

A kisgyermek napközbeni ellátásának bővítése: célok, eszköztár és várható társadalmi hatások

Reszkető Petra – Scharle Ágota – Váradi Balázs

1. Bevezető¹

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 tanulmány a napközbeni intézményes gyermekellátási kapacitások bővítésének céljait és eszköztárát tekinti át a nemzetközi és a hazai tapasztalatokra is kitérve. Ezen belül elsősorban a bővítés legfontosabb korlátait – a finanszírozás, a minőségbiztosítás és az adminisztráció kérdéseit – vizsgáljuk részletesen, és nem térünk ki az intézménybővítés tágabb kontextusára.² A bővítés többféle cél elérése érdekében történhet, amelyek értékválasztástól is függenek. Ezek az értékválasztások azt is befolyásolják, hogy pontosan hol, és milyen szolgáltatásokat érdemes bővíteni. Tanulmányunk ezeket a kérdéseket is nagyrészt nyitva hagyja.

2. Közpolitikai célok és eszközök a nemzetközi gyakorlatban

2.1. Célok és korlátok

A kisgyermek napközbeni ellátásának közjót szolgáló kialakítása alapvetően három fő cél mentén történhet: (1) a szülők munkába állását megkönnyítő gyermekmegőrzés; (2) a kora gyermekkori nevelés, és (3) a hátrányos helyzetű gyerekek befogadása.

¹ A tanulmány Blaskó és szerzőtársai (2009) kutatási jelentése alapján készült; a kutatást a Miniszterelnöki Hivatal rendelte meg a X/9/2/04 „*Legyen jobb a gyermekeknek*” Nemzeti Stratégia monitoringja és kapcsolódó feladatok támogatása c. 2008. évi fejezeti kezelésű előirányzat terhére a Budapest Intézettől. Terjedelmi korlátok miatt ez a tanulmány számos ponton kevésbé részletes, mint az internetről letölthető kutatási jelentés.

² A fent említett kutatási jelentés 6.6. alfejezete röviden összefoglalja a leglényegesebb kapcsolódó kérdéseket (Blaskó *et al.* 2009).

a) GYERMEKMEGŐRZÉSI OPCIÓK BŐVÍTÉSE

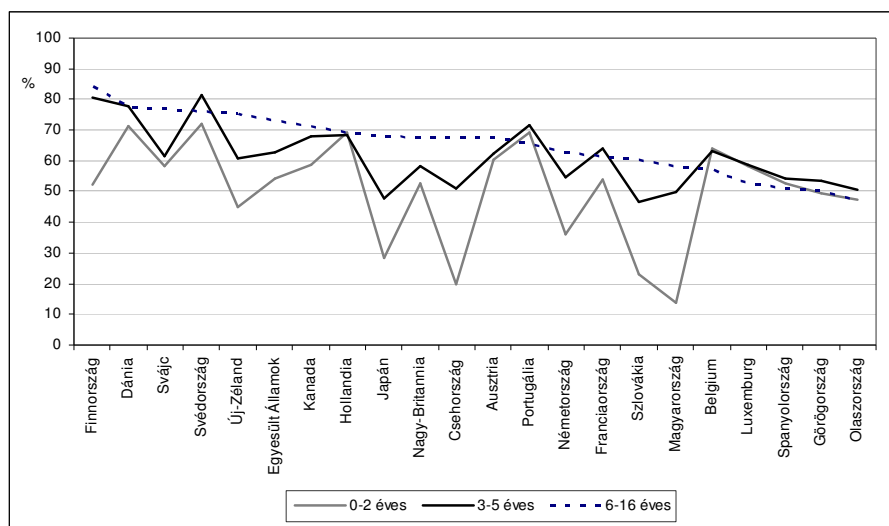
A napközbeni ellátás egyik alapvető funkciója a gyermek megőrzése, ami lehetővé teszi, hogy a szülő másképp használja fel saját, családja és a közösség egésze hasznára az így felszabadult idejét. Röviden: ez teszi lehetővé, hogy a szülő munkát keressen és munkát vállaljon.

Az *Európai Unió Társadalmi Agendája* (EC 2005) célul tűzi ki azoknak az akadályoknak az elhárítását, melyek megnehezítik a kisgyermekes szülők visszatérését a munkaerőpiacra. 2002-ben a *barcelonai célok* között célszámokat is megfogalmaztak: eszerint 2010-re a három év alatti gyerekek 33%-a, míg a hároméves és az iskolakezdési kor közötti gyerekek 90%-a számára lenne javasolt a bölcsődei-óvodai férőhely biztosítása (EC 2008).

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 2007). Ezen belül különösen kicsi a 0–3 éves gyermekek napközbeni ellátására fordított kiadás összege (KSH 2008). Az OECD 2006. évi adatai szerint Magyarországon a három év alatti gyerekek 10,5%-a jár bölcsődébe, ami nemzetközi összehasonlításban nagyon alacsonynak számít: az OECD-országok átlaga 30,2%³.

1. ábra

Az anyák foglalkoztatási rátája a gyerek életkora szerint, 2005 (%)



Forrás: OECD Family database (<http://www.oecd.org/dataoecd/29/61/38752721.pdf>; letöltés dátuma: 2010. szept. 1.)

³ A forrás: OECD Family database, <http://www.oecd.org/dataoecd/46/13/37864698.pdf>

Empirikus kutatások szerint a hazai anyasági ellátások támogatási rendszerének szerkezete – a pénzbeli ellátások túlsúlya a napközbeni ellátásokhoz képest – az egyik oka az alacsony női foglalkoztatásnak (OECD 2004; Apps–Rees 2001; Bálint–Köllő 2007; Scharle 2007). Magyarországon a kisgyermekes (0–6 éves gyermeket nevelő) anyák foglalkoztatási rátája 35 százalékponttal marad el a nagyobb gyermeket nevelő, vagy gyermektelen nők foglalkoztatási szintjétől (1. ábra). Ugyanez a különbség Németországban 20, Dániában 1,6 százalékpont. A gyermekvállalás miatt hosszú ideig 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).

b) NEVELÉS (FEJLESZTÉS)⁴

A közoktatásban átadott készségek és tudás emberi tőkének tekinthető (Schultz 1961): ez a tőke hasznot hajt annak, aki megszerzi, a magasabb adóbevételeken és alacsonyabb bűnözési rátákon át pedig hasznot hajt a társadalom egészének is.

Viszonylag újabb eredmények azt is mutatják, hogy ebben a folyamatban a kora gyermekkori szakasznak különösen nagy a szerepe (Cunha *et al.* 2005). A képzett pedagógusok felügyeletével folyó foglalkozásnak statisztikai elemzésekkel is kimutatható, jelentős egyéni és társadalmi hozama lehet: 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 vezethet (OECD 2006). Az idézett tanulmányok szerint ezek a hatások bőven az iskolaköteles kor, sőt az óvodáskor előtt erednek. A társadalmi haszon különösen nagy, ha hátrányos helyzetű gyermekek jutnak kora gyermekkori nevelési és fejlesztési lehetőségekhez.

c) TÁRSADALMI BEFOGADÁS (INKLÚZIÓ)

Egyik társadalom sem homogén. Mindegyikben vannak olyan csoportok – mélyszegénységben élők, bevándorlók, kitaszított etnikai kisebbségekhez tartozók, sajátos nevelési igényű gyerekek –, akiket a munkaerőpiacról és a többségi társadalomból való kiszorulás fenyeget. Ha a társadalom céljának tekinti, hogy az ilyen leszakadás ellen tegyen, minél később kezd, annál nagyobbra nő az egyenlőtlenség, és annál nehezebb és kilátástalanabb a fel-

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

adat megoldása. Az iskolarendszer már hat-hétéves korban sem feltétlenül tudja felzárkóztatni a leszakadókat. Sok jel arra mutat, hogy a gyerekek egy aggasztóan széles körével, köztük aránytalanul sok roma gyermekkel Magyarországon ma pontosan ez történik (Havas–Liskó 2005).

E leszakadás elleni küzdelem egyik ígéretes csatornája, hogy külön ösztönzőkkel, lehetőségekkel igyekszünk elérni a potenciális leszakadók részvételét a kora gyermekkori nevelés és fejlesztés intézményes formáiban.

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

A nemzetközi empirikus kutatások arra hívják fel 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 (összefoglalást lásd Blaskó 2008a, 2008b).

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 nemzetközi tapasztalatok ugyanakkor 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).

d) KÖLTSÉGVETÉSI TAKARÉKOSSÁG ÉS KORMÁNYZATI HATÉKONYSÁG

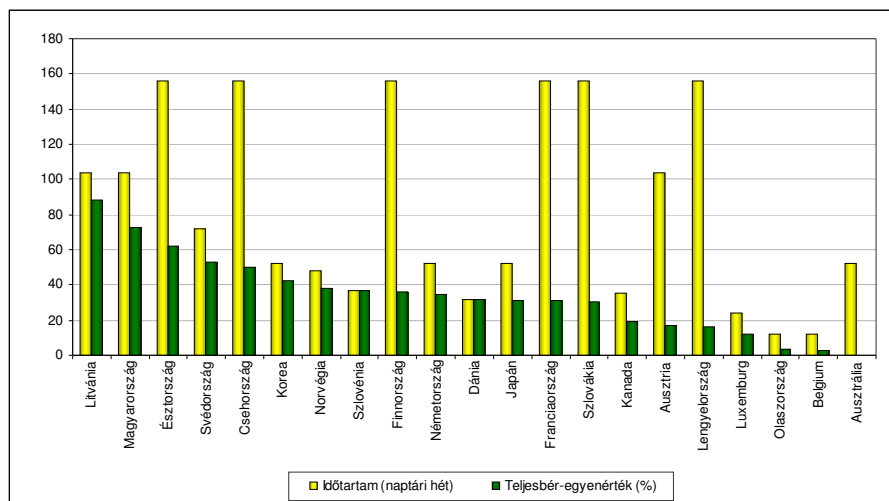
Ágazati politikák megfogalmazásakor a szakértő könnyen a további források bevonásában látja a megoldást. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a költségvetési forrásokért ez a terület más, szintén társadalmi hasznot hajtó programokkal, köztük egy esetleges adócsökkentéssel áll versenyben. A mai, viszonylag magas adószint miatt pedig a közpénzek társadalmi határköltsége ('marginal cost of public funds') vélhetően Magyarországon meglehetősen magas. Ha a szférát tágan értelmezzük (hatéves korig, pénzbeli támogatáso-

kat is ideszámítva), arra arányaiban már most is a költségvetésnek jelentős szeletét költjük el. Az egyszerűség kedvéért a költségvetési takarékoságot nem önálló célként, hanem korlátként vesszük figyelembe.

A pénzbeli anyasági ellátások rendszere 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 az (2. ábra). 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 (OECD 2008).

2. ábra

Fizetett gyermekgondozási szabadság (tgyás, gyed) időtartama (naptári hét) és teljesbér-egyenértéke (%), 2006–2007



Forrás: OECD (2008)

A kormányzati hatékonyság javítása olyan cél, ami tartalmában ugyan nem kapcsolódik a családpolitikához, de a szakpolitika bármilyen irányú átalakításában figyelembe kell venni. A kormányzati működés hatékonyságának javítása az utóbbi évtizedben egyre több figyelmet kap az Európai Unióban és nemzetközi szervezetekben is.

e) ÁTVÁLTÁSOK, TOVÁBBI CÉLOK ÉS KORLÁTOK

A fenti célok között átváltási ('trade-off') viszony állhat fenn: az egyiket csak a másik rovására lehet előmozdítani. Például adott költségvetési keretből a szélesebb körű gyermekmegőrzési opciót csak a szülői hozzájárulás

növelésével lehet elérni, ami viszont kiszoríthatja az integrálni kívánt szegényebbeket az intézményrendszerből.

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

Külön szót érdemel egy, a termékenység és a női foglalkoztatás közötti összefüggés. A kérdés terjedelmes szakirodalma az utóbbi években figyelemre méltó átalakulásról számol be: míg harminc éve a nők magasabb munkaerő-piaci részvétele még alacsonyabb termékenységi mutatóval járt, ez 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.

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. A nem-posztoszocialista OECD-országokban mindenestre határozott eltolódás tapasztalható a célok között a költségvetési takarékoság felől a nevelés és a társadalmi befogadás irányába.

2.1. 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 családpolitika, és ezen belül a kora gyermekkori ellátások eszköztára nemcsak 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.

a) KORMÁNYZÁS

A kora gyermekkori ellátások területén az állami szerepvállalás szükségessége vitán felül áll. 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 mechanizmusaiiban jelentősen eltérnek egymástól a különböző országok.

Változó hangsúllyal és szerepvállalással, központi kormányzati szereplők épp úgy aktív szerepet vállalhatnak a terület szakmai irányításában, igazgatásában, mint a területi (regionális és helyi) kormányzati szereplők. Ám nemcsak az 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 elérésében egyre több, nem állami / közösségi szereplő is részt vállal: új szolgáltatók, szakmai, képző és minősítő szervezetek stb. A ma már sok országban külön szolgáltatói szektorra terebélyesedett kisgyermekkori 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 nem feltétlenül az állam feladata.

E sokszereplős játék sikere az érintett szereplők együttműködési és egyeztetési hajlandóságának, illetve az ezt támogató megoldásoknak a függvénye. Ebben tekintetben sincsenek univerzális képletek: van, ahol a szociális/jóléti- és oktatási minisztériumok összevonása, van, ahol az érintett tárcák közötti egyeztetési csatornák kiszélesítése révén sikerült kialakítani az összehangolt, cél- és eredményorientált 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 (nonprofit vagy éppen profitorientált) szolgáltatók és intézmények által elismert és elfogadott szakértők lépnek fel minőségellenőrként, vagy dolgoznak ki képzési terveket, és végeznek értékeléseket.

b) KÍNÁLATI OLDAL

Szabályozási ösztönzők

A kora gyerekkori ellátások kiterjesztését nyilvánvalóan megkönnyíti, ha az új szolgáltatók/ellátók könnyebben tudnak belépni a szektorba, illetve ha

olcsóbb és hatásosabb a már meglévő szolgáltatók/ellátók működése. A napközbeni intézmények létesítését és működtetését a közegészségügyi és szakmai követelmények, tárgyi feltételekre vonatkozó előírások (helyiség, berendezés stb.), az élelmezési keretszabályok határozzák meg. Az ezeknek való minimum megfelelés jelenthet kisebb vagy éppen nagyobb pénzügyi és/vagy adminisztratív akadályt: a belépés és az intézményfenntartás működtetési költségeire közvetlen hatással vannak ezek az előírások. Az új szolgáltatók/ellátók megjelenését 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.

Intézményfejlesztés: 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 intézményfejlesztések.

Pénzügyi ösztönzők: finanszírozási eszközök

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

c) KERESLETI OLDAL

Pénzügyi ösztönzők: finanszírozási eszközök

Az ellátókra/szolgáltatókra fókuszáló közpolitikai beavatkozások mellett számos esetben közvetlenül a szülőknek juttatott pénzügyi eszközök is elérhetik ugyanazt a hatást. Például, az integrációs célt szolgálják az alacsony jövedelmű családoknak juttatott, jövedelemdifferentiált transzferek vagy a sajátos nevelési, fejlesztési igényű gyerekek szülei által lehívható, jövedelemdifferentiált adójóváírások is. A szülőknek, a szolgáltatást igénybe vevőknek adott utalványok ugyanakkor az ellátások kiterjesztése mellett, azok minőségi jellemzőire is közvetlenül hatnak.

A szakpolitikai eszköztárban a pénzbeli és természetbeni ellátások meg-

különböztetésén túl további alcsoportokat is érdemes megkülönböztetni, mivel ezek különbözőképpen hatnak a fent említett célokra. A pénzbeli ellátásokon belül a biztosítási alapú, alanyi jogon, vagy rászorultság alapján járó, a fix összegű, a korábbi keresettől függő, az egyén vagy család jövedelmétől 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 ellátások például inkább növelik a női foglalkoztatást, míg a fix összegűek (gyes, családi pótlék) csökkentik.⁵

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: például a szülői szabadság rugalmas felhasználhatósága, idejének korlátozása, a pénzügyi kompenzációk aránya és rugalmas felhasználhatósága, vagy a kötelező szülői szabadság előírása apák számára. Datta Gupta-Stratton (2008) például kimutatta, hogy a fizetett szülői szabadság megoszthatósága az anya és az apa között önmagában még nem ösztönzi az apák szerepvállalását, mivel a munkapiaci jelzésértéke az apa otthonmaradásának negatív. Ezt az Izlandon bevált megoldással lehet kiküszöbölni, ahol a fizetett szabadság egyharmadát csak az apa, egyharmadát csak az anya, a maradékot bármelyikük igényelheti.

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

3. Magyarország helyzete

Az előző fejezetben a nemzetközi 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.

A következőkben a szakmai álláspontok áttekintésével keresünk magyarázatot a gyerekek napközbeni ellátásában mutatkozó elmaradásra, majd pedig bemutatjuk a mai működést meghatározó kormányzati, szabályozási és finanszírozási kereteket Magyarországon, és végül becslést adunk a hiányzó kapacitások mértékére. Ebben a fejezetben tehát már nem általában a kisgyer-

⁵ 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.

mekek után járó ellátásokról, hanem szűken csak a bölcsődés korú (1–3 éves) gyermekek napközbeni ellátását szolgáló intézményekről lesz szó.

3.1. Szakpolitikai célok és viták

a) SZAKPOLITIKAI CÉLOK

A magyar rendszer nagyrészt két korábbi szakpolitikai erőfeszítést tükröz: az egyik a pénzübeli ellátásokkal igyekezett növelni a termékenységét, míg a másik a munkanélküliséget igyekezett enyhíteni a jóléti ellátások bővítésével (kettős céllal: a politikai feszültségek és a szegénység csökkentése érdekében). A kisgyermekek otthoni gondozásának 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 Ipsos 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 visszamennének dolgozni, már csak az alacsonyabb összegű gyesre jogosultak, a szűkös bölcsődei kapacitásokhoz pedig kevesen jutnak hozzá: a gyermek felügyeletét többségüknek saját zsebből kell kifizetniük. Ugyanakkor az otthonmaradó szülők számára nem biztosítja a mai rendszer a gyermekek kompetencia- és készségfejlesztését, nagyrészt hiányoznak vagy kevesek számára elérhetőek az ezt célzó napközbeni közös szülő-gyerek programok.

A változó kormányzati prioritások egyik első kézzelfogható jele volt, hogy a 2004–2006. évi Nemzeti Cselekvési Tervben kiemelt célként szerepelt a gyermekek napközbeni ellátásainak fejlesztése. Ennek érdekében született döntés arról, hogy 2005-től minden 10 000 fő feletti lakosú településen legyen kötelező bölcsőde üzemeltetése. Ugyanezt a célt szolgálja a bölcsődei és a családi napközi normatíva emelése, s az uniós fejlesztési források biztosítása is.

b) SZAKMAI KÉTELYEK

Az ellátórendszerrel néhány éve elindult szakpolitikai vitákban négy ellenérvt hoznak fel leggyakrabban a pénzübeli 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 eredmé-

nyek 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 pénzübeli ellátások pozitív hatását a születésszámmra – 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. Ez az érv elsősorban a nagyon korai munkavállalás esetében vethető fel, esetenként pedig éppen ennek az ellenkezője az igaz: a megfelelő intézményi környezet éppen, hogy javítja a gyermekek későbbi esélyeit (Blaskó *et al.* 2009).

Az a szociálpolitikai érv is gyakori, miszerint a pénzübeli 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 rövid távon jelentkezik, hiszen a munkába állás elhalasztása nemcsak a jelenlegi jövedelmet, de a későbbi béreket is csökkenti, makroszinten pedig a magasabb inaktivitási szint magasabb reálbéreket, és így alacsonyabb munkaerő-keresletet és alacsonyabb foglalkoztatást eredményez. Ezzel szemben a munkakeresési követelményt támaztó segélyek – bár kétségtelenül nagyobb a stigmatizáló hatásuk – egyéni és nemzetgazdasági szinten is ösztönzik 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 rövid távú és látszatzmegoldást ad a képzetlenség miatt rossz munkapiaci esélyekre: előbb-utóbb a képzetlen nők is visszatérnek a munkapiacra, de minél később kapnak ehhez segítséget, annál lassabban találhatnak állást. Másrészt, a munkanélküliségi mutatók javítására sem alkalmas a gyes.⁶ Végül, a hozamok és költségek egyenlegét

⁶ Ezen elgondolás szerint, ha az anyák elhagyják a munkaerőpiacot, a megüresedő álláshelyekre mások léphetnek, 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–Jackman–Nickell (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 valósfítani.

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.

3.2. A napközbeni ellátási kapacitások alakulása

A bölcsődei kapacitások az 1980-as évek óta jelentősen csökkentek, részben a gazdasági átalakulás, az üzemi bölcsődék bezárása miatt, nagyjából azonban az önkormányzatok döntése nyomán (1. táblázat). A férőhelyek száma az utóbbi néhány évben növekszik ugyan, de igen lassan. 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.

1. táblázat

Bölcsődei férőhelyek száma és kihasználtsága, 1980, 1999, 2000 és 2009

	1980	1990	2000	2009
Bölcsődék száma	1 305	1 003	532	625
Férőhelyek száma	64 502	50 250	24 965	26 687
Beíratott gyerekek	69 768	40 825	29 561	34 694
Beíratott / férőhely	1,08	0,81	1,18	1,30
Beíratott / bölcsődés korú gyerekek (%)	14,8	11,1	10,3	11,5*

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

Megjegyzés: *2008. évi adat. Családi napköziben (csana): 2757 férőhelyen 1828 bölcsődés korú gyerek (2009).

A bölcsődék kihasználtsága (egy engedélyezett férőhelyre jutó beíratott gyermekek száma) igen magas és növekvő tendenciát mutat. A demográfiai folyamatok is a gyermekek napközbeni ellátása iránti kereslet növekedését valószínűsítik: az újszülöttek száma 2004 óta folyamatosan nő és a demográfiai előrejelzések ennek folytatódását mutatják (Hablicsek 2008).

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 kistérségek harmadában csak egy bölcsőde van, ötödében egy sincs.

Az alternatív megoldások száma dinamikusan nőtt az elmúlt években. Míg 2005-ben 529 bölcsőde mellett 78 családi napközi működött (Grosch–Rabi 2008), 2009-ben már 260 (Parlament 2009). Az utóbbi években az

óvodákban is létrehoztak bölcsődés korúakat fogadó csoportokat. Az első ilyen új „egységes óvoda-bölcsőde” nevet viselő intézmények a 2009/2010-es tanévben jöttek létre, és a meglevő intézetek összeolvadását leszámítva 277 háromévesnél fiatalabb kisgyermekről gondoskodnak⁷. A bölcsődék nagy többségét az önkormányzatok tartják fenn, az összes férőhely 95%-át is ők biztosítják (KSH 2007).

3.3. A napközbeni ellátás formái és működési szabályai

A gyermekek napközbeni ellátásának öt típusát különbözteti meg a hazai gyakorlat: bölcsőde, családi napközi (csana), integrált óvoda-bölcsőde, házi gyermekfelügyelet, alternatív napközbeni ellátás.

A gyermekek napközbeni ellátására közvetlenül vagy közvetetten vonatkozó szabályozás nagyszámú előírást tartalmaz: 30 hatályos jogszabály (11 törvény, 19 rendelet) irányítja. Rendkívül széleskörű is: az engedélyezés és működtetés részletes szabályaitól kezdve a napi tápanyag- és energia-beviteli ajánlásokon át, a játszótéri eszközök biztonságáig terjedően fogalmaz meg követelményeket.

A hazai szabályok nemzetközi összehasonlításban is szigorúak. Az OECD (2006) összevetése szerint a bölcsődék esetében Belgiummal és Svédországgal együtt a magyar előírások a legszigorúbbak, a családi napközik esetében pedig Svédország után a második legszigorúbb a magyar rendszer.

A családi napközi esetében az előírások ugyan megengedőbbek, az alapításhoz és a működéshez kötődő adminisztratív terhek aránytalan mértéke azonban mégsem teszi könnyebben működtethetővé őket. 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. cégbírói, 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.⁸

3.4. Kormányzás

A 2010-es kormányváltásig a napközbeni gyermekellátások szakpolitikai irányítása a 0–3 éves korosztály körére a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (továbbiakban: SZMM) feladata, míg a 3–6 éves korosztály nevelése és

⁷ A NEFMI Statisztikai Osztálya által rendelkezésünkre bocsátott, előzetes adatok szerint.

⁸ A szabályozás részletesebb leírását lásd Blaskó *et al.* (2009).

gondozása az Oktatási és Kulturális Minisztériumhoz (továbbiakban: OKM) tartozó terület volt.

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

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. A 2010-ben felállt kormányzati struktúra, mely a három érintett minisztériumot összevonta, talán segít legalább a központi döntések esetében a minisztériumközi torzsalkodásból fakadó hibák elkerülésében.

Míg a magánszféra gyorsan átveszi a fejlett országok hatékony menedzsment eszközeit, a közigazgatást alig érintette meg az a Nyugat-Európa legtöbb országában lezajlott stílusváltás, amelyben a kormányzat a szakértői vélemények és érintett csoportok (érdekcsoportok) álláspontjai helyett egyre inkább a tényeken és hatásvizsgálatokon alapuló döntéshozatalra támaszkodik, és a számon kérhető, átlátható kormányzásban látja a legitimáció és a siker legfőbb zálogát (Hajnal–Gajduschek 2010).

3.5. Finanszírozás

Egy 2010. évi felmérés szerint egy kisebb, csak a kötelező ellátást biztosító bölcsőde egy gyerekre vetített havi folyó kiadása 45–65 ezer Ft, míg egy hasonló családi napközi esetében ez az összeg 35–55 ezer Ft között mozog. A működéshez és fenntartáshoz kötődő kiadásokat a bölcsődék esetében átlagban 40%-ban, a családi napközik esetében 20%-ban fedezi az ellátott gyerekek után járó központi költségvetési normatíva (Reszkető–Scharle 2010: 8).

A központi költségvetési normatíva elosztása erősen megkülönböztető az intézményfenntartó típusától függően. Korábban az állami/önkormányzati

fenntartású intézmények a mindenkori költségvetési törvényben megállapított, ellátott gyerekre vetített támogatási összeg 100%-ára, az egyházi fenntartóval rendelkező intézmények (kiegészítő hozzájárulásként) ugyanezen összeg 67,9%-ára, míg a családi napközik a normatíva 30%-ára voltak jogosultak. A 2010. évi költségvetésben a családi napközi ellátás és gyermekfelügyelet esetében kapható normatíva a bölcsődei ellátások egy főre eső támogatásának 54%-a.

Magyarországon a különböző ellátási típusok költségei igen eltérnek, és 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 fedezésére kérhető. A családi napközik esetében jövedelemfüggő a hozzájárulás mértéke, a szolgáltatást igénybe vevő rendszeres havi jövedelmének 20%-ában limitált.

A központi költségvetés esetenként elkülönített előirányzatban ad specifikus támogatást a bölcsődék és közoktatási intézmények infrastrukturális fejlesztésére (2009-ben 4,1 Mrd Ft; 2010-ben 4,4 Mrd Ft). Emellett 2008 óta a *Regionális Operatív Programok (ROP)* keretében lehetett pályázni családi napközi és bölcsődefejlesztési projektekkel, illetve integrált bölcsőde-óvoda fejlesztésekkel (Reszkető–Várad 2009).

3.6. Monitoring és minőségellenőrzés

A szakárca és a helyi önkormányzatok mint fenntartók is kiveszik részüket a napközbeni gyermekellátások szakmai és minőségi felügyeletében, ellenőrzésében (SZMM–SZMI 2008). A központi kormányzati intézkedések alapvetően a minimum működési szttenderdek meghatározására irányulnak, míg a helyi önkormányzatok feladata az intézmények működési körülményeinek tényleges ellenőrzése, együtt a területi gyámhivatalokkal és az ÁNTSZ ki- rendeltségekkel.

3.7. A napközbeni ellátásokban hiányzó kapacitás

Kistérségi szinten a gyermekek napközbeni ellátásában meglévő kapacitások rendkívül szűkösek. A 3145 településből mindössze 245-ben van bölcsőde és óvoda is, 1993 településen csak óvoda működik, míg 907-ben nincs semmilyen napközbeni ellátás. A bölcsődék esetében 2007 óta nem történt jelentős bővülés a férőhelyek számát tekintve.

A bölcsődék többsége jóval a kapacitásai felett fogad be gyerekeket még a kistételek esetében is, ahol az óvodák kihasználtsága alacsony. A főváros kivételével a városokban a legnagyobb a zsúfoltság: itt 134–138%-os kihasználtsággal működnek az intézmények. Összességében, a kapacitások hiánya a kistételeken látszik leginkább égetőnek, ez azonban viszonylag kevés gyermeket érint. Míg az óvodai szolgáltatás megközelíti a teljes lefedettséget, addig a bölcsőde még a nagyobb településeken sem mindenhol elérhető, és ahol van, ott is zsúfolt.

A kapacitáshiányt három forgatókönyv segítségével mutatjuk be: (1) az elsőben minden gyermek számára biztosítani kell a hozzáférést; (2) a másodikban a képzetlen anyák (fejlesztési és befogadási cél), (3) a harmadikban a jó munkavállalási esélyekkel rendelkező anyák gyermekei számára kell elegendő férőhelyet biztosítani. A számított igények és a meglévő kapacitások összevetését úgy értelmezhetjük, hogy az ellátás hozzáférési szabályainak teljes átalakítása esetén jelzik a hiányzó férőhelyeket: mintha minden mai bölcsődést újra be kellene íratni, az új célok szerint.

Látható, hogy az egyes forgatókönyvek nagyon eltérő bővítési stratégiát vonnak maguk után (2. táblázat). A társadalmi befogadásnak adott prioritás a községekben igényel nagyobb a kapacitásokat, a női foglalkoztatásnak adott prioritás pedig a nagyobb városokban. Az inklúziós-nevelési forgatókönyv szerint minimálisan másfél-kétszeres kapacitásbővítésre lenne szükség ahhoz, hogy minden kétévesnél idősebb rászoruló gyermek megkapja a megfelelő ellátást. A foglalkoztatási esélyeket tekintve pedig egy ennél nagyobb bővítés sem lenne indokolatlan.

2. táblázat

Kapacitáshiány csak a második életévet betöltött gyermekek figyelembevételével,
három scenárió

Településtípus	1. Mindenkit vegyenek fel	2. Az anya képzetlen	3. Az anya jól foglalkoztatható
Budapest	3 625	–6 179	1 876
Megyeszékhely	5 788	–749	6 808
Város	18 190	6 174	15 109
1000–10000 fős község	20 322	12 629	16 452
1000 fő alatti község	6 030	4 034	3 735
<i>Hiány összesen</i>	<i>53 956</i>	<i>15 909</i>	<i>43 980</i>
<i>Gyermekek száma összesen</i>	<i>78 890</i>	<i>40 843</i>	<i>65 521</i>

Forrás: Blaskó *et al.* (2009) 13. és 14. táblázata alapján.

Megjegyzés: A számítások a 2007. évi férőhelyadatok alapján készültek, amikor 24 934 bölcsődei férőhely működött az országban – azaz alig kétezerrel kevesebb, mint most. A negatív számok azt jelentik, hogy a jelenlegi férőhelyszámot figyelembe véve az adott csoportba tartozó minden gyermeket el lehetne helyezni, és még maradna is férőhely.

4. Javaslatok és várható hatásuk

Az alábbiakban olyan intézkedési javaslatokat, irányokat fogalmazunk meg, amelyek a fenti közpolitikai célhármasság elérését segíthetik, újabb közösségi források bevonását nem igénylő módon. Javaslatainkat a különböző eszközök hatásmechanizmusa szerinti csoportosításban mutatjuk be (részletesebb kifejtést lásd Blaskó *et al.* 2009).

4.1. Kormányzati hatékonyság

A kormányzati célok elérését segítené a különböző tárcák, hatóságok feladatainak jobb összehangolása, illetve a kormányzati és partnerségi együttműködés érdemi javítása. Ehhez jó alapot ad, hogy a 2010 tavaszán felállt új kormányban a szociálpolitika, az oktatás és az egészségügy is egy tárcához került. A szabályozás minőségének érdemi javításához arra is szükség lenne, hogy a tervezett intézkedések a jelenlegi helyzet és a várható hatások felmérésére támaszkodjanak, a meghozott intézkedések hatását folyamatosan mérik és értékelik. Tekintettel a gyermekvállalást is érintő hatásokra, különösen fontos lenne az intézkedések időzítésének összehangolása, fokozatos, közép- és hosszú távú stratégiába illeszkedő megvalósítása. Végül, javítaná a szabályozás minőségét, és megkönnyítené a végrehajtást, ha a tervezésbe jobban bevonnák a szakmai és civil partnereket.

4.2. A kínálat ösztönzése

A családi napközi, bölcsőde létesítésének adminisztrációs költségét csökkenteni kell – azaz, lehetővé kellene tenni, hogy rövidebb idő alatt, egyablakos ügyintézésrel, kevesebb hivatalos igazolással, enyhébb szakhatósági feltételekkel lehessen családi napközit nyitni. A működés költségét a nyilvántartási, jelentési kötelezettségek felülvizsgálatával lehet valamelyest lefaragni.

A kevésbé szigorú feltételekkel kiadott engedéllyel működő intézményeket a szülők számára is átlátható minősítő rendszerrel és a minőséghez kötődő finanszírozással lehet a szolgáltatás minőségének emelésére ösztönözni. Ebben a rendszerben az állami normatíva sem a fenntartótól, hanem a minőségtől függően lenne több vagy kevesebb (a jobb minőséget premizálná).

4.3. A kereslet ösztönzése

A kereslet ösztönzése érdekében javasoljuk, hogy a gyesre költött (vagy költeni tervezett) költségvetési forrásokat tereljék át szabadon felhasználható gyermekellátási utalványok finanszírozására (a javaslat részletes kifejtését

lásd Blaskó *et al.* 2009). A mostani központi normatívákhoz nem nyúlva – egyúttal engedélyoznánk, hogy azok az intézmények, amelyek ma még nem tehetik, az étkezési hozzájárulással együtt annyi hozzájárulást szedhessenek a szülőktől, amennyi ma a gyes havi összege, és ez utalvánnyal vagy készpénzzel is kifizethető lenne. Ez átláthatóbbá tenné, de esetenként növelné is a szülői hozzájárulást, ezért a hátrányos helyzetű szülők nagyobb támogatásával érdemes kiegészíteni. Ezáltal a szülőknek ma még járó pénzbeli támogatás egy rugalmasabb, a gyermekellátó intézmények kereslet-oldali finanszírozó eszközévé alakulna át.

Javaslatunk számos előnnyel jár. Maga az önrész megjelenése és az, hogy az utalványokat az állami mellett családi napközibe vagy magánbölcsődébe is be lehetne váltani, a szülők igényeinek intenzívebb keresésére ösztönözné a fenntartókat. Ez a rendszer lényegesen vonzóbbá teszi a fenntartóknak a bölcsődék működtetését, így ösztönzi őket a kínálat bővítésére. Lehetővé teszi azt, hogy a munkaadó is vállaljon társfinanszírozó önrészt azzal, hogy maga is hozzájárul (akár utalványokkal) a szülői költségekhez. Továbbá rugalmasabb döntési feltételeket nyújt a család-munkahely célokat összehangolni kívánó szülők (anyák és apák) számára.

A felső határ és a segélyezés átalakítása a pénzbeli önrész dacára is megakadályozhatja, hogy az alacsony jövedelműek és hátrányos helyzetűek kiszoruljanak az ellátásokból. Végül pedig az, hogy a javaslatban nincs külön jövedelemfüggő elem, megakadályozza egy új rászorultsági elvű, munkavállalás ellen ösztönző, költséges mechanizmus bevezetését.

A javaslatok megvalósítása nem légtüres térben, hanem az érintett szereplők érdekeinek hálójában kell, hogy történjen: figyelembe kell venni a szülők, az önkormányzatok, a társadalmi, szakmai, civil szervezetek és csoportok potenciális nyereségeit, veszteségeit és az ezek alapján várható reakcióit. Minderről részletesebb áttekintést ad Blaskó *et al.* (2009) tanulmánya.

Becsülésünk szerint a fenti javaslatok együttes nettó költségvetési hatása így egy-két éves távon legfeljebb 10–15 Mrd Ft-os kiadásnövekedést jelentene, közép- és hosszú távon pedig évi több 10 Mrd Ft-os bevételnövekedést, a foglalkoztatás bővülése, a gyerekek értelmi fejlődése és a társadalmi befogadás erősödése, illetve ezek közvetett hatásai (iskolázottság javulása, egészségügyi kiadások csökkenése stb.) révén.⁹ Mivel a javasolt utalvány csak munkába állás esetén igényelhető, ez esetben az anya keresetéből származó adó- és járulékbetételek nagyrészt ellensúlyozzák a bölcsődei férőhely működéséből származó költségvetési többletkiadásokat. A jelenlegi gyeshez képest a teljes államháztartást tekintve kis mértékben, a központi költségvetést tekintve jelentősen javulna az egyenleg.

⁹ A részletes számítást lásd Blaskó *et al.* (2009).

5. Összefoglaló

Egyre több empirikus eredmény utal arra, hogy az alacsony női foglalkoztatás szorosan összefügg a családtámogatási rendszer kialakításával. Magyarországon mind a kisgyermekes szülőknek nyújtott, viszonylag bőkezű pénzbeli ellátások, mind a kevesek számára hozzáférhető, szűkös kapacitások a gyermekek napközbeni ellátásának terén egyaránt az anyák munkavállalása ellen hatnak.

A foglalkoztatás ösztönzésén túl a kora gyermekkori fejlesztés megerősítése, és a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok befogadása miatt is szükség van az ellátórendszer átalakítására. Nem meglepő tehát, hogy a nemzeti közti trendek meglehetősen egységesen az intézményi gyermekellátás fejlesztése, kiterjesztése irányába mutatnak.

A tanulmányban áttekintettük a gyermekek napközbeni ellátásának bővítése mellett szóló érveket, a bővítés lehetséges eszköztárát, és ezek mentén bemutattuk a jelenlegi hazai helyzetet. Végül, a költségvetési takarékoság és a kormányzati hatékonyság szempontját is figyelembe véve javaslatokat tettünk a szabályozási és finanszírozási keretek átalakítására.

A hazai gyakorlatban a pénzbeli ellátások túlsúlya mellett adminisztratív korlátok és a finanszírozási rendszer is hozzájárul a bölcsődei kapacitások szűkösségéhez. Az adminisztrációs kötelezettségek és a szigorú működési előírások az intézménylétesítést és -működtetést egyaránt megdrágítják. Jelentős korlátot jelent az a szabályozás is, amely megnehezíti a nem állami szereplők – szülők, munkáltatók – bevonását a finanszírozásba.

A kapacitásbővítés felgyorsítása érdekében a belépéshez és működéshez kapcsolódó adminisztrációs terhek enyhítését, az engedélyezési és működési feltételek egyszerűsítését javasoljuk. A finanszírozási korlátok oldására a szülői hozzájárulás maximális mértékének emelését ajánljuk, illetve egy gyermekellátási utalvány bevezetését, amely a munkába álló anyák esetében kötelezően felváltaná a gyest.

A nevelés, a korai gyermekfejlesztés minőségét és a hátrányos helyzetű gyerekek befogadását célozza az a felvetésünk, hogy a bölcsőde normatívája 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.

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

Irodalom

- Apps, P.–R. Rees 2001: Fertility, female labor supply and public policy. IZA Discussion Paper Series, No. 409. Bonn (Germany): Institute for the Study of Labor.
- Bálint M.–Köllő J. 2007: Gyermeknevelési támogatások. In: Fazekas K.–Cseres-Gergely Zs.–Scharle Á. szerk.: Munkaerő-piaci Tükör. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- Blaskó Zs.–Cseres-Gergely Zs.–Reszkető P.–Scharle Á.–Váradi B. 2009: Az 1–3 éves gyermekek napközbeni ellátásának bővítése: költségvetési ráfordítás és várható társadalmi hatások. Budapest Intézet. Kutatási Jelentés;
http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_MEH_bolcsode_091109_FINAL.pdf,
(Letöltés dátuma: 2010. okt. 27.)
- Blaskó Zs. 2005: Dolgozzanak-e a nők? A magyar lakosság nemi szerepekkel kapcsolatos véleményének változásai, 1988, 1994, 2002. Demográfia, 48. évf. 2–3. sz. pp. 159–186.
- Blaskó, Zs. 2008a: Does early maternal employment affect non-cognitive children outcomes? Budapest Working Papers 2008/5. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- Blaskó Zs. 2008b: Az anya korai munkavállalásának hatásai a gyermek pszichés fejlődésére. Szakirodalmi áttekintés. Demográfia, 51. évf. 2–3. sz. pp. 259–281.
- Reszkető P.–Váradi B. 2009: Humán infrastruktúrafejlesztés és akadálymentesítés – előrehaladási jelentés a ROP-ok megvalósulásáról. Budapest: Budapest Intézet. Kézirat;
http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_ROM_bolcsode_final_091004.pdf, (Letöltés dátuma: 2010. okt. 27.)
- Cunha, F.–J. Heckman– L. Lochner–D. V. Masterov 2005: Interpreting the evidence of life-cycle skill formation. IZA Discussion Paper Series, No. 1575. Bonn (Germany): Institute for the Study of Labor, July 2005.
- Datta-Stratton, G. 2008: Institutions, social norms, and bargaining power: An analysis of individual leisure time in couple households. Working Papers 0806. Richmond: VCU School of Business, Department of Economics.
- EC 2005: Social Agenda, COM (2005) 33 final. Brussels: European Commission;
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0033en01.pdf, (Letöltés dátuma: 2010. okt. 27.)
- EC 2008: Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for preschool-age children, COM (2008) 638. Brussels: European Commission;
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0638:FIN:EN:PDF>,
(Letöltés dátuma: 2010. okt. 27.)
- Esping-Andersen, G. 2003: Women in the new welfare equilibrium. In: Auer, P.–B. Gazier: Future of work, employment and social protection: the dynamics of change and the protection of workers. Genf: ILO.
- EUROSTAT 2007: Social protection database, Family/children function, Tables by functions.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/database 2007. évi adatok. (Letöltés dátuma: 2010. okt. 1.)
- Ferrarini, T. 2006: Families, states and labour markets. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Gábor A.–Gál R. I.–Kézdi G. 2008: Fertility effects of the pension system and other intergenerational transfers. In: Gál R. I. *et al.* szerk.: Assessing intergenerational equity. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Gornick, J. C. ed. 2006: Work-family reconciliation policies: Theory and practice. A special issue of the Journal of Comparative Policy Analysis, vol. 8, issue 2.
- Gornick, J. C. ed. 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, vol. 9, issue 2.
- Grosch M. – Rabi E. 2008: A gyermekellátó rendszer és korlátai, alternatív gyermekellátási szolgáltatások. Budapest, Fehér Kereszt Egyesület.

- Hablicsek L. 2008: Népeségünk következő évtizedei – különös tekintettel területi különbségeire. Műhelytanulmány. Budapest: KSH Népeségtudományi Kutatóintézet.
- Hajnal Gy.–Gajduscheck Gy. 2010: Közpolitika, az elmélet gyakorlata, a gyakorlat elmélete, Budapest: HVG ORACLE.
- Havas G.–Liskó I. 2005: Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában. Budapest: Felsőoktatási Kutató Intézet;
http://www.biztoskezdet.hu/uploads/attachments/havas_lisko_szegregacio_altalanos.pdf,
(Letöltés dátuma: 2010. okt. 27.)
- Herczog M. 2008: Nincsenek csodák!: a gyermekkori bűnelkövetés megelőzéséről és kezeléséről. Fundamentum – Emberi jogi folyóirat, 12. évf. 2. sz. (2008. március).
- Korpi, B. 2000: Early childhood education and care policy in Sweden. Mimeo. Stockholm (Sweden): Ministry of Education and Science.
- Korpi, W. 2000: Faces of inequality: gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states. Social Politics, vol. 7, no. 2, pp. 127–192.
- Köllő J. 2008: A gyermeknevelési támogatások munkaerő-piaci hatásai. In: Nagy Gy. szerk.: Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- KSH 2007: Társadalmi jellemzők és ellátórendszerek. 2006. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- KSH 2008: Társadalmi jellemzők és ellátórendszerek 2007. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Layard, R.–R. Jackman–S. J. Nickell 1991: Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market. Oxford: Oxford University Press.
- MKK 2006: Új Magyarország: Szabadság és Szolidaritás. A Magyar Köztársaság Kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarországgá 2006–2010. Budapest: A Magyar Köztársaság Kormánya.
- OECD 2004: Babies and bosses: OECD recommendations to help families balance work and family life. Paris: OECD.
- OECD 2006: Starting strong II. Early childhood education and care. Paris: OECD Publishing;
http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en_2649_39263231_1941773_1_1_1_1,00.html,
(Letöltés dátuma: 2010. okt. 27.)
- OECD 2007: Babies and bosses: Reconciling work and family life. Párizs: OECD Publications.
- OECD 2008: PF7: Key characteristics of parental leave systems. OECD Family Database;
<http://www.oecd.org/dataoecd/45/26/37864482.pdf> (Letöltés dátuma: 2010. okt. 27.)
- Parlament 2009: Kórozs Lajos felszólalása „A gyermekek védelméről és a gyámulgyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról” című, T/9318 számú törvényjavaslat parlamenti vitáján, 2009. április 28.
- Reszkető P.–Scharle Á. 2010: Háttérindikátorok a napközbeni gyermekellátások férőhely-szükségletének meghatározásához. Budapest: Budapest Intézet;
http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_SZMI_kghaszon_101022.pdf.
- Sacerdote, B.–J. Feyrer 2008: Will the stork return to Europe and Japan? Understanding fertility within developed nations. No. 14114, Cambridge (USA): NBER Working Papers from National Bureau of Economic Research, Inc.
- Scharle Á. 2007: The effect of welfare provisions on female labour supply in Central and Eastern Europe. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, vol. 9, issue 2, pp. 157–174.
- Schultz, T. W. 1961: Investment in human capital. American Economic Review, vol. 51, no. 1, pp. 1–17.
- SZMM–SZMI 2008: A családi napközi működésének követelményei – Módszertani útmutató. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium Gyermek- és Ifjúságvédelmi Főosztály megbízásából és egyetértésével készítette a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet Gyermekjóléti és Gyermekvédelmi Főosztálya, Budapest;
<http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=889&articleID=5405&ctag=articlelist&iid=1>,
(Letöltés dátuma: 2010. okt. 27.)
- Szonda Ipsos 2008: Anyák a munkaerőpiacon. Kézirat. Budapest: Szonda Ipsos, (2008. jún.).