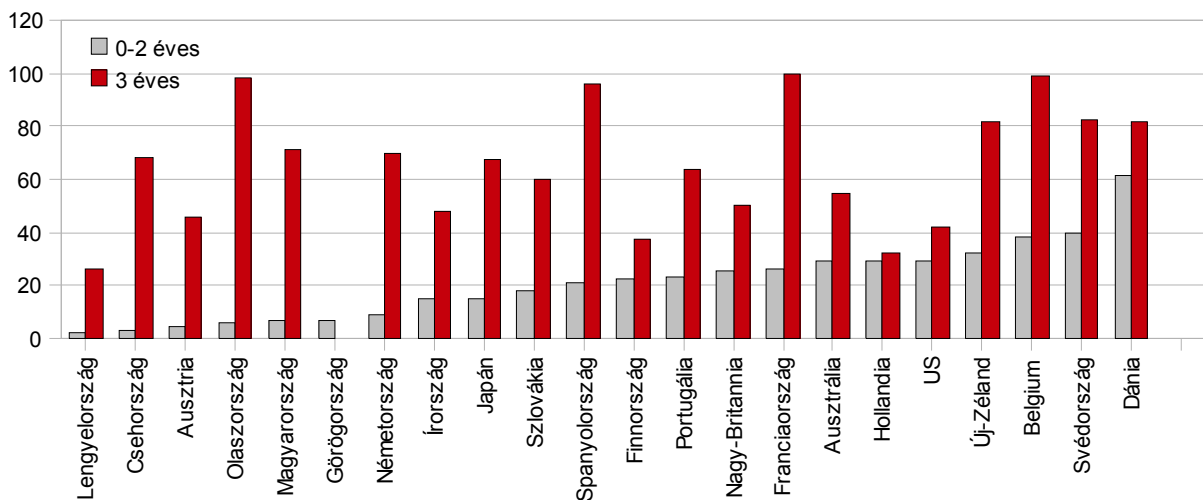
Forrás: OECD 2008.

A 0-2 évesek napközbeni ellátása

Az anyasági ellátásokon belül a bölcsődei és óvodai ellátás aránya Magyarországon nagyobb, mint a legtöbb volt-szocialista tagországban, de jóval kisebb, mint a régi tagországok többségében és különösen a skandináv országokhoz képest (Eurostat 2005). Ezen belül különösen kicsi a 0-3 éves gyerekek napközbeni ellátására fordított kiadás összege: a települések jelentős hányadában egyáltalán nincs bölcsőde, illetve alternatív ellátás, és ahol van, ott az átlagos kihasználtság 2007-ben 128% volt (KSH 2008).

Magyarországon az OECD 2004. évi adatai szerint 3 év alatti gyerekek 7 %-a jár bölcsődébe, míg a 3 évesek 71 %-a jár óvodába. Mint az alábbi ábra mutatja, ez nemzetközi összehasonlításban nagyon alacsonynak számít (különösen a 3 év alatti gyerekek részvétele).

3. ábra A bölcsődébe, óvodába járó 0-3 éves gyermekek aránya, 2004

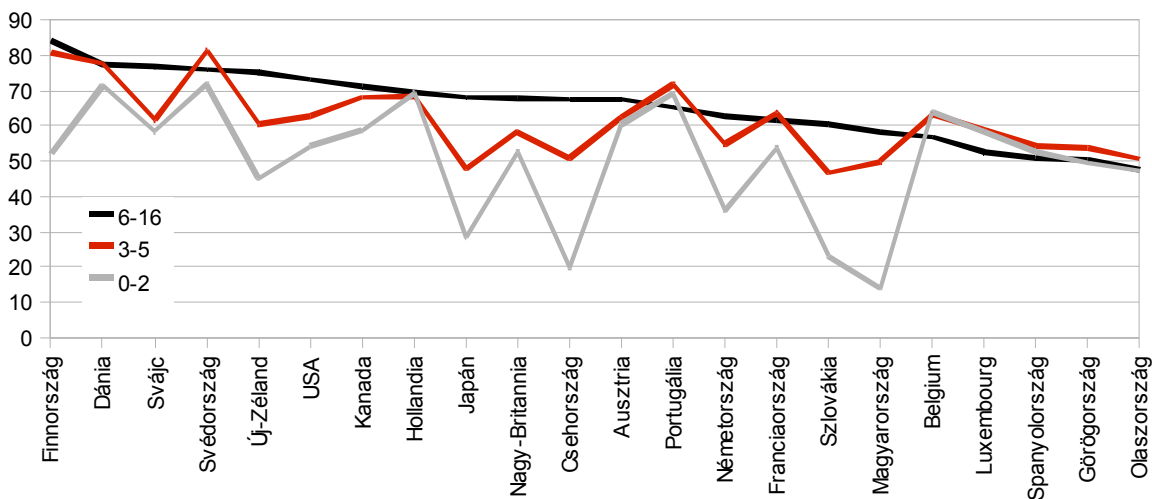


Forrás: OECD Family database <http://www.oecd.org/dataoecd/46/13/37864698.pdf>

A foglalkoztatási hatások

Empirikus kutatások szerint ez a támogatási szerkezet – a pénzbeli ellátások túlsúlya a napközbeni ellátásokhoz képest – az egyik oka az alacsony női foglalkoztatásnak (OECD 2004, Apps és Rees 2001, Scharle 2007). Magyarországon a kisgyermekes (0-6 éves korig) anyák foglalkoztatási rátája 35 százalékponttal marad el a nagyobb gyermeket nevelő, vagy gyermektelen nők foglalkoztatási szintjétől. Ugyanez a különbség Németországban 20 %pont, Dániában 1,6 %pont. A gyermekvállalás miatt hosszú ideig (átlagosan 4-5 évig) otthon maradó nők nehezen tudnak visszatérni a munkaerőpiacra, és ha találnak állást, a bérük alacsonyabb lesz, mint a hozzájuk hasonló, de megszakítás nélkül dolgozó nőké (Bálint-Köllő 2007).

4. ábra Az anyák foglalkoztatási rátája a gyerek életkora szerint, 2005, %



Forrás: OECD Family database, <http://www.oecd.org/dataoecd/29/61/38752721.pdf>

A gyermekfejlődést érintő hatások

Az intézményi ellátás, illetve az anya munkába állása és a gyermekek fejlődése közötti kapcsolatot Magyarországon elsőként a budapesti longitudinális fejlődésvizsgálat alapján vizsgálták. Bass-Darvas (2008) ezen a vizsgálaton alapuló számításai szerint a bölcsődébe (óvodába) kerülés életkora nem mutat szoros kapcsolatot a későbbi kognitív és érzelmi fejlődéssel, ezt azonban a minta összetétele is magyarázhatja, melynek hatásait – részben a mintaméret miatt – nem szűrték ki.

A nemzetközi kutatások arra utalnak, hogy ha az anya a gyermek egy éves kora előtt teljes munkaidejű állást vállal, az hátráltatja a gyermek fejlődését (Benedek 2007, Blaskó 2008). Másfél-két éves kor felett már általában nincs kimutatható negatív hatás, illetve nem önmagában az anya munkába állása a döntő tényező, hanem annak körülményei (részidős, rugalmas munkaidős állás, távmunka, az anya viszonyulása a munkavállaláshoz⁵), a gyermekfelügyelet minősége (bölcsőde, képzett dadus, képzetlen családtag, képzetlen fizetett alkalmazott, és a szülők gyermekükkel töltött idejének minősége (Köllő 2008, Unicef 2008).

A nemzetközi empirikus kutatások arra is felhívják a figyelmet, hogy a képzetlen nők esetében éppen a késői bölcsődébe (vagy hasonló szakintézménybe) kerülés vezethet a kognitív fejlődés elmaradásához, mivel ők kevésbé tudják biztosítani a gyerek fejlődéséhez szükséges figyelmet, stimuláló környezetet (OECD 2004, Köllő 2008). A képzetlen anyák esetében ugyanakkor nagyobbak a munkába állás kockázatai is: gyakoribb, hogy rosszabb minőségű felügyeletet biztosítanak a gyermekeiknek (rokon, rosszabb intézményi ellátás), illetve hogy munkájuk nem jelent örömet és megterhelő. A monotonitás, a rugalmatlan munkaidő és az ezzel járó stressz fokozzák az anyával töltött idő rövidülésének negatív hatását a gyerekek pszichoszociális fejlődésére (lásd még 3. táblázat és Függelék F6).

A korai fejlődésben gyűjtött elmaradás később iskolai kudarcokhoz, lemorzsolódáshoz, munkanélküliséghez vezet (különösen, ha az otthonról hozott hátrányokat a közoktatás nem képes kompenzálni) és jelentős összefüggést mutat a fiatalkori bűnelkövetéssel is (Herczog 2008). A

⁵ A szerepkonfliktus, azaz ha az anya más megoldást választ, mint ami a saját preferenciáinak megfelelne (dolgozni kényszerül, noha nem szeretne, vagy fordítva), illetve az ebből keletkező feszültség kihat nem csak az anya, hanem a gyerek jólétére is (Köllő 2008).

nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a rászoruló családok számára biztosított jó minőségű napközbeni ellátás és az anyák munkavállalásának támogatása a gyerekszegénységet és az iskolai hátrányokat is hatékonyan képes csökkenteni (Esping-Andersen 2003).

4.2 Jóléti modellek és családpolitika

A kormányzati ideológia, a társadalmi preferenciák, ezek hagyománya, és az intézmények autonóm változásai együttesen alakítják ki egy-egy ország jóléti rendszerét. A jóléti ellátórendszereknek (rezsimeknek) többféle csoportosítása létezik,⁶ ezek azonban nagyrészt átfedik egymást. Sapir (2005) és Aust-Arriba (2004) (1) liberális, (2) skandináv, (3) konzervatív, illetve (4) dél-európai típusba sorolja az EU tagországokat. A típusok közötti különbségek az államháztartás méretén kívül az eszköztár megválasztásában – a jövedelemfüggő és univerzális, a pénzbeli és természetbeni támogatások, valamint a különböző adófajták és járulékok relatív jelentőségében – mutatkoznak meg.

A gyermeknevelési politikák (a szülői szabadság és gyermektámogatások rendszere) több célt követnek: az anyák foglalkoztatási helyzetének javítását, a termékenység növelését, a gyerekszegénység elleni küzdelmet, a gyermekek fejlődésének elősegítését, és a nemek közötti egyenlőség javítását. Ezek a célok nem feltétlenül zárják ki egymást, illetve ennek megítélése értékválasztásoktól is függ. A jóléti rezsimek a célok megválasztásában, és abban is eltérnek, hogy a választott eszközök mennyire képesek egyszerre megfelelni a többféle célkitűzésnek (Darvas 2000, Esping-Andersen 2003, Fouquet et al 1999).⁷

A skandináv modellben az ellátórendszer hangsúlya a női esélyegyenlőség megteremtésén van: a jogosultság alapvetően egyéni (és nem háztartási) szintű, a korábbi munkavégzéstől függ, vagy univerzális. A családtámogatási rendszer célja, hogy a gyermekvállalás és a munkavállalás összeegyeztetését segítse, beleértve a férfiak ösztönzését is, hogy nagyobb szerepet vállaljanak a gyermekek gondozásában.

A konzervatív modellben a családot "intézményként" tekintik, és a jogosultságok többsége a család egészére vonatkozik (pl. a családfő biztosítása kiterjed a családtagokra is). A juttatásokat jellemzően biztosítási alapon finanszírozzák, a hozzáférés a korábbi munkaviszonyhoz kapcsolódik. A gyermekek napközbeni ellátásának állami intézményei jellemzően kiegészítő jellegűek (például az iskolaérettség előkészítését célozzák), és nem kitüntetett cél a női foglalkoztatás támogatása.

A liberális modellben az állam szerepe korlátozott, a pénzbeli és a természetbeni ellátások is szűkösek. A gyermekek esélyegyenlőség és a női foglalkoztatás ösztönzése azonban ezekben az országokban (Anglia, Írország) egyre több figyelmet kap, és ennek eszközeként elsősorban a gyermekek napközbeni ellátásához kapcsolódó szolgáltatásokat fejlesztik.

A dél-európai modellben a gyermekek ellátása alapvetően a család felelőssége, az állami ellátórendszer szerepe kicsi, illetve nagyok a területi különbségek, attól függően, hogy a helyi önkormányzatok milyen politikát követnek.

A volt szocialista országokban egy ötödik modellt látunk, amely tükrözi a női foglalkoztatás ösztönzését célzó korábbi erőfeszítéseket és ennek megfelelően átalakult attitűdöket, de ugyanakkor jellemzően kevés támogatást nyújt a gyermekvállalás és a munkavégzés össze-

⁶ Az egyik első ilyen besorolás, Esping-Andersen (1990) például csak három csoportot különböztet meg.

⁷ A rezsimek elnevezése az országok korábbi tipológiáját tükrözi: az utóbbi évtized modellváltási kezdeményezéseit még nem. Így például a dél-európai Portugália és a konzervatív Németország is jelentős lépéseket tett a skandináv modell irányába a bölcsődei hálózat fejlesztésével.

egyeztetéséhez.

A szakpolitikai eszköztárban a pénzbeli és természetbeni ellátások megkülönböztetésén túl további alcsoportokat is érdemes megkülönböztetni, mivel ezek különbözőképpen hatnak a fent említett célokra. A pénzbeli ellátásokon belül a biztosítási alapú, alanyi jogon, vagy rá-szorultság alapján járó, a fix összegű, a korábbi keresettől függő, az egyén vagy család jövedelemétől függő, a meghatározott ideig járó, vagy rugalmasan időzíthető ellátásokat érdemes megkülönböztetni (Korpi 2000, Ferrarini 2006, Gornick 2006, 2007). A gyed típusú biztosítási alapú, korábbi bérhez közelítő pénzbeli ellátás például inkább növeli a női foglalkoztatást, míg a fix összegűek (gyes, családi pótlék) csökkenti.⁸

Az ellátások szerkezetének is jelentős hatása lehet. Datta Gupta-Stratton (2008) például megmutatja, hogy a fizetett szülő szabadság megoszthatósága az anya és az apa között önmagában még nem ösztönzi az apák szerepvállalását, mivel a munkapiaci jelzésértéke az apa otthon-maradásának negatív. Ezt az izlandi megoldással lehet kiküszöbölni, ahol a fizetett szabadság egyharmadát csak az apa, egyharmadát csak az anya, a maradékot bármelyikük igényelheti.

4.3 Különböző mintázatok és Magyarország

Mint láttuk, a kisgyerek után járó ellátások kialakításának legfontosabb dimenziója a pénzbeli és a természetbeni, ezen belül elsősorban a napközbeni ellátások támogatásának aránya. Ez az arány jól tükrözi, hogy a női foglalkoztatás megkönnyítését mennyire tekinti prioritásnak a szakpolitika. A 4.1. fejezetben már láttuk, hogy a magyar ellátórendszer sokat költ az otthon maradási segítő pénzbeli ellátásokra és keveset a munkavállalást segítő szolgáltatásokra. Ennek megfelelően a kisgyermekes anyák többsége nem dolgozik. A következő ábra arra mutat rá, hogy ez a kombináció a volt szocialista kelet-európai országokra jellemző, de a fejlett országok modelljétől élesen különbözik.

5. ábra: A szakpolitikai megközelítések tipológiája



Forrás: OECD (2006) alapján.

⁸ A magyarázat az emberi tőke elmélet szerint az, hogy a gyerekvállalásra készülő nők eleve nem is halmoznak fel humántőkét, mivel a gyerekvállalás csökkentené a megtérülését.)

Az ábra tükrözi azt az intuíciót is, hogy akár az angolszász-liberális, akár a kontinentális, akár a skandináv modell fele kívánunk elmozdulni, egyaránt a szüléssel járó szabadság kurtításában és a kisgyermekről való intézményes gondoskodás bővítésében kell gondolkodnunk.

Az elmozdulás időszerűségét jelzi, hogy demográfiai, gazdasági, szociális és politikai tényezők egyaránt a koragyerekkori ellátás fontosságának növekedését eredményezik, mind nemzetközi, mind EU viszonylatban. Ez igaz mindazon országokra, ahol erre a szektorra fordított források megközelítik a GDP 2 százalékát (lásd skandináv országok), és azokra is, ahol alacsonyabb ez az arányszám.

Az elmúlt évtizedben nemzetközi viszonylatban hasonló trendek figyelhetők meg. A szakpolitika célokban és irányvonalban szinte egyöntetűen egy stratégiai váltásnak lehetünk tanúi. A formális gyermekellátási szolgáltatások területi lefedettségének kiterjesztése, a szolgáltatási kapacitások bővítése helyett egyre inkább az ellátások színvonalának, a szolgáltatások minőségének emelése került előtérbe. Ezt jórészt annak is jele, hogy időközben jól definiálható szolgáltatási szektorra nőtt ki magát a gyermekellátási rendszer a legtöbb országban.

4.4 Kiemelésre érdemes jó gyakorlatok

A következőkben öt példát mutatunk be részletesebben a nevelést, a társadalmi befogadást és a hatékonyságot növelő szakpolitikai programra. Ezek a finanszírozás, a szakpolitikai felelőségek kormányzati megosztása, a minőségbiztosítás, és az integrálás/felzárkóztatás területén adhatnak inspirációt a hazai rendszer jobbítására.

Az esettanulmányok kiválasztását a következő szempontok vezérelték:

- olyan esetek megtalálása, ahol a kijelölt szakpolitikai célokat jól szolgáló gyakorlatokra lelünk, és jó gyakorlatként hivatkoztak rájuk mértékadó források,
- olyan példák kiszűrése, ahol empirikus hatásvizsgálatok támasztják alá az adott program eredményességét,
- olyan kormányzati programok és kezdeményezések bemutatása, melyek jól dokumentáltak, relevánsak a jelenlegi magyar gyakorlat gyenge pontjait tekintve, és tanulságot szolgálnak.

A 6. fejezetben vázolt egyes javaslataink is ezeken a példákon alapulnak.

Finanszírozás: Utalvány-jellegű támogatás/ Ausztrália

Ausztráliában a központi kormányzat felel a gyermek-megőrzés ügyeiért és a tartományok feladata az óvodai oktatásról való gondoskodás. Az utóbbi szinte univerzális, félnapos a négyéves- és egész napos az ötéves gyermekek számára. A születés után egy éves, fizetés nélküli szabadságon osztozhatnak a szülők, de államilag előírt vagy fizetett szabadság nem jár.

A fő közpolitikai kihívás Ausztráliában a szülők munkába állását megkönnyítő gyermek-megőrzési lehetőségek kiépítése. Valószínűleg legalább részben a fizetett szabadság teljes hiánya miatt Ausztráliában a háromévesnél kisebb gyermekek édesanyjainak a magyarországit csaknem kétszeresen meghaladó hányada, 56,7%-a dolgozik (OECD 2006, 2000-es adat). Ezt a központi kormányzat szektor-semlegesén, a keresleti oldal felől igyekezett megoldani, hiszen az egyes tartományokban és községekben (melyeké a szféraért viselt felelősség egy jelentős része) erősen különböző megoldásokat preferálnak a helyi közösségek.

Ez magyarázhatja, hogy az ausztrál kormányzat a közösségi kisgyermek-ellátó intézmények közvetlen támogatásáról áttért az adókedvezmények itt nem tárgyalt mechanizmusára és az

alább bemutatott kereslet-oldali támogatási rendszerre.

A központi költségvetés tehát továbbra is hozzájárul az országban élő családok gyermekfelügyeleti költségeihez. A támogatás (Child Care Benefit) olyan kisgyermekes családoknak jár,

- melyek gyermeke(i) részesült(ek) a különböző oltásokban,
- melyek jövedelme nem halad meg egy bizonyos határt,
- és melyek gyermeke(i) hatósági minőségi jóváhagyással rendelkező gyermekfelügyeleti intézményt ('approved care') vagy regisztrált szolgáltató ('registered care' - ez lehet dadus, nagyszülő, rokon is) szolgáltatásait veszik igénybe és azért fizetniük kell.

Az utalványrendszert kiegészíti egy politikailag motivált, igazságosság-elvű maximális jövedelmi határ, mely alatt egy gyermek esetén családonként évi 127 ezer ausztrál dollár jár. Nagyobb gyerekszám mellett a küszöb progresszíven nő: két gyermek esetén 3%-kal, három esetén 15%-kal, 4 felett gyerekenként az alapösszeg 23%-ával magasabb a határ.

A 127 ezer ausztrál dollár magas jövedelemküszöbnek tekinthető. Ez az ausztrál családok mediánjövedelmének (58 ezer dollár) több mint kétszerese.⁹

A fenti kritériumoknak megfelelő minden család gyermekenként heti 24 órányi szolgáltatás után igényelheti a támogatást, de ha mindkét szülő dolgozik, tanul vagy munkát keres, heti ötven óra után jár ugyanez. Sőt, ha mindkét szülő igazolja, hogy heti ötven óránál többet dolgozik, az ötven óránál többre is igényelhető a juttatás.

A támogatási összeg függ a gyerekekről való gondoskodás típusától. Egy gyermekóra vetítve a jellemzően heti ötven óra után jár támogatás, annak összege a jóváhagyott intézményben (lásd bölcsőde, családi napközi és óvoda mellett nyári szünet alatti felvigyázás és iskola melletti napközi is akár) egy gyermek esetén 3,47 dollár, többgyermekes családok esetén gyermekenként kicsivel magasabb. Regisztrált, ám nem intézményi jellegű megoldás esetén jóval kevesebb, óránként 0,58 dollár jár, iskoláskorú gyermek nem intézményi felvigyázása esetén pedig 15%-kal kevesebb.

Az intézményi jellegű megoldás esetén a támogatás vagy a szülő által fizetett szolgáltatási díj csökkentése formájában jelentkezik, és azt az intézménynek utalja a központi költségvetés, vagy a család úgy is dönthet, hogy azt a pénzügyi év vége után egy összegben igényli. Nem-intézményi megoldás esetén csak a számlák benyújtásával járó utólagos igénylési csatorna áll nyitva.¹⁰

Eredmények:

- valódi, fenntartó-semleges piac létrehozása a kisgyermekellátásban, magántőke bevonása,
- következetes keresleti támogatási rendszerrel csekély költségvetési kiadás mellett viszonylag magas ellátási szint elérése (OECD 2006).

Sikerkritériumok:

- szigorúan, következetesen betartott regisztrációs feltételek,
- az informális és a formális szolgáltatás támogatására szánt összegek arányának a társadalmi céloknak megfelelő meghatározása,

9 Forrás:

<http://www.censusdata.abs.gov.au/ABSNavigation/prenav/ViewData?method=Place%20of%20Usual%20Residence&subaction=1&producttype=QuickStats&areacode=0&action=401&collection=Census&textversion=false&breadcrumb=PL&period=2006&javascript=true&navmapdisplayed=true&#Income>

10 Forrás: <http://www.familyassist.gov.au/Internet/FAO/fao1.nsf/content/publications-factsheets-ccb.htm>

- a rendszer működtetési költségeinek kordában tartása.

Kormányzás átalakítása: minisztériumi integráció/ Svédország

Az elmúlt évtizedben számos országban alakították át és egyesítették a gyermekneveléshez és –gondozáshoz tartozó különböző kormányzati feladatokat és hatásköröket. Cohen és társai (2004) angol, skót és svéd eseteket vizsgáló tanulmányukban számos tényezőt emelnek ki a kormányzati integráció sikerfeltételeiként – így például:

- politikai agenda: a gyermekügyi kérdések kormányzati fontosságának erősödése,
- politikai elkötelezettség: vezető döntéshozók (területért felelős miniszter) kiállása,
- konszenzus és támogatottság: jelentősebb kormányzati és/vagy szakmai érdekcsoportok részéről felmerülő ellenállás hiánya,

Svédországban a gyereknevelés és –gondozás már évtizedek óta a kormányzati prioritások között szerepel a családpolitika kiemelt részterületéeként. Már a '70-es évek végén markáns állami szerepvállalást tükröző szakpolitikai koncepciók születtek, melyek fő hangsúlyai a gyermek-ellátások teljes lefedettségének, a szolgáltatások magasabb minőségének, és az állami (központi és helyi önkormányzati) hozzájárulás jelentős mértékének biztosítása voltak.

Hagyományosan az egészségügyért és szociális ellátásokért felelős minisztérium hatáskörébe tartozott a gyerekpolitika, az Országos Egészségügyi és Jóléti Tanács (National Board of Health and Welfare) szakmai felügyelete mellett, valamint a Országos Gyerekellátás Bizottság (National Commission on Child Care) mint nemzeti érdekegyeztető fórum mellett. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok jelentős hatás- és feladatkörrel rendelkeztek mind a szolgáltatások kialakítása, mind azok tartalmi, minőségi keretfeltételeinek meghatározása tekintetében.

4. táblázat Kronológia az 1996-ban végrehajtott kormányzati integráció előzményeiről:

Év	Lépés
Történeti előzmények	
1960-as évek	Országosan aktív nőjogi mozgalmak fellépése az egyenlő esélyű foglalkoztatásért
1970	Országos Gyerekellátási Bizottság „Óvoda” jelentésének megjelenése – fókuszban: szociális, nevelési és gyerekelügyeleti szakpolitikák összehangolása
1970-es évek közepe	Nemzeti stratégia a koragyermekkori ellátásokra
1991	Új kormányzati célkitűzés: koragyermekkori ellátásokhoz való teljes körű hozzáférés 1995-re az 1,5-6 éves korosztályban
1990-es évek eleje	Új kormányzati prioritások átrendeződése (vö. szocdem kormány): család-munka összehangolása, társadalmi befogadás, munkahelyteremtés kifejezetten a gyermekellátási szektorban Plusz, növekvő igény a különböző szakpolitikai intézkedések összehangolására (családpolitika, szociálpolitika, oktatáspolitikai – kiemelt hangsúllyal a speciális igényű gyerekek nevelése)
1993	Gyermek Ombudsman Hivatal felállítása (gyermekjogok érvényesítésének monitoringja)
1995	Önkormányzati törvény módosítása, cél: az óvodai és bölcsődei várakozási idők csökkentése (gyermekellátási kötelezettség kiterjesztése – korhatár leszállítása 1 éves korra; ugyanakkor pénzügyi/ finanszírozási szabadságuk szélesítése ún. blokk támogatások bevezetésével)
1996	Oktatási Minisztérium hatáskörében egyesítik a terület kormányzati feladatait és hatásköröket.

A kormányzati átalakítás, intézményi összevonás mögötti fő mozgatórugó közé sorolja Korpi (2000) a koragyerekkori nevelés szerepének felértékelődését, a szakmai partnerek igényének megerősödését az iskolára való felkészülés hatékonyabb összehangolására, a pedagógiai protokollok és módszerek egységesítésére. Ugyanakkor, erőteljes impulzust adhatott a kormányzati felelősségek átrendezéséhez az iskolakötelezettség 6 éves korra való lecsökkentése okán kibontakozó heves társadalmi vita, mely végül az óvodák és kisiskolák összevonásához vezetett.

A minisztériumi integrációt további reformlépések kísérték (OECD 2006, Korpi 2004):

- dereguláció/jogszabályi integráció: koragyerekkori gyermeknevelés és ellátás szabályozásának beépítése az oktatási törvénybe (1996)
- intézményi integráció: szakmai felügyelet áthelyezése az oktatásért felelős nemzeti szakügynökséghez (National Agency for Education, 1996)
- LLL-stratégia: az iskolás kort megelőző bölcsődei és óvodai, valamint az iskolai tantervek összevonása - új, átfogó nemzeti 'tanterv' kidolgozása 1-5 éves korosztály számára (1998)
- óvodai pedagógusok és iskolai pedagógusok képzésének összevonása, képzések közötti átjárhatóság növelése
- Az új évtizedre az uralkodó, kettős szakpolitikai célkitűzés: 1) a magas színvonalú gyermeknevelés biztosítása (pedagógiai megalapozottság), 2) a gazdasági növekedési feltételeinek javítása a megfelelő koragyerekkori humántőke-befektetések által.

Eredmények:

- koherensebb és konzisztensebb szakpolitika (összehangolt szabályozás-finanszírozás-tartalmi/pedagógiai fejlesztés- képzés, OECD Country Profile 2004),
- közösségi forrás-felhasználás hatékonyságának javulása (OECD Country Profile 2004),
- szolgáltatási színvonal növekedése, hozzáférésben és szolgáltatási minőségben mérhető különbségek csökkenése (Korpi 2004).

Sikerkritériumok:

- szakértői kör erős támogatása (advocacy of professional groups, Korpi 2004),
- explicit kormányzati elkötelezettség a gyermekellátás és -nevelés ügyében,
- határozott szakpolitikai vezetés (elhivatott szakminiszter az összevont minisztérium élén),
- következetes intézmény-fejlesztés és kapacitásbővítés.

Minőségbiztosítás, bölcsődeminősítés/ USA-Delaware

Az Amerikai Egyesült Államokban egy sor szervezet foglalkozik kisgyerek-ellátó intézmények minősítésével. A Nemzeti Gyermekgondozó Intézmények Információs Központjának honlapja (<http://nccic.acf.hhs.gov/poptopics/nationalaccred.html>) kilenc országos akkreditáló testületet sorol fel, köztük Montessori-, keresztény- és családi napközi jellegű intézményekre koncentrálnak szervezeteket. A minősítések kiadása folyamán jellemzően részletes kérdőívet töltenek ki a jelentkezőkkel, igazolásokat kérnek be, maguk is vizsgálódnak, interjúznak a helyszínen. Sőt, a folytatolagos akkreditációhoz szűrőpróba-szerű vizsgálatokat is tarthatnak.

A legmagasabb presztízsű akkreditáló testület a Nemzeti Kisgyermek-oktatási Egyesület (National Association for the Education of Young Children <http://www.naeyc.org/academy/>)

[standards/](#)). Ez tíz dimenzióban fogalmazza meg elvárások hosszú sorát a magukat akkreditálni kívánó intézményekkel szemben. Ezek:

- viselkedés (gyermeké) és kapcsolattartás (pl. pedagógus-család)
- fejlesztési curriculum
- foglalkozások, tanulás
- a gyermek fejlődésének felmérése (saját tervek, a megfelelő monitoring-eszköz kiválasztása, individualizált fejlesztés)
- egészség (táplálkozás, környezet, fertőzések elkerülése, kezelése)
- pedagógusok, gondozók
- családok (megismerésük, információ áramlás feléjük)
- kapcsolatok a tágabb közösséggel
- fizikai feltételek
- menedzsment, vezetés

Delaware állam tavaly indította meg egy sor nonprofittal szakmai- és szülőszervezettel (pl. Children and Families First) közösen a *Delaware-i csillagok a korai sikerért* programját, melyben egyelőre 90 bölcsőde vesz részt. A program végcélja, hogy minden delaware-i gyermeknek a születéstől a beiskolázásig minőségi gyermekellátási lehetőségek álljanak rendelkezésére. Ezt egy olyan, jól érthető értékelési rendszer által igyekeznek elérni, ami az intézményeket a valódi minőség javítása irányába van hivatott terelni, többek közt a szülők tájékoztatása révén.

A partnerszervezetek egyrészt a program kidolgozásában, kisebb mértékben finanszírozásában vesznek részt, másrészt a rendszer megismertetésében is tudnak segíteni.

Az intézmények regisztrációja viszonylag egyszerű: a magyar családi napköziknek megfelelő intézmény engedélyeztetéséhez szükséges rendelet¹¹ a (legfeljebb hat gyermekre vigyázó) felnőttől egy 12 órás tanfolyam elvégzését, büntetlenséget, ha szükséges, helyettesítésről való gondoskodást, megfelelő, kisgyerekeknek biztonságos helységeket, elemi közegészségügyi, elsősegély-nyújtási felkészültséget és egyéb, hasonló feltételeket vár el.

A rendszer egy egyszerű, egytől öt csillagig terjedő értékeléssel támogatja az intézményválasztási és finanszírozási döntéseiben a szülőket, illetve az államot. Az egy csillag az intézmények engedélyezéséhez szükséges minimális feltételek egy évre való meglétét igazolja, az öt pedig a teljes NEAYC-akkreditációnak felel meg. Hogy érzékeljük, milyen elvárások tartoznak a növekvő számú csillaghoz a különböző dimenziókban, példa lehet a gyermekgondozók képzettségi dimenziója. Itt a két csillaghoz egy rövid tanfolyam, háromhoz három szakirányú alapképzésbeli egyetemi kreditpont megszerzése, négyhez kétszer ennyi, öthöz már szakirányú főiskolai végzettség kell.

Az állam jól kezelhető honlapon is bemutatja és hirdeti a minőségbiztosítási rendszert, amelyen víziót, célokat is bemutat, és természetesen ugyanitt megtalálható a résztvevő, bölcsődék és napközik tételes listája is, az adott intézmények korábban kapott minősítéseivel együtt. Ugyanezen a honlapon szerepelnek a programmal kapcsolatban megfogalmazott időbeli mérföldkövek is, melyek szerint:

- 2009 végéig a szakmabeliek,

¹¹ Forrás: http://kids.delaware.gov/pdfs/occl_reqs_fcch.pdf

- 2010 végére pedig a szülők is ismerjék meg a rendszert
- 2010 végére dolgozzon ki az állam törvényhozása az értékelési rendszerhez illesztett, a csillagok számával fokozatosan növvő mértékű támogatási rendszert,
- 2015-re pedig az állami támogatásban részesülő intézmények legalább három csillagot érjenek el és mindegyik vegyen részt az értékelésben.

Eredmények:

- széles körben elfogadott minősítési rendszer,
- a mintaprojektben résztvevő intézmények elégedettsége, az új minősítési rendszerre építve új finanszírozási rendszer bevezetése.

Sikerkritériumok:

- minősítési rendszer értékelő-dimenzióit központi kormányzati szinten egy szakmailag elismert intézmény rögzítette,
- a minősítések alapidimenzióit széles körű társadalmi és szakmai konzultációk során véglegesítették,
- a minőségbiztosítás és finanszírozás egymásra épülő reformja, a keresleti oldal (szülők) megfelelő tájékoztatása és informálása.

Integrálás: kisgyermekes családok segítése leszakadó kistérségekben (Mini Sure Start)/

Egyesült Királyság

A különböző okokból (bevándorló, munkanélküli, fiatalok, mélyszegény) veszélyeztetett v. hátrányos helyzetű gyermekes családok és gyermekszegénység leküzdése az Egyesült Királyságban is komoly közpolitikai cél. Az ezt orvosolni hivatott brit *Sure Start* (Biztos Kezdet) program célja a tartósan szegény, felzárkóztatásra szoruló vagy más szempontból hátrányos helyzetű családok segítése, bevonása és felzárkóztatása oly módon, hogy az ne járjon társadalmi megbélyegzettséggel.

Azokon a jellemzően kistelepüléseken és leszakadt településrészekben, ahol a bőkezűbben finanszírozott 'nagy' *Sure Start*-tal megcélzott több száz gyermeket nem lehetett elérni, de kb. 150 négy évnél kisebbet igen, a meglévő gyermekellátó önkormányzati intézményekre, programokra építő, elsősorban azoknak a társadalmi értékét növelni hivatott 'mini' *Sure Start* programokat indítottak be.

A 2004-ben beindított programok keretében 11 városi gettó és a 22 mélyszegénységgel jellemezhető vidéki körzet fejlesztésre egyenként egyszeri 250 ezer fontot és két évre, amit később meghosszabbítottak, évente százezer fontot kapott.

Egy 2-3, részben részmunkaidős, vagy máshonnan ideiglenesen átigazolt szociális munkásból, pedagógusból, egészségügyi dolgozóból álló csapat, a szülők és a gyermekellátással, gyermekegészségüggyel, kulturális szolgáltatásokkal helyben foglalkozók bevonásával olyan, a stigmák elkerülése végett minden család számára nyitva álló szolgáltatásokat igyekeztek nyújtani, amelyek a helyi igényeknek a legjobban megfeleltek.

Ezek egészségügyi szolgáltatásokat (diagnosztika, fejlesztés, pl. logopédia, babamasszázs, -úszás), gyermekellátási lehetőségeket (bölcsőde előtti-utáni gyermekmegőrzés, játszótér-éltetés, játék-téka és játszobuszok működtetése), és a szülőknek nyújtott szolgáltatásokat (pl. személyiségfejlesztés, a többségi nyelv tanítása, álláskeresésben adott támogatás) egya-

ránt tartalmazhattak.

Az egymással és a közeli 'nagy' Sure Start programokkal is kapcsolatot tartó helyi programokban nagy súlyt fektettek arra, hogy megszerezzék az érintettek bizalmát. Igyekeztek bevonni az érintett családokat az arra vonatkozó döntésbe, hogy melyek azok az igazán sikeres szolgáltatások, melyeket érdemes a program kifizetésével a rendes önkormányzati szolgáltatások közé beemelni.

A 'nagy' Sure Start-ot egy átfogó értékelő tanulmány (NESS 2008) hatásosnak találta az országos programot. Melhuish és társai (2008) által elvégzett kvantitatív hatásvizsgálat pedig a helyi programok esetében is kimutatta a pozitív hatásokat. A programban részt vevő gyermekek jobban fejlődtek, nagyobb önállóságot mutattak, miközben jobban alkalmazkodtak, mint hasonló helyi/családi körülményekkel rendelkező, programon kívül társaik. A programok csökkentették a szülői háttér okán adódó negatív kockázatokat (deviáns viselkedés), és a családok általában véve együttműködőbbnek mutatkoztak más, gyermekjóléti szolgáltatások igénybe vétele során. A mini programok kvalitatív értékelése (Glennie et al. 2005) szintén pozitív kicsengésű.

Eredmények:

- az ellátások elérhetőségének javítása (jobban helyszíneken, magasabb színvonalú szolgáltatások)
- a rászoruló gyermekek és szülők szakértőkhöz való hozzáféréseinek emelkedése,
- a közösségi és önkéntes gyermeksegítő szervezetek meglévő szolgáltatási színvonalának effektív emelése.

Sikerkritériumok:

- a meglévő állami szolgáltatások rugalmasabb allokálása,
- helyi érintettek (szülők, önkéntesek, stb.) szoros bevonása az elosztási kérdésekbe.

Térítési díj-politika: szülői társfinanszírozás az inklúziós funkció fenntartásával/ Norvégia

A skandináv országok közül relatíve utolsónak az 1980-as évek végén kezdte meg a norvég kormányzat intenzíven támogatni a koragyerekkori ellátások kiterjesztését. Ezek a szakpolitikai lépések párhuzamosan zajlottak a norvég kormányzati berendezkedés erőteljes decentralizációt célzó intézkedéseivel. Ez utóbbi keretében a norvég helyi önkormányzatok pénzügyi mozgástere jelentősen bővült együtt a hozzájuk delegált, közösségi jóléti szolgáltatások körével. Míg az ellátórendszer kibővítésében a központi költségvetési források továbbra is igen nagy szerepet játszottak (lásd önkormányzatoknak juttatott támogatások formájában), az önkormányzatok teljes autonómiával rendelkeztek abban a döntésben, hogy milyen formában nyújtják helyi szinten a gyerekjóléti ellátásokat: önkormányzati tulajdonban fenntartott intézmények vagy magán/ alternatív szolgáltatók kiszerezésével.

1995-ben az ún. Óvoda Törvény (*Barnehager Act*) hatályba lépésével egységesítették a jogszabályi szintű elvárásokat és a szolgáltatókkal szembeni szakmai, működési követelményeket – függetlenül az intézmény-fenntartók kilététől. Ezt a törvényt 2006-ben aktualizálták egy országos képzési/fejlesztési program bevezetésével. (OECD 2006) 2006. évi adatok szerint az intézmények 47 százaléka önkormányzati tulajdonban van, és 53 százaléka magánintézmény, melyek mostanra már az érintett korosztályok többségét látják el.

Ugyancsak az 1995. évi törvény rögzítette azt a szakpolitikai célkitűzést, mely szerint 2006-ra a szolgáltatások teljes lefedettségét irányozták elő. Ez egy igen intenzív intézmény-fejlesztést

előfeltételezett, melyet részben az önkormányzatoknak juttatott 'pántlikázott' támogatások, részben a tulajdonostól és intézmény-fenntartótól független finanszírozási formula fedeztek. Még egy 1988-ban elfogadott kormányzati Fehér Könyvben kerültek rögzítésre a koragyerekkori ellátások (családi napközik (*Familiebarnehager*), óvodák (*barnehager*)) alábbi finanszírozási forrásai és azok arányszámai:

- helyi adókból finanszírozott önkormányzati hozzájárulás: 40%
- központi költségvetési támogatás (lásd i) általános célú támogatás, ún blokk-támogatás, ii) 'pántlikázott' támogatások): 30%
- önkormányzatok által kiszabott térítési díjak: 30%

Az intézmények összehasonlításában azonban jelentős eltérések mutatkoztak idővel. Egy 1999.évi adatfelvétel tapasztalatai szerint: 36-21-35 voltak az effektív arányok. A 2000-es évek elején heves vita folyt az önkormányzatok finanszírozási formáiról és mechanizmusairól, ezen belül is a központi költségvetési támogatás-fajták megfelelőségéről. Ezzel párhuzamosan aggályok merültek fel a magán bölcsődék és óvodák esetében a szülői hozzájárulások magas aránya és ezek fenntarthatósága miatt. Számos önkormányzat az 1988-as megegyezésben rögzített aránynál jóval kisebb részben járult hozzá a magánintézmények működésének támogatásához. Sok esetben ezek az intézmények semmilyen helyi önkormányzati forrást nem kaptak. Az is felmerült, hogy törvényben írják elő az önkormányzatok számára a kötelező hozzájárulást. (Eknes 2000)

E társadalmi vita kimenete kettős eredményt hozott a koragyerekkori ellátások finanszírozása terén: egyrészt, az évezred közepére erős eltolódás mutatkozik az általános-jellegű, ún blokk-támogatások felé a célzott, speciális szolgáltatások kialakítására, illetve speciális fejlesztésekre irányzott, 'pántlikázott' támogatásokkal szemben – mintegy a decentralizációs reform lezárásaként is. (Columbia Clearinghouse 2009)

Másrészt, új finanszírozási formulát dolgoztak ki, mely 2005-től maximálta a szülői hozzájárulást (20%), és kiterjesztette a központi költségvetési források arányát (minimum 50%). Az üzleti szektor hozzájárulása elenyésző, bár a magánintézmények esetében nem kizárt.

Az önkormányzatok saját hatáskörben jövedelem-differenciált térítési díjakat szabnak ki, és ezzel egyidejűleg az ellátások költségeinek 70 százalékát nem meghaladó mértékű, jövedelem-tesztelt segélyeket nyújtanak alacsony jövedelmű, foglalkoztatott szülők részére.

Mivel az állami hozzájárulás (elvileg) továbbra sem különbözteti meg a közösségi és a magántulajdonban működtetett intézményeket, a szakmai (pedagógiai) és egyéb működési előírásokkal próbálta meg a norvég kormányzat biztosítani a kiszámíthatóan egyenletes szolgáltatási színvonalat. Az állami hozzájárulás: az ellátott gyerekek számának, koruknak és az átlagos ellátási idő (óra) függvénye. Ez utóbbi tényező esetében a rugalmas, igénylőkhöz igazított nyitvatartási idők előnyként szolgálnak a támogatások kalkulációja során.

Eredmények:

- a szektor intenzív fejlesztése elképzelhetetlen lett volna csak állami tulajdonú intézmények létesítésével és fejlesztésével,
- az intézményi kapacitások kiterjesztését jelentős mértékben kereszt-finanszírozták az igénybevevők (30-35%), ugyanakkor a szülői részvétel és bevonás fontossága az intézmények szintjén, úgy mint szülői tanácsok (parents' council) az ellátóknál, illetve szülő-pedagógus-tulajdonos összetételű intézményi bizottságok (parent-pedagogue-owner coordinating committee lásd Óvoda Törvény 1995/2005) igen fontos szerepet játszottak.

- a térítési díjpolitika hangsúlyai (lásd törvényesen rögzített arányszámok) változtak annak függvényében, ahogy fejlődött a szolgáltatási szektor. Az intenzív, kapacitás-bővítő szakasz lecsengésével csökkent a szülőktől elvárt hozzájárulás mértéke is.

Sikerkritériumok:

- az intenzív intézmény-fejlesztéshez jelentősen hozzájárultak a szolgáltatásokat igénybe vevő szülők (lásd a szülői hozzájárulások majd másfél évtizeden át megfigyelhető magas aránya), ugyanakkor ez egy erős partnerségi viszonyt is jelentett helyi szinten,
- önkormányzati autonómia kiterjesztése, a növekvő pénzügyi manőverezési lehetőségek jelentették az első lépéseket helyi szinten a központi költségvetési források felhasználása és a helyi szinten kötelezett jólléti szolgáltatások kiterjesztése tekintetében,
- a különböző intézmények szolgáltatási színvonalának kiszámíthatósága érdekében a szakmai/minőségi követelmények már ideje korán egységesítésre és átfogó törvényben (Day Care Institution Act) rögzítésre kerültek.

5 MAGYARORSZÁGI HELYZETKÉP AZ 1-3 ÉVES GYEREKEK NAPKÖZBENI ELLÁTÁSÁNAK JELENLEGI ÁLLAPOTÁRÓL

Az előző fejezetben a nemzetközi adatokkal és tapasztalatokkal összehasonlítva már vázlatosan bemutattuk a magyar ellátórendszert, amely a fejlett országokétól jellegzetesen eltérőnek bizonyult, amennyiben az otthonmaradást támogató pénzbeli ellátások aránya jóval nagyobb, mint a munkába állást segítő szolgáltatásoké. E fejezet első részében a szakmai álláspontok áttekintésével keresünk magyarázatot a gyerekek napközbeni ellátásában mutatkozó elmaradásra, a további részekben pedig részletesen bemutatjuk a mai működést meghatározó szabályozási és finanszírozási kereteket, és végül becslést adunk a hiányzó kapacitások mértékéről. Itt tehát már nem általában a kisgyermek után járó ellátásokról, hanem szűken, csak a bölcsődei és hasonló szolgáltatásokról lesz szó.

5.1 Szakpolitikai célok és viták

Szakpolitikai célok

A magyar rendszer nagyrészt két korábbi szakpolitikai erőfeszítést tükröz: az egyik a pénzbeli ellátásokkal igyekezett növelni a termékenységet, míg a másik a munkanélküliséget igyekezett enyhíteni a jóléti ellátások bővítésével (kettős céllal: politikai feszültségek és szegénység csökkentése érdekében.) Az otthoni gondozás megnyújtása jól megfelel annak az európai viszonylatban erősen konzervatív hazai közvélekedésnek is, amely a családnak és a gyerekeknek nagy értéket tulajdonít és a nők szerepét elsődlegesen a gyermeknevelésben látja (Blaskó 2005, Szonda 2008).

A jelenlegi támogatási rendszer vélhetően nem szándékoltan, de mégis egyértelműen a konzervatív családmodellt támogatja, vagyis azt, hogy a nő otthon marad és neveli a gyerekeket, illetve elvégzi a háztartási munkát, míg párja dolgozik. Azok az anyák ugyanis, akik egy emancipáltabb modellt választanának, és kevesebb, mint két év után visszamennek dolgozni, már csak az alacsonyabb összegű gyesre jogosultak, és a szűkös bölcsődei kapacitásokhoz kevesen jutnak hozzá: a gyermek felügyeletét többségüknek saját zsebből kell kifizetniük. Ugyanakkor az otthonmaradó szülők számára nem biztosítja a mai rendszer a kompetencia- és készség-fejlesztést, nagyrészt hiányoznak vagy kevesek számára elérhetőek az ezt célzó napközbeni közös szülő(anya)-gyerek programok.

A változó kormányzati prioritások egyik első kézzelfogható jeleként a 2004-2006. évi Nemzeti Cselekvési Tervben kiemelt célként szerepel a gyermekek napközbeni ellátásainak fejlesztése. Ennek érdekében születik meg a döntés arról, hogy 2005. január 1-től minden 10 000 fő feletti lakosú településen kötelező bölcsőde üzemeltetése, ezt segíti a bölcsődei normatíva 25%-os, a 10000 fő alatti településeken a családi napközi normatíva 50%-os emelése, valamint a HEFOP keretében fejlesztési források biztosítása. A cselekvési tervben megjelölt konkrét cél a 3 éven aluliak ellátásában működő férőhelyek számának 10 százalékos növelése 2007-ig (vö. 2004-ben 23911 bölcsődei férőhely működött, NCST 2004).

Szakmai kételyek

Az ellátórendszerrel néhány éve elindult szakpolitikai vitákban négy ellenérvet hoznak fel leggyakrabban a pénzbeli és természetbeni támogatások arányának megfordításával szemben (Köllő 2008). Az egyik, hogy az ellátások csökkentése, illetve a női foglalkoztatás emelkedése a

termékenység további csökkenéséhez, az amúgy is alacsony reprodukció vészes romlásához vezetne. Ez az érv azonban elvethető a nemzetközi empirikus eredmények alapján, amelyek szerint a foglalkoztatás és a termékenység korábban negatív kapcsolata mára sok országban megfordult, és ez éppen azzal magyarázható, hogy ezekben az országokban bővítették a gyermekek napközbeni ellátását, és növelték a nők munkába állását segítő támogatásokat (Sacerdote-Feyrer 2008). Mindez nem cáfolja a pénzbeli ellátások pozitív hatását a születésszámra – amelyet magyar adatokon Gábos és szerzőtársai (2008) is kimutattak –, de arra utal, hogy a termékenység növelésének más, és hatékonyabb eszközei is vannak.

A másik ellenérv a már említett negatív hatás a gyermekek fejlődésére – mint láttuk, ez elsősorban a nagyon korai munkavállalás esetében vethető fel, esetenként pedig éppen ellenkezőleg, a megfelelő intézményi környezet éppen, hogy javítja a gyermekek későbbi esélyeit.

Az a szociálpolitikai érv is gyakori, miszerint a pénzbeli anyasági ellátások fontos szerepet játszanak a szegénység enyhítésében. Ebben a megközelítésben a gyes a képzetlen nők esetében a munkanélküli segélyhez hasonló funkciót tölt be, de előnyösebb, mivel nincs stigmatizáló hatása. Ez az előny azonban csak egyéni szinten, és rövidtávon jelentkezik, hiszen a munkába állás elhalasztása nem csak a jelenlegi jövedelmet, de a későbbi béreket is csökkenti, makroszinten pedig a magasabb inaktivitási szint magasabb reálbéreket és így alacsonyabb munkaerőkeresletet és alacsonyabb foglalkoztatást eredményez. A munkakeresési követelményt támogató segélyek – bár kétségtelenül nagyobb a stigmatizáló hatásuk – egyéni és nemzetgazdasági szinten is növelik a foglalkoztatást, és egyúttal enyhítik a szegénységet is.

Végül, egy negyedik érv, hogy a képzetlen anyák esetében olcsóbb, ha ők maradnak otthon, mert a bölcsőde drágább, mint a gyes és elérhető munkahelyek hiányában nem is tudnának dolgozni. Ez az érv több irányból is erősen vitatható. Egyrészt, a gyes nyilvánvalóan rövidtávú és látszatszerű megoldást ad a képzetlenség miatt rossz munkapiaci esélyekre: előbb utóbb a képzetlen nők is visszatérnek a munkapiacra, de minél később kapnak ehhez segítséget, annál lassabban találnak állást. Másrészt, a munkanélküliségi mutatók javítására sem alkalmas a gyes.¹² Végül, a hozamok és költségek egyenlegét az anya várható keresetét (és az ezután fizetett járulékokat) is figyelembe véve, egyéni szintű adatok alapján kell megbecsülni. Ha ugyanis átlagos ellátási költségek, átlagos munkavállalási esélyek és átlagos várható bérek esetén negatív is lenne a bölcsőde hozama, akkor is lehetnek olyan anyák, akik számára költségvetési szempontból is kifizetődő bölcsődei ellátást biztosítani.

5.2 A napközbeni ellátási kapacitások alakulása

A bölcsődei kapacitások az 1980-as évek óta jelentősen csökkentek, részben a gazdasági átalakulás, az üzemi bölcsődék bezárása miatt, nagyrészt azonban az önkormányzatok döntése nyomán. A férőhelyek száma az utóbbi néhány évben nőtt, de a tervezettnél lassabban: nem sikerült elérni a 2004-ben kitűzött célt, hogy három év alatt tíz százalékkal

12 Az elgondolás szerint, ha az anyák elhagyják a munkaerőpiacot, a megüresedő álláshelyekre mások léphetnek, és ezáltal csökkenhet a munkanélküliség. Ez azonban csak akkor valósul meg, ha közben a termelés, illetve a foglalkoztatás szintje változatlan: ez a feltevés pedig alaptalan. Layard–Nickell–Jackman (1991) megmutatja, hogy a munkaerő-állomány szűkülése következtében csökkenő munkanélküliség – nemcsak elméletben, de empirikus vizsgálatok szerint is – ugyanúgy növeli az inflációt, mintha a foglalkoztatás bővült volna. Ha pedig az infláció növekedését a központi bank megpróbálja ellensúlyozni, a munkanélküliségi ráta növekedni fog és a gazdaság visszatér az eredeti munkanélküliségi rátához, de az eredetinel alacsonyabb foglalkoztatási szint és összjövedelem mellett. Ha nincs jegybanki beavatkozás, akkor változatlan foglalkoztatás mellett alacsonyabb lesz a munkanélküliségi ráta és magasabb az infláció: ezt viszont a foglalkoztatás (államilag támogatott) bővítésén keresztül is meg lehetett volna valósítani.

(azaz, 23911-ről 26300-ra) nőjön a férőhelyek száma. Nemzetközi összehasonlításban ez sem számít magasnak, de tény, hogy 1980-ban még a bölcsődés-korúak csaknem 15%-át, 1990-ben már csak 11%-át írták be bölcsődébe. Az elmúlt közel húsz évben ez az arány nem emelkedett.

A bölcsődék kihasználtsága (lásd ténylegesen gondozott gyermekek száma/engedélyben rögzített helyek száma, illetve az egy gondozóra jutó gyermekek száma) igen magas és növekvő tendenciát mutat.

A demográfiai folyamatok is a gyermek napközbeni ellátása iránti kereslet növekedését valószínűsítik: az újszülöttek száma 2004 óta folyamatosan nő, és az 1-6 éves korosztályra vonatkozó demográfiai előrejelzések ennek folytatódását mutatják (Hablicsek 2008).

5. táblázat Bölcsődei férőhelyek száma és kihasználtsága 1980-2007

	1980	1990	2000	2007
Bölcsődék száma	1305	1003	532	556
Férőhelyek száma	64502	50250	24 965	24934
Beiratott gyerekek	69768	40825	29561	31907
Ebből: önkormányzati	58760	38939	22909	23868
üzemi	11008	1886	n.a.	n.a.
Beiratott / férőhely	1.08	0.81	1.18	1.28
Beiratott/ bölcsődés- korú gyerekek (%)	14,8	11,1	10,3	10,9*

*2006. évi adat. Forrás: KSH Statisztikai Évkönyv 1998, 2006, KSH online tájékoztatási adatbázis.

A KSH adatok szerint a bölcsődei férőhelyek területi eloszlása is egyenlőtlen, sokszor a meglévő területi és társadalmi egyenlőtlenségeket erősíti (KSH 2007). Például a fővárosban élő gyerekeknek jóval nagyobb eséllyel jut hely a bölcsődében, mint az észak-magyarországi régióban élőknek. A KSH 2006. évi területi adatbázisa szerint a kistérségek 31%-ban csak egy bölcsőde van, 20%-ában egy sincs.

Az alternatív megoldások száma dinamikusan nőtt az elmúlt években – a családi napközik száma majdnem megduplázódott. 2005-ben 529 (állami és nem állami) bölcsőde mellett 78 ilyen intézmény fogadta az érdeklődőket (Grosch-Rabi 2008), 2009-ben pedig már 260 (Parlament 2009). Az utóbbi években az óvodákban is létrehoztak bölcsődés-korúakat fogadó csoportokat, ezekről azonban nem áll rendelkezésre országos adat. 2009-re becslések szerint a települések 15-20 százaléka rendelkezik majd saját bölcsődével, miközben a magán (akár nonprofit, akár for-profit) intézmények száma várhatóan nem növekszik radikálisan (2008-ban megközelítőleg 5 százalék volt, Korintus, 2008).

A bölcsődék nagy többségét (93,4% 2007-ben) az önkormányzatok tartják fenn, a nonprofit és egyéb szolgáltatók aránya 4,3, illetve 2,3 %, és ennek megfelelően alakul a férőhelyek megoszlása is: az összes férőhely 95 százalékát önkormányzati intézmények biztosítják (KSH 2007).

5.3 Az ellátások típusai és fő jellemzői

A gyermekek napközbeni ellátásának öt típusát különbözteti meg a hazai gyakorlat: bölcsőde, családi napközi, integrált óvoda-bölcsőde, házi gyermekfelügyelet, alternatív napközbeni ellátás. A Függelék F1 táblázatában a bölcsőde és a családi napközi (csana), mint a két meghatározó szolgáltatás ismérveit mutatjuk be.

A bölcsődei ellátás adja a szakterületet irányítók és azt szabályozók számára azt a viszonyítási pontot, melyhez képest definiálják a többi ellátást. A bölcsőde egy szolgáltató intézmény, melynek kialakítása minden kellően nagy lélekszámú (10000 lakos) települési önkormányzat jogszabályban előírt kötelező feladata. A koragyermekkorra vonatkozó külön jogszabályok (gyermekvédelmi törvény, NM, SZMM, EüM rendeletek) egyértelműen rögzítik az érintett célcsoportokat (0-3 év, illetve családi napközik esetében 20 hetes- 14 éves), a működtetési kritériumokat, az intézmények által nyújtott szolgáltatások körét, ezek árazását, valamint szigorúan maximálják a csoportlétszámokat (10 fő/csoport bölcsőde esetében, 5 vagy 7 fő/csoport csana esetében, attól függően hogy van-e plusz segítő).

Az alkalmazottakra vonatkozó és a működési engedélyhez szükséges előírások a bölcsőde esetében szigorúak. A csana esetében az előírások megengedőbbek, a különböző szakhatóságok által támasztott feltételek komolysága és szigorúsága, a működéshez kötődő adminisztratív terhek aránytalan mértéke azonban mégsem teszi könnyebben működtethetővé a családi napköziket. A jelenlegi szabályozás szerint egy családi napközi alapítójának a működési engedély kiadása iránti kérelemhez 14 különböző okiratot, nyilatkozatot, igazolást kell csatolnia – köztük olyan dokumentumokat, melyek más, kormányzati hivatalok hiteles adatait tartalmazzák (pl. cégbírósági, ingatlanhivatali igazolás). Egy már engedélyt szerzett családi napközi teljesen szabálykövető működtetője a napi feladatok ellátása mellett mintegy 12 kötelező és további 9 ajánlott nyilvántartást vezet (lásd Független F1 táblázat).

Mindkét intézménytípus esetében központi kormányzati szinten jegyzett útmutatók és programok írják elő és határozzák meg az ellátások minimum minőségi kritériumait (lásd 'Bölcsődei nevelés-gondozás országos alapprogramja' (új tervezet), 'A bölcsődék működési engedélyének szakmai követelményei' (1998), 'Családi napközi működésének követelményei' módszertani útmutató (2009)).

Ezek a dokumentumok részletesen taglalják:

- a gondozás-nevelés szakmai alapelveit, módszereit és követelményeit,
- az alapellátáson túl nyújtható szolgáltatások körét,
- a tárgyi feltételeket (helyiségek, azok jellemzői, infrastrukturális előírások),
- a személyi feltételeket (képesítések),
- a közegészségügyi követelményeket,
- az élelmezéssel, baleset- és munkavédelemmel kapcsolatos szabályokat,
- a továbbképzési feladatokat és kötelezettségeket,
- a munkaköri leírásokat, valamint
- az intézmény-működtetők által kötelezően vezetett (adminisztratív) dokumentációs feladatokat.

Önmagában már ez a felsorolás is jelzés-értékű az egységesen, központilag előírt követelmények számosságát és kiterjedtségét illetően. Összességében, hiába kevésbé formális ellátási formaként jelennek meg sokszor a sajtóban és a köztudatban a családi napközik, a vonatkozó állami előírások és követelmények kevésbé tükrözik az eredeti célt, hogy a csana egy rugalmas, a helyi igényekhez, adottságokhoz, a szülői elvárásokhoz jobban igazított ellátási forma legyen.

A hazai gyermekjóléti ellátásokra vonatkozó szabályok és előírások kiterjedtsége és szigorúsága nemzetközi összehasonlításban is igen feltűnő.

6. táblázat Koragyerekkori ellátásokra vonatkozó előírások egyes OECD országokban

	Akkreditált családi napközi	Akkreditált bölcsőde	Állami bölcsőde/óvoda
Svédország	4. szint	4. szint	4. szint
Magyarország	3. szint	4. szint	4. szint
Belgium (francia közösség)	2/3. szint	4. szint	4. szint
Ausztrália	2/3. szint	3. szint	4. szint
Ausztria	2/3. szint	3. szint	4. szint
Korea	2. szint	2. szint	4. szint
Kanada	1/2. szint	2/3. vagy 4. szint (tartománytól függően)	4. szint
Portugália	1. szint	3. szint	4. szint
Írország	1. szint	2. szint	4. szint

Magyarázat:

1. szint: regisztráció egyszeri egészségügyi és biztonsági ellenőrzéssel az indításkor
2. szint: regisztráció éves egészségügyi és biztonsági ellenőrzéssel
3. szint: regisztráció éves ellenőrzéssel, előírt hivatalos tanterv vagy fejlesztési program, és minimum előírás az alkalmazottak képzésére
4. szint: regisztráció éves ellenőrzéssel, előírt tantervi vagy minőségi szabványok, államilag elismert képzéssel rendelkező alkalmazottak, rendszeres továbbképzést és szakfelügyeletet biztosító akkreditált felügyeleti szerv.

Forrás: OECD (2006) 130. oldal 6.1. táblázata.

A fenti táblázatban azt találjuk, hogy a bölcsődék esetében Belgiummal és Svédországgal holtversenyben a magyar előírások a legszigorúbbak. Családi napközik esetén, ahol egyébként nagyobb a szóródás, a vizsgált OECD-országok között Svédország után a második legszigorúbb a magyar keretrendszer.

A családi napközik működésének átláthatóságát, a működtetési költségek csökkentését célozta meg az a széles szakmai körben folyó konzultációs folyamat, melynek eredményeként kidolgozásra került *A Családi napközi működésének követelményei* c. módszertani útmutató (SZMM-SZMI 2009). Ennek keretében egységesítették az ÁNTSZ engedélyek szempontrendszerét (együttműködésben az Országos Tisztifőorvos Hivatallal), egyszerűsítették az egészségügyi előírásokat (lásd a Függelék F1 táblázatának *Működtetési előírások* sorában jegyzett elemek), valamint bővítették a kötelezően elvégzendő előkészítő tanfolyam szakmai tartalmát.

A gyermekek napközbeni ellátására közvetlenül vagy közvetetten vonatkozó szabályozás azonban változatlanul nagyszámú előírást tartalmaz (30 hatályos jogszabály: 11 törvény, 19 rendelet) és rendkívül széleskörű (engedélyezés és működtetés részletes szabályaitól kezdve a napi tápanyag- és energia-beviteli ajánlásokon át a játszótéri eszközök biztonságáig - a jogszabályok teljes körű listáját lásd Függelék F2).

5.4 Kormányzás (governance)

Jelenleg a napközbeni gyermekellátások szakpolitikai irányítása 0-3 éves korosztály körére a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (továbbiakban: SZMM) feladata, míg a 3-6 éves korosztály nevelése és gondozása az Oktatási és Kulturális Minisztériumhoz (továbbiakban: OKM) tartozó terület.

Ebből következően, míg a bölcsődei gondozók és nevelők (tovább)képzése, a képzés akkreditálása az SZMM feladata, az óvodai ellátások tartalmi, képzési és minőségi kérdései az OKM asztalára tartoznak. Az ellátások közegészségügyi szempontú szabályozása és felügyelete pedig az Egészségügyi Minisztérium hatásköre.

Ezen túlmenően a központi kormányzat az ellátások biztosítását helyi önkormányzati szintre delegálta: minden olyan önkormányzat, ahol tízezernél több állandó lakos él, köteles bölcsődét működtetni. Az önkormányzatok többcélú kistérségi társulás keretében is biztosíthatják az ellátást.

A családpolitika területén az utóbbi időben akadtak olyan kormányzati kezdeményezések, melyek több szereplő hathatós együttműködésére épültek (lásd családi napközi útmutatójának partnerségi keretben történő lezárása, integrált bölcsőde-óvoda szakmai program tervezetének széles körű egyeztetése 2009 első negyedéve folyamán). Sok tekintetben azonban a központi és a helyi önkormányzati szinten egyaránt a szabályozásban, az intézmények működtetésében és a döntéshozatali kultúrában is a rendszerváltás kényszerei, illetve korábbi sémák élnek tovább. A mindennapi kormányzati munkát alapvetően továbbra is a széttagoltság, a tények alapos feltárása, hatásvizsgálatok nélkül hozott döntések, és az intézkedések összehangolásának hiánya jellemzi.

Míg a magánszféra gyorsan átveszi a fejlett országok hatékony menedzsment eszközeit, a közigazgatást alig érintette meg az a Nyugat-Európa legtöbb országában lezajlott stílus-váltás, amelyben a kormányzat a szakértői vélemények és érintett csoportok (érdekcsoportok) álláspontjai helyett egyre inkább a tényekre és hatásvizsgálatokra alapuló döntéshozatalra támaszkodik és a számon kérhető, átlátható kormányzásban látja a legitimitást és a siker legfőbb zálogát.

5.5 Finanszírozás

2007. évi adatok alapján egy átlagos bölcsőde egy gyerekre vetített éves kiadása 1 343 760 Ft, míg egy családi napközi esetében ez az összeg 852 310 Ft, mindkettő igen nagy szórással az egyes intézménytípusokon belül. A működéshez és fenntartáshoz kötődő kiadásokat a bölcsődék esetében átlagban 40 százalékban, a családi napközik esetében 30 százalékban fedezi az ellátott gyerekek után járó központi költségvetési normatíva (lásd MÁK 2008).

A központi költségvetési normatíva elosztása igen megkülönböztető az intézményfenntartó típusától függően: állami/önkormányzati fenntartású intézmények a mindenkori költségvetési törvényben megállapított, ellátott gyerekre vetített támogatási összeg 100%-ra, egyházi fenntartóval rendelkező intézmények (kiegészítő hozzájárulásként) ugyanezen összeg 67,9%-ra, míg a családi napközik a normatíva 30%-ra jogosultak.

Magyarországon a különböző ellátási típusok költségei igen eltérnek, területileg a költségek jelentős szórást mutatnak. Feltehetőleg, bár erről nem rendelkezünk adatokkal, ugyancsak jelentős szórást mutatnak az önkormányzatok kiegészítő intézménytámogatásra fordítható keretei, a családok fizetőképes kereslete is.

A szülői hozzájárulás mértéke ugyancsak különbözik az intézménytípusok szerint. Ma a bölcsődei alapszolgáltatások köre ingyenes Magyarországon, szülői hozzájárulás csak az étkeztetés (átlagban havi 6000 Ft), illetve a kiegészítő szolgáltatások fedezetére kérhető. A családi napközik esetében jövedelem-függő a hozzájárulás mértéke, a szolgáltatás igénybe vevő rendszeres, havi jövedelmének 20 %-ban limitált (lásd Függelék F1 táblázatának 'Személyi térítési díj limitek' sora).

A központi költségvetés 2009-ben egy elkülönített előirányzatban dedikált specifikus

támogatást bölcsődék és közoktatási intézmények infrastrukturális fejlesztésére (4 100 Millió Ft összegben, lásd 2009. évi költségvetési törvény 5. sz. melléklet 20.pont). Megjegyzendő azonban, hogy ugyanezen soron szolgál fedezetül a közösségi buszok beszerzésének támogatására is. Emellett a Regionális Operatív Programok keretében meghirdetett pályázati kiírásokra lehet pályázni családi napközi- és bölcsőde-fejlesztési projektekkel, illetve integrált bölcsőde-óvoda fejlesztésekkel. A ROP-ok keretében első körben 2008 nyarán jelentek meg ilyen pályázati kiírások összességében 15 634 Millió Ft összegben, illetve 22 500 millió forint összegben (integrált bölcsőde-óvoda).

5.6 Monitoring és minőségellenőrzés

Mind az SZMM, mind a helyi önkormányzatok, mint fenntartók kiveszik részüket a napközbeni gyermekellátások szakmai és minőségi felügyeletében, ellenőrzésében (lásd SZMM-SZMI módszertani útmutatók, bölcsődék és óvodák nevelési alapprogramja). A központi kormányzati intézkedések alapvetően a minimum működési sztenderdek meghatározására irányulnak, míg a helyi önkormányzatok feladata az intézmények működési körülményeinek tényleges ellenőrzése, együtt a területi gyámhivatalokkal és ÁNTSZ kirendeltségekkel.

5.7 A napközbeni ellátásokban hiányzó kapacitás felmérése

Ez az alfejezet az adminisztratív adatok alapján felméri, hogy jelenleg kistérségi szinten mekkora a meglévő kapacitás a gyermekek napközbeni ellátásában, és lakossági adatfelvételek alapján, a helyi népesség iskolázottságát és a munkapiac állapotát is figyelembe véve, becslést ad arra, hogy adott ráfordításból hogyan lehetne a lehető legnagyobb (célzott) kapacitás-bővítést elérni.

A becslés nem egyetlen feltételezett többlet-ráfordításra, hanem néhány, a korábbi szakpolitikai vitákból leszűrhető célrendszerre-forgatókönyvre készül el. A számítások a KSH a bölcsődékre és óvodákra vonatkozó (önkormányzati és más fenntartókra is kiterjedő) intézményi statisztikáján, a népszámlálás továbbvezetett településsoros adatain és a 2005. évi Mikrocenzus egyéni adatain alapulnak. A fejezetben csak az eredményeket mutatjuk be, a számítási módszereket a Függelék F3 részében közöljük.

Először áttekintjük az országos szinten jelentkező összkapacitásigényt, azaz a három éves kor alattiak várható számát és területi megoszlását. Másodsor felmérjük a meglévő óvodai és bölcsődei férőhely kínálatot.

Az érintett gyermekek 2009-2010. évi országos összlétszámát Hablicsek László korévenként bontott előrejelzéséből vettük át. Ez az összlétszám projekció változik ugyan évenként, a változások azonban a következő néhány évben elhanyagolható mértékűek. Az egyszerűség kedvéért így a becslésekben a 2005. évi létszámmal dolgoztunk. Településszintű előrejelzés hiányában a várható gyermekszám területi megoszlását is állandónak tételezzük fel, és a 2005-ös, a KSH-TEIR adatbázisából származó, a 0-2 és 3 évesek lakónépességi létszámára vonatkozó adatokat arányosítva vetítjük rá a gyermekek összlétszámára. Mivel településszinten nincs külön megoszlási adatunk a 0 és 2 év közötti korévekre, azzal az egyszerűsítő feltevéssel élünk, hogy ez minden esetben azonos. E számítás eredményeként áll elő az össz-ellátási igény nagysága és területi megoszlása az 1-2 éves (12-35 hónapos) gyermekekre vonatkozóan. A kapacitások nagysága (ami időben a létszámoknál jobban változott) az elérhető legfrissebb településszintű adatot biztosító évre, 2007-re vonatkozik.

Az 1 évesnél idősebb bölcsődés-korú gyermekek száma 2007-ben 190 096, a 2 éves és idősebb

gyermekeké 95 030 Az 1-2 évesek területi megoszlását mutatja településtípus szerint az alábbi táblázat.

7. táblázat: Az 1-2 és 2 évet betöltöttek száma a lakhely településtípusa szerint (fő) 2007

	12-35 hónapos gyerekek száma	24-35 hónapos gyerekek száma	Megoszlás, %
Budapest	28876	14438	15
Megyeszékhely	31996	15998	17
Város és 10 ezer feletti község	63490	31742	33
1-10 ezer fő közötti község	51150	25558	27
Ezer fő alatti község	14584	7294	8
Együtt	190096	95030	100

Megjegyzés: a becslési módszerből következően a település szerinti megoszlás a 12-35 és a 24-35 hónapos gyerekek esetében azonos.

A 3145 településből 245-ben van bölcsőde és óvoda, 1993-ban csak óvoda. 907-ben nincs semmi. Bölcsőde csak ott van, ahol van óvoda is.

8. táblázat Települések intézményi ellátottsága településméret szerint, 2007

	nincs	Csak óvoda	Bölcsőde és óvoda	Együtt
Budapest	-	-	1	1
Megyeszékhely	0	1	17	18
Város és 10ezer feletti község	0	101	172	273
1-10 ezer fő közötti község	19	1081	53	1153
Ezer fő alatti község	888	810	2	1700
Együtt	907	1993	245	3145
Megoszlás, %	29	63	8	100

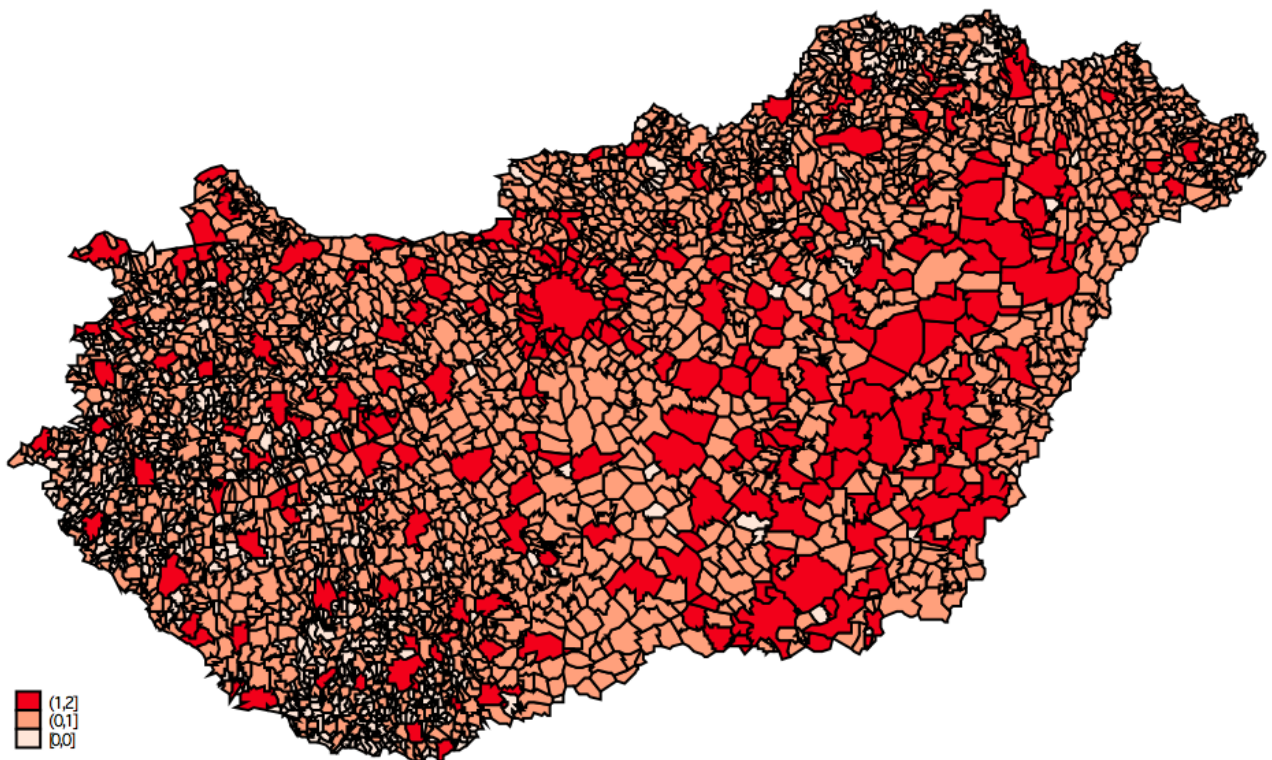
A bölcsődék esetében 2007 óta nem történt jelentős bővülés a férőhelyekben. A 2007. évi közel 25 ezer helyhez képest a legfrissebb országos adatok szerint ma több mint mintegy 590 bölcsődében 26 ezer férőhely, és több mint 33 ezer gyereket látnak el. A családi napköziről településszintű adataink nincsenek, így a kapacitásbecslésben ezek nem szerepelnek. Ez azonban nem jelent érdemi torzítást, lévén, hogy nagyon kevés ilyen intézmény van. A családi napközik száma 2008-ban 264, és közel 1600 férőhelyet tartanak fent (Parlament 2009).

9. táblázat Önkormányzati bölcsődék és családi napközik száma régióként, 2007

Régió	Bölcsődék száma	Családi napközik száma	Hiányzó intézmények száma*
Közép-Magyarország:	172	42	6
Közép-Dunántúl:	50	11	0
Nyugat-Dunántúl:	47	0	0
Dél-Dunántúl:	50	2	1
Észak-Magyarország:	40	5	3
Észak-Alföld	78	5	1
Dél-Alföld	85	15	1
Összesen	522	80	12

* Azon települések száma ahol a lélekszám alapján kötelező lenne bölcsődét működtetni, de nincs.

Forrás: Katonáné (2008). Non-profit és magán intézmények nélkül!

6. ábra A települések intézményi ellátottsága, 2007

Jelmagyarázat: piros: mindkettő van, rózsaszín: csak óvoda, fehér: nincs egyik sem.

Forrás: KSH önkormányzati adatbázis

A bölcsődék többsége jóval a kapacitásai felett fogad be gyerekeket, a kistelepülések esetében is (ahol pedig az óvodák kihasználtsága alacsony). A főváros kivételével a városokban a legnagyobb a zsúfoltság.

**10. táblázat: Óvodák és bölcsődék kihasználtsága településtípus szerint, 2007
(beiratott gyerek/férőhely)**

	Óvodák	Bölcsődék
Budapest	0.95	1.18
Megyeszékhely	0.96	1.38
Város és 10 ezer feletti község	1.01	1.34
1-10 ezer fő közötti község	0.90	1.28
Ezer fő alatti község	0.77	1.10

Összességében a kapacitások hiánya a kistelepüléseken látszik leginkább égetőnek, ez azonban viszonylag kevés gyermeket érint. Míg az óvodai szolgáltatás megközelíti a teljes lefedettséget, a bölcsőde még a nagyobb településeken sem mindenhol elérhető, és ahol van, ott is zsúfolt.

5.8 A kapacitáshiány becslése a célok függvényében

Az alábbiakban a kapacitások bővítésének négy lehetséges forgatókönyvét vizsgáljuk, mindegyik esetben külön kezelve a 12-23, illetve a 24-35 hónapos gyermekek ellátását. Összesen tehát nyolc esetre végezzük el a számításokat.

A forgatókönyvek eltérnek a 2. fejezetben kijelölt három fő céltól. Egyrészt, viszonyítási pontként bevezetünk egy újabb célt: ez az első, legtágabban megfogalmazott célra szabott forgatókönyv lesz, amelyben minden gyerek számára biztosítani kell a hozzáférést. Másrészt, nem különböztetjük meg a nevelés célját, ez ugyanis célzásában hasonlít az inklúziós célhoz, és attól elsősorban a szolgáltatások tartalmában tér el, amelyet itt nem vizsgálunk. Végül, a költségvetési takarékoság célját ezúttal külön is megjelenítjük a negyedik forgatókönyvben.

A négy forgatókönyv a következő:

- Cél a női emancipáció elősegítése: minden kisgyermekes anyának lehetővé tenni a munkavállalást gyermeke napközbeni felügyeletének biztosításával. Sem iskolázottság, sem településméret szerint nincs célzás.
- Cél a társadalmi befogadás és a hátrányos helyzetű gyermekek nevelésének, korai fejlesztésének biztosítása. Az ellátást elsősorban az iskolázatlan anyák gyermekei számára kell biztosítani, akiknek az otthoni környezet kevésbé nyújt megfelelő fejlesztést.
- Cél a női foglalkoztatás növelése a leginkább foglalkoztatható anyák gyermekeinek biztosított ellátással. Az anya iskolázottsága, várható keresete és a helyi munkakereslet szerint kell célozni a kapacitás bővítését.
- Cél a gyors eredmények elérése a ráfordítások koncentráálásával: itt a női foglalkoztatás emelése a cél az ellátási kapacitás legolcsóbban elérhető bővítésével. Olyan gyermekek elhelyezése a cél, akiknek az anyja jól foglalkoztatható, és ráadásul olyan településen – jellemzően városban - laknak, ahol olcsón lehet bővíteni a férőhelyeket (például van óvoda és sok a kisgyerek).

Az alábbiakban az előző részben bemutatott meglévő férőhely-kapacitási adatok felhasználásával kiszámítjuk a túlkereslet nagyságát és területi megoszlását a fenti forgatókönyvek, korcsoportok és hipotetikus részvételi arányok által meghatározott esetekre.

A fenti forgatókönyvek szerinti kapacitás-hiányhoz az anyák és gyerekek különböző jellemzőire is szükségünk lesz, így az alábbi számításokban a KSH Mikrocenzus egyéni szintű, 2005. évi adatait használtuk, feltételezve, hogy a népesség lakhely és iskolázottság szerinti eloszlása néhány év alatt nem változik jelentősen, így a becslések a következő évekre is érvényesek.

A kisgyermekes családok 87 százalékában egy 0-2 éves gyermeket nevelnek, további 11 százalékuk nevel két 0-2 éves gyermeket, 1 százalékuk pedig hármat. A legalább egy betöltött 2 éves korú gyermeket nevelő anyák mintegy 10 százalékának van egy másik, egy évesnél kisebb gyermeke. Ezért, bár a becslések alapvetően az anyák adataira épülnek, ahol szükséges, korrigálunk az általuk nevelt gyermekek számával (részleteket lásd Függelék F3).

A következő lépésben kiválasztjuk az egyes forgatókönyvekben megjelölt szempontok szerint az érintett anyákat: az egyes csoportokba eső emberek számát a Mikrocenzus adataira támaszkodva kapjuk, demográfiai jellemzők alapján a KSH által kalibrált súlyokkal való felszorzással.

Az első forgatókönyvben minden anya és 1-2 éves (12-34 hónapos) gyermek szerepel. A második forgatókönyvben a hátrányos helyzetű gyerekeket annak alapján választjuk ki, hogy melyikük édesanyjának nincs legalább érettségije. A harmadik és negyedik forgatókönyvben a jól foglalkoztatható anyákat két módszer alapján azonosítjuk. Először egyszerűen, az iskolázottság alapján (jól foglalkoztatható, ha diplomás), másodsor egy olyan ökonometriai modell alapján, amely több személyes jellemzőjüket (életkor, a családi állapot, vagy a lakóhely munkapiaci helyzete, stb.) is figyelembe veszi. A negyedik forgatókönyv a harmadik leszűkítése a nagyobb településekre, ahol kisebb költséggel lehet a kapacitásokat bővíteni.

A 11. táblázatban összegeztük a négy forgatókönyv szerint szükséges összes kapacitást, azaz azoknak a gyerekeknek a számát, akik számára bölcsődei ellátást kell biztosítani, a jelenleg is bölcsődéekkel együtt. A táblázat utolsó oszlopa a célcsoportba tartozó gyerekek létszámát (100%), a többi oszlop a célcsoport 40-60 százalékos elhelyezéséhez szükséges férőhelyek számát mutatja.

**11. táblázat: Az egyes forgatókönyvekben elhelyezendő 3 év alatti gyermekek
összlétszáma**

	Az intézménybe járó gyermekek tervezett aránya		
Betöltött életkorok	40%	60%	100%
1. forgatókönyv: mindenki			
1-2 éves	68435	102652	171086
2 éves	31556	47334	78890
2. forgatókönyv: hátrányos helyzetű és fejlesztendő gyerekek			
1-2 éves	32251	48376	80627
2 éves	16337	24506	40843
3.a. forgatókönyv: foglalkoztatható anyák (iskolázottság szerint)			
1-2 éves	12884	19325	32209
2 éves	5892	8837	14729
3.b. forgatókönyv: foglalkoztatható anyák (foglalkoztatási esély szerint)			
1-2 éves	52319	78479	130798
2 éves	26208	39313	65521

Forrás: saját számítás adminisztratív népességi adatok alapján, korrigálva a 0 és 0-1 éves testvérek hatásával. Megjegyzés: a 2. és 3. forgatókönyv létszámai nem adják ki az összes létszámot, mivel a középfokú végzettségű anyákat egyik sem tartalmazza.

Nincs olyan részletes adatunk, amelyből kiderülne, hogy a fenti célcsoportok ma milyen arányban kerülnek ténylegesen bölcsődébe. A számított igények és a meglévő kapacitások összevetését ezért úgy értelmezhetjük, hogy az ellátás hozzáférési szabályainak teljes átalakítása esetén jelzik a hiányzó férőhelyeket (mintha minden mai bölcsődést újra kellene jelentkeztetni, az új célok szerint).

A számítások a 2007. évi férőhely adatok alapján készültek, amikor 24 934 bölcsődei férőhely működött az országban – azaz alig ezerrel kevesebb, mint most. A kapacitáshiány az egyes forgatókönyvekben az alábbiak szerint alakul.

12. táblázat: Kapacitáshiány* az egyes forgatókönyvekben

	Az intézménybe járó gyermekek aránya		
Betöltött életkorok	40%	60%	100%
1. forgatókönyv: mindenki			
1-2 év	43501	77718	146152
2 év	6622	22400	53956
2. forgatókönyv: hátrányos helyzetű és fejlesztendő gyerekek			
1-2 év	7317	23442	55693
2 év	-8597	-428	15909
3.a. forgatókönyv: foglalkoztatható anyák (iskolázottság szerint)			
1-2 év	-12050	-5609	7275
2 év	-19042	-16097	-10205
3.b. forgatókönyv: foglalkoztatható anyák (foglalkoztatási esély szerint)			
1-2 év	27385	53545	105864
2 év	1274	14379	43980

Forrás: saját számítás adminisztratív népességi adatok alapján, korrigálva a 0 és 0-1 éves testvérek hatásával (Mikrocenzus).

Megjegyzés: *Az adott csoportba tartozó gyerekek számából kivonva a meglévő férőhelyek számát.

13. táblázat: A 2 évet betöltött gyermekek lakóhely szerinti megoszlása

Településtípus	1. mindenki	2. anya képzetlen	3.a. anya diplomás	3.b. anya jól foglalkoztatható
Budapest	11984	2180	3519	9151
Megyeszékhely	13278	6741	3734	13508
Város és 10 ezer feletti község	26348	14332	4944	22136
1-10 ezer fő közötti község	21227	13534	2359	16676
Ezer fő alatti község	6052	4056	173	4050
Együtt	78890	40843	14729	65521

Forrás: saját számítás adminisztratív népességi adatok alapján, korrigálva a 0 és 0-1 éves testvérek hatásával (Mikrocenzus).

14. táblázat: Kapacitáshiány csak a 2 évet betöltött gyermekek figyelembevételével

Településtípus	1. mindenki	2. anya képzetlen	3.a. anya diplomás	3.b. anya jól foglalkoztatható
Budapest	3625	-6179	-4840	1876
Megyeszékhely	5788	-749	-3756	6808
Város és 10 ezer feletti község	18190	6174	-3214	15109
1-10 ezer fő közötti község	20322	12629	1454	16452
Ezer fő alatti község	6030	4034	151	3735
Együtt	53956	15909	-10205	43980

Forrás: Saját számítás adminisztratív népességi adatok alapján, korrigálva a 0 és 0-1 éves testvérek hatásával (Mikrocenzus).

Megjegyzés: A 4. forgatókönyv kapacitáshiányát nem becsültük meg külön: ez a a 3.a.-b. forgatókönyvben a 10 ezer fő feletti településekre számított hiánnyal közelíthető.

Látható, hogy az egyes forgatókönyvek nagyon eltérő bővítési stratégiát vonnak maguk után. Az inklúciónak adott prioritás a községekben igényel nagyobb a kapacitásokat, a női foglalkoztatásnak adott prioritás pedig a nagyobb városokban. A meglévő kapacitások célzott felhasználása is csak legfeljebb a két évet betöltött gyerekek 40-60 százalékának elhelyezésére lenne elegendő. Az inklúziós-nevelési forgatókönyv szerint minimálisan másfél-kétszeres kapacitásbővítésre lenne szükség ahhoz, hogy minden két évesnél idősebb rászoruló gyermek megkapja a megfelelő ellátást. A foglalkoztatási esélyeket tekintve pedig egy ennél nagyobb bővítés sem lenne indokolatlan.

6 JAVASLATOK A SZOLGÁLTATÁSI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSÁNAK IRÁNYÁRA

A jelenlegi magyar helyzet fent bemutatása és a nemzetközi jó gyakorlatok alapján az alábbiakban olyan intézkedési javaslatokat, irányokat fogalmazunk meg, amelyek a fenti közpolitikai célhármas elérését segíthetik – azaz, a gyermekmegőrzési ellátórendszer bővítésén keresztül a foglalkoztatás növelését, a minél hatékonyabb gyerekkori fejlesztést és nevelést, valamint az integrálást és felzárkóztatást. Mindezeket a költségvetést átrendező, újabb közösségi források bevonását nem igénylő módon. Ezen a ponton javaslataink nem kodifikációra kész koncepciók, hanem irányok, melyek mindegyikét részletes hatástanulmányokkal kell alátámasztani.

Úgy véljük, hogy akármelyik fejlett országbeli rendszert is tekintjük kívánatos mintaképnek, a költséges és alacsony munkaerőpiaci részvétellel járó jelenlegi magyar helyzetben lehet olyan változtatásokat találni, melyek révén úgy szolgálhatjuk egyik vagy másik célt, hogy ahhoz nem kell a többi oltárán áldozatot hoznunk. Látni fogjuk, hogy több, általunk javasolt intézkedés jól illeszkedik a kormányzat által már elindított folyamathoz: egyrésztől, a családi napközi és más alternatív megoldások, mint szülők számára releváns választási lehetőség kiterjesztéséhez; másrésztől a pénzbeli ellátások munka-barátabbá tételéhez. Javaslatainkat a különböző eszközök hatásmechanizmusa szerinti csoportosításban mutatjuk be.

6.1 Központi kormányzás

Kormányzati koherencia javítása: felelősség egy kézben

- a tárca- és hatóságközi feladatok jobb összehangolása, a kormányzati és partnerségi együttműködés érdemi javítása
- esetlegesen, a központi kormányzati felelősség egy kézbe adása (oktatási minisztérium)

Több ország példája azt mutatta, hogy ha a terület elsőrendű közpolitikai fontosságot kap, még egy akkor is, ha a tárca- és hatóságközi együttműködésnek igen fejlett a kultúrája, a politika végül szerencsésnek találta a területet egy minisztériumhoz (alapvetően az oktatási minisztériumhoz) rendelni. A korábban tárgyalt svéd példa mellett, más skandináv országok, Izland, Új-Zéland, Szlovénia, Spanyolország és az Egyesült Királyság is egy minisztérium alá rendelte az országos szintű kompetenciákat az elmúlt egy évtizedben. A kormányzati irányítás koherenciájának fontosságát az OECD ajánlásai külön kiemelik (OECD 2006).

Mik a jelei annak, hogy Magyarországon is megfontolandó lenne a szektor szabályozásáért, igazgatásáért való felelőségek újragondolása?

A létesítés, működtetés feltételeinek – mint láttuk, nemzetközi összehasonlításban szigorú – előírásalmaza részben abból fakad, hogy az Egészségügyi Minisztériumhoz tartozó OTH-ÁNTSz közegészségügyi szempontú előírásainak megfogalmazásakor nem jelenik meg az a megfontolás, hogy elvárásaik mennyivel drágítják meg a működést és így mennyiben riaszthatják el az önkormányzatot vagy más potenciális fenntartókat attól, hogy új intézményeket hozzanak létre.

A három évnél fiatalabb gyermekekre vonatkozó nevelési jellegű célok megfogalmazásának világtrendje fényében az is felmerül, hogy a bölcsődei és az óvodai szféra viszonylag szigorú szétválasztása – ami, ha nem is egyedülálló a világban, de messzemenően nem általános gyakorlat – összefügg azzal, hogy az óvodák az OKM, a bölcsődék az SzMM kompetenciájába tartoznak. Márpedig azok a három év alatti gyerekeket érintő változtatások, amelyek eredményeképp a gyermekek sikeresebben illeszkednek be az óvodába, könnyebben megszületnek

egy olyan felállásban, ahol a két területért ugyanaz felel.

A brit példa Sure Start példája rámutat arra is, hogy a sikeres kisgyermekkorai integráció egyik kulcsa a kisgyermekkel foglalkozó önkormányzati, gyermekvédelmi, szociális munkás, védőnői, bölcsőde- és óvodapedagógusi intézményrendszerek közötti rugalmas együttműködés.

Elismerendő, hogy számos kormányzati kezdeményezés indult meg az elmúlt időszakban, melyek a tárcaközi és a kormányzati-civil-szakmai partnerségi együttműködések erősödését sugallják (lásd szoros partnerségi egyeztetések során véglegesített útmutató a családi napközik működéséről, vonatkozó közegészségügyi előírások enyhítése, integrált óvoda és bölcsőde alapprogram tervezetének kialakítása). Ez a jó irány, és hitelesen mutatja a szakpolitika-alkotás és végrehajtás gyakorlatában erősödő mindennapi, érdemi együttműködést.

Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy az ilyen, viszonylag jelentős költségvetési súllyal bíró területre vonatkozó kormányzati kompetenciák átrendezése önmagában is társadalmi költséggel jár. Hatásköri villongások robbanhatnak ki, a miniszterek közti politikai konfliktusok lángolhatnak fel, és a keretek átalakulásával a munka akár hónapokig leállhat. Mindezek fényében, úgy véljük, ha a javítások inkrementálisak maradnak, a tárcaközi együttműködés erősítése lehet a megfelelő célkitűzés. Ha és amikor azonban a koragyermekkorai nevelés és fejlesztés, akár egy, a munkaerőpiaci részvételre vagy a társadalmi befogadásra koncentráló program részeként és komoly politikai célként bekerül egy kormány legfontosabb teendői közé – megfontolandó a szektorért viselt felelősség egy tárcánál való összpontosítása.

Tény-alapú szakpolitika-alkotás: bevonás, monitoring, értékelés

- kormányzati működés hatékonyságának javítása
- a szakpolitikai monitoring kereteinek fejlesztése, rendszeres és nyilvános értékeléseken/ hatásvizsgálatokon alapuló döntéshozatali gyakorlat kialakítása
- szakmai és civil partnerek érdemi bevonása

Magyarországon általában is érdemes lenne fejleszteni a kormányzat döntés-előkészítési, stratégia-alkotási, végrehajtási és monitoring kapacitásait és mechanizmusait. A kormányzati működés alacsony hatékonysága a magyar versenyképesség egyik leggyengébb pontja.

Ha sikerülne a tény-alapú szakpolitika-alkotás legjobb gyakorlatai felé elmozdulni, az általában is a politikai célokat biztosabban, sikeresebben és hatékonyabban megvalósító szakpolitika-alkotási folyamatokat eredményezhetne. Ha egy szakpolitikai területen sikeresnek gondolt szakpolitikai szabályozási rezsim a hozzánk hasonló és a fejlett országok döntő többségében használatban van, kicsi kockázattal jár, ha mi is adoptáljuk. Csakhogy láttuk, ezen a területen igen nagy az országok közötti heterogenitás, ezért ez az út felelősen nem járható tény-alapú döntés-előkészítés és hatásvizsgálatok nélkül.

Egy másik fontos változtatási irány a szakpolitika-alkotással kapcsolatban az érintettek és szervezeteik alkalmas módon való bevonása a döntés-előkészítésbe és a végrehajtásba.

Különösen fontos lenne, hogy a kisgyermekkorai ellátások átrendezésekor ne pusztán a döntés-előkészítők szubjektív vélekedésére, ideológiai előfeltételezéseire, hanem a lehető legtöbb releváns adatra, értékelésre, tanulmányra, nemzetközi tapasztalatra épüljenek az intézkedések. Ha nincsenek információink arról, hogy az intézmények létrehozását, az ahhoz szükséges források megpályázását a potenciális fenntartók milyen megfontolásból választják vagy épp mellőzik; ha nem tudjuk, mely szülők milyen ellátási formát milyen megfontolásból választanak - legfeljebb irányokat tudunk vázolni, de nem tudunk kvantitatív hatásokat becsülni. Ugyanígy, ha nem tudjuk felmérni, a kisgyermekről való melyik gondoskodási forma milyen hosszú távú társadalmi hatást hoz, a teljesen más társadalmi feltételek között született nem-

zetközi számításokra vagyunk utalva. Az OECD (2006) ajánlások különösen kiemelik az alapos monitoring fontosságát a kisgyermekkorai ellátások fejlesztésével kapcsolatban.

Fokozatosság az ütemezésben

- intézkedések időzítésének összehangolása, közép- és hosszú távú stratégiai megközelítés

A jelenlegi rendszert érdemben átalakító bármely intézkedést több évre elosztva, fokozatosan célszerű bevezetni. Ezt az erős alkotmányossági korlátok mellett az is szükségessé teszi, hogy az intézkedések hatásai nehezen kiszámíthatóak és rendkívül hosszú távra szóljanak. Elegendő, hogy a hirtelen bevezetett reform hatására a családok jelentős hányada néhány évvel előre hozza vagy késleltesse a gyermekvállalást, és máris olyan demográfiai hullám keletkezett, amely évtizedekre költséges kilengéseket okoz a gyermekellátási, oktatási intézmények és a nyugdíjrendszer finanszírozásában.

6.2 Kínálati oldal – szabályozási ösztönzők

Adminisztratív terhek csökkentése

- a koragyermekkorai ellátások létesítéséhez kötődő adminisztratív jellegű költségek csökkentése, az engedélyeztetés költségeinek csökkentése (egyablakos ügyintézés bevezetése, csatolandó hivatalos dokumentumok felülvizsgálata, szakhatósági vélemények feltételeinek enyhítése – különösen tekintettel az ÁNTSZ és az építésügyi hatóság által előírt kritériumokra)
- a szolgáltatók adminisztratív jellegű kötelezettségekből adódó működési költségeinek csökkentése (nyilvántartási, jelentési kötelezettségek felülvizsgálata)

Egy holland szakértői becslés alapján Magyarországon a vállalkozásokat terhelő adminisztratív terhek a hazai GDP 6,8 százalékára rúgnak, ami több mint kétszer annyi, mint a 3,3 százalékos cseh arány (Kox 2005).

A magyar kormányzat - az EU tagállamok között 24.-ként - 2008 decemberében nemzeti célkitűzésként jelölte meg, hogy 2012-re 25 százalékkal csökkenti az adminisztratív terheket. Ennek fényében a magyar kormányzat prioritásként kellene, hogy kezeljen minden olyan területet, ahol jelentős megtakarítások eszközölhetők források megvonása nélkül. A nemzeti célkitűzés eléréséhez a bölcsődéket és különösen a családi napköziket érintő munkavédelmi, statisztikai, közegészségügyi, és egyéb adatszolgáltatási előírások racionalizálása is hozzájárulhat.

Amikor a teljesen informális szolgáltatáshoz képest a családi napközi megalapítását mérlegeli egy vállalkozási tapasztalattal talán egyáltalán nem rendelkező személy, ezek a terhek időigényüknél és elriasztó jellegüknél fogva is jelentős korlátozó tényezőként jelentkezhetnek.

Engedélyezés és működési feltételek egyszerűsítése - minimum legyen valóban minimum

- a területre vonatkozó jogszabály anyag átvilágítása és deregulációja (engedélyezési feltételek és működtetési előírások egyszerűsítése)
- engedélyeztetési és működtetési előírások szakmailag indokolható minimumának felülvizsgálata (gondozó-gyermek arány csökkentése, szakmai képzettségi előírások lazítása)

Azokat az engedélyezési feltételeket, melyek jelentős költségtöbbletet jelentenek, és elsősorban nem elemi biztonsági kritériumokkal, hanem a szolgáltatás minőségének garanciáival kapcsolatosak, radikálisan lazítani kell. Ezzel párhuzamosan viszont meg kell teremteni a mi-

nőstés és minőség-ellenőrzés olyan átlátható mechanizmusát, ami jelzést ad a szülőknek és a finanszírozónak azokról a minőségi dimenziókról, melyek kikerülnek az engedélyezés feltételei közül (erről bővebben - lásd alább). Hogy konkrétan mit tartalmazzanak és mit ne az új, valóban minimumot jelentő engedélyeztetési kritériumok, arra véleményünk szerint interjúk és költségelemzések után egy, (potenciális új) fenntartókat, szülőszervezeteket és nemzetközi szakértőket is bevonó bizottságnak kellene javaslatot tenni.

A nemzetközi összehasonlítás azt mutatta, hogy a családi napközikre előírt 2:7 maximális gondozó-gyermek arány számos fejlett ország (pl. Svédország és számos ausztrál tartomány) előírásánál szigorúbb (lásd Függelék F5 táblázat). Hazai szakértői vélemény szerint is, ez az arány komoly akadály lehet a családi napközik rentábilis működtetésének. Korintus (2001) azokról a családi napközikkal kapcsolatos korai, anekdotikus tapasztalatairól számol be, melyek szerint majdnem mindenhol legalább 10-12 gyerek van. Szerinte előfordul, hogy férj-felelőség, ketten kiváltják a vállalkozói engedélyt, vagy két vállalkozó egy helyen oldja meg a gyermekek ellátását. A jelenlegi szabályozás ilyen megkerülése azért elgondolkasztató, mert ebben a gyakorlatban egy üzleti, racionális megfontolás tükröződik: egyébként a családi napközik nem tudnak annyi pénzt keresni, hogy működőképesek legyenek.

Szintén felülvizsgálandó lenne a családi napköziben foglalkoztatott gondozók számára előírt negyvenórás tanfolyami részvétel kötelezettsége (lásd SZMM-SZMI 2009). Ezt helyettesíthetné egy, a tananyagból letett vizsga követelménye. Azok a családi napközi-működtetők, akiknek már megvannak a szükséges ismereteik, így öt teljes munkanapnál jóval kevesebb időt kényserülnének az alapítás során feleslegesen feláldozni.

A hazai bölcsődék és különösen a családi napközik létrehozásához és működtetéséhez kapcsolódó előírások nemzetközi összehasonlításban kifejezetten szigorúnak számítanak. Az OECD nemzetközi összehasonlítása alapján azt találjuk, hogy a bölcsődék esetében Belgiummal és Svédországgal holtversenyben a magyar előírások a legszigorúbbak. Családi napközik esetén a második legszigorúbb a magyar feltételrendszer (lásd 5.3. alfejezet 6. táblázat).

Vajon mi magyarázza ezt a harminc jogszabállyal (lásd Függelék F1) körülbástyázott hazai szigor? Az a feltételezésünk, hogy e szigor nyilvánvaló társadalmi előnyeivel szemben hátrányai eddig nem kerültek kellő súllyal figyelembe vételre.

Mik az ilyen szigor előnyei? A szabályozás nagy része nyilvánvalóan nem öncélú, nem is pusztán a számon kérhetőséget garantáló, könyvelés jellegű, hanem egyrészt a gyermeket védi (pl. közegészségügyi, építésügyi és tűzvédelmi szabályok), másrészt az egy gyermekre jutó gondozói figyelmet igyekszik maximalizálni (egy gondozóra eső maximum gyermekszám és maximum csoportnagyság). Továbbá, a gondozói szolgáltatások minőségét igyekszik magas szinten garantálni (pl. szakszemélyzetre részletesen előírt minimum képzettségi szintek).

De mi van a mérleg másik serpenyőjében? Minél nehezebb és költségesebb eleget tenni az engedélyezéssel kapcsolatos elvárásoknak, annál kevesebb szolgáltató fog úgy dönteni, új bölcsődét vagy családi napközit hoz létre. Itt nem csak egy családi napközi indítását mérlegelő munkanélküli anyára, sőt nem is csak egy bölcsőde létrehozását mérlegelő önkormányzatra, vagy éppen non-profit szervezetre/egyházra gondolunk, hanem azoknak az üzleti vállalkozásoknak, cégeknek a döntéseire is, melyek bölcsődét hozhatnának létre vagy járulhatnak hozzá meglévő intézmények célzott bővítéséhez.

Magyarországon a különböző ellátási típusok költségei igen eltérnek. Ugyancsak jelentős szórást mutat a családok fizetőképes kereslete és az önkormányzatok kiegészítő intézménytámogatásra fordítható kerete is. Ez minden egyes, az állami normatívában korlátozottan részesülő intézmény esetében külön kihívást jelent (lásd családi napközi, non-profit bölcsőde, stb.). Tehát, ha az intézmény-fenntartási előírásokból fakadó terheket sikerül egyszerűsíteni, és

a működési költségeket lejjebb srófolni, új szolgáltatók jelenhetnek meg az extenzív határon a szektorban. A családi napközik esetén a szigorú szabályozás egyik lehetséges következménye, hogy a napközi teljesen szabályozatlan, adózatlan és informális keretben jön létre és működik.

Úgy véljük, ezek a szempontok egyrészt a fent már hivatkozott szétszabdalt kormányzati/ szabályozási felelősség miatt nem kaptak eddig kellő súlyt, másrészt ezek elhanyagolása talán örökség is abból a korszakból, amikor az állam (és az állami vállalatok) az egyedüli intézményfenntartók voltak. Ezekkel a közvetett ösztönzési hatásokkal egyáltalán nem kellett számolni.

Végül javaslataink a központi kormányzati szervek szabályozására, az országosan hatályos törvényekre és rendeletekre vonatkoznak, melyeket ma értelemszerűen nem lazíthatnak önkormányzati rendeletek akkor sem, ha az azok által támasztott feltételek költségvonzatai helyben oda vezetnek, hogy nem lesz bölcsőde vagy családi napközi. Az általunk javasolt minimumszabályozás viszont lehetne olyan keretszabály, amelynél az önkormányzatok rendelettel szigorúbb feltételeket is szabhatnának – minden esetben a helyi feltételekhez és (keresleti/ szülői) igényekhez igazítva.

Bevonással/ partnerségben jöjjön létre egy minősítő-rendszer

- egy nyilvános, a szülőkkel és a szakmai szervezetekkel együtt, partnerségben és nyílt konzultációs folyamat során kialakított több-fokozatú minősítési rendszer bevezetése

A minősítési rendszer kiinduló pontját a bölcsődéket ma is minőségellenőrző hatóságok, illetve a módszertani intézmények meglévő munkája képezheti. Az új minősítő rendszer egyaránt vonatkozhat a bölcsődére és a családi napközire is. Ez azért lenne szerencsés, hogy finomodjon az a feltételezés, mely szerint a bölcsőde pedagógiailag is értékes, míg a családi napközi pusztán gyermekmegőrző szolgáltatásokat nyújt. Kiderülhessen, hogy van családi napközi, ahol képzett pedagógus elmélyült figyelemmel foglalkozik néhány gyermekkel, és van olyan bölcsőde is, amelynek szakmai teljesítménye kívánivalót hagy maga után. A széles körben, legnagyobb hozzáférést biztosító minősítő rendszerek (lásd mindenki számára elérhető felületen és módon nyilvánosságra hozott minősítések) hozzájárulhatnak a szolgáltatási minőség általános emelkedéséhez.

A javasolt többfokozatú minősítési rendszer az alábbi funkciókat látná el:

- Ösztönözné az intézményeket a minőségi fejlesztésre.
- Segítené a szülőknek megalapozottan választani a különböző intézmények között.
- Ha a rendszer kiépült és elfogadottá vált, alapja lehet egy szektor-semleges önkormányzati intézményfinanszírozási rendszernek. Az önkormányzat nem bölcsődének vagy napközinek, hanem legalább háromcsillagos intézményeknek ítélné meg kiegészítő hozzájárulást.
- Ha a fent javasolt regisztráció-könnyítést egy ilyen rendszer bevezetése kísérhetné, az megkönnyítené annak elfogadtatását is.

A koragyermekkor ellátás minősége rendkívül fontos. A fejlesztés/nevelés és a társadalmi befogadás záloga: a képzett, jól fizetett, kellő számban és elkötelezetten dolgozó pedagógusok és gondozók állománya, valamint a megfelelő helyszínen, a szülőkkel kiépített bizalmon és együttműködésen alapuló szakmai munka. Hogy mennyire állnak közel vagy távol ettől az ideáltól a hazai intézmények, azt nehéz felmérni – de nem lehetetlen, mint ahogy a Delaware állambeli példa és egy sor másik ország (pl. Ausztrália) akkreditációs és minősítési rendszere jól illusztrálja.

Különböző értékrendszerekből, hagyományokból, pedagógiai nézetrendszerekből más-más prioritások fakadhatnak. A szülői elégedettségéből, a pedagógusok számából és végzettségéből és azokból a dimenziókból, amelyeket más fejlett ország akkreditációs rendszerei

használnak, az érintettekkel együttműködve mégis fel lehet, és javaslatunk szerint kell is állítani egy olyan akkreditációs ügynökséget/ bizottságot, mely csillagokkal vagy pontokkal értékeli az intézmények munkáját. A szülők és a dolgozók bevonása a minőségellenőrzésbe ma már azokban az országokban is (pl. Anglia, Belgium, Portugália) egyre inkább elfogadott gyakorlat (lásd a 4. fejezetben leírt jó gyakorlatokat), melyek megtartották a központosított tanfelügyelet intézményeit.

A létrejövő minősítési rendszernek csak annyiban kell egydimenziósnak lennie, amennyiben támogatási döntések alapozódnak rá, különben nagyon is elképzelhető, az amerikai akkreditáció mechanizmusához hasonlatosan, több dimenzió külön-külön pontozása. Ezekből akár különböző súlyokkal különböző szereplők különböző rangsorokat is előállíthatnak.

Rugalmasabb nyitvatartási szabályok

- ellátó intézmények, főként önkormányzati bölcsődék gyermekmegőrző szolgáltatásának rugalmasabb kialakítása (első körben mintaprojektek kezdeményezése)

Megfontolandó lenne annak felmérése és legalább mintaprojekt jellegű kipróbálása, mennyire könnyíthetné meg a munkába állást, ha rugalmasabbá válna a bölcsődék nyitvatartási ideje, és nagyobb rugalmassággal választhatnák meg a szülők, hogy hány napra, hány órára és mikor bízzák gyermeküket a bölcsődére.

Ma a kevés helyre elsősorban azokat veszik fel, akiknek heti öt napos, teljes munkaidős ellátásra van szükségük. Ráadásul a túlszűfoltás és így a személyzet túlterheltsége oda vezet, hogy épp a rugalmasságot biztosító szolgáltatásokat fogják vissza (Korintus 2008).

A Mini Sure start program egyik fő tanulsága, hogy a meglévő intézmények szolgáltatásának, a gyermekfelügyelet idejének rugalmasabbá tétele kicsiny költséggel jelentős társadalmi hasznot tud hozni.

A szabályozási változások azonban csak a lehetőségét képesek e téren megteremteni, az önkormányzati bölcsődék viselkedését csak a piacbővülés és -tisztulás lenne képes tartósan megváltoztatni. Ha növekedne a kínálat, valószínűleg az ellátók és szolgáltatásaik is rugalmasabbá válnának. Ha enyhülne a mai, várólistákban megfigyelhető elosztási ('adagolási') probléma, az önkormányzati intézmények is jobban rá lennének szorítva, hogy a szülők igényeihez igazodjanak, nehogy máshová írassák gyermekeiket.

6.3 Kínálati oldal – intézmények kiterjesztése

- Az önkormányzati tulajdonú intézmények számának bővítése, új bölcsődék, integrált óvodák, családi napközik létesítésének ösztönzése kifejezetten koragyerekkori ellátásokra célzott központi költségvetési támogatásokkal.

Mint a négy forgatókönyv szerinti vizsgálatunk (lásd 5.8. alfejezet) kimutatta, a döntéshozói választás a kapacitás bővítés céljai között eltérő stratégiákat von maga után. A befogadásnak/ kora gyermekkori nevelésnek (2. forgatókönyv) adott prioritás a községekben igényel nagyobb kapacitás-fejlesztést, a női foglalkoztatásnak (3.-4. forgatókönyv) adott hangsúly pedig a városokban.

Amennyiben a költségvetési támogatások elosztása továbbra is pályázati rendszerben folyik, érdemes lenne az itt javasolt célzasi irányokat szem előtt tartani a támogatási konstrukciók kialakítása során, a pályázati kiírások és/vagy a bírálati szempontok ilyen irányú finomításával.

Az is megfontolható, hogy mintaprojekt jelleggel az EU SAKA programok pályázati kiírásai

(lásd TIOP, GOP) keretében teszteljük a döntéshozók az üzleti szektor intézmény-alapítási és – fejlesztési hajlandóságát – például vállalati bölcsőde vagy napközi létrehozásának célzott támogatása formájában ugyancsak a fentebb taglalt célzott támogatási kritériumok (pályázat kiválasztási kritériumok) mentén.

A nemzetközi kitekintésben láthattuk, hogy az ellátási szektor extenzív növekedése szinte mindenhol a vonatkozó állami kiadások koncentrált és célzott felhasználása mellett ment végbe. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a jelenlegi kapacitáshiány enyhítésének szükséges, ám nem elégséges eszköze az állami fejlesztési források hatékony és célzott felhasználása. Az ellátások kínálati oldalán alkalmazott direkt fejlesztési támogatásokat célszerű az igénybevevők/szülők választásain keresztül megjelenő, az ellátások kereslet-vezérelt kiépítésének eszközeivel összhangban kidolgozni (lásd keresleti oldal – pénzügyi ösztönzői alább).

6.4 Kínálati oldal - pénzügyi ösztönzők (társ-finanszírozási eszközök)

- központi (kölségvetési) normatíva elosztásának átalakítása: fenntartó-semleges és
- minősítéstől függő normatíva bevezetése

A működési költségekhez való hozzájárulásként értelmezendő központi költségvetési normatíva igen megkülönböztetően kezeli ma Magyarországon a különböző intézmény-típusokat: egyértelműen előnyben részesíti a helyi önkormányzatok által fenntartott bölcsődéket (teljes normatíva), és megkülönbözteti az egyházi (67,9%), illetve a nem-állami fenntartó által működtetett intézményeket és a családi napköziket (30%). Mérlegelendő a normatíva fenntartó szerinti differenciálásának megszüntetése – figyelembe véve a keresleti oldalon alkalmazott, szülőknek juttatott pénzügyi eszközök kínálat-élénkítő hatását is (ez utóbbiról bővebben – lásd következő javaslat).

A fentebb javasolt minősítési (értékelési) rendszer kialakítását követően kivitelezhető lenne egy olyan normatíva rendszer bevezetése, mely egy minimum költségvetési normatívából és ezt meghaladóan az adott intézmény minőségi besorolásától függő, kiegészítő elemekből állna. A minimum költségvetési normatíva minden, engedéllyel rendelkező intézménynek járna, míg a ráépülő normatíva összege arányosan nőne az intézmény minősítésétől függően.

A nem-állami fenntartók között az őket működtető intézmény szerinti különbségtétel nem csak alkotmányos szempontból tűnik aggályosnak, de ösztönzési szempontból is: a mostani rendszerben az alapítványi bölcsőde hiába javítja munkáját, hiába vesz fel magasan képzett pedagógust, vásárol játékokat, hosszabbítja meg nyitvatartását, nem kaphat annyit, mint az egyházi bölcsőde.

A fejlett országokban működnek olyan ösztönzők, melyek célzott fejlesztési pályázatokkal, adókedvezménnyel és –jótételekkel az anyákat alkalmazó cégeket/vállalatokat teszik érdekeltté abban, hogy fenntartóként megjelenjenek a gyermekjóléti szolgáltatások piacán. A magyar szabályozási környezetben ez kevésbé látszik célszerűnek, tekintve, hogy az adórendszer már most is túl sok szakpolitikai célt szolgál, a meglévő kedvezmények ma is túlságosan bonyolulttá teszik.

6.5 Keresleti-oldal – pénzügyi ösztönzők

- gyesre költött költségvetési források áttérítése szabadon felhasználható, gyermekellátási utalványokra
- szülői hozzájárulás átláthatóvá tétele és növelése

- hátrányos helyzetű szülők nagyobb támogatása

Javaslatunk lényege egy olyan átrendezés, amely a szülőknek ma még járó pénzbeli támogatást egy rugalmasabb, a gyermekellátó intézmények kereslet-oldali finanszírozó eszközévé változtatná át. Ez az átalakítás úgy bővíti az ellátórendszert, hogy nem szorítja ki a szegényeket és az integrációra szorulókat és nem jelent kezelhetetlen további terhet a költségvetésnek. Hogyan lehetséges mindez egyszerre?

- A mostani központi normatívákhoz nem nyúlva engedélyezzük, hogy azok az intézmények, amelyek ma még nem tehetik (különösen az önkormányzati bölcsődék) az étkezési hozzájárulással együtt annyi hozzájárulást szedhessenek a szülőktől, amennyi ma a gyes havi összege.

Tehát gyermekenként havonta az eddigi étkezési hozzájárulással (átlagban 6000 forint) együtt legfeljebb 28500 forintot. Ezt a szülők gyermekellátási utalvánnyal is kiegyenlíthetik. Ez az összeg az átlagos bölcsődei kiadások (2007. évi MÁK adatok alapján számolt 112000Ft/hó) közel 20 százaléka, jelenlegi étkezési hozzájárulással együtt 25 százaléka. Feltéve a központi és fenntartói támogatás szintjének változatlanóságát, mindez egyúttal az intézmények folyó forrásainak jelentős emelkedését is jelentené, egyúttal az európai átlaghoz közelítve a szülők formális hozzájárulását.

- A gyermek egy éves kora után ma már munka mellett is járó gyes-t a gyermek két éves kora felett intézményes koragyermekkorai ellátás igénybe vételére jogosító gyermekellátási utalványok formájában lehetne csak megkapni.

Az intézményes koragyermekkorai ellátás itt akkreditált napközbeni gyermekellátást jelent, beleértve minden ellátástípust (lásd pl. családi napközi, házi gyermekfelügyelet, napközi, játszóház, stb.). Az utalványok ésszerű határok között időben is szabadon allokálhatóak lennének. Megjegyzendő: ezt komoly jog- és jövedelem-megvonásként fogják megélni a családok, különösen, ha az addig (kvázi) ingyenes bölcsődét kell kifizetni belőle.

- A veszélyeztetett, társadalmi befogadásra szoruló kör (pl. halmozottan hátrányos helyzetű vagy speciális nevelési igényű gyermekek családjai) számára központi költségvetésből további ösztönzést kell biztosítani a célcsoportra és a személyre szabott munkaerőpiaci eszközökkel és a szociális segélyezés olyan átalakításával, amely lehetővé teszi, hogy munkába állás esetén hosszabb ideig és nagyobb arányban járjon tovább a segély.
- Természetesen senki nem tilthatja meg, hogy az önkormányzat saját döntése alapján az önrészt vagy annak egy részét, akár rászorultság- vagy méltányossági alapon átvállalja (lásd norvég kedvezmény-rendszer példája).

Külön figyelmet kell fordítani arra, hogy az utalvány-rendszerekkel (pl. étkezési, üdülési utalvány) együtt járó költséges működési-kiadásokat és járadékvadászatot a hazai és nemzetközi tapasztalatok felhasználásával a minimumra szorítsuk.

A pénzbeli transzferek és a szolgáltatások arányának átszabása segítené a nők munkaerőpiaci részvételének növelését. A bölcsőde- és családi napközi-finanszírozást bővíteni és a gyes-gyed járandóságot csökkenteni külön-külön politikailag igen nehéz feladat. Akármekkora kínálat-oldali forrásokat is szán a költségvetés az intézményrendszer fejlesztésére (ha ugyan szán), a kereslet-oldali transzferek átalakítását/csökkentését mindenképp veszteségképp élik meg a kedvezményezetttek. (Lásd a harmadik évben járó gyes elvételére irányuló mostani kormányzati kezdeményezés fogadtatását).

Magyarországon ma a bölcsődei alapszolgáltatásért a fenntartó nem kérhet pénzt a szülőktől. Ez még a gazdag és fejlett nyugat-európai országokban sincs így. A korábban bemutatott nemzetközi példák alapján elmondható, hogy a szülők viselik az intézményi költségek 13-35%-át (lásd Függelék F5 táblázat). A szülői részesedés aránya még a skandináv országokban is igen

magas (lásd norvég átlag 22 %, svéd 13%, dán 20-30%). Az igen korlátozó magyar szabályozást anekdoták szerint a kiegészítő szolgáltatásért kért térítésekkel való keresztfinanszírozás révén helyenként nálunk is megkerülik. Mindenesetre a törvényes előírások szerinti, étkezésért kérhető térítési díj messze elmarad még a nemzetközi szinten átlagos, 20%-os szülői hozzájárulás mértékétől is.

Továbbá, a jelenleg alkalmazott támogatási instrumentumok nem érvényesítenek számos ösztönzőt, mely az ellátások bővítésére, a szolgáltatások minőségének fejlesztésére sarkallná a szereplőket (önkormányzatokat, non-profit ellátókat, szülőket), nem támogatják az ellátásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést sem, ugyanakkor nem ösztönzik a szülőket az ellátások igénybe vételére (a munkába állásra) sem.

Mivel a szülőktől nem kérhet pénzt, az állami normatíva és a valódi költségek különbségét teljes egészében a fenntartónak kell állnia. Ez a folyamatos teher számos olyan potenciális fenntartót (önkormányzatot/magánvállalkozást) elriaszthat a bölcsőderendszer kiterjesztésétől, akik, ha a családi napközik működtetőihez hasonlóan kérhetnének pénzt szolgáltatásaikért, talán már belevágnának a bölcsődefejlesztésbe.

Ugyanez a szabályozás több helyütt túlkeresletet, várólistát hoz létre. Ha nem tételezünk fel korrupciót, akkor ez oda vezet, hogy a legelőrelátóbb, leghamarabb feliratkozó szülők gyermekei jutnak be a bölcsődébe. Mivel ilyen esetben a szülő van kiszolgáltatva a bölcsődének, és nem fordítva, nem várhatjuk, hogy a bölcsőde a szülők kedvét keresse igényeikhez való rugalmas alkalmazkodás (például rugalmas nyitva tartás) révén.

A jelenlegi rendszer előnye, hogy csökkentheti a szegények kiszorulását a szolgáltatásból és így nem a nagyobb jövedelműek kiváltsága az önkormányzati bölcsőde (amit azonban felülírhat a várólista szubjektív kezelése, valamint a magasabb jövedelműek tájékozottsága).

Milyen előnyökkel jár javaslatunk?

- Maga az önrész megjelenése és az, hogy az utalványokat családi napközibe vagy magánbölcsődébe is lehetne vinni, úgy véljük, a szülők igényeinek intenzívebb keresésére ösztönzi majd a fenntartókat.
- Rugalmasabb döntési feltételeket nyújt a család-munkahely célokat összehangolni kívánó szülők (anyák és apák) számára.
- Lényegesen vonzóbbá teszi a fenntartóknak a bölcsődék működtetését, így ösztönzi őket a kínálat bővítésére.
- Megnöveli az új ellátók és szolgáltatók (pl. családi napközik) keresletét – azaz fenntartósemleges támogatási formaként érvényesül.
- Az, hogy az önköltségnek felső határt szabunk, és a munkába visszatérő szülő annyi utalványhoz jut, amennyi a bölcsődei önrész; valamint az, hogy az intézkedés nyomán a kínálat lényeges bővülésére számítunk, enyhítheti a változtatásokkal szembeni társadalmi ellenállást, és azt, hogy a szülők a változtatást jelentős új teherként éljék meg.
- A felső határ és a segélyezés átalakítása a pénzbeli önrész dacára is megakadályozhatja, hogy az alacsony jövedelműek és hátrányos helyzetűek kiszoruljanak az ellátásokból.
- Lehetővé válhat, hogy a munkaadó is vállaljon társfinanszírozó önrészt azzal, hogy maga is hozzájárul (akár utalványokkal) a szülői költségekhez.
- Végül az, hogy a javaslatban nincs külön jövedelemfüggő elem, megakadályozza egy új rászorultsági elvű, munkavállalás ellen ösztönző költséges mechanizmus bevezetését.

Itt fontos megemlíteni a finanszírozási javaslatok kapcsolódását az új minősítési rendszerhez. Távlatilag a fenntartó és intézménytípus szerint ma önkényesen megállapított önkormányzati

és költségvetési támogatásokat egységesen az intézmény – a szolgáltatás minőségén alapuló – minősítéséhez javasoltuk igazítani. A nyilvános minősítések azonban a szülők intézményválasztását is eredményesen orientálhatják.

6.6 Szakpolitikák koherenciája

A bölcsődei kapacitások bővítése ösztönzést ad a munkavállalásra, mivel csökkenti a munkavállalás (a gyermek elhelyezéséből fakadó) költségét, azaz növeli a munkavállalás nettó hozamát (kereset – költségek). Ahhoz azonban, hogy ez a női foglalkoztatás érdemi emelkedésében is megjelenjen, más területeken is enyhíteni kell a munkavállalást akadályozó korlátokat, oldani a szűk keresztmetszeteket. Ezek a szakpolitikai intézkedések a munkakínálatot, a munkaerő iránti keresletet, a munkapiac rugalmasságát, illetve a társadalmi – kulturális mintákat és attitűdöket is érintik.

Keresleti oldal – munkaadók döntéseit befolyásoló szakpolitikák és intézkedések

- bérköltségek, béreket terhelő adók és járulékok
- kisgyermekes anyáknak kötelezően biztosítandó, a munkáltatót közvetlenül (szabadságolás, táppénz) és közvetve (gyed, gyes, gyet, szabadság) terhelő juttatások
- munkahelyi képzések jól célzott támogatása, LLL/ készségfejlesztés ösztönzése

Kínálati oldal – a szülői választást befolyásoló szakpolitikák

Adó/ szociálpolitika

- adó-kedvezmények. ill. családtámogatás a munkába állás ösztönzésére
- szociális segélyezés helyett munkába állás ösztönzése
- gyermekellátási szolgáltatások igénybevételének személyre szabott támogatása
- szociális szolgáltatások és támogatások, valamint a gyermekgondozási és -nevelési szolgáltatások és támogatások összehangolása
- biztos kezdet és hasonló programok (szülővé válás segítése, szülőklubok, felkészítés)
- érintett szakemberek képzése (nőgyógyász, védőnő, gyerek- és házi orvos, szociális munkás)
- szülői szabadság ('parental leave'), apai jogok, időtartam, szabadságolás szabályozása
- aktív munkaerőpiaci eszközök kínálata, elérhetősége, célzása, eredményessége

Gyermekellátási és – gondozási intézmények és szolgáltatások fejlesztése: minőség és rugalmasság

- munkaidő-beosztással szinkronizált gyermekellátási szolgáltatások
- minőségbiztosítási előírások és ellenőrzés, szakemberképzés
- finanszírozás és ellátás rugalmassága, ösztönzés a szolgáltatásokra

Munkapiaci és árupiaci szabályozás

Bérszabályozás, munkajog

- családbarát munkahelyeket ösztönző, rugalmas munkaerőpiaci szabályozás: részmunkaidős, rugalmas munkaidős foglalkoztatási formák ösztönzése, szabályozásának egyszerűsítése
- minimálbér szabályozás

Áru- és szolgáltatások piacai

- minőségi és utas-barát helyközi és városi közlekedési szolgáltatások
- kapcsolódó szolgáltatások (pl. gyermekgondozási és háztartási szolgáltatások) rugalmas és piacbarát keretszabályozása : alacsony belépési korlátok, ár-verseny élénkítése
- kereskedelmi szolgáltatások nyitvatartási idejének rugalmas szabályozása
- általában véve, a szolgáltatások piacainak rugalmas szabályozása

Társadalmi-kulturális normák és attitűdök

- iskolai nevelés a férfi és női szerepekről
- női esélyegyenlőség politikák, kormányzati kommunikáció
- reklámszabályozás
- információk az intézményi ellátás előnyeiről, de legalábbis arról, hogy nem tesz kárt a gyerekében az az anya, aki dolgozni jár
- kihasználni a kommunikációban is, hogy a részmunkával (és talán az otthoni munkával) szemben sokkal megengedőbb a közvélemény

7 HATÁSOK

Ebben a fejezetben a javasolt intézkedések várható hatásait mutatjuk be a kormányzati célok: a munkába állást megkönnyítő gyermekmegőrző szolgáltatások bővítése, a kora gyerekkori nevelés, a befogadás, illetve egyéb kormányzati célok (pl. hatékonyság) tekintetében. Mivel a javaslatok irányokat jelölnek ki és nem határoznak meg konkrét összegeket az intézkedésekhez rendelt forrásokra, a hatások esetében is csak irányokat és nagyságrendeket mutatunk be. A foglalkoztatást illetően meg tudjuk határozni, hogy a kapacitások adott mértékű növelésének mekkora a hozama, a kora gyerekkori nevelés és a befogadás erősödését még ilyen közelítéssel sem tudjuk meghatározni. Ehhez idő- és forrásigényes kutatásokra lenne szükség.

A következő táblázatban együtt mutatjuk be a javaslatok hatásait, ezután a foglalkoztatási és költségvetési hatásokat ismertetjük részletesebben.

15. Táblázat Az intézkedési javaslatok célja, működési mechanizmusa és hatásai

Javaslat	Mi a fő cél?	Bevezetés időtávja	Foglalkoztatás	Fejlesztés	Befogadás
1. Kormányzati felelősség egy kézben	koherencia és hatékonyság	2-3 év	+	++	++
2. Bevonás, monitoring, értékelés	hatékonyság	1-4 év	+	+	+
3. Fokozatosság	szinergiákra építés és mellékhatások enyhítése	-	fertilitás igazodása egyenletes, anya és gyermek jólétét csökkentő hatások enyhébbek		
4. Adminisztratív terhek csökkentése	gyerm.megőrzés kínálat növelése (foglalkoztatás)	1-3 év	+		+
5. Engedélyezési és működési feltételek egyszerűsítése	gyerm.megőrzési kínálat növelése (foglalkoztatás)	1-3 év	+	-	+
6. Minősítő rendszer partnerségben	fejlesztés/nevelés	2-4 év	+	++	++
7. Rugalmasabb szolgáltatások	gyerm.megőrzési kínálat bővítése (foglalkoztatás)	1-4 év	++	+	++
8. Építési/fejlesztési pályázatok bővítése és célzása	hatékonyság	1-2 év	+	+	++
9. Fenntartó-semleges normatíva	gyerm.megőrzési kínálat növelése	1 év	+		+
10. Ellátás minőségétől függő normatíva	fejlesztés/nevelés	2-4 év	+	++	++
11. Szülői hozzájárulás növelése	gyerm.megőrzési kínálat növelése	1-2 év	+	+	-
12. Gyes helyett utalvány	gyerm.megőrzési kínálat (foglalkoztatás)	1-4 év	+		+
13. Hhh szülők nagyobb támogatása	befogadás	1 év	+	+	++

7.1 A kapacitásbővítés hatása a női foglalkoztatásra

A kisgyermekes anyák nagy többsége előbb-utóbb visszatér a munkapiacra. A 2005. évi Mikrocenzus adatai azt mutatják, hogy a 3 év alatti gyereket nevelők alig 10 százaléka dolgozik, de a legalább 2 éves gyermeket nevelő anyáknak már a 20 százaléka. A nagyobb gyermeket nevelő anyák 60-70 százaléka dolgozik (45-55 százaléka, ha a legkisebb gyermek még nem iskolás).

Nem az a kérdés tehát, hogy találnak-e munkát a gyesről visszatérő anyák, hanem a visszatérés időzítése.

16. táblázat: A 2 évet betöltött gyermeket nevelő, jól foglalkoztatható anyák lakóhely szerinti megoszlása az egyes forgatókönyvekben

Településtípus	2. anya képzetlen	3.b. anya jól foglalkoztatható
Budapest	1460	8819
Megyeszékhely	3602	11253
Város és 10 ezer feletti község	6641	17201
1-10 ezer fő közötti község	6189	11804
Ezer fő alatti község	2309	3034
Együtt	20201	52111

Forrás: saját számítás adminisztratív népességi adatok alapján, korrigálva a 0 és 0-1 éves testvérek hatásával (Mikrocenzus).

Számításaink szerint még a legrosszabb foglalkoztatási esélyű, képzetlen anyák esetében is jóval magasabb az elvileg munkaképes anyák száma, mint a meglévő ellátási kapacitás. A meglévő közel 28000 férőhely (bölcsőde és családi napközi együtt) 100 százalékos, célzott növelése sem lenne túlzás abban az értelemben, hogy a gyermekek elhelyezése valóban foglalkoztatható anyák számára adna lehetőséget, hogy visszatérjenek a munkapiacra.

A női foglalkoztatás alakulását azonban a munkaerő kereslete is befolyásolja. Önmagában a kínálat emelkedése csak akkor növeli a foglalkoztatást, ha az új belépők valamivel alacsonyabb bérek mellett vállalnak munkát, vagy ha közben más intézkedések (például a járulékok és adók, vagy a minimálbér reálértékének csökkenése) hatására csökkennek a bérköltségek és ez által nő a munkakereslet is. Két-három év alatt megvalósított, 50 százalékos (14 ezer férőhelyes) kapacitás-bővítést feltételezve, a teljes bérköltség adóterhének 3 százalékpontos csökkentése biztosíthatná a munkakereslet megfelelő alkalmazkodását.¹³

7.2 Költségvetési hatások

Becslésünk szerint a javaslatok együttes nettó költségvetési hatása rövid (1-2 éves) távon legfeljebb 10-15 Mrd forintos kiadás növekedést jelentene, közép (3-5 éves) és hosszú (6-15 éves) távon pedig évi több 10 Mrd forintos bevétel növekedést, a foglalkoztatás bővülése, a gyerekek értelmi fejlődése és a társadalmi befogadás erősödése, illetve ezek közvetett hatásai (iskolázottság javulása, egészségügyi kiadások csökkenése, stb.) révén.

Az alábbi táblázatban az egy anyára jutó egy havi állami kiadást hasonlítjuk össze a ma érvényes (és jellemzően nem munka mellett igényelt) gyes, illetve a javasolt, részben a munkába állás esetén igényelhető utalvánnyal finanszírozott gyermekellátás esetében. A számításokban a 2 éves gyermeket nevelő anyák 2008. évi havi 122 ezer forintos átlagos bruttó keresetét vettük alapul.¹⁴ Mivel a javasolt utalvány csak munkába állás esetén igényelhető, ez esetben az

13 Feltételezve, hogy a kereslet növekedésének fele nők számára teremt munkahelyeket, és a keresleti rugalmasság -0.2 és -0.4 % között mozog (Kertesi és Köllő 2003 alapján).

14 A becslés a KSH HKF 2005. évi Mikrocenzusa alapján készült. A számításunk szerint az anyák legjobban iskolázott 40 %-ának várható keresete havi bruttó 173 ezer forint, a legrosszabb 40 % esetében 76 ezer forint.

anya keresetéből származó adó- és járulékbévételek nagyrészt ellensúlyozzák a bölcsődei férőhely működéséből származó költségvetési többletkiadásokat. A jelenlegi gyeshez képest a teljes államháztartást tekintve kis mértékben, a központi költségvetést tekintve jelentősen javul az egyenleg.

17. táblázat Egy főre jutó központi és önkormányzati kiadások és bevételek gyes és utalvány esetén, 2008. évi árakon, ezer forint/hó

Javaslat	Mai gyes, bölcsőde és munkavállalás nélkül	Javasolt utalvány, munkavállalással
a. gyes	-28,5	0
b. gyes utáni tb befizetés (30%)	-8,6	0
c. utalvány	0	-28,5
d. bölcsőde/csana normatíva*	0	-47
e. önkormányzati kiegészítés*	0	-63
f. anyák eü ellátása (11%+1950)	-5	-5
g. anya bruttó keresete utáni tb és szja (55%)	0	67
h. anya fogyasztás-növekedésének áfája (25%)	0	10
i. szülői hozzájárulás	0	34,5
Nettó összes állami kiadás (a+c+d+e+f-g-h-i)	-33,5	-32,0
Ebből központi kiadás (a+c+d+f-g-h)	-33,5	-3,5

* Feltételezve, hogy a családi napközis férőhelyek aránya 5-ről 10 %-ra nő és a szabályozás könnyítése révén 10 %-kal csökkennek a fenntartási költségek.

A napközbeni ellátás bővítését célzó intézkedések (kivéve a férőhely-létesítő beruházásokat) hatása ezért már rövid távon is pozitív, középtávon pedig mindenképpen az. A hatások nagyságrendjét a következő táblázatban mutatjuk be. A 2009-es költségvetésben a szülői szabadság támogatására (tgyás és gyed) 130 Mrd, a gyesre közel 60 Mrd, a bölcsődék központi normatívájára 14 Mrd forint az előirányzat. Az önkormányzati finanszírozással együtt tehát a kisgyerekkori ellátásokra fordított állami kiadás együttesen (családi pótlék nélkül) meghaladja a 210 Mrd forintot. Ebből kiindulva úgy véljük, hogy a hatékonyság javulását célzó intézkedések óvatos becsléssel is meghaladhatják a 2 Mrd forintot, azaz a kiadások 1 százalékát. A foglalkoztatási szint emelkedését célzó javaslatok középtávú hatása ennél egy nagyságrenddel nagyobb: ezek esetében ugyanis többféle és egymást erősítő hatás is érvényesül: egyfelől a bővülő foglalkoztatást növeli az adóbevételeket, lehetővé teszi az adó kulcsok csökkentését, ez serkenti a növekedést. Másfelől a szegénység csökkenése javítja az életesélyeket, növeli a jövőbeni termelékenységet, és csökkenti az egészségügyi és szociális kiadásokat. A nevelés és az integráció rövid távon költségesebb, hosszú távon azonban közvetett hatásai révén a foglalkoztatáshoz hasonló módon és nagyságrendben javítja a költségvetés pozícióját.

18. táblázat A javasolt intézkedések költségvetési hatása rövid és hosszabb távon

Javaslat	Rövid-távon	Közép és hosszú-távon
1. Kormányzati felelősség egy kézben	kis negatív	közepes pozitív
2. Bevonás, monitoring, értékelés	kis negatív	közepes pozitív
3. Fokozatosság	0	nagy pozitív
4. Admin terhek csökkentése	kis negatív	közepes pozitív
5. Eng. és műk. Feltételek egyszerűsítése	kis negatív	nagy pozitív
6. Minősítő rendszer partnerségben	kis negatív	nagy pozitív
7. Rugalmasabb szolgáltatások	kis negatív	nagy pozitív
8. Építési/fejlesztési pályázatok bővítése és célzása	közepes negatív	nagy pozitív
9. Fenntartó-semleges normatíva	közepes negatív	közepes negatív
10. Ellátás minőségétől függő normatíva	kis negatív	közepes pozitív
11. Szülői hozzájárulás növelése	kis negatív	közepes pozitív
12. Gyes helyett utalvány	kis negatív	közepes pozitív
13. Hhh anyák nagyobb támogatása	közepes negatív	közepes pozitív

Megjegyzés: a negatív tételek a költségvetési hiányt növelik (kiadásokat növelik vagy a bevételeket csökkentik), a pozitív tételek a hiányt csökkentik (kiadásokat csökkentik, bevételeket növelik). A *kis* tételek legfeljebb 1 Mrd forintos nagyságrendűek, a *közepesek* nem haladják meg a 10 Mrd forintot, míg a *nagyok* néhány 10 Mrd forintot is elérhetnek. Csak a nagyságrendet jelezzük – becsléseket erről nem készítettünk.

8 STAKE-HOLDER ELEMZÉS

A fenti javaslatok megvalósítása nem légüres térben, hanem az érintett szereplők ('stakeholderek') érdekeinek hálójában kell, hogy történjen. Alább először egy általános ellenőrző listát adunk - azaz felsoroljuk azokat a szereplőket és társadalmi, szakmai, civil szervezetek és csoportok reakcióit, melyekkel számot kell vetni a változtatások során. Ezt követően fő javaslatainkhoz egyenként vázoljuk, milyen taktikával sikerülhet elfogadtatni azokat. Az alábbiak természetesen csak gondolatébresztőnek és iránymutatónak számíthatnak, nem helyettesítik a részletes, a pillanathoz igazított társadalmi egyeztetési és kommunikációs terveket.

8.1 Stake-holderek

Kormányzati kezdeményezések kritikus pontja lehet az érintett társadalmi, szakmai, civil csoportok bevonása mind az intézkedések megalapozása és kidolgozása, mind a végrehajtása során. Az érintett szereplők támogatásának megnyerése, ellenállásuk leszerelése és semlegesítése a szakpolitika-alkotó és döntéshozó sikerének egyik záloga. A megfelelő érvrendszer, az intézkedések bevezetésének ütemezése, megfontolt és odafigyelő kommunikáció az érintett szereplőkkel nagyban hozzájárul a kormányzati beavatkozások eredményességéhez.

Az alábbi listában teljességre törekszünk, de vastagon szedve kiemeljük azokat a csoportokat, melyek érdekeit különösen érintik az általunk javasolt változtatások, illetve amelyek társadalmi-politikai befolyása elég jelentős lehet egy ilyen átalakítás során és ezért indokolt, hogy a kormányzat külön figyelemmel és proaktívan kezelje reakcióikat:

- A szülők: a megfigyelhető jövedelem, a bölcsődébe adás használdozat-költsége, a pénzbeli transzferre való ráutaltság és a mostani bölcsődéztetési lehetőségeik szerint vizsgálva azonosítandók a már megszerveződött csoportok (pl. egyházi/vallásos, **szervezett nagycsaládos** v. roma **szülők**, közepes és alacsony jövedelmű csoportok).
- A szülők munkáltatói legális vagy illegális, korábbi, jelenlegi vagy jövőbeli bontásban.
- A mai és a jövőbeni potenciális intézményfenntartók: szektor (**önkormányzat**, egyház, non-profit, for-profit), típus (bölcsőde, családi napközi, alternatív ellátók, óvoda), ellátási helyzet (potenciális piacuk különböző árazási struktúrák melletti kereslet lefedettsége) szerinti bontásban.
- A közvetlenül **érintett intézmények** és szakmai szervezeteik **jelenlegi** és potenciális **dolgozói** végzettség, szervezettség, munkaerőpiaci alternatívák szerinti bontásban.
- A közvetlenül érintett intézmények dolgozóinak szakmai (tovább)képzését bonyolító intézmények.
- A közvetlenül érintett intézmények beszállítói és a kisgyermekeknek nyújtott szolgáltatásban velük potenciálisan szinergikus viszonyt kialakító üzleti szektor (játékeszköz-gyártók, pelenkaforgalmazók, stb.).
- A transzferek szabályainak alakításában és lebonyolításában és az intézmények szabályozásában, akkreditálásában érintett **központi és helyi hivatalok és hatóságok** (SzMM, EüMin-ÁNTSz, ÖM, NFÜ, önkormányzati apparátusok, módszertani központok, akár: GVH).
- **Az önkormányzatok, mint (potenciális) (társ-) megrendelők:** anyagi helyzetük,

méretük, a helyiek demográfiai viszonyai szerinti bontásban.

- A közoktatás feljebbi szintjeinek (óvodák, iskolák) intézményeit működtetők, az ott dolgozók.
- A kisgyermek-ellátás más területein dolgozók (pl. védőnők, gyermekorvosok, gyermekekkel foglalkozó szociális, gyermekvédelmi és fejlesztő szakemberek) és szakmai szervezeteik, csoportjaik.
- A család és az állam kapcsolatával ideológiai okokból élénken foglalkozó szervezetek: **egyházak, pártok**, civil szervezetek.
- A család és az állami kapcsolatával a fentiekén túl általában foglalkozó társadalmi-politikai szervezetek, pl. szakszervezetek.

A következőkben a fő javaslataink elfogadtatásával kapcsolatos eszközöket és veszélyeket tárgyaljuk. Fontos azonban előrebecsíteni, hogy itt csak előlegezzük annak a nagyobb szabású (pl. a munkaerőpiaci részvételt központba állító) csomagnak a stake-holder vizsgálatát, mely csomag az általunk javasolt intézkedések részletes kidolgozása, hatástanulmányokkal való alátámasztását követően állítható össze. Egy átfogó intézkedés- csomag bevezetője például expliciten a munka becsületének visszaállítását, a szülők valódi választási helyzetbe hozását tehetné kommunikációs stratégiájának fő üzenetévé.

8.2 Fő javaslataink stake-holder elemzése

Kormányzás (felelősség egy kézben, tény-alapú szakpolitikai alkotás, fokozatosság)

A javaslat kommunikációja szempontjából fontos, hogy a terület felértékelődését, ne pedig a minisztériumok közötti (óhatatlanul felmerülő) huzakodást hangsúlyozzuk az átszervezéskor. Annak természetes időpontja a politikai ciklus elején, rendszeresen amúgy is bekövetkező, a minisztériumi struktúráról szóló országgyűlési és kormánydöntés.

A kormányzati irányítási és szabályozási kompetenciák átrendeződése ellen a 'vesztes' minisztérium(ok) szakértői gárdája és vezető tisztségviselői mindig küzdenek ugyan, de amikor új kormány alakul és több ilyen kompetencia-döntést egyszerre hoz meg az új kormányfő, azt viszonylag könnyű elfogadtatni – feltéve, hogy az átalakítás rendező elve világos és jól kommunikált mind a közigazgatáson belül, mind a közigazgatáson kívül, a végrehajtás pedig jól menedzselte.

Engedélyezési és működtetési feltételek egyszerűsítése, adminisztratív terhek csökkentése

Ezek az intézkedések hitelesen és jó szándék által vezérelve egyrészt a családi napközit, bölcsődét alapítani szándékozó új szereplők, vállalkozók érdekeit kell, hogy szolgálják, másrészt pedig a már működő intézmények működési költségeinek közvetlen csökkentését. Amennyiben sikerül az intézkedést úgy kommunikálni, hogy annak célja a régi és a potenciálisan új intézmény-működtetők előtt épp úgy tornyosuló, gyakran életidegen akadályokat lebontani, kisebb valószínűséggel bukkannak majd fel olyan álláspontok, melyek ezeket a lépéseket, mint elfogadhatatlan, a szolgáltatási minőséget és a gyermekekre leselkedő veszélyt generáló intézkedéseket értelmeznék. Ebben segíthetnek a következő eszközök:

- Annak a mechanizmusnak a bemutatása, amely révén az intézkedés segíti, hogy a most

semmilyen hivatalos engedéllyel nem rendelkező 'zugbölcsödék' belépjenek az engedélyezett, ellenőrzött körbe.

- Annak a bemutatása, hogy ez az intézkedés hogyan tud hozzájárulni a családi napközik kínálatának növekedéséhez.
- A minősítő rendszer kidolgozásának egyidejű megkezdése, mely az érintett szereplők lehető legszélesebb körét bevonva mindenki számára világossá teszi, hogy a magas minőségi elvárásokat nem a belépési korlátba kell beépíteni.
- Annak bemutatása, hogy a megmaradt engedélyezési és működési kritériumok még mindig nem megengedőbbek, mint egy sor fejlett országban.
- Annak világos kommunikálása (és jogi eszközökkel való biztosítása), hogy az önkormányzat, ha kívánja, saját hatáskörében fenntarthassa a korábbi, szigorúbb engedélyezési feltételeket – ez egyben az intézkedésért viselt felelősség egy részét is az önkormányzatok felé tereli, ezáltal is erősítve a helyi szintű számonkérést.

Leginkább a családi napközikben versenytársat, a mai engedélyezési kritériumokban szakmai-minőségi garanciát látó bölcsőde-pedagógusok lehetnek ellenérdekeltek az intézkedésben. Velük a családi napközik működtetőit és a most intézményt hiába kereső szülőket lehet szembeállítani, illetve az egész szektor expanziójának a számukra közép távon munkaerőpiaci keresletet kínáló voltával lehet érvelni feléjük.

A másik ellenérdekelte csoport lehet azon szakhatóságok köre (pl. ÁNTSZ, gyámhatóság), melyek attól félhetnek, hogy ha a hozzájuk tartozó engedélyezési kritériumok lazítása után baleset, fertőzés, visszaélés kerül nyilvánosságra, amelyet a sajtó és más ellenérdekeltek az egyszerűsítéssel hoznak kapcsolatba, őket teszik majd felelőssé. Ezt a status quo fenntartására hajtó hivatali félelmet procedurális eszközökkel lehet enyhíteni. Ha az engedélyezés egyszerűsítésének részleteit egy, a miniszter által felkért szakértői bizottság dolgozza ki, ahol ott ülnek az érintett szakma független szakértői is, vagy a partnerségi egyeztetések nyilvánossága sérthetetlen, a szakhatóságok fenntartásai és aggályai rögzítésre kerülnek – számukra is később hivatkozható indokot nyújtanak. Erre jó példa a széles kormányzati és szakmai konzultációs folyamatban kidolgozott útmutató a családi napközik működtetésével kapcsolatban, mely számos ponton ésszerű kompromisszumokat hozott a működtetők, kormányzati szereplők és szakhatóságok érveinek és érdekeinek összűzésében (lásd ÁNTSZ előírások egyszerűsítése, Függelék F1 táblázat).

Fontos, hogy a magasabb fokozatok valódi védjeggyé, szignállá váljanak, olyan, arra is ható jelzésre, mint a szállodák, éttermek, gimnáziumok, egyetemek minősítése és rangsorai.

Minősítési rendszer partnerségben

Egy szakmailag hiteles, rugalmas, a különböző társadalmi célokat integráló minősítő rendszer elengedhetetlen az általunk javasolt finanszírozási változtatásokhoz, de rendkívül fontos a szülők informáltsága és tájékozódása szempontjából is.

Kidolgozásának részleteit a hazai szektorral kapcsolatban jártas magyar és külföldi kormányzati és nem-kormányzati szakértőkre kell bízni – olyanokra, akik rálátnak a nemzetközi jó gyakorlatokra, intézményi lehetőségekre, illetve kisgyermek-pedagógiai és pszichológiai szempontokat is érvényesíteni tudnak. A fő szempontokat/minősítési dimenziókat azonban egy, a társadalmi és szakmai partnereket is magába foglaló grémiumra lenne szerencsés bízni. Ebbe a felsőbb szintű testületbe lehetne bevonni azon társadalmi, civil és szakmai csoportok (egyházak, nagycsaládosok, alternatív pedagógiai megközelítéseket képviselő szakemberek,

önkormányzatok) delegáltjait, amelyek bizalmának megszerzése egy ilyen minősítő rendszer sikerének záloga.

Erősen megfontolandó, hogy a létrejövő rendszer többdimenziós legyen, hogy aztán a finanszírozási döntéshez a relatív súlyokat (pl. a gyermekmegőrzés biztonsága, a szülők bevonása és a motorikus fejlesztés milyensége között) regionális vagy akár önkormányzati szinten határozzák meg.

A magyar felsőoktatás akkreditációs rendszerének tanulsága, hogy egy ilyen minősítő rendszer könnyen a bennlevők újonnan megjelenőket kívül tartó/kiszorító kartelljének mechanizmusává válhat, ezért fontos, hogy a leendő rendszer dimenzióinak kialakítása külön váljon az engedélyezéstől és az engedélyezés tényleges kivitelezőitől.

A másik veszély, hogy a monopol minősítő(k) hajlamos(ak) lehet(nek) az alapos minősítés költségeit a jó minősítésre vágyó intézményekre terhelni. Szerencsés lenne ezért a minősítés, vagy legalább a rendszer bevezetésének egyszeri költségeit a központi költségvetésből állni (vö. EU fejlesztési források).

A minősítés beindulásakor elkerülhetetlen a vágyottnál alacsonyabb kategóriába sorolt intézményektől érkező panaszok áradata ('nem számolták bele a négyzetméterbe a teraszt', 'lehet, hogy a dadánknak nincs tanfolyami papírja, viszont PhD-je van pszichológiából'). Azt, hogy ezek a részben jogos kritikák ne diszkreditálják a rendszert, a panaszos visszajelzéseket, a rendszer továbbfejlesztésére irányuló kritikákat eleve becsatornázó mechanizmusokat kell kialakítani (pl. szülői értékelések beszámítása).

Tekintve, hogy a minősítésen közép távon súlyos százezrek múlhatnak (vö. minősítés-függő központi plusz normatíva), a minősítési rendszer kialakítása során csúcsosodhatnak ki az érdek-konfliktusok. A siker szempontjából kulcsfontosságú lesz a sorrendiség: először kell, hogy létrejöjjön egy, a szakma, szülők bizalmát széles körben bíró minősítési rendszer, és csak azután lehet a minősítéstől függővé tenni központi vagy önkormányzati támogatásokat.

Rugalmasabb szolgáltatások

Minden olyan változtatás, ami az örökölten szigorú intézményi és megszokottan merev működési kereteken túlmutat - legyen az nyári gyermekmegőrzés, játszóház, atipikus napközi vagy bármely más, alternatív szolgáltatás – szabályozatlanságával bizalmatlanságot kelt a kormányzati bürokráciában és a hagyományos intézményes „játzóteret” megszokott bölcsődei dolgozóknál.

Nagyon fontos, hogy az ilyen szolgáltatásokat (is) nyújtó kínálat-oldali szereplők is bekerüljenek az utalványokat elfogadó intézmények körébe. Így abban lehet bízni, hogy ha megnő a keresletük (a szabadon felhasználható utalványoknak köszönhetően) és az önkormányzati bölcsődékre ma nehezedő túlkereslet is enyhül, a már működő bölcsődék is nagyobb hangsúlyt fektetnek majd a szolgáltatásaik bővítésébe és fejlesztésébe. Fontos a szülők látens igényeinek érvényesítése, illetve hasznos a jó, sikeres gyakorlatok hamari bemutatása és terjesztése.

Építési és fejlesztési támogatások (pályázatok) célzása

A pályázati rendszerben szétosztott központi költségvetési források, azok pozitív hatásai alapján újrászabott felhasználása szinte minden, nem-kormányzati (szakmai és társadalmi)

szereplő számára észlelhető hatékonyság javulást eredményez. A pályázati feltételek, kritériumok és a kedvezményezettek kiválasztási szempontjainak felülvizsgálatát hatástanulmányokkal szükséges megalapozni. Ezek a kvantitatív elemzések az adóforintok célzott elköltésének konkrét, számadatokban megerősített eredményeivel tudnak szolgálni (plusz férőhelyen túl, várható foglalkoztatási többlet, várható humán tőke többlet, gyermekszegénység mértékének becsült csökkenése).

Természetesen, minden eddigi olyan kedvezményezett, aki nem a fejlesztési projektjének érdemi előnyei jogán remélt támogatást szerezni, illetve minden olyan köztisztviselő, aki a korábbi (nem jól célzott) programok kidolgozása és végrehajtása iránt volt felelős, ellenérdekelt lehet a múltbeli eredmények értékelésében, ezen hatásvizsgálatok eredményeinek nyilvánosságra hozatalában. Közép távon azonban a saját fejlesztéseik fenntarthatóságát, illetve szakmai reputációjuk növekedését remélhetik ezen szereplők is a mérhető és kimutatható eredményeket és hatásokat hozó támogatási programok kialakításában.

Fenntartó-semleges normatíva

Mint láttuk, ma a központi normatíva nehezen indokolható módon még a nem önkormányzati fenntartású intézmények között is igen különböző. Egy, az intézmény fenntartójának típusára (egyházi, alapítványi, vagy akár for-profit formában működő) nézve semlegesen elosztott normatíva ésszerű és igazságos, de a mostani helyzethez képest plusz források nélkül csak az egyházi intézmények kárára lehetne bevezetni. Tekintve, hogy ezen a területen a nem-önkormányzati szektor viszonylag kicsiny, és tekintve az egyházak jelentős közvetett véleményformáló szerepét a családpolitikában, annak ellenére hogy ez plusz költségvetési kiadásokkal jár (lásd a következő alfejezetet), a normatívát felfele, a ma az önkormányzatoknak járó szintre lenne tanácsos nivellálni.

Ahhoz, hogy az egyházak pártolják az átalakításokat, legalább ilyen fontos tudatosítani bennük, hogy a teljes körűen fenntartó-semleges, minőséget honoráló finanszírozási rendszerben, összességében az egyházaknak nem kevesebb, hanem lényegesen több lehetőségük nyílna a 0-3 éveseket is ellátó intézmények révén teljesíteni missziójukat.

Minősítéstől függő normatíva

Amikor felállt és elfogadottságot nyert a minősítési rendszer, kézenfekvő, hogy a minden engedélyezett szolgáltatónak járó alap normatíván túl az állam a minőséget is honorálja. Tekintve, hogy a minőség a szülői keresletre is hat és hogy a minősítő rendszert nem szerencsés nagy nyomás alá helyezni, a differenciálás ez első időben lehet viszonylag csekély.

Minden ilyen differenciálást a jobb intézményeket működtetők és ott dolgozók (vagy intézményük felminősítésében reménykedők) és az alacsonyabb minősítésű intézményekben érdekeltek között kell megvívni.

A huzakodó felek számára világossá kell tenni, hogy amikor a nem alapjogon járó keret elosztására tesznek javaslatot (egyenlő elosztás), vagy arra, hogy annak mekkora részét rendeljék a jobb minősítéshez, ugyanazt a szabott (központi költségvetésben fixen tartott) összeget osztogatják el vagy egyenlősdí alapján vagy a minősítés szerint – azaz nulla-összegű az elosztási játék. Az erre alkalmas módon összeállított konzultációs testület feladata a megállapodás létrehozása, melyet a minisztériumnak vagy a kormányzatnak csak szentesítenie kell.

Szülői hozzájárulás átláthatóvá tétele és növelése

A javaslat politikailag talán legérzékenyebb pontja az eddig *de jure* hangsúlyozottan térítésmentes önkormányzati bölcsőde kis mértékben való fizetősé tétele. Fontos előrebecsíteni, hogy a 2006-2008 időszak tapasztalata az, hogy az ilyen, szolgáltatások finanszírozását érdemalapú elosztásból piaci-alapú rendszerhez átsoroló intézkedések (pl. FER, vizitdíj) akkor is bombaként robbanhatnak és jelentős társadalmi ellenállást indíthatnak el, ha összegük csekély (vizitdíj) vagy az illető szektor nagy része már rég fizetős (tandíj). Épp ezért döntő fontosságú, hogy ennek kommunikációjára és elfogadtatására felkészüljön a kormányzat.

A kommunikáció középpontjába a kínálat kiterjesztését és az intézmények szülők felé való nyitottságának és velük szembeni rugalmasságának javítását lenne szerencsés állítani.

Akárcsak az engedélyeztetési kritériumoknál, itt is át lehet hárítani az önkormányzatokra az intézkedés ódiomának egy részét, rámutatva, hogy a plusz szülői befizetés az önkormányzati bölcsőde pénztárában jelenik meg, és így az önkormányzatot gazdagítja. Továbbá az önkormányzatok részben vagy teljes mértékben magukra vállalhatják a szülői önrészt – felismerve az ilyen beavatkozás helyi politikai előnyeit.

A várható ellenzőkkel, a most ingyen önkormányzati bölcsődéket használó szülőkkel szembe kell állítani azt a lényegesen több szülőt, aki kiszorult és az önrésznél sokkal drágábban talált megoldást.

Ha empirikusan meg lehetne mutatni (a régiós adatok erre utalnak, de további kutatást igényel), hogy a mostani évekkel korábban bejelentkező-adagoló rendszer eredményeképp az ingyenes bölcsőde hasznélvezői jellemzően a jobb módúak, akkor az intézkedés heves elutasításával az osztályirigységet is szembe lehetne állítani.

Ha a bevezetés előtti status quo a (javaslatunk szerinti) csak két éves korig járó gyes, akkor a harmadik évben immár utalvány formában juttatott támogatás, mint önrész helyettesítő/ kiegészítő forrás nagymértékben alkalmas a társadalmi és politikai ellenállás elhárítására. Ha nem, szerencsés lenne valamilyen, a munkába visszatérő kisgyerekeseknek jobb pozíciót teremtő változtatással kihúzni ennek a rendkívül fontos intézkedésnek a politikai méregfogát.

Gyes helyett utalvány

Az intézkedés elfogadottsága szempontjából döntő fontosságú, hogy mi lesz bevezetésekor a status quo: vajon a gyessel kapcsolatos, 2009 tavaszán az Országgyűlés által elfogadott, de a tanulmány lezárásakor a köztársasági elnök által visszaküldött intézkedések addigra legalább *de jure* megvalósulnak, vagy már most elbuknak.

Ha a kiindulási helyzet a két évre csökkentett gyes, akkor a harmadik évre járó gyes visszaadása, még ha utalványok formájában is, mint pozitív intézkedés különösebb ellenállás nélkül fogadtatható el.

Ha viszont marad a három éves gyes, a helyzet jóval nehezebb: a készpénz helyett utalvány formában nyújtott támogatás az érintettek azon részéről, aki kevesebbet tervezett kisgyermekére ellátására fordítani a segély összegénél, mint újból megkísérelt megvonás értelmezhető. A fő feladat megteremteni az utalványok elfogadásának lehetőségét és megmutatni, hogy a családok túlnyomó többsége számára ez a konverzió nem jelent hátrányt. Hátrányt jelent természetesen az ingyen bölcsőde finanszírozásában megjelenő önrész, de ezt

fent tárgyaltuk már.

Itt érdemes azt is felvetni, hogy, mint az étkezési utalványok és az üdülési csekkek megmutatták, az ilyen rendszernek jelentős tranzakciós, az utalvány-rendszert technikailag működtető költsége lehet, ezért jó előre az államkincstárral közösen szerencsés lenne megvizsgálni, hogy milyen megoldások mutatkoznak a bevezetés és működtetés tranzakciós költségeinek minimalizálására (pl. virtuális utalványok).

Az átalakítás fő ellenzői nyilván a gyermekeiket elvből otthon-nevelő családmodell hívei lesznek, akik pénz helyett így számukra értéktelennek tűnő utalványokhoz jutnak: a nagycsaládosok, esetleg az egyházak, illetve a család-párti jobboldali pártok. Azon kívül, hogy gondosan be kell mutatni, hogy az utalványok olyan új szolgáltatóknál (pl. alkalmi napközi, játszóház) is beválthatók, amelyeket ez a kör is igénybe vesz, ezt az ideológiailag motivált, hangos, de valószínűleg viszonylag szűk kört más pontokon is meg kell megpróbálni kompenzálni.

Halmozottan hátrányos helyzetű szülők nagyobb támogatása

Ahhoz, hogy a szülői pénzbeli hozzájárulás ne szorítsa ki a bölcsődékből épp azoknak a legrosszabb helyzetű családoknak a gyermekeit, akik a bölcsődéből talán a legtöbbet profitálhatnak (lásd gyermekfejlesztés terén vélhető hatások), az ő pluszköltségeiket mindenképp kompenzálni kell.

Egy ilyen intézkedés azonban lecsapódhat a 'kenyér-irigységre', kirekesztésre hajlamos szereplőkben, illetve az ő támogatásukra építő politikai erőkből úgy, mint egyes csoportoknak (pl. 'ingyenélők') más csoportok (pl. 'dolgos szegények') rovására nyújtott újabb, érdemtelen segély. Erre az objektív, számszerűen mérhető jogosultsági kritériumok kialakítása és ezek nyilvános publikálása és kommunikálása lehet a megfelelő kormányzati (elhárító) lépés.

Egy másik, politikailag kockázatosabb, az adott kormány ideológiájától erősen függő kommunikációs csapásirány lehet annak hangoztatása, hogy a gyermekek korai bölcsődei szocializációja növeli annak esélyét, hogy ő később a társadalom hasznos és hozzájáruló (produktív) tagjává váljon.

9 HIVATKOZÁSOK

- Alwin, D.F. és Thornton, A. (1984): Family origins and the schooling process: Early versus late influence of parental characteristics. *American Sociological Review*, 49, 784-802
- Andersson, G. (1999) 'Childbearing Trends in Sweden, 1961–1997', *European Journal of Population* 15: 1–24
- Andersson, G.; Duvander, A. and Hank, K. (2004), Do child-care characteristics influence continued child bearing in Sweden? *Journal of European social policy* 14(4) 407-418
- Apps, P. és Rees, R. (2001): Fertility, female labor supply and public policy, IZA Discussion Paper 409.
- Aust, A. és Arriba, A. (2004): Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990's: towards „activation“?, *ESPA Working Papers*, No. 345.
- Bálint Mónika és Köllő János (2007): Gyermeknevelési támogatások, megjelent: Fazekas K., Cseres-Gergely Zsombor és Scharle Ágota (szerk.) *Munkaerőpiaci Tükör*, MTA-KTI 2007.
- Barling, Julian; Fullagar, Clive; Marchl-Dingle, Jenifer (1988): Employment Commitment as a Moderator of the Maternal Employment Status/Child Behavior Relationship *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 9, No. 2 (Apr., 1988), pp. 113-122
- Bass László, Darvas Ágnes, Dögei Ilona, Ferge Zsuzsa, Tausz Katalin (2007): A szegénység és kirekesztés változása, 2001–2006, *Gyerekesély Füzetek* 3. Budapest 2007
- Bass László–Darvas Ágnes–Szomor Éva (2008): Gyermeknevelési szabadságok és gyermekintézmények, Mi a jó a gyermekeknek, mit szeretnének a szülők? MTA-KTI, kézirat
http://www.gyerekesely.hu/component/option,com_docman/task,doc_details/gid,215/Itemid,3/
- Baum, Charles, L. (2004): The Long-Term Effects of Early and Recent Maternal Employment on a Child's Academic Achievement. *Journal of Family Issues* 2004: 25;29 pp. 29-60
- Belsky, Jay (2006): Early child care and early child development: Major findings of the NICHD study of early child care Author: Belsky, Jay Source: *European Journal of Developmental Psychology*, Volume 3, Number 1, March 2006 , pp. 95-110(16)
- Belsky, Jay (1984): Two waves of day care research: Developmental effects and conditions of quality. Pp. 1-34 in. R. Ainslie (ed.) *The Child and the Day Care Setting*. New York: Praeger
- Belsky, Jay (1990): Parental and Nonparental Child Care and Children's Socioemotional Development: A Decade in Review *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 52, No. 4, Family Research in the 1980s: The Decade in Review (Nov., 1990), pp. 885-903
- Belsky, Jay and Eggebeen, David J. (1991): Early and Extensive Maternal Employment and Young Children's Socioemotional Development: Children of the National Longitudinal Survey of Youth *Journal of Marriage and the Family* 53,4 (November 1991): 1083-1098
- Benedek Dóra (2007): A szülés utáni munkába állás hatása a gyermek fejlődésére. Megjelent: Fazekas Károly–Cseres-Gergely Zsombor–Scharle Ágota (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*. MTA KTI-OFA, Budapest, 72-75. o.
- Bertelsman Stiftung (2009): International Reform Monitor: Social policy, labor market policy, industrial relations http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst_engl/hs.xsl/prj_54224.htm
- Blaskó Zsuzsa (2005): Dolgozzanak-e a nők? A magyar lakosság nemi szerepekkel kapcsolatos véleményének változásai, 1988, 1994, 2002 15, *Demográfia* 48. évfolyam 2-3. szám, 159-186.o.
- Blaskó Zsuzsa (2008): Does early maternal employment affect non-cognitive children outcomes? MTA-KTI Budapest Working papers 2008/5.
- Blaskó Zsuzsa (2005): Dolgozzanak-e a nők?: A magyar lakosság nemi szerepekkel kapcsolatos véleményének változásai, 1988, 1994, 2002. *Demográfia*, 2005/2-3. p. 259-287.
- Blaskó Zsuzsa (2006): Nők és férfiak – keresőmunka, házimunka, KSH NKI Kutatási jelentések 82. p. 110.
- Blau Francine, D. és Grossberg, Adam, T. (1992): Maternal Labour Supply and Children' Cognitive Development. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 74. No. 3. pp 474-481
- Cohen, B, P. Moss, P. Petrie and J. Wallace (2004): A New Deal for Children? Reforming Education and Care in England, Scotland and Sweden, Policy Press, England.
- Columbia Clearinghouse (2009): The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies: Comparative Child, Youth and Family Policies and Programs: Benefits and Services. Section

1.2. Early Childhood Education and Care. <http://www.childpolicyintl.org>

Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner and D.V. Masterov (2005): Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation, IZA Discussion Paper Series, No. 1575, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany, July.

Darvas Ágnes (2000): Utak vagy tévutak?A családtámogatások alakulása Közép-Kelet-Európában a rendszerváltás óta, PhD disszertáció, ELTE

Datta Gupta – Stratton (2008): Institutions, Social Norms, and Bargaining Power: An Analysis of Individual Leisure Time in Couple Households, Working Papers 0806, VCU School of Business, Department of Economics.

Del Boca, D. (2002) 'The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy', *Journal of Population Economics* 15: 549–73

EC (2005): Social agenda, COM (2005) 33 final, Brussels, 2005. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0033en01.pdf

EC (2008): Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for preschool-age children, COM (2008) 638, Brussels, 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0638:FIN:EN:PDF>

Eknes, K. G. 2000. Financing Early Childhood Education and Care in Norway. Prepared for the conference on Lifelong Learning as an Affordable Investment. Ottawa, December 2000.

EMCC (2009): European Monitoring Centre on Change. 2009. The childcare services sector – what future? http://www.eurofound.europa.eu/emcc/content/source/eu06014a.htm?p1=ef_publication&p2=null

Esping-Andersen, G. (1990): The three welfare worlds of welfare capitalism. Cambridge, Polity.

Esping-Andersen, G.(2008): Egy gyermekközpontú társadalmi beruházási stratégia, *Esély* 2008/5.

Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerick and J. Myles (2002): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Esping-Andersen, G. és Sarasa, S. (2002): The generational conflict reconsidered. *Journal of European Social Policy*, 2002, 12; 5-21

Esping-Andersen, Gøsta (2003): Women in the new welfare equilibrium, in: Auer, Peter, Bernand Gazier: *Future Of Work, Employment And Social Protection: The Dynamics Of Change And The Protection Of Workers*, ILO.

Eurofond (2009): *Foundation Findings - Childcare services in Europe*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Danmark.

<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0895.htm>

Falussy Béla (2004): *Az időfelhasználás metszetei. Új Mandátum Budapest 2004*

Fazekas Károly, Köllő János és Varga Júlia (szerk.) (2008): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*, MEH, Budapest

Ferrari, Tommy (2006): *Families, States and Labour Markets*, Edward Elgar Publishing 2006.

Fouquet A., A. Gauvin és M.-T. Letablier, (1999): Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l'Union européenne, dans : *Conseil d'analyse économique, Egalité entre femmes et hommes : aspects économiques*, La Documentation française.

Gábos András – Szivós Péter (2002): A jövedelmi szegénység alakulása, a gyermekes családok helyzete, *TÁRKI Társadalmi Riport 2002*

Gábos András – Szivós Péter (2006): A gyermekszegénység és néhány jellemzője Magyarországon, *TÁRKI Társadalmi Riport 2006*

Gábos András (2003): A családtámogatási rendszer termékenységési hatásai – kutatási eredmények magyar adatokon. In: Gál Róbert Iván (szerk.): *Apák és fiúk és unokák*. Osiris, Budapest, 66-83

Gábos András – Gál Róbert Iván (2007): Szempontok és javaslatok a kisgyermeket nevelő nők foglalkoztatottságának növeléséhez. *TÁRKI, Budapest*

Gábos András (2008): *Családtámogatási rendszer és a családok helyzete. Társadalmi Riport 2008*.

Gábos András, Gál Róbert Iván és Keller Tamás (2007): *A gyermeknevelés költsége és a társadalmi kompenzáció*, *TÁRKI, kutatási jelentés*

Gábos András, Gál Róbert Iván és Kézdi Gábor (2008): *Fertility Effects of the Pension System and Other Intergenerational Transfers*, megj. Gál Róbert I. et al. (szerk.), *Assessing Intergenerational Equity*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008.

- Galtry, J. és Callister, P. (2005): Assessing the Optimal Length of Parental Leave for Child and Parental Well-Being: How Can Research Inform Policy? *Journal of Family Issues* 2005; 26; 219-246
- Gornick, J.C.(szerk.) (2006): *Work-Family Reconciliation Policies: Theory and Practice*, A special issue of the *Journal of Comparative Policy Analysis*, Volume 8 Issue 2.
- Gornick, J.C.(szerk.) (2007): *Does Policy Matter? The Impact of Work-Family Reconciliation Policies on Workers and their Families*, A special issue of the *Journal of Comparative Policy Analysis*, Volume 9 Issue 2.
- Greenstein, Theodore N. (1995): Are the "Most Advantaged" Children Truly Disadvantaged by Early Maternal Employment?: Effects on Child Cognitive Outcomes . *Journal of Family Issues*, Mar 1995; vol. 16: pp. 149-169)
- Grosch Mária és Márai Rabi Edina (2008): *A gyermekellátó rendszer és korlátai, alternatív gyermekellátási szolgáltatások*. Fehér Kereszt Egyesület.
- Hablicsek László (2008): *Népességünk következő évtizedei – Különös tekintettel területi különbségeire*. KSH Népeségtudományi Kutatóintézet. Műhelytanulmány.
- Han, Wen-Jui; Waldfogel, Jane; Brooks-Gunn, Jeanne (2001): The Effects of Early Maternal Employment on Later Cognitive and Behavioral Outcomes *Journal of Marriage and Family* 63 (2) , 336–354
- Hank, K.; Kreyenfeld, M (2003): A multilevel analysis of child care and women's fertility decisions in Western Germany" *Journal of Marriage and the Family* 65:584-596
- Hanushek, E.A. (1992): The trade-off between child quantity and quality. *Journal of Political Economy*. 100, 84-117
- Hawkins S. S., Cole, T.J., Law, C. (2008): Maternal employment and early childhood overweight: findings from the UK Millennium Cohort Study. *International Journal of Obesity*, 2008, 32, 30-38;
- Hawkins, S. S., Griffiths, L.J. Dezateux, C., Law, C. (2007): Maternal employment and breast-feeding initiation: findings from the Millennium Cohort Study. *Paediatric and Perinatal Epidemiology*, Volume 21, Number 3, May 2007, pp 242-247(6)
- Herczog Mária (2008): *Nincsenek csodák! : a gyermekkorai bűnelkövetés megelőzéséről és kezeléséről*, *Fundamentum - Emberi jogi folyóirat*, 12. évf. 2. sz. / 2008. március
- Hoem, J.M (2008): The impact of public policies on European fertility. *Demographic Research*. Volume 19, 249-260 o., 2008. július <http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol19/10/>
- Hoffman, Lois W. (1989): "Effects of maternal employment in the two-parent family." *American Psychologist* 44: 283-292.
- Howes, Carollee (1990): Can the age of entry and the quality of infant child care predict adjustment in kindergarten? *Developmental Psychology* 26: 292-303.
- Joshi, Pamela; Bogen, Karen (2007): Nonstandard Schedules and Young Children's Behavioral Outcomes among Working Low-Income Families. *Journal of Marriage and Family*, v69 n1 p139-156 Feb 2007
- Kapitány Balázs (2008): *A „Gyed-hatás” Az 1985 és 1996 közötti családtámogatási rendszer termékenységre gyakorolt hatása Demográfia*, 2008. 51. évf. 1. szám 51–78.
- Katonáné Pehr Erika (2008): *A gyermekvédelem és gyámügyi igazgatás aktuális kérdései*, előadás, Eger, 2008. április 8.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor (2006): *Expected Long-Term Budgetary Benefits to Roma Education in Hungary*. Roma Education Fund Working Paper #1. 2006.
- Kertesi Gábor és Köllő János (2003): *Fighting “low equilibria” by doubling the minimum wage? Hungary’s experiment*, IZA Discussion paper No. 970.
- Korintus Márta (2001): *Családi napközi szolgáltatás*. Előadás a Fehér Kereszt Gyermekvédő Alapítvány Megélhetést biztosító családi szolgáltatások esélyei a gyermekjóléti alapellátásban c. konferenciáján, Budapest, 2001. április 4. http://www.proexcellencia.hu/A_csaladi_napkozi_tartalom.htm
- Korintus Márta (2008): *Early Childhood Education and Care in Hungary: Challenges and Recent Developments*. *International Journal of Child Care and Education Policy*. 2008, Vol. 2, No.2, 43-52.
- Korpi, B. (2000): *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*. Ministry of Education and Science Stockholm, Sweden. mimeo
- Korpi, B. (2004): *Sweden – Childcare and Education*. London 11 November 2004. presentation. http://www.pdfdownload.org/pdf2html/pdf2html.php?url=http%3A%2F%2Fwww.daycaretrust.org.uk%2Fmod%2Ffileman%2Ffiles%2FBarbara_Martin_Korpi_final.pdf&images=yes

- Korpi, W. (2000): Faces of inequality: gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states, *Social Politics*, 7 (2), 127-192.
- Kox, H. (2005): Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies, CPB Memoranda 136, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.)
- Köllő János (2008): A gyermeknevelési támogatások munkaerő-piaci hatásai, Nagy (2008, szerk) Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat, MTA-KTI.
- Kraval, O. (1996): How local supply of day-care centers influence fertility in Norway: A parity-specific approach". *Population Research and Policy Review* 15:201-218
- KSH (2007): Társadalmi jellemzők és ellátórendszerek. Központi Statisztikai Hivatal 2007. Budapest
- KSH (2008): Társadalmi jellemzők és ellátórendszerek 2007, KSH, Budapest, 2008
- MacDermid, S. M., & Williams, M. L. (1997). A within-industry comparison of employed mothers' experiences in small and large workplaces. *Journal of Family Issues*, 18, 545-566.
- MacEwen, Karyl E. and Barling, Julien (1991): Effects of Maternal Employment Experiences on Children's Behavior via Mood, Cognitive Difficulties, and Parenting Behavior *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 53, No. 3 (Aug., 1991), pp. 635-644
- Magyar Köztársaság Kormánya (2006): Új Magyarország: Szabadság és Szolidaritás, A Magyar Köztársaság Kormányának Programja a Sikeres, Modern és Igazságos Magyarorszáért 2006-2010, 2006
- Menaghan, E. G., & T. L. Parcel. (1990): "Parental Employment and Family Life: Research in the 1980s." *Journal of Marriage and the Family* 52:1079-98.
- Mirowsky, John, and Catherine E. Ross. (1986): "Social patterns of distress." *Annual Review of Sociology* 12: 23-45.
- Mott, F.L. (1991): Developmental effects of infant care: The mediating role of gender and health. *Journal of Social Issues*, 47, 139-158
- NCST (2004): Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi Összetartozásért. Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1385>
- NCST Beszámoló (2007): Beszámoló a 2004-2006 közötti időszakra vonatkozó Társadalmi összetartozásról szóló nemzeti cselekvési terv intézkedéseinek megvalósulásáról. Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1385>
- NESS (2008): National Evaluation of Sure Start Research Team, The Impact of Sure Start Local Programmes on Three Year Olds and Their Families, 2008
- NICHHD (2005) Child care and child development: results from the NICHD study of early child care and youth development, National Institute of Child Health and Human Development Early Child Care Research Network, New York, The Guilford Press.
- Nomaguchi, KeiM. (2006): Maternal Employment, Nonparental Care, Mother-Child Interactions, and Child Outcomes During Preschool Years. *Journal of Marriage and Family*, Volume 68, Number 5, December 2006 , pp. 1341-1369(29)
- OCSGYI (1998): Országos Család- és Gyermekvédelmi Intézet: A bölcsődék működési engedélyének szakmai követelményei. Budapest.
- OECD (2004): Babies and Bosses: OECD Recommendations to Help Families Balance Work and Family Life, OECD, Párizs
- OECD (2006): Starting Strong II. Early Childhood Education and Care. OECD Publishing: Párizs. http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en_2649_39263231_1941773_1_1_1_1,00.html
- OECD (2007): Babies and Bosses: Reconciling work and family life. OECD Publications: Párizs, 2007
- OECD (2008): PF7: Key characteristics of parental leave systems, OECD Family Database <http://www.oecd.org/dataoecd/45/26/37864482.pdf>
- OECD (2009): Education at a Glance. OECD Publications: Paris 2009
- Parcel, Toby, L. and Menaghan, Elizabeth, G. (2007): Effects of Low-Wage Employment on Family Well-Being. *The Future of Children. WELFARE TO WORK* Vol. 7 No. 1 – Spring 1997, pp. 116.-121.
- Parcel, Tony, L. Menaghan, Elizabeth G. (1994): Early Parental Work, Family Social Capital, and Early Childhood Outcomes *The American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 4 (Jan., 1994), pp. 972-1009
- Parlament (2009): Kórozs Lajos felszólalása „A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról” című, T/9318 számú

törvényelőterjesztés parlamenti vitáján, 2009. április 28.

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_ulsz=206&p_felsz=96&p_szoveg=&p_felszig=98

Perry-Jenkins, Maureen; Repetti, Rena L.; Crouter, Ann C. (2000): Work and Family in the 1990s *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 62, No. 4 (Nov., 2000), 981-998. o.

Pissarides, C, Garibaldi, P, Olivetti, C, Petrongolo, B, and Wasmer, E, (2005): Women in the labour force: How well is Europe doing?, In: *Women at work: An economic perspective*, edited by Tito Boeri, Daniela del Boca and Christopher Pissarides, Oxford: Oxford University Press.

Pongrácz Tiborné és S. Molnár Edit (1994): Kisgyermekes apák és anyák szülői, családi attitűdjei négy európai országban. Budapest, KSH NKI Kutatási jelentések, 52.

Pongrácz Tiborné (2001): A család és a munka szerepe a nők életében. In: Nagy Ildikó – Pongrácz Tiborné – Tóth István György (szerk.): *Szerepváltozások : Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*. Budapest, TÁRKI – Szociális és Családügyi Minisztérium. p. 30-46.

Repetti, R. L., & Wood, J. (1997). Effects of daily stress at work on mothers' interactions with preschoolers. *Journal of Family Psychology*, 11,90-108,

Roe, B. ; Whittington, L. A; Fein, S. B.; Teisl, M. F. : Roe és mások (1999): Is there competition between breastfeeding and maternal employment? *Demography* May 1, 1999

Rosenfield, Sarah (1989): "The effects of women's employment: Personal control and sex differences in mental health." *Journal of Health and Social Behavior* 30: 77-91.

Ross, Catherine E., John Mirowsky, and Joan Huber (1983): "Dividing work, sharing work, and in-between:Marriage patterns and depression." *American Sociological Review* 48: 809-823.

Ruhm, C. (2000): Parental leave and child health. *Journal of Health Economics*, 19, 931-960

Sacerdote-Feyrer (2008): Will the Stork Return to Europe and Japan? Understanding Fertility within Developed Nations NBER 14114.

Sapir (2005): Globalisation and the reform of European social models, Bruegel policy brief, 2005/1.

Sara Glennie, Janet Williams, Mike Williams and Gill Treseder (2005): *Mini Sure Start Local Programmes: An Overview of their Early Implementation*, 2005

Scharle Ágota (2007): The effect of welfare provisions on female labour supply in Central and Eastern Europe, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Volume 9, Issue 2, 157 - 174 o.

Schultz, Theodore W. Investment in Human Capital (1961), in: *American Economic Review*, 51(1-17)

SZMM (2008): Szabályozási koncepció az "Út a munkához" program megvalósítására, 2008. szeptember <http://econ.core.hu/file/download/munkatudbiz/hatteranyag.pdf>

SZMM-SZMI (2009): A családi napközi működésének követelményei - Módszertani útmutató. Budapest 2009. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=889&articleID=5405&ctag=articlist&iid=1>

Szonda Ipsos (2008) Anyák a munkaerőpiacon, Kézirat, 2008. június

Tanaka, S (2005): Parental leave and child health across OECD countries. *The Economic Journal*. Vol, 115 (February): 7-27 University of Arkansas at Little Rock.

Tóth Olga (1995): Attitűdváltozások a női munkavállalás megítélésében. *Szociológiai Szemle* 1995/1. 71-86.

Unicef (2008) The child care transition: A league table of early childhood education and care in economically advanced countries, Innocenti Report Card 8, Unicef Innocenti Research Centre, 2008 http://www.unicef.ca/portal/Secure/Community/502/WCM/HELP/take_action/Advocacy/rc8.pdf

Vandell, D. L. és Corasaniti, M. A. (1990). Child care and the family: Complex contributors to development. In K. McCartney (Ed.), *New Directions for Child Development* (No. 49, pp. 23-37). San Francisco, CA: Jossey-Bass

Vandell, D.L. és Ramanan, J. (1992): Effects of early and recent maternal employment on children from low-income families. *Child Development*. 63, 74-87

Waldfogel, J., Han, W. and Brooks-Gunn, J. (2002). The effects of early maternal employment on children's cognitive development. *Demography*, 39, 369-392.

Youngblade, Lise, M. (2003): Peer and teacher ratings of third- and fourth-grade children's social behavior as a function of early maternal employment. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*. 2003 május, 44 (4):477-88.

10 FÜGGELÉK

F1. Gyermek napközbeni ellátása – bölcsőde és családi napközi

	Bölcsőde	Családi Napközi
Definíció	... a családban nevelkedő 3 éven aluli gyermekek napközbeni ellátását, szakszerű gondozását és nevelését biztosító intézmény. (Gyvt. 1997 XXXI. 42. §)	... a családban nevelkedő gyermekek számára nyújt életkoruknak megfelelő napközbeni felügyeletet, gondozást, nevelést, étkeztetést és foglalkozást. (Gyvt. 1997 XXXI. 43. §)
Célcsoport	20 hetes – 3 éves (5 éves –amennyiben fogyatékos gyermek)	20 hetes - 14 éves
Működési formái	<ul style="list-style-type: none"> - önálló bölcsőde - bölcsődei igazgatóság - többcélú közös igazgatási intézmény önálló szervezeti és szakmai egysége típusai: <ul style="list-style-type: none"> - napos bölcsőde (a fenntartó által meghatározott napi nyitvatartási idő) - hetes bölcsőde (naptári hetenként legalább 120 óra, bentlakásos formában folyamatos ellátás) (15/1998 NM Rendelet 40§) 	- az ellátást nyújtó saját otthona vagy más, e célra kialakított családiás környezet
Működtetési előírások	<p>Ellátás keretében biztosítani kell:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a gondozás-nevelés feltételeit (megfelelő textília és bútorzat, játéktevékenység feltételei, szabadban való tartózkodás feltételei, fogyatékos gyermek egyéni fejlesztésének feltételei), - gázkonvektor tilos, könnyen tisztán tartható, sima felületű hőleadók - keverés nélküli (60 °C) melegvíz a konyhában - tejkonyha - megfelelő étkeztetés 9/1985.(X.23.) EüM.-BkM. „Az étkeztetéssel kapcsolatos közegészségügyi szabályokról” c. rendelet szerint 	<p>Az ellátás helyére vonatkozó előírások:</p> <ul style="list-style-type: none"> - csak száraz, világos, jól szellőztethető és fűthető épület vagy lakás - függetlenül attól, hogy önállóan vagy olyan épületben működik-e, amelyet más célra is hasznosítanak. (15/1998 NM Rendelet 48§) - 60°C-os víz használata - a meglévő WC-n kívül nem kell plusz még egyet kialakítani a családtagok részére - az alapfokú ismereteket beépítik a felkészítő tanfolyam tematikájába, csökkentve a működtetési többletköltségeket (lásd még SZMM-SZMI Módszertani Útmutató, 2009)
Kiegészítő szolgáltatások (~ alapellátáson túli gyermeknevelést segítő szolgáltatás)	<ul style="list-style-type: none"> - játszócsoportot - időszakos gyermekfelügyelet - gyermekhotel - egyéb gyermeknevelést segítő szolgáltatások (pl. gyermeknevelési tanácsadás, játék-, eszközkölcsonzés) - külön szolgáltatásokat a gyermek ó. életévének betöltéséig lehet igénybe venni. 	- összekapcsolható, pl. a helyettes szülői tevékenységgel, ha az ellátást nyújtó személy a helyettes szülői tanfolyamot is elvégezte
Engedélyező (működési engedélyezési eljárás résztvevői)	Önkormányzat szakhatóság: illetékes ÁNTSZ (kistérségi/fővárosi kerületi intézete) szakhatósági szakvélemény: tűzoltó parancsnokság és építésügyi hatóság (szolgáltató székhelye, ill. telephelye szerint illetékes)	önkormányzat szakhatóság: illetékes ÁNTSZ (kistérségi/fővárosi kerületi intézete) szakhatósági szakvélemény: tűzoltó parancsnokság és építésügyi hatóság (szolgáltató székhelye, ill. telephelye szerint illetékes)
Szakmai irányítás	intézményi felügyelet: fenntartó önkormányzat szakmai felügyelet: illetékes megyei gyámhivatal, SZMI eü-i szakfelügyelet: ÁNTSZ területileg illetékes tisztí főorvosa; a tisztí főorvos közreműködésre felkérheti a regionális módszertani bölcsődét vagy az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékben szereplő szakértőt is. tartalma: szakvélemény arról, hogy az intézmény tárgyi és személyi feltételei, szakmai programja és működése megfelel-e a jogszabályokban előírt követelményeknek.	szakmai felügyelet: illetékes megyei gyámhivatal

Megengedett létszám	10 fő/ csoport 8 fő/ csoport (ha fogyatékos gyermek is) 6 fő (ha csak fogyatékos gyermek)	max. 5 +2 fő (ha van állandó segítség, +1 fő ha fogyatékos gyermek is van) max 4 +1 fő (ha fogyatékos gyermek) max 3 fő (ha csak fogyatékos gyermek)
Alkalmazotti előírások	Minimum: 6 fő 2 fő / csoport (gondozó/ szakgondozó) 1 fő intézményvezető/ szakmai vezető 1 fő gazdasági vezető 1 fő élelmezésvezető 1 fő tejkonyhavezető <i>(létszámuk fenntartói döntés alapján kerül meghatározásra)</i> 1 fő orvos (havi 4 óra) [5< csoport esetén] + 2 fő gondozó/ szakgondozó [hetes bölcsi] + 2 fő éjszakai szolgálatot teljesítő gondozó [fogyatékos gyermek esetében, egyesített bölcsi, bölcs.igazgatóság] +1 fő szaktanácsadó [módszertani bölcsőde] +3 fő szaktanácsadó csecsemő- és (kis)gyermekgondozó, óvodapedagógus, tanító, tanár vagy védőnő képzés	1 fő nevelő, vagy szakgondozó, vagy gondozó, vagy segédgondozó (15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, 1. sz. melléklet) nincs szakképzéshez kötve, amúgy feltételek: - büntetlen előélet - érvényes Egészségügyi Nyilatkozat - elvégzett családi napközi felkészítő tanfolyamon (29/2003.(V.20.) ESZCSM rendelet)
Képesítési előírások	szakgondozó/ gondozó –OKJ képesítés orvos – felsőfokú végzettség gyógytornász – felsőfokú végzettség gyógytornász – felsőfokú végzettség konduktor – 8 féléves tanfolyam szaktanácsadó - felsőfokú végzettség	nevelő - felsőfokú szociális alapvégzettség szakgondozó/ gondozó – OKJ képesítés segédgondozó – alapfokú végzettség és/vagy OKJ képesítés
Finanszírozás	Források: 1. központi hozzájárulás: 2. önkormányzati hozzájárulás 3. szülő által fizetett térítési díj Önkormányzatoknak juttatott központi hozzájárulás fajtái: 1. szociális és gyermekjóléti normatíva (lakosság szociális helyzete és gyereklétszám után differenciált) 2. központi normatíva (ellátott gyermek után) 3. kötött felhasználású támogatás. A differenciálás alapjául szolgáló mutatókat évente a költségvetési törvény rögzíti.(Gyvt. 143 §) Központi normatíva összege: - 540 150 forint/fő (2009): minden ellátott gyermek után (tényleges igénybevétel szerint) Továbbá - 239 000 forint/fő/év: minden korai fejlesztésben és gondozásban részt vevő gyermek után - 322 000 forint/fő/év: fejlesztő felkészítésben (képzési kötelezettség) részt vevő gyermekek után, - 65000 forint/fő: ingyenes bölcsődei étkeztetésben részesülő gyermek után. (lásd a 2008. évi CII. törvény, 3. sz. melléklete) Központi normatíva igénybevételére jogosult intézmények és támogatási mérték: helyi önkormányzat által fenntartott (napos és/vagy hetes) bölcsőde – 100% nem állami intézmény – normatíva 30% egyházi intézmény – kiegészítő	Források: 1.központi hozzájárulás 2.önkormányzati hozzájárulás 3. szülő által fizetett térítési díj Központi hozzájárulás mértéke: a költségvetési törvényben rögzített fenntartási és működtetési normatíva 30%-a - 246 100 forint/fő (2009) Önkormányzati hozzájárulás mértéke: rögzítve az önkormányzattal kötött ellátási keretszerződésben.

	hozzájárulásként a normatíva 67,9% (Költségvetési tv.)	
Térítési díj	Díjat szedhet: - étkeztetés költségéért (Gyvt. alapján, önköltség-alapon) - plusz, kiegészítő szolgáltatásokért kiegészítő díjként (speciális tanácsadás, időszakos gyermekfelügyelet, gyermekhotel stb.) Az alapszolgáltatásért nem kérhet díjat a bölcsőde	Díj: - önköltség-alapú - az ellátásra fordított költségek alapján megállapított óradíj
Személyi térítési díj limitek	Díj-megállapítás alapja: - kötelezett jövedelmi helyzete - családban nevelkedő gyerekek száma - kedvezmények személyes rászorultság alapján (fenntartó dönt róla)	Díj-megállapítás alapja: - kötelezett jövedelmi helyzete - családban nevelkedő gyerekek száma - kedvezmények személyes rászorultság alapján díj összege: - egy gyermek esetén - nem haladhatja meg a kötelezett rendszeres havi jövedelmének 15%-át, - több gyermek esetén pedig gyermekekenként az intézményi térítési díj 50%-át. - az étkezéssel együtt a személyi térítési díj együttes összege nem haladhatja meg egy gyermek esetén a kötelezett rendszeres havi jövedelmének 20%-át, - több gyermek esetén pedig gyermekekenként az intézményi térítési díj 60%-át.
Nyitvatartási idő	Önkormányzati rendeletben meghatározott - fix (átlagban 40 óra/hét)	Működtető által meghatározott - rugalmas
Minőségbiztosítás/ Szolgáltatás minőségére vonatkozó előírások	- regionális módszertani bölcsődék (szerepükről bővebben, lásd a Bölcsőde-óvoda közös intézményként történő működtetése c. minisztériumi tervezetben) - Bölcsődei nevelés-gondozás országos alpprogramja (új tervezet) - Országos Család- és Gyermekvédelmi Intézet kézikönyve: A bölcsődék működési engedélyének szakmai követelményei (1998)	- nincs kinevezett szervezet/ügynök(ség) - szakmai protokollok ismertek - SZMM-SZMI (EüM- Országos Tisztviselői Hivatal egyetértésben) 'Családi napközi működésének követelményei' módszertani útmutató (2009) (Megjegyzés: 1995. évi CSANA Füzetek aktualizált és kiegészített változata)
Adminisztratív terhek	- dolgozók egészségügyi könyve - felvételi könyv - havi és éves statisztikai adatszolgáltatás - fertőző betegségekről történő kimutatás - munkaköri leírások - dolgozók szabadságának nyilvántartása - dolgozók jelenléti kimutatása - személyügyi anyagok vezetése - csoportnapló naponta - napi jelenléti kimutatás - bölcsődei gyermekegészségügyi törzslap, fejlődési lappal együtt (negyedévente) - üzenőfüzet (esetenként) - gondozási napló - kis- és nagyértékű eszközök nyilvántartása - munkavédelmi napló vezetése - költségvetés - étkezők nyilvántartása - heti étrendek - nyersanyagkiszabát - árubeszerezési bizonylatok, számlák - adagolási útmutató - ételrecept-gyűjtemény - éves nyilvántartás a térítési díjról (133/1997. (VII. 29.) Korm. rendelet)	Kötelező nyilvántartások 1. Egészségügyi nyilatkozat és vizsgálati adatok 2. Működési engedély 3. Szakmai program 4. Önkormányzattal kötött megállapodás 5. Adatlapok a gyermekjóléti alapellátásban részesülő gyermekekről 6. Statisztikai adatszolgáltatás 7. Munkavédelmi dokumentumok 8. Alkalmazottak dokumentációja 9. Nyilvántartás az étkezést igénybe vevőkről 10. Nyilvántartás a fertőző betegségekről Normatíva igénybevétele esetén fennálló kötelezettségek 11. Nyilvántartás az ellátási napokról 12. Nyilvántartás a térítési díjról További ajánlott nyilvántartások - Felvételi adatlap - Heti étrend - Napirend - Házirend - Fertőző megbetegedések nyilvántartása - Eseménynapló - Üzenő füzet - A működéssel kapcsolatos szülői vélemények, javaslatok jegyzéke - Ellenőrzési, látogatási napló - Normatíva adminisztrációja - Engedélyezési eljárás

F2. Vonatkozó jogszabályok

- 137/1996. (VIII. 28.) Kormányrendelet az óvodai nevelés alapprogramjának kiadásáról
- 23/1997.(VI.4.) MKM rendelet a Fogyatékos gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a fogyatékos tanulók iskolai oktatásának tantervi irányelve kiadásáról
- 149/1997. (IX.10.) Korm.rend - a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról
- 133/1997. (VII. 29.) Korm. rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról - a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról
- 235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet ...a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról - a gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (továbbiakban Gyvt.) - a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól – gyermekellátások igénybevétele esetén érvényes szabályozás a gyermekgondozási díjról (gyed)
1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról
- 15/1998 (IV.30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről
- 18/1998.(VI.3.) NM rendelet a fertőző betegségek és járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről
- 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről
- 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról
- 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről - a nem állami szervek normatíva igénylésével és elszámolásával kapcsolatos szabályozás (lásd normatíva igénylése és igazolás kérése – melléklet)
- 80/1999. (XII. 28.) GM-EüM-FVM együttes rendelet a vendéglátás és közétkeztetés keretében történő élelmiszer-előállítás és -forgalmazás feltételeiről - a fagyalt előállítására, valamint a fagyalt és a jégkrém vendéglátói és közétkeztetési forgalmazására vonatkozó előírások
- 1/2000.(I.7.) SZCSM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésének feltételeiről
- 259/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység engedélyezéséről, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi vállalkozói engedélyről – a családi napközi működési engedélyre vonatkozó szabályozás
- 78/2003. (XI. 27.) GKM rendelet a játszótéri eszközök biztonságosságáról
- 29/2003. (V. 20.) ESZCSM rendelet a helyettes szülők, a nevelőszülők, a családi napközit működtetők képzésének szakmai és vizsgakövetelményeiről - családi napközi felkészítő tanfolyamon való kötelező részvételtől
- 10/2003. (III. 27.) ESZCSM rendelet az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékről – az évente megjelenő pályázaton a gyermekek napközbeni ellátása területére a családi napköziben tevékenykedők is jelentkezhetnek szakértőnek.
- 226/2006. (XI. 20.) Korm. rendelet - a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények ágazati azonosítójáról és országos nyilvántartásáról
- 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről - egy adott településhez tartozó illetékes szociális és gyámhivatali feladatokról (jegyző – működési engedélyeztetés)
- 67/2007.(VII.10.) GM-EüM-FVM-SZMM együttes rendelete tartalmazza korcsoportos bontásban a napi tápanyag- és energia-beviteli ajánlásokat
- Egyéb, kapcsolódó jogszabályok:**
1990. évi törvény az egyéni vállalkozásról
1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989.november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
 1993. évi LXXIX. törvény (és módosításai) a közoktatásról
 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről
 2005. évi LXXXVIII. törvény a közérdekű önkéntes tevékenységről
 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról - 4. § a nonprofit gazdasági társaságok szabályozása
 2008. évi CII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről – 30. § tartalmazza a normatíva igénybe vételével kapcsolatos előírásokat, a 3.számú melléklet pedig az összegét, mely 2009. évben (251 napra) 246100 Ft egy gyermek részére.

F3. A kapacitáshiány becslésének menete: anya-gyerek azonosítás

Számításunk első lépése az, hogy megkeressük az összes anyát, illetve 0-2 éves gyereket, valamint létrehozunk közöttük a kapcsolatot. Összesen 2 552 120 (47 100) anyát azonosítottunk, akik közül 277 000-hez tartozik 286 532 gyermek. Bár a gyermekek és az anyák száma közel azonos, az 1-1 összerendelés közöttük nem teljesen állja meg a helyét. Először is előfordulhat, hogy egy anyának több, mint egy 0-2 évet betöltött gyermeke van. Ez a helyzet ugyanakkor nemcsak ritkán fordul elő, de úgy tűnik, hogy a hozzárendeléssel nyerhető korrekció hasonló nagyságrendű, mint a felvétel ez irányú hibája.

A kisgyermekes családok 87 százalékában egy 0-2 éves gyermeket nevelnek, további 11 százalékuk nevel két 0-2 éves gyermeket, 1 százalékuk pedig hármat. A számításainkra és a nők aktíválhatóságára vonatkozóan fontos tanulság azonban az, hogy a legalább egy betöltött 2 éves korú gyermeket nevelő anyák mintegy 10 százalékának van egyúttal egy év alatti gyermeke.

Ennek megfelelően az egy anya – egy gyermek kapcsolat csak csak durva közelítésként lenne elfogadható, a demográfiai szerkezet és az egyéni preferenciák az elhelyezhető gyermekek és az aktíválható anyák számát jelentősen távolíthatja egymástól. Ha a 2 éves gyermekek intézményi elhelyezésével számolunk majd, akkor az aktíválható anyák számát 17%-kal, ha az 1-2 éves gyermekek elhelyezésével, akkor 10%-kal csökkenteni célszerű. Figyelem: ez a csökkentés felső korlátja, hiszen az anyák egy része ilyen feltételek mellett is intézménybe adja gyermekét. A korrekció érinti a nagyobb gyermekeket is, hiszen az, akinek kistestvére van és anyja a kisebb testvérrel otthon marad, nagyobb valószínűséggel tud maga is otthon maradni ahelyett, hogy intézménybe járna.

Az egyes forgatókönyvekben kiválasztott anyák számát a Mikrocenzus adataira súlyaira támaszkodva kapjuk felszorzással. A felszorzás alapja a lakóhely településtípusa (4) és régiója (7) által meghatározott 28 településkategória. A településtípusok száma nem nagy, a becslés így az esetek túlnyomó részében megbízható lesz. A standard kategóriák választása emellett lehetővé teszi azt is, hogy a településkódokkal el nem látott Mikrocenzus állományból készített becsléseket is ugyanazokra a településtípusokra vetítsük, amelyekre a többi számítást készítettük.

A jól foglalkoztatható anyák azonosítása ökonometriai modell alapján

Ehhez egy regressziós becslést készítettünk, amelyben a foglalkoztatás esélyét becsüljük olyan nőkön, akik a gyermekesekhez korban hasonlóak, de nincs 0-3 éves, viszont van ennél idősebb (5-10 éves) gyermekük. Itt nem csak az iskolázottság, hanem olyan szempontok is megjelennek, mint az életkor, a családi állapot, vagy a lakóhely munkapiaci helyzete. A modell becslési eredményeit a XX függelék mutatja be részletesen, a magyarázó változókat, hatásokat azonban itt is felsoroljuk: az anya kora, korév négyzete, lakáshasználat jogcíme, gyermekek száma, anyanyelv, legmagasabb végzettség, alkalmi munka végzése az előző évben, partner

legmagasabb iskolai végzettsége, alkalmi munka végzése az előző évben, jelenlegi munkavégzése. A modell előrejelző ereje viszonylag jónak mondható: valamivel több, mint 70 százalékos biztonsággal képes azonosítani előre jelezni, hogy valaki dolgozik, vagy nem dolgozik.

F4. Főbb adatforrások

Magyar Államkincstár adminisztratív adatai

A legfrissebb adminisztratív adatok 2007-re vonatkoznak, a normatívára jogosult szolgáltatók főbb adatait tartalmazzák, település szinten.

KSH adminisztratív adatok

A legfrissebb adminisztratív adatok 2007-re vonatkoznak, a Mikrocenzus információi viszont 2005-re. A konzisztencia érdekében a 2007-re különvált települések adatait a korábbi „anyatelepülés” adataihoz csatolva kezeljük. Így követni tudjuk a kapacitások változását, ugyanakkor megtartjuk a 2005-ös településszerkezetet. Az érintett települések a következők (zárójelben az „anyatelepülések”):

Ipolyszög (Balassagyarmat) 150 (1365)

Somskőújfalu (Salgótarján) 152 (2578)

Pári (Tamási) 961 (2456)

Gibárt (Encs) 2096 (3304)

Pálosvörösmart (Abasár) 3432 (2455)

Kerekharaszt (Hatvan) 3437 (2230)

Monorierdő (Monor) 3439 (1055)

Mikrocenzus

Bár a gyermekek és anyák összerendelését minden kategória estében elvégeztük, a becslési eredmények hibája a Mikrocenzus nem teljesen egyértelmű anya-gyermek összerendelés következtében nagyobb, mint a tartalmi különbségek, így az egy gyermek - egy anya összerendelés egyszerűsítéssel fogunk élni. Figyelem: az viszont nagyon is lehet, hogy az 1-2 éves gyerek mellett van 0-1 éves, aki az anya foglalkoztatásba küldését blokkolja.

A Mikrocenzus adatai 2005-re vonatkoznak. Összevetettük az adminisztratív adatokkal az innen és onnan is elérhető számokat.

Demográfiai aggregátumok a Mikrocenzus és az adminisztratív adatok alapján

	Mikrocenzus	Admin
20-29 éves nők száma	743 606	727 134
0 éves gyermekek száma*	97 613	95 048
0-1 éves gyermekek száma*	186 431	190 096
0-2 éves gyermekek száma	286 532	285 090

* Az adminisztratív adatok esetében is számított érték

A 0-2 éves gyermekek területi megoszlása

	Mikrocenzus	Adminisztratív
Budapest	45329	43314
Megyeszékhely	48300	47994
Város	94884	94075
falu 10 ezer fő fölött	272	1151
falu 5-10 ezer fő	9325	9986
falu 2-5 ezer fő	41265	39811
falu 1-2 ezer fő	25371	26876
falu ezer fő alatt	21786	21883
Együtt	286532	285090

A 20-29 éves nők területi megoszlása

	Mikrocenzus	Adminisztratív
Budapest	137808	120878
Megyeszékhely	160905	133067
Város	236708	241975
falu 10 ezer fő fölött	508	2273
falu 5-10 ezer fő	22028	21373
falu 2-5 ezer fő	87727	93336
falu 1-2 ezer fő	53419	63796
falu ezer fő alatt	44503	50436
Együtt	743606	727134

A használt változók jegyzéke:

- azon nők száma, akiknek 1-2 éves gyermeke van
- azon nők száma, akiknek 2-3 éves gyermeke van
- azon legfeljebb alacsony fokú iskolát végzett nők száma, akiknek 1-2 éves gyermeke van
- azon legfeljebb alacsony fokú iskolát végzett nők száma, akiknek 2-3 éves gyermeke van
- azon 1-2 éves gyermekek száma, akiknek az anyja legfeljebb alacsony fokú iskolát végzett
- azon 2-3 éves gyermekek száma, akiknek az anyja legfeljebb alacsony fokú iskolát végzett
- azon legalább érettségizett nők száma, akiknek 1-2 éves gyermeke van
- azon legalább érettségizett nők száma, akiknek 2-3 éves gyermeke van
- azon 1-2 éves gyermekek száma, akiknek az anyja legalább érettségizett
- azon 2-3 éves gyermekek száma, akiknek az anyja legalább érettségizett

Térkép

Köszönjük Németh Nándornak és Jakobi Ákosnak, hogy használhattuk a magyarországi települések digitális térképét a számítási eredmények megjelenítéséhez.

F5. Koragyermekori ellátások jellemzői – nemzetközi válogatás

Ország	Szakpolitika-alkotási hatáskör (központi/ helyi)	Admisztrációs (tárca) felelősség (szociális/ oktatási/ eü)	Célcsoport (korosztály) (hó/ év)	Jogosultsági feltételek (univerzális/ hhh/ sni/ munkahelyhez kötött/ etc.)	Finanszírozás (állami/ munkáltatói/ térítéses/ vegyes)	Szolgáltatási ösztönzők/ stratégiák	Ellátó típusok	Minőség (eü és egyéb előírások/ nevelő-gyerekek arány/ min.ellenőrzés)	Hozzáférés/ Lefedtettség (%)
Anglia	központi/helyi	oktatási szociális	3-4 év 0-4 év	- sni, szegény	állami, ingyenes ingyenes vagy jövedelemfüggetlen	kínálati és keresleti	óvoda bölcsőde és családi napközi	2:26 2-3 évesekre: 1:4, 2 év alatt: 1:3	5 év: 90% 3-4 év: 60%
Ausztrália	központi/tartományi /helyi	szociális/ oktatási	0-6 év	5 évtől univerzális, alatta: dolgozó szülők, jövedelemkorlát, bennszülötteknek külön források	5- vagy 6 évtől (tartományonként változik) ingyenes, alatta 66% állami (központi+tartományi), 34% magán (zömében szülői)	keresleti	óvoda- bölcsőde, családi napközi, napközi	Minőségellenőrzési rendszer, regisztráció, nevelő-gyerekek arány tartományonként eltérő, van, ahol nincs. 0-2 év: 1:4-5, 3-5 év: 1:10-1:26	5 év: 91%, 4 év: 62%, 3 év: 20%
Csehország	központi/helyi	oktatási eü/szociális	3-6 év 0-3 év	5 évtől univerzális, alatta: szegényeknek, szegény régióknak, etnikai kisebbségeknek, sni-seknek	5 évtől ingyenes, alatta a költségek max 50%-a magán: szülők, szponzorok, munkáltatók	kínálati	állami óvoda nagyon kevés bölcsőde, 2-3 évesek egy része: óvoda	1:12	5 év: 98%, 4 év: 90%, 3 év: 66%
Dánia	központi és (elsősorban) helyi	oktatási szociális	5-7 év 6 hó – 6 év	univerzális dolgozó szülők	állami önkormányzati, jövedelemfüggetlen szülői, a költségek max 20-30%-a	kínálati	óvoda bölcsőde, családi, otthoni napközi	helyi szabályozás, 3-6 évesekre jellemzően: 1:5,5 3 év alatt: 1:2,7	6 év: 99%, 4-5 év: 93%, 3 év: 83% 1-2 év: 83%
Egyesült Államok	állami/helyi	oktatási szociális	5- 0-4	univerzális sni, szegény, szociális, dolgozó szülők	állami, önkormányzati szövetségi/állami/önkormányzati, a szülői hozzájárulás kb. 76%	főleg keresleti		32 államban 1 év alatt: 1:4, az államok felében 1-3 évesig 1:5 vagy azalatt	5 év: 95% 3-4 év: kb. 51%, 0-3 év: 26%

Ország	Szakpolitika-alkotási hatáskör (központi/ helyi)	Admisztrációs (tárca) felelősség (szociális/ oktatási/ eü)	Célcsoport (korosztály) (hó/ év)	Jogosultsági feltételek (univerzális/ hhh/ sni/ munkahelyhez kötött/ etc.)	Finanszírozás (állami/ munkáltatói/ térítéses/ vegyes)	Szolgáltatási ösztönzők / stratégiák	Ellátó típusok	Minőség (eü és egyéb előírások/ nevelő-gyerekek arány/ min. ellenőrzés)	Hozzáférés/ Lefedettség (%)
Franciaország	(elsősorban) központi és helyi	oktatási	2-6 év	univerzális	kormányzati, szülőknek ingyenes	kínálati	óvoda	eü, biztonsági és gondozóarány: 3-6 év: 99%	
		egészségügyi/ szociális	3 hó – 3 év	dolgozó szülők, sni	vegyes	vegyes	óvoda, bölcsőde, családi napközi	2-3 év: 35%, 0-3 év: 29%	
Magyarország	központi/ helyi	oktatási/ egészségügyi	3-6 év	univerzális	(ön)kormányzati, szülői	vegyes	óvoda	központi, összetett szabályozás 1:11	3-6 év: 87%
		szociális/ egészségügyi	20 hetes -3 év	univerzális	(ön)kormányzati, szülői (jövedelemfüggő)	kínálati	bölcsőde, családi napközi	központi, összetett szabályozás 1:6 (bölcsőde) 1:3,5 (családi napközi)	0-3 év: 9,3 % 0-1 év: 0,2 %
Németország	állami (Bundesland)	oktatási	3-6 év	univerzális	központi és önkormányzati, jövedelemfüggő szülői, a költségek max 16-20%-a	kínálati	óvoda	1:10-14	5 év: 87%, 4 év: 86%, 3 év: 72%
		szociális	3 év alatt	sni, szegény, dolgozó szülők			bölcsőde, családi napközi	1:5-7,5	5% (volt NSZK), 50% (volt NDK)
Norvégia	Központi és (elsősorban) helyi	oktatási	0-6 év	univerzális	központi és önkormányzati, jövedelemfüggő szülői 20-30% között (átlag: 22%)	vegyes	bölcsőde, családi napközi, óvoda	0-2: 1:3,3	0-1 év: 12% 1-2 év: 83%
								3-5: 1: 7,2	3-5 év: 94%
Svédország	Központi és (elsősorban) helyi	oktatási	0-6 év	univerzális, dolgozó szülők, sni	központi és önkormányzati, jövedelemfüggő szülői kb. 13%	kínálati	bölcsőde-óvoda	csak helyi előírások	5 év: 85%, 4 év: 83%, 3 év: 79%, 1-3 év 48%
							bölcsőde-óvoda és családi napközi	3-6 évesekre: 2:3,5, 3 év alatt 1:3-5, családi napközi 1:4-8	

Források: OECD 2006, Columbia Clearinghouse (2009) <http://www.childpolicyintl.org>

F6. Az anyai munkavállalás és az intézményi gyermekellátás hatásai a nemzetközi szakirodalom alapján

Az anya munkavállalásának, illetve ezzel párhuzamos a gyermek intézményben való elhelyezésnek négy területen lehetnek hatásai a gyermek jólétére: a fizikai egészség terén, a pszicho-szociális fejlődésben és az értelmi (kognitív) fejlődés és a jövedelmi helyzet területén. Ezeken túl az anyák pszichés állapotát, a társadalmi attitűdöket és a fertilitást érintő hatásokat tekintjük át a meglévő szakirodalom alapján.

A gyermeket érintő egészségügyi hatások

Az anyatejes táplálás jótékony hatásai a gyermek fejlődésére (egészség, halandóság, immunrendszer, stb) ma már széles körben ismertek. Ide tartozik az immunrendszer erősítése, az allergia-kialakulás kockázatának csökkentése és az anyatej olyan kedvező tulajdonságai, amelyek révén számos létfontosságú tápanyag optimális bevitelét és felszívódását képes biztosítani a csecsemő számára. Ma Magyarországon is egyre szélesebb körökben válik elfogadottá a WHO ajánlása is, amely a csecsemő 6 hónapos koráig kizárólag anyatejes táplálást ír elő, majd lehetőleg a szoptatás folytatását legalább a gyermek 2 éves koráig.¹⁵ A szülés utáni első hat hónapban való visszatérés a munkába lényegében lehetetlenné teszi a kizárólagos szoptatás biztosítását, de kutatások bizonyítják azt is, hogy az ennyire korai anyai munkavállalás általában együtt jár az anyatejes táplálás teljes, korai elhagyásával. (pl. Roe és mások 1999) Más vizsgálatok szerint pedig a korai – 4 hónapon belüli – visszatérésre való készülés sokszor eleve azzal jár együtt, hogy az anya el sem kezdi szoptatni gyermekét (Hawkins és mások 2007). Csupán a szoptatás szempontjaiból kiindulva szakértők jellemzően 6 hónapos anyasági szabadság biztosítását tartanák követendőnek (pl. Galtry és Callister 2005).

Egy gyakran idézett írásában Ruhm 16 európai ország gyermek-egészségügyi adatait vizsgálta az 1969 és 1994 közötti időszakra vonatkozóan. Ruhm (2000) 28 hét és 1 év közötti gyermekek adatait figyelve azt találta, hogy a szülői otthonlétet ez alatt az időszak alatt lehetővé tévő szülői szabadságolási formák számottevően csökkentik a kora-gyermekkori halandóság kockázatát (lásd még erről Benedek 2007). Ruhm eredményeit erősíti meg Tanaka (2005) tanulmánya is. Ebből ráadásul az is kiderül, hogy csakis a fizetett anyai szabadság mutat összefüggést a gyermekhalandóság csökkenésével, a fizetetlennek nincsen ilyen hatása.

Az egy éves kor utáni ellátási formák gyermek-egészségügyi következményeiről viszonylag keveset tudunk. A Budapesti longitudinális felvétel alapján Bass és munkatársai megállapítják ugyan, hogy *„1 és 2 éves kor között a bölcsődében több betegséget kaptak el a gyermekek, mint otthoni körülmények között”*, ám ők is jelzik, hogy ez önmagában nem meglepő (Bass és mások 2007). Az érdekes kérdés az lenne, hogy a későbbi közösségbe kerüléssel megerősödik-e vajon az immunrendszer annyira, hogy csökkenjen a megfertőződés kockázata, illetve hogy az elkapott betegségek könnyebb lefolyásúak legyenek az ilyen gyermekeknél. Ezzel kapcsolatban azonban – mint jeleztük – nem találtunk megfelelő kutatási eredményeket.

Egy amerikai kutatás viszont éppen arról számol be, hogy minél korábban kerül a gyermek közösségbe és – ennek következtében – minél korábban kezd immunrendszere a sorozatos fertőzések következtében megerősödni, annál kisebb valószínűséggel lesz allergiára hajlamos a későbbiekben. Az erős immunrendszer ugyanis hatékony védelmet jelent az allergia ellen.

15 Forrás: <http://www.who.int/topics/breastfeeding/en/>

Az összefüggés azonban csak kisebb (három tagú) családokban volt kimutatható, nagyobbakban nem. (Krämer U. – Heinrich, J. – Wjst, M. – Wichmann, H-E.: Age of entry to day nursery and allergy in later childhood. The Lancet, 1999 Vol. 353 No. 9151 pp 450-454)

Végül még egy érdekes kutatási irányra érdemes itt felhívni a figyelmet. Angol szerzők összefüggést találtak ugyanis az anya korai munkavállalása és a gyermekkori túlsúlyosság között (Hawkins és mások 2008). Minél magasabb óraszámban dolgozott egy kisgyermek az édesanyja a megelőző időszakban, annál nagyobb valószínűséggel voltak a kisgyermek elhízottak 3 éves korukban. Az összefüggés a szegényebb családokban nem volt kimutatható, hanem csak magasabb jövedelmi szinteken jelentkezett. Az eredmény feltehetőleg azzal magyarázható, hogy az anyák jobban tudják kontrollálni gyermekük táplálkozását, jobban oda tudnak figyelni arra, hogy egészségesen étkezzenek, ha maguk vannak velük otthon.

A gyermek pszicho-szociális fejlődése

Az egyetlen idevágó magyar kutatás, a Budapesti longitudinális vizsgálat eredményei alapján igen nehéz határozott következtetéseket levonni arra vonatkozóan, hogy milyen hatással van a gyermek érzelmi és szociális fejlődésére az, ha bölcsődében nevelkedik. Ezzel kapcsolatban Bass László és munkatársai azt állapítják meg, hogy a magatartászavarok és a később deviáns viselkedésformák előfordulása jóval gyakoribb azok körében, akik egy éves korukban bölcsődébe jártak (Bass és mások 2007). Az alacsony elemszám, az adatok feldolgozottságának alacsony foka azonban erősen korlátozza az eredmények általánosíthatóságát és összetettebb következtetések levonását.

Ezen a téren is külföldi vizsgálatokra kell tehát hagyatkoznunk. Ezek szerint az anya munkavállalása *önmagában* nincsen negatív hatással a gyermek fejlődésére, van azonban néhány kulcstényező, amelyek döntően befolyásolhatják a következményeket. Ezek a gyermek életkora, a gyermekintézmény minősége és az anya munkavállalásának körülményei.

A gyermek legelső életévében történő munkavállalást több vizsgálat is egyértelműen károsnak találta a gyermek lelki fejlődése szempontjából. Az is világosan látszik, hogy minél korábban történik a munkába állás az első éven belül, annál számosabbak lehetnek a káros következmények. A lehetséges káros hatások a következő területeken voltak kimutathatók: problémás viselkedés az iskolás kor előtti időszakban (Howes 1990), 10 éves kor tájékán mért alacsony értékek különféle érzelmi és társas viselkedést mérő értékelésekben (Vandell és Corasaniti 1990), un. externalizálási problémák 7-8 évesen (Han és mások 2001), 8-9 éves korban mérhető fokozott „acting out” viselkedés, csökkent frusztráció-tolerancia, valamint (a kortársak értékelése szerint) fokozott verekedési hajlam és durva, rosszindulatú viselkedés (Youngblade 2003).

Az egy éves kor utáni munkavállalás hatásairól erősen aggregált képünk van, mivel a külföldi szerzők többsége (nem utolsósorban az anyai szabadságok rövidege miatt) csupán arra tesz kísérletet, hogy az első életévet a többitől elválassza. Mindenesetre az első év utáni munkavállalás esetén a szerzők egy része egyáltalán nem talál negatív hatást, vagy csak a vizsgált jellemzők egy részében talál ilyet (pl. Nomaguchi 2006) Az azonban nem jellemző, hogy kifejezetten előnyökről számolnának be. A negatív hatást kimutató elemzések közé tartozik Belsky és Eggebeen tanulmánya, amelyben ráadásul finomabb életkori különbségtételre is vállalkoznak (1991). Eszerint például nincsen kimutatható különbség az első és a második életévben történő munkavállalás káros következményei között – mindkét esetben sérülhet az alkalmazkodó viselkedésre való készség (behaviorial adjustment). Egy kanadai vizsgálat Nomaguchi (2006) pedig azt mutatta meg, hogy azok a gyerekek, akiknek az édesanyja már 2 éves korukban dolgozott, 4 éves korukra agresszívabbnak mutatkoztak másoknál.

Más szerzők azt találták, hogy az anya munkába állása csak bizonyos, sajátos körülmények fennállása esetén okoz problémát ebben az életkorban. Joshi és Bogen (2007) „szokásos” (jellemzően reggel 8 és este 6 között) és „nem szokásos” (bármely egyéb) munkarendben dolgozó, alacsony jövedelmű anyák 2-4 éves gyermekeit hasonlítják össze egymással. Eredményeik szerint a rendhagyó munkarendben dolgozók gyermekei körében szignifikánsan gyakoribbak mind az internalizálási, mind pedig az externalizálási zavarok, valamint hajlamosak antiszociális viselkedésre is. Ezekért a negatív hatásokért, úgy tűnik, részben a szokásostól eltérő időbeosztásból eredő stresszt, feszültségérzetet lehet felelőssé tenni.

Szintén az alacsony jövedelmű csoportokban erősíti a munkába állás káros hatásait az, ha az anya nem kellően komplex, intellektuálisan semmiféle kihívást nem jelentő munkát talál – még az idősebb, 3-6 éves korosztályba tartozó gyermekek esetén is. Parcel és Menaghan (2007) arra hívják fel a figyelmet, hogy a szociális segélyen élő anyák gyermekei számára nem feltétlenül előnyös az, ha dolgozni kezd. Kimutatják, hogy az otthoni környezet, amely a gyermekek jólétének fontos meghatározója erősen megszenvedti azt, ha az ilyen asszonyok csak alacsony komplexitású munkakörben tudnak elhelyezkedni. Viselkedési zavarokhoz vezet a gyerekeknél az anya munkájának alacsony szintű komplexitása még akkor is, ha egyébként az anya idősebb, vagy magasan iskolázott. Mindkét jelenség arra utal, hogy az anya inkongruens státusa, illetve meg nem valósult várározásai azok, amelyek ártalmasak lehetnek a gyermek pszichés fejlődésére. Emellett az is kiderült, hogy a alacsony komplexitású, monoton, rutin feladatokat ellátó anyák mellett a túlórák, a hosszú – 40 órát meghaladó – munkaidő szintén ártalmas lehet. Vagyis az ilyen állásokban dolgozó anyák gyermekei inkább mutatnak viselkedési zavarokat akkor, ha magas – 40 órát meghaladó – óraszámban dolgozik az anya, mint ha ennél kevesebbet. (Parcel – Menaghan 1994).

Bár az erre vonatkozó vizsgálatok jórészt idősebb gyermekek melletti munkavállalást vizsgáltak, lényeges még, hogy az anyák által átélt szerepfeszültség és a stressz is kimutathatóan kedvezőtlenül befolyásolja a gyermekfejlődést. Szerepfeszültség akkor áll elő, ha az anyának szándékai, preferenciái ellenére kell dolgoznia – például anyagi kényszerből. Ilyen esetben – több szerző szerint is – az átélt szerepkonfliktus feszültséget, stresszt okoz, ami károsan befolyásolja az anyák nevelői magatartását – türelmetlenné, figyelmetlenné teszi őket gyermekükkel szemben. Ez pedig végső soron viselkedési problémákhoz vezethet a gyermekeknél (pl Barling és mások 1988, MacEwen és Barling 1991). Az anyai szerepzavarral foglalkozó szakirodalmat áttekintve Perry-Jenkins és munkatársai (2000) felhívják azonban a figyelmet arra, hogy e kutatások logikája rendszerint kizárja a fordított oksági viszony lehetőségét. Vagyis nem állapítható meg egyértelműen, hogy valóban az anyai szerepzavar vezet a gyermek kritikus viselkedéséhez, nem pedig megfordítva.

Munkához kapcsolódó stresszt azonban nem csak szerepzavar, hanem számos egyéb körülmény – köztük a család és a munka összeegyeztetésének nehézségei – is okozhatnak. (Menaghan – Parcel 1990). MacDermond és Williams (1997) bankok női alkalmazottai körében azt találták, hogy több viselkedési problémáról számoltak be gyermekükkel kapcsolatban azok a nők, akik úgy érezték, nem megfelelően zajlik a munka irányítása a munkahelyükön és egyúttal azt is gyakrabban tapasztalták másoknál, hogy nehézséget okoz számukra a munka és a család összeegyeztetése. Repetti és Wood (1997) a munkahelyi stressz rövid távú hatásai között írják le, hogy *„...mind saját beszámolójuk, mind pedig független szakértők megfigyelése szerint az anyák zárkózottabban viselkednek iskolás kor alatti gyermekeikkel azokon a napokon, amikor különösen sok a munkájuk, vagy amikor valamilyen konfliktust élnek át a munkahelyükön.”* A munkahelyi stressz káros hatása erősen függ a családi és munkahelyi körülményektől, valamint az egyén személyiségétől is. Az elvégzett munka mennyisége, a munkaidő rugalmassága, a családméret, a gyermekek száma, az anyának a munka iránti elkötelezettsége, a foglalkozás presztízse és a partner támogatása csupa olyan tényező, amelyek erősen meghatározzák azt, hogy valaki mennyire van kitéve a stressz hatásainak

(Perry-Jenkins et al. 2000).

A vizsgálatokból egyértelműen kiderül az is, hogy az alternatív (nem az anya által biztosított) ellátás minősége lényeges szerepet játszik annak meghatározásában, hogy hogyan alakítja a gyermek lelki fejlődését az anya munkába állása. A gyenge minőségű ellátás fokozza a viselkedési zavarok megjelenésének kockázatát – különösen, ha egyéb hátrányos körülményekkel, például korai elhelyezéssel párosul. Hogy mi tekinthető gyenge, és mi jó minőség ellátásnak a gyermekek lelki fejlődése szempontjából, arra a következők szolgálhatnak iránymutatásul. A gondozók stimulálóbb, érzékenyebb, és kevésbé korlátozó módon foglalkoznak a gyerekekkel akkor, ha a következő körülmények adóttak: mérsékelt csoportméret (15–18 fő), kedvező gondozó/gyermek-arány és a gondozók speciális szakképzése és folyamatos szupervíziója. Ezek teljesülése esetében a gyermekek jellemzően együttműködőbbek és érzelmileg kiegyensúlyozottabbak voltak kevésbé jó körülmények között elhelyezett társaiknál (ld. pl. Belsky 1984). Az azonban nem derül ki ezekből a vizsgálatokból, hogy miként alakul egymáshoz képest a négy nagy csoport: a nagy intézményekben (bölcsődékben), a családi napközi-szerű ellátó helyeken, az informális segítséggel, illetve az otthonukban, édesanyjuk által ellátott gyermekek fejlődése (Belsky 1990). Újabb vizsgálati eredmények szerint a legjobb minőségű intézmény sem ellensúlyozhatja a nagy óraszámú történő intézményes ellátás negatív hatásait (NICHD 2005). Minél több időt tölt ugyanis el egy héten egy gyermek intézményben, annál nagyobb a – kis mértékű – viselkedési zavarok megjelenésének veszélye.

A gyermek kognitív fejlődése

Az első három életév eseményei kulcsfontosságúak a gyermek szellemi fejlődésének alakulása szempontjából is. Az anyai gondoskodás elsőbrendűségét hirdető feltételezésekkel szemben álló felfogások szerint a képzett pedagógusok és a kortárscsoport stimuláló hatása éppen, hogy kedvezőbb környezetet teremt a kisgyermek kognitív fejlődéséhez. A már említett hazai elemzés (Bass és mások 2007) azt mutatta ki, hogy „*az intellektuális fejlődés illetve az iskolai teljesítmények tekintetében a bölcsődében illetve a nagyszülőknél elhelyezett gyermekek jelentősen jobb eredményeket produkálnak, mint azok, akiket édesanyjuk nevelt 1 éves korukban*”. E vizsgálat alapján azonban nem lehet megállapítani, hogy ez az összefüggés nem annak tulajdonítható-e, hogy elsősorban az iskolázott szülők gyermekei közül kerülnek ki a bölcsődébe járók. Így aztán megintcsak külföldi – elsősorban amerikai – kutatásokhoz kell fordulnunk annak megállapítására, hogy vajon az anya személyes gondoskodása, vagy pedig egyéb gyermekellátási forma szolgálja jobban a 0-3 éves korosztály jólétét ebből a szempontból.

Az idevágó kutatási eredmények korántsem egységesek: egyaránt találunk közöttük olyanokat, amelyek nem mutatnak ki összefüggést az anya korai munkavállalása és a gyermek kognitív fejlődése között, olyanokat, amelyek pozitív- és olyanokat is, amelyek negatív hatást találnak. Az első életévre vonatkozóan még viszonylag egybecsengenek a tapasztalatok: a legtöbb szerző legalább enyhe negatív tendenciákat tapasztal a gyermek fejlődésében, ha édesanyja az első életév során munkát vállal. Így például 3-4 éves gyerekek szókincsében (Peabody Picture Vocabulary) mutat ki lemaradást Blau és Grossberg (1992) azokban az esetekben, amikor az anya dolgozott az első évben. Bár az anya keresetével elért jövedelem-növekménynek van egy enyhe kompenzáló hatása, ez nem írja fölül a negatív következményeket. Han és munkatársai (2001) több kompetencia területén is enyhe, de statisztikailag szignifikáns negatív hatást mértek ennél idősebb életkorban, 7-8 éves gyermekeket vizsgálva. Az összefüggést azonban csak fehéreknél tudták kimutatni, feketebőrű gyermekeknél nem.

Ezeket az összefüggéseket némileg tovább pontosították Waldfogel és munkatársai (2002). Ők

is egyértelmű hátrányokat találtak matematika és szövegértés terén azoknál a 3, 5 és 8 éves gyermekeknél, akiknek az édesanyja dolgozott egy éves koruk előtt. Ráadásul az is kiderült, hogy minél nagyobb óraszámban dolgozott az anya, annál erősebbek voltak ezek a tendenciák. Az, hogy milyen mértékű fejlődésbeli lemaradásra kell számítani ezekben az esetekben, nem független a gyermekelhelyezés módjától. Kevesebb negatív hatást találtak akkor, ha rokon vigyázott a gyerekekre, valamivel többet, ha az apa gondozta, vagy intézménybe adták, míg a legtöbbet akkor, ha nem rokon, hanem *baby-sitter* vigyázott rá. 7-8 éves korban már csak az apai és a nem-rokon felügyelő hatása marad meg.

Fontos még, hogy Waldfogelék eredménye szerint legerősebb negatív hatások éppen a legalacsonyabb jövedelmű családokban jelentkeztek. Ezt magyarázhatja, hogy ezekben a családokban a nők rosszabb körülmények között dolgoznak (monoton munkát végeznek, merev időbeosztással küzdenek, nincs terük az önállóságra stb.), és ez hat vissza negatívan a gyermekükkel való kapcsolatukra. A másik lehetőség, hogy a szegényebb családok gyermekei rosszabb minőségű ellátásban részesülnek – vagy azért, mert gyengébb minőségű bölcsődékhez férnek hozzá, vagy mert például a munkanélküli apa vigyáz rájuk.

Ezzel egybecsengenek egyébként Greenstein (1995) következtetései is, amelyek szerint nem állja meg a helyét az a feltételezés, hogy éppen a jó helyzetű családok veszítenének a legtöbbet azzal, ha nem az anyjuk vigyáz rájuk: valójában az ő szocializációs előnyeiket nem csökkenti különösképpen az intézményes ellátás sem.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy néhány tanulmány szerint nem mutatható ki semmiféle összefüggés az anya első évben történő munkavállalása, vagy akár a munkával töltött idő mennyisége és a gyermek későbbi kognitív teljesítményei között (pl. Alwin és Thornton 1984; Mott 1991; – idézi Baum 2004.).

Ami az első életév után történő munkába állást illeti, annak következményeként több kutató kifejezetten kedvező hatásokat mutatott ki a gyermek szellemi fejlődésében. Blau és Grossberg (1992) szerint például 3-4 éves korukra társaik előtt járnak szókincs-fejlődésben azok a kisgyermekek, akiknek az anyja életük második vagy harmadik évében már dolgozott. Ez a pozitív hatás szinte teljes egészében a családi jövedelem-növekedésnek, és az abból adódó kedvezőbb otthoni körülményeknek tudható be. Waldfogel és munkatársainak vizsgálata (2002) az általuk vizsgált öt dimenzió közül kettőben találtak kedvező hatást akkor, amikor az anya a gyermek második vagy harmadik életévében munkát vállalt, míg a másik három esetben nem találtak összefüggést. Az előnyök a 3-4 éves korban mért szókincsben és a 7-8 éves szövegértésben mutatkoztak.

Azok a vizsgálatok, amelyek nem tesznek különbséget aszerint, hogy a gyermek hány éves korában kezdett az anya dolgozni, vegyes eredményekre jutnak. Vandell és Corasaniti (1990 – idézi Baum 2004) szerint hátrányok mutatkoznak a 8 éves kori teljesítményben akkor, ha az anya 30 óránál többet dolgozik hetente a gyermek 3 éves kora előtt. Kifejezetten alacsony jövedelmű családokat vizsgálva Vandell és Ramanan (1992 – idézi Baum 2004) pedig arra a következtetésre jut, hogy a korai munkavállalásnak az ilyen esetekben pozitív hatása van a 2. osztályban mért matematikai készségekre, ám negatív az olvasási-szövegértési készségekre. Hanushek (1992 idézi Baum 2004) szerint ugyanakkor sem a munkavégzés tényének sem a ledolgozott munkaórák számának nincsen kimutatható hatása a gyermek iskolai osztályzataira a 2. és a 6. osztály között. Áttekintve a téma szerteágazó szakirodalmát, Belsky (2006) arra a következtetésre jut, hogy abban az esetben, ha jó minőségű, lehetőleg intézményes ellátásban részesül a gyermek, összességében kisebb mértékű kedvező hatásokra számítani a gyerekek értelmi-, különösen nyelvi fejlődése terén.

Az anya munkavállalásának hatása a gyermek kognitív fejlődésére

	Hatás iránya	Hatás jellege	A hatást fokozza	Megjegyzés
Gyermek életkora az anya munkába állásakor				
0-1 év	-0	Gyengébb szókincs, gyengébb matematikai és szövegértési készségek 3-4, 5-6 és 7-8 éves korban;	Hosszabb munkaidő; különösen az alacsony jövedelműeknél kedvezőtlen hatások	A jövedelem-növekedés kedvező hatásai nem kompenzálják az anyai távollét kedvezőtlen hatásait.
1-2 év	0+	Fejlettebb szókincs 3-4 évesen; fejlettebb szövegértés 7-8 évesen	Jó minőségű gyermekintézmények	Számos kutatás nem mutat ki összefüggést.
2-3 év	0+			

Gyerekszegénység

A kisgyermeket nevelő családokban a gyermekszámmal arányosan (bár csökkenő mértékben) növekvő költségeket a különféle család és gyermektámogatások legfeljebb részben képesek ellensúlyozni, miközben – ha az anya nem dolgozik – az ő jövedelmének kiesésével a család bevételei csökkennek. A gyermekes családok szerte a világon nagyobb mértékben vannak kitéve a szegénység kockázatának az átlagosnál. Ezt fokozzák azok a társadalmi és gazdasági tendenciák, mint a fiatal felnőtteket sújtó munkapiaci bizonytalanságok, az iskolából a munkapiacra való átmenet nehézségei és a családok csökkenő stabilitása. Különösen magas a szegények aránya azok között a családok között, amelyekben az egyik szülő nem dolgozik, és még inkább ott, ahol sem az anya sem az apa nem áll munkában. Kiemelt szegénységkockázatnak vannak kitéve még az egyszülős háztartások is. Ezekben a háztartásokban az esetek túlnyomó többségében az anya a háztartásfő. A gyereket egyedül nevelő nőknek a többsége megfelelően rugalmas gyermekellátó intézmény nélkül nem is gondolhat munkavállalásra, hiszen általában teljesen magára van utalva gyermeke(i) gondozásában (pl. Esping-Andersen és Sarasa 2002). A kisgyermekkorú ellátórendszer fejlesztésének egyik potenciális hozadéka a gyerekszegénység csökkentése lehet – mégpedig az anya munkavállalásának elősegítésén keresztül.

Magyarországon a TÁRKI Háztartásmonitor 2007-es adatai alapján a gyermekek szegénységi rátája 15,8 százalékos volt – bő 3 százalékponttal magasabb, mint a teljes népesség körében mért adat (12,6%). Eltérően a 2005-öt megelőző időszakról, a leginkább veszélyeztetettnek nem a legfiatalabb gyermekek mutatkoztak: a 0-3 évesek szegénységi rátája 14,6 százalékos, míg a 4-9 éveseké 11,9, a 10 év fölöttieké viszont mintegy 18 százalékos volt (az OECD2-skálát alapul véve – Gábos 2008). Szintén a gyermektámogatásban részesülők viszonylagos védettségét jelzi, hogy 2005-ben a szegénynek minősülő gyermekek 32,7 százalékának volt az anyja otthon gyermeknevelés miatt – ez az arányszám pedig nem sokkal haladja meg az összes gyermek körében mért 29,5 százalékot (Gábos-Szívós 2006). Ugyanakkor Bass és munkatársainak vizsgálata (2007) szerint a 2000-es évek első felében enyhén romló tendenciát mutatott a gyermektámogatást igénybe vevő családok helyzete. Számításaik szerint ugyanis 2006 és 2005 között 21-ről 25 százalékra nőtt a szegénységben élők körében azoknak a családoknak az aránya, amelyekben a nő valamilyen gyermektámogatást vesz igénybe.

Az, hogy a kisgyermekes körében átlagosan nem magasabb a szegények aránya, mint a nagyobb gyermekek között, nem utolsó sorban a kisgyermekes családoknak járó családtámogatásoknak köszönhető. Gábos számításai szerint 2007-ben a 0-3 éves gyermeket nevelő családok jövedelmében a családtámogatások 19,7 százalékot tettek ki – ez több, mint kétszerese a gyermekes családokban mért átlagos arányszámnak. Ennek megfelelően a 3 év alatti

korosztály az, amelyben a családtámogatások hiányában a leginkább megnőne a szegények aránya. 2007-ben 165,6 százalékkal lett volna több a szegény a 0-3 évesek körében, ha családjuk jövedelmei között nem szerepeltek volna a különféle családtámogatások (Gábos 2008).

A 2005-ös kutatási eredmények szerint tehát az, ha az anya azért nem dolgozik, mert kisgyerekét nevelve valamilyen családtámogatásban részesül, önmagában nem növeli a gyermek szegénységkockázatát. Az anya munkapiacra kivülisége azokban az esetekben jelent fokozott kockázatot, amikor ő valamilyen egyéb oknál fogva nem dolgozik (munkanélküli, rokkantnyugdíjas stb.). Utóbbi körülmény 3,6-szorosára növeli a szegénység valószínűségét. Bassék eredményei szerint 2001 és 2006 között az ilyen, egyéb okból nem dolgozó női háztartással rendelkező családok aránya is megnőtt valamelyest a szegények körében. Ez a helyzet azonban elsősorban a 3 évnél idősebb (legfiatalabb) gyermeket nevelő családokat jellemzi. Ezen a körön belül is a gyesről a munkapiacra visszatérni szándékozók fokozódó nehézségeit jelzi, hogy 2001 és 2006 között csaknem megduplázódott azoknak a szegény családoknak az aránya, amelyekben a legfiatalabb gyermek 4 és 7 év közötti – vagyis az anya éppen hogy kikerült a gyermektámogatásra jogosultak köréből (Bass és mások 2007).

A más országokban tapasztaltaknak megfelelően kiemelkedő mértékben vannak kitéve a szegénység veszélyének még azok a gyerekek is, akiknek az apja munkanélküli (9,5-szörös kockázat), vagy egyéb okból nem dolgozik (4,5-szörös). Minden csoportban jelentősen – akár hatszorosára – növeli a szegénységkockázatot a négy vagy annál is magasabb gyermekszám, még akkor is, ha mindkét szülő jelen van a családban (Gábos-Szívós 2006).

Külön figyelmet érdemelnek az egyszülős családok. Magyarországon a 2005-ös mikrocenzus adatai szerint 477 349 egyszülős család élt,¹⁶ vagyis az összes család 16,8 százaléka egyszülős család volt. Ezeknek többségében (415 204 esetben) az anya nevelte gyermekét. Mindkét adat növekedést mutat a kilencvenes évekhez képest. Ebből közel 25 ezer háztartásban neveltek három évesnél kisebb gyermeket (ez a kisgyermekes családok 5-7 százalékának felel meg).¹⁷ Nyilvánvaló, hogy a kisgyermekesek körében is fokozott figyelmet igényelnek az egyszülős családok: az ilyen családban nevelkedő gyermekek szegénységkockázata ugyanis 6,4-szerese az átlagosnak. Ezekben az esetekben az anyák számára az elérhető bölcsőde vagy egyéb gyermekellátó intézmény általában elengedhetetlen előfeltétele a munkába állásnak.

Bár az anyagi jólét növelése a családban a gyermek jólétének lényeges összetevője, nem minden élethelyzetben jelenik meg elsődleges szempontként. Az egy évesnél fiatalabb gyermek mellett munkába álló anyák esetében például az anya keresetéből adódó jövedelemnövekmény sem képes ellensúlyozni az anya távolléte okozta negatív pszichés és kognitív hatásokat a gyermek fejlődésében (pl. Blau és Grossberg 1992). Későbbi életkorokban viszont éppen ellenkezőleg: a család jövedelmének a növekedése éppen hogy önmagán túlmutató előnyökhöz vezethet – a megnövedekedett családi jövedelem ugyanis a gyermek emberi tőkéjének növelésére fordítható. Egyes elemzések szerint például az anya munkába állásából adódó kedvező változások a gyerek szókincsfejlődése terén éppen annak tudhatók be, hogy a plusz-bevételt a család részben az otthoni környezet javítására, a gyerek fejlődését elősegítő eszközök, programok finanszírozására fordítja. (Vandell és Ramanan 1992). Ez egybevág Gábos és Gál azon megfigyelésével, miszerint „*a nők jövedelmének háztartáson belüli növekedésével párhuzamosan nő a gyermekek egészségére és iskolázottságára fordított erőforrások aránya is*” (Gábos-Gál 2007).

16 Forrás: http://www.mikrocenzus.hu/mc2005_hun/kotetek/02/tables/load1_3_10.html

17 Saját számítások KSH Mikrocenzus alapján.

Az anya jóléte

Azok a tanulmányok, amelyek a munkavállalásnak az egyén jólétére gyakorolt hatásait vizsgálják, általában pozitív összefüggéseket tárnak fel mind a nők, mind a férfiak esetében (a téma összefoglalását ld. pl. Rosenfield 1989 – idézi Belsky 1990). Más jellegű vizsgálatok azt is megmutatják, hogy a saját kereset kedvező hatást gyakorol az önértékelésre és azon keresztül a jólétre (pl. Mirowsky – Ross 1986).

Azok a kutatások azonban, amelyek kifejezetten csak kisgyermekes, házasságban élő nőkre terjednek ki, azt jelzik, hogy a munkavállalás önmagában nem függ össze egyértelműen az egyéni boldogsággal (Hoffman 1989). Az elemzések különféle közvetítő hatások szerepét tárták fel. Különös jelentősége van a munkavállalási szándék és a valóságos státusz összhangjának. Amennyiben ez hiányzik, szerepkonfliktus áll elő, ami csökkenti a személyes jólétet (Belsky 1990). Feleségeket vizsgálva, regressziós modelljeikben Ross és munkatársai (1983) négy lehetséges szituáció közül (szeretne dolgozni és dolgozik; szeretne dolgozni, de nem dolgozik; nem szeretne dolgozni és dolgozik; nem szeretne dolgozni és nem dolgozik) azokban az esetekben mérték a legalacsonyabb szintű kimerültséget, ahol a személyes preferenciák összhangban voltak a valósággal. Az ilyen nőknél gyakrabban mutattak depressziós tünetet azok, akik dolgoztak, bár nem szerettek volna, és még gyakrabban azok, akik nem dolgoztak, bár szerettek volna dolgozni.

Magyarországon igen korlátozott ismeretekkel rendelkezünk a kisgyermekes anyák munkavállalással kapcsolatos attitűdjeiről, és különösen korlátozottak a lehetőségek a dolgozó és nem dolgozó anyák véleményeinek elkülönítésére. Az alábbiakban a szűkösen rendelkezésre álló empirikus ismeretek alapján igyekszünk meg következtetéseket levonni az anyák jólétének (várható) alakulására vonatkozóan egy olyan helyzetben, amikor a mainál többen vállalnak közülük munkát a gyermek 3 éves kora előtt.

A társadalom egészét tekintve vizsgálatok sora mutatja, hogy a magyar társadalom nemi szerep-felfogása erősen tradicionális. A lakosság többsége fontosnak tartja a házasság intézményét, elsődleges értéként tartja számon a családot, hisz abban, hogy a gyermekvállalás az élet legfontosabb célja, és nem utasítja el mereven a hagyományos munkamegosztást férfiak és nők között. Különösen erősek a hagyományos gondolkodásmód elemei akkor, ha kisgyermekes anyákról van szó. Velük kapcsolatban széles körű a meggyőződés, hogy lehetőség szerint a gyermekük mellett van a helyük, hogy családjukat a karrierjük elé kell hogy helyezték. Ezek a vonások már több évtizede kimutatható módon jelen vannak a magyar közvéleményben. (pl. Tóth 1995, Pongráczné 2001; Pongráczné és S.Molnár 1994; Blaskó 2005, 2006).

Egy 2002-es adatfelvétel szerint például (Blaskó 2006) a nők 65 százaléka (a férfiak 66 százaléka) egyetért vagy teljesen egyetért azzal, hogy „*a gyerek hat éves kora előtt káros, ha az anya dolgozik*”. A magyar nők nem csak hogy az élbolyba tartoznak az egyetértők vagy teljesen egyetértők együttes arányát tekintve – Ausztria és Bulgária társaságában – hanem kifejezetten a legkonzervatívabbnak mutatkoznak, ha a teljesen egyetértők arányát nézzük. Figyelemre méltó, hogy a nálunk mért 36 százalékos teljesen egyetértő tábor például Norvégiában 3, Írországban 4, Hollandiában 8, de Csehországban is csak 16 százalékos.

Az alapvetően tradicionális, „az anyának otthon a helye” felfogást tükröző közhangulat még akkor is szerepfeszültséget okozhat a dolgozó anyákban, ha egyébként ők maguk személy szerint nincsenek is teljesen meggyőződve ennek a felfogásnak a helyességéről, hanem azt külső elvárásaként érzékelik. Az attitűdvizsgálatokból nehéz megállapítani, hogy az anyák – a közvélekedéshez hasonló – szerep-értelmezése milyen mértékben tükröz beépült értékeket, illetve mennyiben az elvárásoknak való megfelelés igénye alakítja válaszaikat. A hagyományos gondolkodásban és nevelésben ugyanis nem csak az anya-szerep primátusára, hanem

általában az elvárásoknak megfelelő viselkedésre készítik fel a nőket.

Mindenesetre a már idézett ISSP kutatásban például nem lehetett kimutatni összefüggést aközött, hogy van-e valakinek gyermeke, vagyis megtapasztalta-e valaha is a kisgyermekes létet, és hogy mit gondol az anyai szerepről (Blaskó 2005). A Szonda Ipsos egy 2008-as vizsgálatában mód nyílik arra is, hogy az éppen gyesen-gyeden lévők véleményét a felnőtt lakosság egészével vessük össze. Bár az esetszámok alacsonyok (66 fő), az megállapítható, hogy a kisgyermekes anyák a társadalom más csoportjaival lényegében egybehangzóan gondolják úgy, hogy az anya helye gyermeke mellett van, és hogy a bölcsőde inkább csak, mint a szükséges rossz választása merülhet fel. Az anyák 80 százaléka ugyanis teljes mértékben egyetért azzal, hogy a kisgyerekek az a legjobb, ha az anya a szülés után minél tovább otthon marad; 49% azzal, hogy az anya munkahelyi karrierjénél fontosabb, hogy otthon maradjon kisgyerekeivel annak 3 éves koráig; 54% azzal, hogy egy kisgyereket csak akkor szabad bölcsődébe adni, ha semmiképpen sem oldható meg, hogy az anyja otthon maradjon vele. Ugyanakkor azt, hogy az anya inkább adja bölcsődébe a kisgyereket, ha az otthon maradásával az állását kockáztatná csupán 11%, míg azt, hogy a bölcsődébe járó gyerekek nem kapnak rosszabb gondoskodást, mint azok, akiknek otthon marad az anyjuk, csak 22 százalék gondolja közülük teljes bizonyossággal.

Az egyetlen számottevő eltérés a gyakorló anyák és a társadalom többi részének a felfogásában a részidős munkavállalás lehetőségének kezelésében mutatkozik. Annak ellenére, hogy erősen hisznek az anyai jelenlét fontosságában, és nem igazán bíznak a bölcsődékben, az anyák 24 százaléka szerint az lenne a legjobb, ha a 3 évesnél fiatalabb gyermeket nevelő nők részmunkaidőben dolgoznának – ez két és félszer magasabb, mint a lakosság többi részében mért arány.

Más szemszögből közelít a kérdéshez a gyermekgondozási ellátást igénybe vevők körében készült 2005-ös KSH felvétel, amely a Munkaerő felvételt egészítette ki. Bár ebből nem derül ki, hogy a valószínűsíthető anyagi szempontoktól függetlenül mit tartanának kívánatosnak az anyák, az megtudható belőle, hogy a 3 évesnél fiatalabb gyermeket nevelő, gyermek-támogatást igénybe vevő nők *negyede* dolgozna, ha lenne kire hagynia gyermekét (13%), vagy ha találna állást magának (10%). A nagy többség – 71 százalék – a gyermekével szeretné tölteni ezt az időt, vagyis nem szeretne munkába állni.

A gyermek életkoránál meghatározóbb az anyai iskolai végzettsége. Eszerint elsősorban az alacsonyan iskolázott – 8 általános, vagy szakmunkás végzettségű – anyák mennének el dolgozni, ha lenne kire hagyni gyermeküket (23%), illetve ha találnának megfelelő munkát (16%). Az egyre iskolázottabb női csoportokban egyre nagyobb arányban találunk olyan nőket, akik tudatosan választják hogy otthon maradnak kisgyermekükkel. A diplomások körében már csupán 14 százalék körül van azok aránya, akik dolgoznának, ha a körülmények adottak lennének. Ugyanakkor azonban az egyetemi diplomával rendelkezők körében találunk a legmagasabb arányban olyanokat, akik jelenleg is dolgoznak – igaz, hogy ez a kör is csupán 8 százalékos. Az anyák iskolai végzettségét tekintve a legnagyobb arányban a legalacsonyabban iskolázottak vallják azt, hogy a gyermekfelügyelet megoldatlansága az akadálya a munkába állásuknak.

Tradicionalis nemi szerepek - házimunka

A hagyományos értékrend még egy lényeges, gyakorlati következményének van jelentősége az anyák munkába állása szempontjából és ez a házimunka családon belüli megosztása, és általában a férfiak – apák – szerepvállalása a családhoz kapcsolódó teendőkben. A hagyományos, a nemi szerepek elkülönülését támogató értékrend ugyanis a házimunka és a család ellátásához tartozó egyéb feladatok meglehetősen egyenlőtlen megosztásával, és így a nők

fokozott túlterhelésével társul a magyar családokban.

Ha eltekintünk a háztartásbeliként, nyugdíjasként, vagy éppen kismamaként otthon tartózkodóktól, és csak a munkavállalókat vesszük számításba, akkor a nők és férfiak által naponta házimunkával, a család ellátásával illetve a kisgazdaságban töltött órák száma között Európa országaiiban 1,44 (Dánia) és 2,32 (Románia) közötti szorzókat találunk. Utóbbi egyébként szélsőségesen magas érték: a magyar 1,81-es szorzónál Románián kívül csak Angliában (1,83), Franciaországban (1,95) és Szlovéniában (1,89) magasabb ez az érték a vizsgált 10 ország közül. (saját számítások Falussy 2004, a KSH 2001. évi időmérleg adatai alapján).

A probléma ráadásul nem egyszerűen az arányokban rejlik. Jelentős eltérések mutatkoznak ugyanis a társadalmak között aszerint is, hogy mennyi abszolút időt tölt a népesség házimunkával. Másképpen: különbségek vannak az egyes országok között tekintetben, hogy mennyi a háztartásra fordított teljes időmennyiség, amit így vagy úgy megosztanak egymás között a felek. Magyarországon a foglalkoztatott nők naponta átlagosan 233 percet töltenek ilyen tevékenységekkel. Ez viszonylag alacsony értéknek tekinthető az új EU tagállamok között (Románia: 299, Észtország 241, Szlovénia 250 perc), ám meghaladja a régi tagállamokban mért 193-220 perces értékeket.

Míg tehát a foglalkoztatott nők Magyarországon 233 percet, azaz szűk 4 órát töltenek el naponta ház körüli teendőikkel, addig a férfiak csupán 129 percet, azaz valamivel több, mint két órát. Igaz ugyan, hogy a férfiak több időt töltenek kereső tevékenységgel a nőknél, napi szabadidejük így is 264 perc – ami csaknem egy órával meghaladja a nők napi 213 percét. Az, hogy a férfiak és a nők szabadideje között Nyugat-Európában általában ennél kisebb különbségek mérhetők, a házimunka nagy mennyiségén és egyenlőtlen megosztásán túl abból is adódik, hogy sok országban a nők jelentős hányada dolgozik részmunkaidőben.

A kisgyermeket nevelő anyák helyzete különösen nehéz a házimunka szempontjából. Kimutatható egyrészt, hogy minél több és minél fiatalabb gyermeket nevelnek egy családban, annál több tennivaló akad a háztartásban (pl. Blaskó 2005). Ennek hátterében a növekvő létszámmal automatikusan együtt járó feladat-bővülés mellett valószínűleg a kisgyermek higiénikus ellátásához fűződő elvárások – fokozott tisztaság a lakásban, otthon főzött étel előnye, kis ruhák vasalása stb. – állnak. Ráadásul a kisgyermek még természetes módon nem képesek részt vállalni sem a feladatokból. A fokozott igények és velük a házimunka „kiterjedése” nem szűnik meg az anyák munkába állásával sem. Az anyai szabadságok – gyes, gyed – ideje alatt kialakuló, érthető módon féloldalas házimunka-megosztás hajlamos rögzülni a családokban azután is, hogy a nő újra munkába állt.

Fertilitás

A bölcsődék – vagy egyéb gyermekintézmények – kapacitásának növelése emelheti a születésszámot, legalábbis azokban az országokban, ahol a női foglalkoztatás és női emancipáció szintje magas. Ilyen körülmények között ugyanis a család és a munkavállalás összeegyeztethetőségének javítása csökkenti a nők számára a gyerekvállalással járó – munkavállalási, karrier-építési, élettervezési - korlátokat (Sacerdote-Feyrer 2008). A nemzetközi empirikus tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a következmények erősen függenek a kiinduló állapottól (eredeti intézmény-lefedettség foka, születések száma), a létrehozott intézmények minőségétől, elérhetőségétől és attól, hogy milyen az a családpolitikai, és a még általánosabb társadalmi-gazdasági környezet, amelyben a változás létrejön.

Norvégiában például Kravdal (1996) azt találta, hogy nagyon alacsony – 10 százalék alatti – kiinduló lefedettség mellett a 0-3 éveseket ellátó intézmények számának növelése kis mértékben növelheti a *harmadik* gyermek megszületésének valószínűségét a családokban. Ha azonban a női foglalkoztatás regionális szintjét azonos szinten tartották a kutatók, eltűnt a

bölcsődék pozitív hatása – vagyis elképzelhető, hogy a magas női foglalkoztatás hatott pozitív irányban mind a születések számára, mind pedig a bölcsődék építésére. Ennél egyértelműbb pozitív hatást talált Del Boca (2002) Olaszországban. Ott a magyarországihoz hasonlóan alacsony születési ráták mellett emelkedett meg a születések száma az állami bölcsődék terjedésének hatására. Ugyanakkor Nyugat-Németországban Hank és Kreyenfeld (2003) egyáltalán nem találtak összefüggést a két jelenség között. Érvelésük szerint önmagában egy ilyen jellegű intézkedésnek nem lehet hatása akkor, ha a társadalmi-gazdasági környezet egyéb elemei az egykeresős családmodellt támogatják. Svéd tapasztalatok (Andersson és mások 2004) pedig azt mutatják, hogy nincsen szerepe az intézményes ellátás kisebb területi eltéréseinek az ezzel ellentétes helyzetben, vagyis akkor sem, ha a társadalmi környezet egésze egyébként is a kétkeresős modell terjedését segíti, és ha az intézményi ellátás szintje általánosan igen magas (széleskörű lefedettség, alacsony ár, jó színvonal).

Ellentétben az egyetlen országot vizsgáló elemzések többségével, egyértelműen a bölcsődék termékenységet növelő hatását mutatja ki tanulmányában Sacerdote és Feyrer (2008). Az elemzésben OECD adatokat használva ők arra a következtetésre jutnak, hogy a különféle családtámogatási formák (készpénzes juttatások, adókedvezmények, óvoda és bölcsőde) közül a bölcsődékre fordított állami kiadások azok, amelyek a leginkább képesek kedvező irányba befolyásolni a demográfiai folyamatokat. Eszerint a kisgyermek napközbeni ellátására fordított kiadások megduplázása – a GDP 0.37 százalékáról 0.74 százalékra – 0.13-al növeli az egy nőre eső gyermekszámot. A szerzők hangsúlyozzák ugyanakkor, hogy az ilyen típusú állami beavatkozás mellett elengedhetetlen az anyákat tehermentesítő, a családokat támogató társadalmi közeg kialakulása is.

Mindezek alapján az valószínűsíthető, hogy Magyarországon (ahol a jelenlegi lefedettségi szint alacsony, csakúgy, mint a termékenység szintje), a bölcsődék számának növekedése – önmagában – hosszú távon a szülési kedv kis mértékű növekedéséhez vezethet, amennyiben javítja a család és a munka összeegyeztetésének feltételeit, és ha valóban eléri célját, az anyák foglalkoztatottságának növelését. Amennyiben a kapacitások bővítése a készpénzes gyermektámogatások rovására történik, arra lehet számítani, hogy ez ellen-ösztönzi a gyermekvállalást. A témában végzett vizsgálatok ugyanis azt mutatják, hogy a készpénzes családtámogatások – legyen szó akár a családi pótlék szerű ellátások, akár az anyasági támogatások, vagy éppen gyerekszámhoz kötött adóalap-kedvezmények általában növelik a szülési kedvet. Az ezek hatására bekövetkező születésszám-változás azonban nem túlságosan nagy mértékű, és nem teljesen világos, hogy csak rövid távon jelentkezik, vagy pedig a hosszú távú folyamatokhoz is hozzájárul a befejezett termékenységi mutatók befolyásolása révén (ld. Gábos és Gál 2007).

A témában végzett vizsgálatok többsége a juttatások kiejátszásának hatásait vizsgálta, és csak kevesebb olyan akad, amelyik valamilyen juttatás-visszafogás következményeit elemezte volna. Ezek közé tartozik Franciaországban Landais (2003) írása, amely a családi alapú jövedelemadó-rendszer hatását vizsgálta természetes kísérletként is felfogható helyzetben. Eredményei szerint az ötvenes években bekövetkezett kedvezmény-csökkenés valóban együtt járt a háztartásokban nevelt gyermekek átlagos számának csökkenésével. Hasonló összefüggéseket találtak Svédországban is, ahol a kilencvenes években bekövetkezett születésszám-csökkenést magyarázták a kutatók családpolitikai változásokkal. Ebben az időszakban csökkentették le ugyanis Svédországban a szülői szabadság idejére járó jövedelem-helyettesítési arányt 90-ről 80, majd egy rövid időre 75 százalékra, miközben ráadásul a családi pótlék összege is csökkent (pl. Andersson, 1999).

Magyarországon a családi juttatások visszafogásának várható következményeiről olyan elemzések informálnak, amelyek a családtámogatások születésszám-növelő hatásait vizsgálták. Ezek közé tartozik Gábos (2003) írása. Négy évtizedre visszatekintő idősoros

becslései szerint a készpénzes családtámogatások egy százalékos emelkedése 0,2-0,25 százalékos termékenység-növekedéssel járt Magyarországon. Szintén szignifikáns termékenység-növekedést tulajdonít már elkülönítetten a GYED rendszerének Kapitány (2008). Ő úgy számol, hogy az 1985 és 1996 között életben lévő GYED elsősorban a második és harmadik gyermek megszületését befolyásolta és a 11 naptári év alatt összesen 123 297 „gyermek-többletet” eredményezett. Mindezekből arra következtethetünk, hogy a meglévő készpénzes juttatások elvonása *önmagában* születésszám csökkenéshez vezetne – legalábbis rövid távon.

Összefoglalva most a várható hatásokat azt mondtuk, hogy a bölcsődei férőhelyek számának növelése a jelenleg alacsony szintről *önmagában* kis mértékben növelheti a gyermekvállalási kedvet akkor, és azokon a területeken, ha és ahol valóban hozzájárul a női foglalkoztatás növeléséhez. Ugyanakkor, ha az intézményi férőhelyek számának növelése a készpénzes családtámogatások összegének, kifizetési időtartamának vagy a jogosultak körének csökkenésével párosul, ez utóbbi beavatkozás negatív hatása rövidtávon kiolthatja, vagy akár túl is szárnyalhatja az előbbi kedvező hatást.

Bár várhatóan mindkét eszköz *önmagában* vett alakítása is maga után von bizonyos, kimutatható hatásokat a születésszám alakulásában, jelentős, tendenciózus és hosszú távú hatásokhoz a környezet egészének összehangolt átrendezése vezethet. A jelenlegi, viszonylag nagyvonalúnak tekinthető pénzbeli ellátások szűkítése a születésszám-csökkenéshez vezethet a társadalom egészében, vagy annak egyes csoportjaiban. Ezek a negatív következmények azonban ellensúlyozhatók, sőt akár meg is fordíthatók lehetnek az egyéb érintett területek szisztematikus, családbarát átalakításával – köztük az intézményes férőhelyek számának emelésével. Míg azonban a juttatásokat csökkentő, gyors beavatkozások kedvezőtlen hatásai már rövid távon érezhetővé válhatnak, addig az egyéb területek alakítása hosszabb folyamat, és csak hosszabb távon fejtheti ki hatását.