

Korintus Mihályné

Rózsa Judit, Dr. Mátay Katalin Barbainé Bérci Klára és Papházi Tibor
anyagainak felhasználásával
Gács Györgyné és Tóth Zsófia tanácsainak beépítésével

**Férőhely-szükséglet meghatározás szempontrendszere a napközbeni
gyermekellátási férőhelyek bővítésének szakmai megalapozásához**

2009. november 10-i változat

Tartalomjegyzék

Problémafelvetés

Miért kell napközbeni gyermekellátási férőhelyeket fejleszteni?

Lehetséges indikátorok

Demográfiai mutatók

Munkaerőpiaci lehetőségek, foglalkoztatottság

Meglévő intézmények és a későbbi életkorok nevelésének lehetőségei

Pénzügyi helyzet mutatói

A férőhely-szükséglet alakulását befolyásoló egyéb körülmények

Alkalmazás

Modellszámítások

Problémafelvetés

A kevés számú bölcsődei és családi napközi férőhellyel, valamint az irántuk való igény növekedésével jellemezhető jelenlegi országos helyzetet több jelenség és tényező együttes hatása alakította ki.

Az 1980-as évek közepe óta a bölcsődék több mint 50%-a megszűnt, ma főleg nagyvárosokban található. A bezárásokat részben a csökkenő születésszámmal, részben az intézmények finanszírozásának nehézségeivel, főleg a bölcsődei normatíva 1989-1997 közötti megszűnésével magyarázták. Ehhez járult a médiában és a kormányzati kommunikációban akkor sokat hangoztatott nézet, miszerint a háromévesnél fiatalabb gyermek nevelése otthon a családban biztosított a legjobban. A 90-es évek elejétől megjelenő munkanélküliség is arra ösztönzött sok kisgyermekes nőt, hogy a gyermekgondozási szabadságot hosszabb ideig vegye igénybe.

Az utóbbi tíz-tizenöt évben viszont Európa szerte, és hazánkban is növekedett az igény a napközbeni gyermekellátás iránt. A nők magasabb iskolai végzettséget szereznek, karriert építenek, aminek eredményeképpen a gyermekvállalás ideje későbbre tolódik. Ugyanakkor, a magasabb végzettségű nők hamarabb visszatérnek a munkaerőpiacra és keresik a gyermekükről való gondoskodás egyéb lehetőségeit. Döntésüket valószínűleg az is befolyásolja, hogy a munkahelyek biztonságossága a versenyhelyzet következtében megszűnt, egyre nehezebb megtartani azokat. A gyermekgondozási szabadságról visszatérés nehézségeit több tanulmány is taglalja.¹ Az ismételt munkavállalás nehéz az általános munkahely-hiány miatt, a háromévesnél fiatalabb gyermekek napközbeni ellátását biztosító férőhelyek korlátozott száma miatt, és nem utolsósorban a munkavégzés idejére vonatkozó rugalmatlanság és a részidős munkalehetőségek majdnem teljes hiánya akadályozza a kisgyermekes édesanyák visszatérését a munkaerőpiacra. Frey Mária felmérése szerint a gyermekgondozási szabadságon lévő nők számára a legnagyobb problémát a bölcsődék korlátozott száma okozza. Különösen igaz ez a vidéki területeken. Azonban, ha vannak is intézmények, azok nyitvatartása sokszor nem illeszkedik a munkalehetőségek által szabályozott munkaidőhöz.

Nemzetközi tapasztalatok szerint a kisgyermekek érdekeit azok az intézkedések szolgálják leginkább, amelyek megkönnyítik, hogy a születést követő első 12 hónap alatt legalább az egyik szülő otthon maradjon a gyermekkel. Ha az intézményes gyermekellátások finanszírozása rugalmas, prioritást biztosít a hátrányos helyzetű gyermekek számára azáltal, hogy a fejenkénti ráfordítás magasabb a nélkülöző családok esetében. Akár speciális, akár állami- vagy magánintézményről van szó, minden esetben jelentős állami finanszírozás, felügyelet és támogatás szükséges, ha valóban az a cél, hogy mindenki számára elérhetővé váljon a minőségi szolgáltatás.

¹ lásd. pl. Frey Mária:

Miért kell napközbeni gyermekellátási férőhelyeket fejleszteni?

A hazai női foglalkoztatottság jellemzői a legtöbb mutató szerint kedvezőtlenek az Európai Unió átlagához mérve (l. Koncz, 2006²). A férfiakéhoz hasonlítva, a nők kedvezőtlenebb helyzete több tényező összehatásának eredménye.

Az Európai Unió 2003-as foglalkoztatáspolitikai szempontrendszerének mindhárom pillére (prioritásai)³ tartalmazza a „gender mainstreaming” követelményét. A nők foglalkoztatási esélyeinek növelését – többek közt – a munka és a gyermekgondozási feladatok összehangolásának megteremtésével, elsősorban az intézményes kisgyermekellátás hálózatának fejlesztése útján javasolja segíteni.

Az ún. barcelonai célkitűzés értelmében 2010-re az EU tagországok a háromévesnél fiatalabb gyermekek legalább 33%-a számára kell biztosítani napközbeni ellátást

Valószínűleg ezeknek a célkitűzéseknek is köszönhetően, az utóbbi tíz-tizenöt évben Európaszerte növekedett az intézményes kisgyermekellátás férőhelyeinek száma.

Az elmúlt évtizedben sok országban volt megfigyelhető nagyarányú növekedés az intézményes ellátásban résztvevő gyermekek számában. Az OECD⁴-tagállamokban pl. a 3 és 6 év közötti gyermekek több mint 75 %-a valamilyen intézménybe jár. A 3 év alatti gyermekek esetében ez az arány 25 %, de egyes országokban eléri akár az 50 %-ot is.

A változások részben a nők helyzetének javulását, a számukra elérhetővé vált új lehetőségeket tükrözik. Másrészt viszont, minél szegényebb egy család, annál nagyobb nyomás nehezedik az édesanyákra, hogy a gyermek megszületése után visszatérjenek dolgozni.

A legtöbb ország kormánya támogatja az intézményes gyermekellátás fejlesztését, hiszen minél több nő dolgozik, annál magasabbak az állami adóbevételek és a bruttó hazai termék (GDP), miközben csökkennek a szociális juttatásokra fordított kiadások.

Az OECD 2007. évi országtanulmánya Magyarországról⁵, is jelentős figyelmet szentel a kisgyermekellátásnak. Megállapítja, hogy az alacsony magyar aktivitási ráta továbbra is súlyos strukturális féket jelent a gazdasági teljesítmény szempontjából. Ugyanakkor, üdvözli a foglalkoztatás növelése érdekében tett erőfeszítéseket, amelyek a gyermekgondozási szolgáltatások bővítésére irányulnak, és megfogalmazza, hogy „a jövőbeni reformnak fontolóra kellene vennie a központi kormányzat - az önkormányzatokkal szemben fennálló - ellátási követelményeinek továbbberősítését e szolgáltatásokkal kapcsolatban, a megfelelő finanszírozással együtt”.⁶ Ajánlásai közt fogalmazza meg a jövőbeni politikai súlypontokat is, amelyek:

- *„A gyermekgondozási ellátási kötelezettségek folyamatos figyelemmel követése.*

² Koncz Katalin: A felzárkózás elmaradása: a magyar nők munkaerő-piaci helyzete in: Statisztikai Szemle, 2006, 84. évf. 7. sz. 651. o.

³ Koncz Katalin: A felzárkózás elmaradása: a magyar nők munkaerő-piaci helyzete in: Statisztikai Szemle, 2006, 84. évf. 7. sz. 665. o.

⁴ OECD: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development)

⁵ OECD Országtanulmány, Magyarország, 2007. Vezetői összefoglaló, www.oecd.org

⁶ uo.

- *Az önkormányzatok költségviselési arányának csökkentése.*
- *Új finanszírozási konstrukciók kialakítása.*⁷

Egyetértés látszik körvonalazódní nemzetközi szinten a kisgyermeket nevelő családok leghatékonyabb, ideális támogatási módjáról: meghatározott szintű vagy minimum összegű pénzbeli támogatás, változatos típusú elérhető szolgáltatások, és mindezekon felül még célzott támogatás a rászorulóknak. Magyarországon és a volt szocialista országokban azonban az 1990-es évek során lezajlott változások eredményeképpen azonban a támogató rendszerek és a szolgáltatások alulfinanszírozottak.

Hazánkban kiemelt ágazati és kormányzati célként került megfogalmazásra a napközbeni férőhelyek számának növelése, annak érdekében, hogy minél több kisgyermek számára legyen elérhető az ellátás. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia komoly szerepet tulajdonít gyermekek napközbeni ellátásának a gyermekszegénység leküzdésében, a hátrányok minél korábbi életkorban elkezdett ledolgozásában. A kapcsolódó jogszabályok⁷ pontosan meghatározzák a gyermekek napközbeni ellátásának javítása érdekében elvégzendő feladatokat. A nemzeti stratégia megvalósítását segítik a bölcsőde fejlesztésre megpályázható EU-s források is.

A napközbeni kisgyermekellátás tervezhetősége tehát fontos kérdés a fenntartók számára a fejlesztési koncepciók és stratégiák kidolgozásához.

Jelen tanulmány kísérletet tesz azoknak a szempontoknak az összegyűjtésére, amelyek alapján az önkormányzatok meg tudják becsülni lakosságuk napközbeni gyermekellátási igényeit, és azokhoz igazodva tudják megtervezni a fejlesztést, megszervezni az ellátás rendszerét. Mindez az államigazgatás és a szakmai felügyeleti szervek részére készül, és kormányzati intézkedéseket alapoz meg. Alapul szolgál továbbá a TÁMOP 5.4.1. kiemelt projekt keretében kidolgozandó módszertani útmutatóhoz, amely segítséget nyújt a településeknek a mérrethatékonyság elveinek megfelelő napközbeni ellátás kialakításában.

Lehetséges indikátorok

Nemzetközi viszonylatban nem sikerült kifejezetten a napközbeni gyermekellátás iránti szükséglet/igény meghatározására használatos mutatókkal kapcsolatos szakirodalmat találni. Indikátorokat nemzetközi összehasonlításokhoz használnak leginkább (pl. OECD, UNICEF), amelyek általában olyan adatokra épülnék (pl. férőhelyek és ellátott gyermekek száma, kihasználtság, stb.), amiket a legtöbb ország már eleve gyűjt, és a statisztikai hivatalok a nemzetközi adatgyűjtés keretében szolgáltatnak.

Hazai viszonylatban a férőhelyek iránti igény meghatározására az önkormányzatok tényeken alapuló döntéshozatalának elősegítése érdekében van szükség. Rendszeres szükségletfelmérések készítése költséges, mind anyagi, mind humán erőforrás ráfordítás tekintetében. Az alábbi javasolt indikátorok figyelembevételével alakulhat ki olyan teljes körű helyzetkép, amely tényszerű adatokon nyugszik, ugyanakkor aránylag kevés idő és energia ráfordítást igényel.

Többségében rendszeres adatgyűjtésből származó információkon alapuló indikátorokat javasunk. Egyrészt ezek összegyűjtése nem jelent többletfeladatot (és többletköltséget),

⁷ 47/2007. (V. 31.) OGY határozat; 1092/2007. (XI. 29.) Korm. határozat

másrészt idősoros elemzéseket is lehetővé tesznek. Alkalmask folyamatok, tendenciák alakulásának nyomon követésére. Mivel más vonatkozású tervek, stratégiák, fejlesztési koncepciók kidolgozása is alapulhat ezekre, biztosítható a tervezés validitása.

A napközbeni gyermekellátási férőhely- igény (NAPK-IG) indikátorok meghatározásának és alkalmazásának célja, helyi szinten mérni/megbecsülni az igényt és a fejlődést valamint, lehetővé tenni az összehasonlítást.

A javasolt NAPK-IG indikátorok négy főbb csoportot alkotnak: demográfiai-, munkaerőpiaci és foglalkoztatottsági, pénzügyi- és gyermekintézményi mutatók.

Demográfiai mutatók

Ezek a demográfiai mutatók a lakosság életkori összetételére vonatkozó információkat tartalmaznak, amelyek pontosan meghatározzák a különböző életkori csoportokba tartozók létszámát. Idősoros elrendezésük révén kimutathatóvá válik az életkorok alakulása, megállapíthatóvá válik, hogy elöregedő, vagy fiatalodó az önkormányzat területén élő lakosság. A szülőképes korú nők számának és arányának alakulása, valamint a háromévesnél fiatalabb gyermekek számának és arányának alakulása jelzésértékű lehet a napközbeni gyermekellátás iránti potenciális igény tekintetében.

Javasolt mutatók:

- természetes szaporodás, korábbi évek születésszám változásai
- a település lakossága korcsoportonkénti megoszlásban
- 3 éven aluliak száma
- szülőképes korú (..... éves) nők száma
- 60 éven felüliek száma

Munkaerőpiaci lehetőségek, foglalkoztatottság

Ezek a mutatók a munkavállalási lehetőségeket és a foglalkoztatottság alakulását hivatottak megjeleníteni. Összegyűjtésük révén körvonalazódik a lakosság aktivitása, inaktivitásának aránya és következtetések vonhatók le az okokra vonatkozóan, beleértve a helyi munkalehetőségek alakulását.

Egy adott település lakosságának prosperitását a jó munkalehetőségek megléte és kihasználtsága jelzi, illetve szegénységi kockázatát leginkább a munkaerőpiaci kirekesztődés növeli. A gyermekes háztartások körében nagyobb a szegénység kockázata és az átlagosnál magasabb kockázat jellemzi az egyszülős és a sokgyermekes családokat. Az összegyűjtött információk révén becsülni lehet a gyermekszülés után ismét munkába állni szándékozó nők számát és munkavállalási lehetőségeit. A napközbeni kisgyermekellátás iránti igény fokozottan jelentkezhet a szegénység kockázatának növekedésével. A szegény családok számára különösen fontos, hogy gyermekeiknek lehetőségük legyen igénybe venni napközbeni ellátást, hiszen ott egészséges és biztonságos környezetben vannak egész nap, életkoruknak megfelelő egészséges ételeket kapnak, fizikai és pszichés fejlődésük feltételei biztosítva vannak. Az óvodák esetében is fontosnak tartják, sőt kifejezetten támogatják (anyagilag is) a hátrányos helyzetű gyermekek óvodáztatását.

Javasolt mutatók:

- foglalkoztatottak megoszlása életkor és nem szerint
- foglalkoztatottak közül a környező településekről bejárók száma
- foglalkoztatottak közül más településeken dolgozók

- inaktívak száma és aránya életkori megoszlásban
- inaktívak közül a gyermekgondozási szabadságon (gyes, gyed, gyet) lévők száma és aránya
- 3 évesnél fiatalabb gyermekeket nevelő nők foglalkoztatottságának aránya a szülőképes korú gyermektelen nők foglalkoztatottsági arányához viszonyítva
- tartós munkanélküliek megoszlása életkor és nem szerint, arányuk az aktív lakosok létszámához viszonyítva (nők, férfiak; szülőképes korú nők)
- foglalkoztatott nélküli háztartásban élők száma és aránya életkori megoszlásban
- nyilvántartott álláskereső száma
- gyermeket egyedül nevelők aránya
- 3 és több gyermeket nevelők aránya

Meglévő intézmények és a későbbi életkorok nevelésének lehetőségei

Ezek a mutatók összegyűjtik mind a háromévesnél fiatalabb, mind a háromévesnél idősebb gyermekek számára már rendelkezésre álló napközbeni ellátást nyújtó intézményekre vonatkozó információkat. A hároméves kor után igénybe vehető óvodai férőhelyek száma és kihasználtsága indirekt módon jelezheti a háromévesnél fiatalabbak napközbeni ellátása iránti igényeket is. Egyúttal lehetőséget ad annak mérlegelésére is, hogy a kapacitások fokozottabb kihasználásával, vagy fejlesztésével felvehető-e fiatalabb gyermekek is az óvodába, az 1993. évi LXXIX. tv. 33§ (14) bekezdésének 2008. évi módosításának megfelelően. Az összes intézményi férőhely figyelembevétele a döntések előkészítéséhez a több gyermeket nevelő családok igényeit jelenítheti meg, hiszen ők feltehetően olyan megoldásokat keresnek, amelyek egymáshoz közel vannak és mindegyik gyermekük számára kedvezőek.

Javasolt mutatók:

- bölcsődei férőhelyek megoszlása fenntartó szerint
- családi napközi férőhelyek száma
- házi gyermekfelügyelet férőhelyek száma
- egyéb (alternatív) napközbeni ellátást nyújtó férőhelyek száma
- óvodai férőhelyek száma
- iskolai napközi férőhelyek száma
- gyermekfelügyelet címen kiadott engedélyek száma

Pénzügyi helyzet mutatói

A pénzügyi helyzet rögzítésére alkalmas mutatók segítenek felmérni és megbecsülni a szükségesnek ítélt napközbeni kisgyermekellátás költségfedezetének biztosíthatóságát. Az önkormányzat bevételeinek, forrásainak alakulását, szociális célú felhasználás arányát hivatottak feltérképezni az alábbi mutatók, amelyek a fejlesztések megalapozásához szükséges számításokhoz is használhatók.

Javasolt mutatók:

- személyi jövedelemadó visszatérítés mértéke és aránya
- az személyi jövedelemadót fizetők száma és aránya
- segélyezettek (rendszeres és rendkívüli szociális segélyben részesülők, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben és rendkívüli gyermekvédelmi támogatásban, közgyógyellátásban, ingyenes gyermekétkeztetésben és tankönyvellátásban részesülők, normatív lakástámogatásban részesülők, közcélú munkában foglalkoztattak) száma/aránya, a segély típusa szerint

- normatív hozzájárulás mértéke
- kifizetett (kifizetendő) segélyek összege a típusai szerint
- kifizetett (kifizetendő) segélyek aránya az önkormányzat költségvetésében
- egy gyermekre jutó pénzügyi keret, amely a különböző címeken kapott hozzájárulások összegéből tevődik össze
- helyi adók típusa és aránya az önkormányzat költségvetésében

A férőhely-szükséglet alakulását befolyásoló egyéb körülmények

A statisztikai adatokkal leírható indikátorok mellett jelentősen befolyásolják az igények megítélését és a fejlesztés mellett vagy ellene szóló döntések meghozatalát egyéb körülmények is. Ide sorolhatók a már meglévő infrastruktúra és szolgáltatások kiépítettsége, színvonala, valamint a helyi lakosság jóllétét célzó fejlesztésekkel kapcsolatos elképzelések (vannak-e olyan általánosabb, alapvetőbb, a lakosság nagyobb arányát érintő fejlesztési igények, amelyek nyilvánvalóan prioritást kell, hogy kapjanak, pl. gyógyszertár, járható út, bolt, stb.). De szintén nem elhanyagolható jelentőséggel bírnak a település (kerület) hagyományai és a helyi társadalom értékrendje a napközbeni kisgyermekellátásra vonatkozóan (elfogadott-e, hogy valaki másra bízva az 1-2 éves gyermeke nevelését, gondozását). Feltehetően megfontolásra kerül, hogy a korábbi időszakokban működött-e a napközbeni ellátás valamilyen formája, és ha igen, akkor hogyan vélekedett róla a helyi közvélemény és miért szűnt meg. Várhatóak-e fejlesztések, beruházások, amelyek esetlegesen munkahelyek létrehozásával járnak és erősíthetik a gyermekek elhelyezése iránti igény felerősödését. A lakosság (földrajzi) mobilitásának alakulása és a közlekedési lehetőségek megléte hozzájárul-e az igények kielégítéséhez.

Alkalmazás

A lehetséges indikátorok áttekintése önmagában nem eredményez jó döntés előkészítést. Alkalmazásuk feltételezi, hogy önkormányzati szinten megfogalmazásra kerülnek a napközbeni gyermekellátás fejlesztésének céljai. Ezek közt kiemelten szerepelhet például a választási lehetőség biztosítására való törekvés a kisgyermekes családok számára, vagyis elérhetővé tenni teljes vagy részidős ellátást minden kisgyermek számára; hozzájárulás a nők foglalkoztatottságának növeléséhez napközbeni gyermekellátási helyek biztosításával; vagy elhelyezés biztosítása a hátrányos helyzetű, szegénységben élő gyermekek számára, vagyis a szegénység és kirekesztés elleni küzdelem eszközének tartják/tekintik-e. Minden esetben mérlegelésre kerülnek a ráfordítások (költségek) és az elérhető eredmények. Számításokkal alátámasztott megoldási lehetőségek összevetése, mérlegelése eredményeképpen születnek meg a döntések.

Modellszámítások

Általánosan elfogadott az EU barcelonai célkitűzés, amely értelmében a háromévesnél fiatalabb gyermekek 33%-a részére kell napközbeni gyermekellátási férőhelyet biztosítani. Ennek elérése országos szinten kívánatos, de az arányszám jó referencia értéknek tekinthető az egyes önkormányzatok által biztosítandó ellátás tekintetében is.

A javasolt indikátorok alkalmazhatóságának megítéléséhez szükség van modellszámításokra, amelyeket költség-haszon elemzésekkel kell alátámasztani. Ez a munka meghaladja a jelen alapvetés kereteit és lehetőségeit, többek közt azért, mert önkormányzati költségvetéshez értő pénzügyes szakértelmére van szükség.

Modellszámításokat kell végezni annak érdekében, hogy viszonyítási keretet lehessen meghatározni az önkormányzatok számára, vagyis meg lehessen mondani, melyik javasolt indikátor használata célszerű és praktikus, illetve, hogy milyen típusú napközbeni gyermekellátás fejlesztése felel meg adott nagyságrendű igényeknek és adott nagyságrendű önkormányzati költségvetéseknek egyaránt.

Hiszen a különböző elképzelések, lehetséges fejlesztési megoldások különböző költségigényűek. Egyrészt az ország különböző részein más és más az intézményi ellátás gyermekenkénti összege, másrészt az egyes települések nagysága, infrastrukturális kiépítettsége, földrajzi helyzete, foglalkoztatási lehetőségei, valamint már meglévő intézményei, és azok átjárhatósága jelentősen befolyásolja a lehetséges fejlesztési modellek alkalmazhatóságát. Értelemszerűnek tűnik, hogy a legkisebb településeken a családi napközi ellátás jelent megoldást a feltételezhető alacsony igények és az alacsonyabb szükséges költségfedezet miatt.

Javasolt tehát, egy olyan kis létszámú munkacsoport felállítása a keret modellszámítások elvégzésére, amelynek tagjai járatosak önkormányzati pénzügyekben, költség-haszon elemzésekben és várható hatások becslésében, továbbá ismerik a településeken kiépített infrastruktúrát és annak eltérő fenntartási költségeit.