

KELLER JUDIT

AZ ESÉLYKIEGYENLÍTÉS EGYENLŐTLEN FELTÉTELEI: A KORAGYERÉKKORI SZOLGÁLTATÁSOK INTÉZMÉNYI ASZIMMETRIÁI^{*,**}

A tanulmány a koragyerekkori jóléti szolgáltatások két formájának, a bölcsődének és a Biztos Kezdet Gyerekháznak az intézményi egyenlőtlenségeit vizsgálja abból a szempontból, hogy azok miként befolyásolják a hátrányos helyzetű gyerekek hozzáférést jó minőségű esélyteremtő koragyerekkori szolgáltatásokhoz. A dolgozat fő megállapítása, hogy a jó minőségű, esélyt javító szolgáltatásokhoz való hozzáférés korlátja nemcsak a bölcsődei ellátás területi és mennyiségi egyenlőtlenségei, illetve foglalkoztatáshoz kötött jogosultsági kritériuma, hanem a gyerekjóléti intézményrendszer azon strukturális egyenlőtlenségei is, amelyek az aránytalan forrás- és feladatmegoszlásból származó kapacitásbeli egyenlőtlenségekben, valamint a színvonalas szolgáltatás feltételeit biztosító intézményi környezet gyengeségében öltenek testet.

Bevezetés

Tanulmányom célja a koragyerekkori jóléti szolgáltatások, a bölcsőde és a Biztos Kezdet Gyerekházak intézményi egyenlőtlenségeinek feltárása. Fő megállapítása, hogy a hátrányos helyzetű gyerekek jó minőségű szolgáltatásokhoz való hozzáférést gátolják a gyerekjóléti intézményrendszer egyenlőtlen feltételei, amelynek eredményeként a bölcsődék és a Biztos Kezdet Gyerekházak nem képesek teljesíteni azt az integrációs célt, amelyet a szakpolitika és a szakmai diskurzus elvár tőlük.

Az elmúlt évtizedek nemzetközi tudományos és szakpolitikai diskurzusa alapján a bölcsődét és a Biztos Kezdet Gyerekházakat olyan közjavaknak tekintem, amelyek a kisgyerekek képességeinek kiterjesztésén és megerősítésén keresztül nemcsak az egyéni jólét eszközei, hanem a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségeket minimalizálni képes állam építőkövei is (Sen 1999, Evans–Huber–Stephens

* A tanulmány alapjául szolgáló kutatást az NKFIH támogatta (PD 12659).

** Köszönöm Scheer Évának és Szűcs Viktóriának a tanulmány megírásához nyújtott támogatást.

2017, Evans–Heller 2015). Mivel a gyerekek nem választhatják meg, hogy melyik családba szülessenek, a különböző státuszú családokból érkező gyerekek életéselyeinek méltányos kiegyenlítése közösségi felelősség, amelyet az állam közpolitikai intézményrendszerén keresztül szabályoz (Palme 2006, Biggeri–Karkara 2014). A közpolitikai intézményszerkezet formális és informális szabályai korlátozhatják egyes szereplők cselekvési lehetőségeit a közjavakhoz való hozzáférésben, míg mások kapacitásait kiteljesíthetik. Ebben az értelemben a hátrányos helyzetű gyerekek hozzáférése az esélykiegyenlítő szolgáltatásokhoz, mint például a koragyerekkori képességgondozás – az állami által kialakított intézményi feltételek függvénye.

A koragyerekkori képességgondozásért felelős intézményrendszer egyenlőtlenségeként határozom meg az erőforrások és kötelezettségek arányában mérhető feltételek aszimmetriáit, valamint az intézményi környezet gyengeségét, inkoherenciáit. Az egyenlőtlenségeket tehát nem mennyiségi elosztás alapján („ki kap többet”) értelmezem, hanem a minőségi szolgáltatás kialakítását elősegítő feladat- és forrásallokáció, illetve az így létrehozott kapacitások arányában. A koragyerekkori képességgondozást végző intézmények közül a tanulmány az állam által rendelkezésre bocsátott forrásokból – többnyire önkormányzati fenntartásban – működtetett bölcsődék, mini-bölcsődék és Biztos Kezdet Gyerekházak működési feltételeit vizsgálja. Ugyan eltérő arányban, de mindhárom intézménytípus esetében találunk alternatív fenntartói háttérrel – jellemzően alapítványi, egyházi – rendelkezőt is, mégis ezeknek az intézményeknek a működésében az állami szerepvállalás a meghatározó. Ezzel szemben a családi bölcsőde és a munkahelyi bölcsőde szolgáltatásként vehető igénybe, előbbi fenntartói 70 százalékanban civil szervezetek vagy nonprofit gazdasági szervezetek, utóbbi esetében pedig társas vállalkozás, valamint központi költségvetési intézmény. A tanulmány így nem vizsgálja a családi bölcsődék és munkahelyi bölcsődék működési viszonyait, hiszen alapvetően a koragyerekkori ellátások esélykiegyenlítő működési feltételeinek elemzésére fókuszál. Ez a megközelítés indokolja a Biztos Kezdet Gyerekházak alacsonyküszöbű szolgáltatásaihoz való hozzáférés vizsgálatát, hiszen a gyerekházak eredeti célja a koragyerekkori intézményekkel korlátozottan rendelkező, hátrányos helyzetű terekben élő kisgyermek fejlődésének elősegítése, a szülői kompetenciák megerősítése.

A következőkben hátrányos helyzetű családok jó minőségű koragyerekkori szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek intézményi korlátait és lehetőségeit igyekszem feltérképezni a bölcsődehálózat és a Biztos Kezdet Gyerekházak intézményi szerkezetének elemzésével. Mivel a hátrányos helyzetű családok erős térbeli koncentrációja figyelhető meg az észak-magyarországi, észak-alföldi és dél-dunántúli régiókban, és ezen belül is a kisebb településeken (Farkas 2015, Kovács 2006), a tanulmány alapjául szolgáló kutatás ezek metszéspontjában igyekezett olyan településeken vizsgálgatni, ahol a bölcsődehálózat és a Biztos Kezdet Gyerekházak, vagy mindkettő elvileg elérhető szolgáltatásként vannak jelen. Az elemzést a legkiterjedtebb gyerekházhálózattal, de legkevesebb bölcsődével rendelkező észak-

magyarországi és észak-alföldi régiók négy kisvárosi és két falusi terepén gyűjtött empirikus tapasztalatok¹ alapján végzem.

1. táblázat: A vizsgált koragyerekkori szolgáltatások regionális megoszlása, 2017

	Bölcsőde	Mini-bölcsőde	Biztos Kezdet Gyerekház
Területi egység	Összesen: 754	Összesen: 50	Összesen: 112
Közép-Magyarország	253	8	7
Közép-Dunántúl	79	–	3
Nyugat-Dunántúl	75	5	–
Dél-Dunántúl	54	7	12
Észak-Magyarország	63	16	43
Észak-Alföld	115	8	34
Dél-Alföld	115	6	13

Forrás: KSH Statisztikai Tükör, 2017, saját adatok

A településeket méretük, földrajzi elhelyezkedésük, társadalmi és intézményi adottságaik alapján választottam ki. Mivel a Budapesten kívül működő klasszikus bölcsődék nagy része az öt- és kilencezres, illetve tíz- és húszezres lélekszámú településeken található, ebből a körből választottam két-két jellemzően periférikus adottságokkal rendelkező településpárt, ahol hosszabb ideje működik a bölcsőde mellett Biztos Kezdet Gyerekház is. Ezzel a két intézménytípus egymáshoz való viszonya is elemezhetővé vált. A falusi terepek – amelyek a legkisebb 500 fő alatti, illetve ennél nagyobb, 1000 fős települési körből kerültek ki – beemelését a kutatásba egyrészt a közelmúltban a bölcsődei intézményrendszerben végbement változások, másrészt pedig a Biztos Kezdet Gyerekházak e településkörben való hangsúlyos jelenléte indokolta (2. táblázat).

Hipotézisem szerint az intézményrendszer indirekt módon korlátozza a kistélepléseken élő hátrányos helyzetű gyerekek/családok hozzáférését jó minőségű koragyerekkori szolgáltatásokhoz gyenge intézményi környezetével, valamint azáltal, hogy a jellemzően városi terekben működő klasszikus bölcsődéhez viszonyítva, aránytalanul kevesebb pénzügyi- és humán erőforrást biztosít a kistéleplési mini-bölcsődék és Biztos Kezdet Gyerekházak számára.

¹ Az NKFIH által finanszírozott kutatás (PD 12659) során közel 40 félig-strukturált interjút készítettem a helyi gyermekjóléti intézményrendszer képviselőivel – védőnőkkel, óvodavezetőkkel, bölcsődevezetőkkel, Biztos Kezdet Gyerekház vezető munkatársaival, a család- és gyermekjóléti szolgálatok, illetve a pedagógiai szakszolgálatok munkatársaival. Továbbá 13 szakértői interjú is készült az Emberi Erőforrások Minisztériuma, valamint a Szociális Főigazgatóság munkatársaival, a bölcsődei gondozást végző személyek képviselőit ellátó szervezetek vezetőivel, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat képviselőivel, valamint a magyar bölcsődehálózat működését és intézménytörténetét is jól ismerő szakmai vezetővel.

2. táblázat: A vizsgált koragyerekkori szolgáltatások településnagyság szerinti megoszlása, 2017

Népességnagyság	Bölcsőde	Mini-bölcsőde	Biztos Kezdet Gyerekház
	Összesen: 754	Összesen: 50	Összesen: 113
–499	3	1	15
500–999	5	2	19
1000–1999	33	5	23
2000–4999	132	16	28
5000–9999	91	7	16
10 000–19 999	104	5	5
20 000–49 999	81	2	3
50 000–99 999	57	2	1
100 000–	83	10	1
Budapest	165	–	2

Forrás: Népszámlálás 2011, illetve saját adatok KSH, TEIR alapján

Az erőforrások és kötelezettségek aránytalanságaiból adódó intézményi egyenlőtlenségek a koragyerekkori képességgondozáshoz szükséges színvonalas, jó minőségű szolgáltatások megvalósítását pont azokban az intézményi terekben veszélyeztetik, ahol a legnagyobb szükség lenne rájuk. Mivel kistélepléseken nagyobb arányban élnek rossz szociális körülmények között családok és hátrányos helyzetű gyermekek, akiknek fejlődési lemaradásai és szocializációs hátrányuk jelentős, szakmailag indokolt lenne a személyi és tárgyi feltételek magas színvonalat megkövetelő szabályozása, hogy hátrányaik, optimális személyi és tárgyi feltételek biztosítása mellett ledolgozhatók legyenek. Az elemzés ezzel arra – a gyermekjóléti intézményrendszer alapelvei és annak megvalósíthatósága közötti ellentmondásra – igyekszik reflektálni, amely a kora- és kisgyermekkori ellátásokon belül, az eltérő funkciókkal rendelkező, de azonos korosztályt ellátó bölcsődéket és gyerekházakat olyan komplementer szolgáltatásokként fogja fel, amelyek lépcsőzetesen egymásra épülve készíthetnek fel a gyerekeket az óvodára²; mindazonáltal nem biztosít méltányos feltételeket a két intézmény számára a jó minőségű korai képességgondozás megvalósítására.

² A törekvés, hogy a Biztos Kezdet Gyerekházak a koragyerekkori szocializáció első terei legyenek azelőtt, hogy a kisgyermek intézményes nevelésben részesülne, kezdettől fogva jelen van a Biztos Kezdet Program alapelvei között. Az intézményi nevelés első helyszíne ma is sok településen az óvoda, ám a bölcsődehálózat fejlesztésével az az elképzelés is teret nyert a szakpolitikában (ld. Balás et al., 2016, illetve szakértői interjúk alapján), hogy a bölcsőde legyen az intézményi nevelés első tere, a gyerekház csecsemőkori szocializációs szoktatási időszakát követően, és a 3 éves kortól kötelező óvodai felkészítést megelőzően. Így a gyerekház és a bölcsőde nyújtotta szolgáltatások lépcsőzetesen (0-2 év, illetve 2-3 év) egymásra épülve készíthetnek fel a gyerekeket az óvodára.

Elemzési keret

A jóléti állam társadalmi egyenlőtlenségekre gyakorolt hatásait vizsgáló, második generációs nemzetközi szakirodalom szerint az újraelosztási modellek kvantitatív jellemzőin túl, az intézményszerkezet kvalitatív tulajdonságai is meghatározó szerepet játszanak a szegénység csökkentését, az esélyek kiegyenlítését lehetővé tevő intézményi struktúrák kialakításában (Esping–Andersen 2015, Palme 2006). A közjavakhoz való hozzáférés egyenlő esélyeinek alapfeltétele egy, a különböző társadalmi csoportok eltérő értékei és érdekei összehangolására épülő közpolitikai intézményrendszer, amely képes heterogén érdekeket úgy megjeleníteni az állam különböző szintjein, hogy azok egyike sem dominál a másik felett (Bruszt 2002). Ezen ideáltipikus intézményszerkezettől eltérő modellek, a társadalmi erőviszonyokat leképezve, korlátozhatják egyes szereplők cselekvési lehetőségeit a közjavakhoz való hozzáférésben, míg mások kapacitásait kiteljesíthetik. Az így kialakuló aszimmetrikus intézményi feltételek direkt és indirekt módon befolyásolhatják a különböző szereplők hozzáféréseinek lehetőségeit forrásokhoz, eszközökhöz és szolgáltatásokhoz (Heyman 2004, Knight–Farrell 2003, Lukes 2005, Scott 2001).

Direkt módon befolyásolja a szereplők közjavakhoz való hozzáférést az, amikor az intézményrendszer egyes szereplőket korlátoz források megszerzésében.³ A közvetett befolyásolás egyik módja, amikor az intézményrendszer egyes szereplők hozzáférést úgy könnyíti meg, hogy közben nem korlátozza másokét, viszont utóbbi csoport forrásszerző lehetőségeit nem emeli meg ugyanolyan mértékben (Heyman 2004, Knight–Farrell 2003, Lukes 2005, Scott 2001, Esping–Andersen 2015, Korpi–Palme 2004, Palme 2006, Ferrarini 2006). Szintén közvetett módon befolyásolja a közjavakhoz való hozzáférés lehetőségeit a gyenge intézményi környezet, amely a jogszabályok végrehajtásáról, a jogérvényesítésről, az intézmények tartósságáról és koherenciájáról szól. Az intézményi változások inkoherenciája alááshatja az intézmények hitelességét, gyengítheti a jogérvényesítést és elbizonytalaníthatja a szereplőket az egymástól elvárható legitimitás, illetve szankcionálható cselekvések tekintetében (Levitsky–Murrillo 2014). Az eredmény: színvonalában gyengébb, rossz minőségű közpolitikák és kapcsolódó szolgáltatások (Spiller and Tommasi 2007, Levitsky and Murrillo 2014).

Az esélyek kiegyenlítésének intézményi logikája sokáig csak a közoktatási rendszert tekintette a hátránykompenzálás és társadalmi mobilitás alapvető eszközének (Esping–Andersen 2015). Az ezredforduló óta végzett tudományos kutatások azonban arra hívták fel a figyelmet, hogy a családi háttér még a kifejezetten az egyenlőségre törekvő oktatáspolitikai reformok pozitív hatásait is elnyomja (Esping–Andersen 2015). Mire a gyerekek a „közoktatásba érnek”, tanulási ké-

³ A hazai családpolitikai intézményrendszeren belül ilyenek például a Szikra (2017) által feldolgozott pénzügyi elosztási mechanizmusok, amelyek a támogatásokat jogosultságok mentén célzottan biztosítják a társadalmi csoportok számára; jogosultság hiányában a szereplők nem részesülhetnek támogatásban (pl. GYED).

pességeik, szociális készségeik között olyan mértékű különbségek vannak, amelyet még a magas pedagógia értékkel bíró, felkészült iskolák sem tudnak „összefésülni” (Esping–Andersen 2015, Heckmann 2003). Mindez az iskolát megelőző kora- és kisgyermekkor döntő jelentőségére hívja fel a figyelmet az iskolai végzettség és az életesélyek alakulása tekintetében (Esping–Andersen, 2015, Heckmann 2000). James Heckmann „*a tanulás tanulást szül*” (learning begets learning) modellje (2000) szerint a születést követő első évek körülményeinek döntő szerepe van a későbbi tanulási kapacitások kialakulásában. Mivel a gyerekek nem választhatják meg, hogy melyik családba szülessenek, a különböző státuszú családokból érkező gyerekek életesélyeinek méltányos kiegyenlítése közösségi felelősségként, közjavak felhasználásával történhet (Palme 2006, Biggeri–Karkara 2014). Az egészségügyi, szociális és oktatási programok, illetve ezeken belül a kora- és kisgyermekkorai szolgáltatások, a kisgyerekek jólétének alapját, készségeik és képességeik kibontakoztatását, és egyéni törekvéseik, potenciáljuk megerősítését teszik lehetővé (Sen 1999, Evans–Huber–Stephens 2017, Evans–Heller 2015).

A hazai esélykiegyenlítési és gyermekjóléti intézményrendszer elvi alapjait tartalmazó dokumentum, a Nemzeti Társadalmi Fejlesztési Stratégia a korai képességgondozás jelentőségét az iskolai pályafutás és társadalmi integráció szempontjából tartja fontosnak.⁴ Az elmúlt évtizedek számos közpolitikai intézkedése – a bölcsődei ellátottság javítása, a Biztos Kezdet Házak központi költségvetési finanszírozása, az óvodáztatás kiterjesztése – is ennek az átfogó célnak a jegyében fogant. A koragyermekkorai szolgáltatásfejlesztéssel kapcsolatban a fejlesztési dokumentumokban megfogalmazott célok és a megvalósítás között ugyanakkor óriási szakadék tátong (Albert 2013, Civil Jelentés 2012–13, Ferge 2014, Darvas–Szikra 2017, Farkas 2015 stb.). Ferge szerint az elmúlt másfél évtized szociálpolitikai jogszabályai összességében esetlegesek és ellentmondásosak voltak; az esélynövelés közpolitikai céljai nem álltak összhangban az intézményrendszer által kialakított feltételekkel (2017). Míg az NTFS sorai „kicsattannak a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését célzó szövegektől” (Ferge, 2014, 2017), addig az állami közpolitikai intézményrendszer a jóléti juttatásokat korlátozó intézkedések sorozatát valósította meg, miközben az intézményi háttérből hiányoznak a társadalmi befogadást támogató jogszabályi feltételek (Ferge 2014, Albert 2013).⁵

A sokszor hektikus intézményi változások végeredményüket tekintve nem az esélyek kiegyenlítését érték el, hanem továbbra is egy társadalmilag megosztó,

⁴ „A korai képességgondozásra, a koragyermekkorai (három éven aluli) gondozásra, nevelésre kiemelt figyelmet kell fordítani. Számos hazai és külföldi vizsgálat bizonyítja, hogy az iskolai pályafutás későbbi (középszkolai) szakaszaiban tapasztalható elmaradás elsősorban a kora gyermekkorai feltételekkel, körülményekkel magyarázható. A korai életkorban tett befektetések megtérüléséhez képest a későbbi, illetve kiegyenlítő célú beavatkozások jóval kevésbé hatékonyak” (NTFS: 65).

⁵ Többek között az álláskeresői járadék jogosultsági kritériumainak szigorítását, folyósításának három hónapra csökkentését, a foglalkoztatás helyettesítő támogatás csökkentését, a közmunka büntető jellegét, a családi támogatások feltételeinek szigorítását és reálérték csökkenését említik leggyakrabban (Albert 2013, Szikra 2014).

kevésbé összehangolt és alacsony színvonalú rendszert hoztak létre (Darvas–Szikra 2017). A kétcsatornás magyar szociálpolitikai modellben az intézményi utak az újraelosztási jogosultságok mentén válnak szét (Szalai 2007). A kettősség a hátrányos helyzetű családok fontos bevételi forrásait – folyamatos értékvesztésével együtt – a családi pótlék és a GYES, illetve a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény⁶ jelenti, míg a másik oldalon a társadalmi járulékbefizetés alapján biztosított és így elsősorban a rendszeres jövedelemmel rendelkező középosztály által használt adókedvezményekkel, illetve GYED, GYED-extra ellátásokkal írható le (Darvas–Szikra 2017, Albert, 2013)⁷. E kétcsatornás modellben erős a területi hatás; az alacsony társadalmi státuszú népesség jellemzően kistelepüléseken, aprófalvakban él, amelyekben a cigány népesség erősen felülreprezentált (Kovács–Bihari 2006, Koós 2014, Virág 2009).

A hátrányos helyzetű családok által használt családtámogatási formák 2008 óta tartó sodródó inflálódása és a középosztálynak direkt ösztönzőkkel kedvező pénzügyi elosztási rendszer által kijelölt kétcsatornás intézményi utak a legkisebbek számára nyújtott koragyerekkori szolgáltatásoknál is tetten érhetők. Egyrészt, a hátrányos helyzetű térségek kistelepülésein, ahol a hátrányos helyzetű gyerekek számát tekintve legnagyobb szükség lenne jó minőségű szolgáltatásokra, ott tapasztalunk évtizedek óta súlyos mennyiségi hiányokat a szociális, oktatási és egészségügyi alapellátásban: a bölcsődei és óvodai férőhelyek, szociális munka, védőnői és gyermekorvosi ellátás tekintetében (Farkas 2015, Virág 2009, Uzzoli-Szilágyi 2013, Velkey 2013). A települési lejtő az önkormányzati forráslehetőségek beszűkülésében is tetten érhető; jellemző, hogy a feladatalapú finanszírozás sem ad választ az alulfinanszírozottság problémájára a funkcióikból legtöbbet veszített kistelepüléseken, ahol ebből adódóan nehéz fenntartani és garantálni az alapellátási szolgáltatások magas színvonalát.

⁶ Az RGYK jogosultsági jövedelemhatára és összege 2009 óta nem változott: a nyugdíjminimum 130 százaléka (37 050 Ft), egyszülős, tartósan beteg vagy fogyatékos gyereket nevelő családok esetében 140 százaléka, azaz 39 900 forint. Az RGYK-hoz kapcsolódó pénzbeli ellátás mértéke évente kétszer 5800 forint, amely 2012 óta csak Erzsébet-utalványban nyújtható. A GYES és a családi pótlék összege 2008 óta nem változott. A családi pótlék összege, a gyermekek számától, egészségi állapotától és a szülő/gondviselő családi állapotától függően 12.000 Ft-tól 25 900 Ft-ig terjed. A GYES az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével azonos, azaz 28 500 Ft, amelyből a nyugdíjjárulék levonását követően 25 650 Ft marad.

⁷ Lásd szintén: Kettészakadt a magyar családpolitika: a tehetősebbekre öntik a pénzt, a szegényebbeket egyre inkább magukra hagyják, Horváth Bence interjúja, 2017. december 4. <https://tldr.444.hu/2017/12/04/ketteszakadt-a-magyar-csaladpolitika-a-tehetősebbekre-öntik-a-pénzt-a-szegényebbeket-egyre-inkább-magukra-hagyják>

Intézményi pályák és működési feltételek

A bölcsődék és a Biztos Kezdet Gyerekházak között többnyire intézményi pályák és szolgáltatási formáik eltéréseit szokták hangsúlyozni (Kánnai 2017, Darvas–Szikra 2017). E tekintetben a gyerekjóléti alapellátásként működő bölcsőde napközbeni ellátást nyújtó szolgáltatásforma, amelyet önkéntes alapon, a szülő kezdeményezésére, vagy a jelzőrendszeri tagoktól érkező veszélyeztetettségre utaló állapotok, vagy gyámhatóság által kezdeményezett védelemben vétel esetén kezdeményezhetnek az említett intézmények. A szintén gyerekjóléti alapellátásként működő, de külön szabályozási fejezettel rendelkező Biztos Kezdet Gyerekházak célja a szocializáció korai megerősítése a kisgyermek intézményes nevelését megelőzően, olyan szolgáltatások biztosításával, amelyhez az alapellátási intézményrendszer területi egyenlőtlenségei miatt egyébként nem jutnának hozzá a hátrányos helyzetű gyermekek. A jogosultsági feltételek mentén hozzáférhető bölcsődei ellátással szemben, a Biztos Kezdet Gyerekház alacsony küszöbű szolgáltatási forma, azaz igénybevétele nem függ előzetes feltételektől, hivatali eljárásrendektől.

Intézményi pályáivuk időtávtalban és területi eloszlás tekintetében is eltérő. A bölcsődék közel 160 éves története, a játékra alapozott kisgyermeknevelés és gondozás egységben való kezelésére épülő bölcsődei módszertan 50 éves múltja stabil alapokat teremt a korai képességgondozás megvalósításában. A korábban is jellemzően városi szolgáltatásként működő bölcsődei ellátásban a rendszerváltást követően súlyos területi és társadalmi egyenlőtlenségek jelentkeztek, amelyek hatása a mai napig érezhető (Blaskó–Gábos 2012; Velkey 2013, Darvas–Szikra 2017). A korábbi szabályozás egyrészt csak a 10 000 főnél nagyobb népességgel rendelkező településeket kötelezte bölcsőde fenntartására, az óvodainál magasabb költségigényű bölcsőde fenntartása pedig nem ösztönözte a kisebb településeket intézménylétesítésre (Velkey 2013). Még 2015-ben is a korosztály 23 százaléka számára nem volt hozzáférhető a napközbeni ellátás semmilyen formája helyben, a legrosszabb helyzetben lévő területek továbbra is Nógrád, BAZ, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok megyék voltak (KSH Statisztikai Tükör 2016, 2018, Darvas–Szikra 2017). A területi és társadalmi egyenlőtlenségek összefüggtek egymással: a hátrányos helyzetű gyerekek azért nem jutottak hozzá a szolgáltatáshoz, mert szüleik/édesanyjuk nem dolgozott, és/vagy olyan településen éltek, ahol nem állt rendelkezésre bölcsődei szolgáltatás (Blaskó–Gábos 2012).

Ez részben annak a gyenge intézményi szabályozásnak volt köszönhető, amely inkohereus módon rögzítette és rögzíti ma is a bölcsődei szolgáltatásra való jogosultsági feltételeket. Bölcsődei ellátást elsősorban olyan kisgyermek számára kell biztosítani, akiknek szülei napközben dolgoznak vagy munkaerőpiaci részvételt elősegítő programban, illetve nappali rendszerű iskolai oktatásban, képzésben vesznek részt. A jogszabály általános rendelkezései azt is rögzítik, hogy bölcsődei ellátást *különösen* azoknak a kisgyerekeknek kell biztosítani, „*akinek fejlődése érdekében állandó napközbeni ellátásra van szüksége*”, mert szülei szociális helyzete

tük, vagy egészségi állapotuk miatt nem tudnak az ellátásáról gondoskodni (41. § (2) bek.). Az általános rendelkezésekkel ellentétes alapelveket rögzít a bölcsődei ellátást szabályozó rész, amely szerint a bölcsődei felvételnél előnyben részesül az a gyermek, akinek szülei munkaviszonyban, vagy munkavégzésre irányuló jogviszonnyal rendelkeznek ÉS rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülnek, vagy egyedülálló, három vagy több gyermeket nevelnek. A gyermekjóléti vonatkozású, illetve foglalkoztatáshoz kötött szabályozási részek közötti inkoherenciát tehát azzal oldotta fel a jogalkotó, hogy a bölcsődei felvételnél a munkavállaló szülők közötti prioritizálás alapelvét rögzíti: közülük részesíti előnyben a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülőket, egyedülállókat, vagy nagycsaládosokat (43/A §). Az általános rendelkezések tisztán gyermekjóléti és gyermekvédelmi alapelve a gyámhatóság által védelembe vett gyermekek előnyben részesítésénél jelenik meg újra, amely külön kategóriaként, a munkaviszonyhoz kötött jogosultságok után kerül említésre. A jogszabályban formálisan rögzített gyermekvédelmi elv ellenére a statisztikai adatok azt mutatják, hogy a gyerekek döntően szülei munkaviszony jogosultsága alapján nyernek felvételt a bölcsődébe.

3. táblázat: Bölcsődei felvétel indoklása

	Felvételt nyert gyerekek száma
Felvételt nyert gyerekek összesen	29 050
Felvételt a szülő hozzájárulásával jelzőrendszer tagja vagy gyámhatóság kezdeményezte	1 161
A szülő munkaképtelensége miatt felvételt nyert	70
Felvételt nyert, mert a gondviselő szülő egyedülálló	3 496
Felvételt nyert, mert a gondviselő szülő a beiratkozáskor rendelkezett igazolható munkahellyel	24 798

Forrás: KSH, Bölcsődei kérdőív 2017

A gyermekjóléti és gyermekvédelmi alapelv érvényesülésének hiányáról adnak számot azok az adatok, amelyek szerint a bölcsődébe járó gyerekek elenyésző része nyer felvételt a jelzőrendszer vagy gyámhatóság kezdeményezésére, illetve azért mert szülei munkaképtelenek. Tehát a prioritásokat inkoherens módon megfogalmazó, s garanciákat így nem biztosító intézményi háttér nehezen teszi számon kérhetővé a bölcsődei ellátásra való jogosultságok érvényesítését prekárius munkaerőpiaci helyzetben lévő családok esetében.

A bölcsődék egy évszázados intézményi történetével szemben, a Biztos Kezdet Gyerekházak mindössze 14 éve vannak jelen a hazai intézményrendszerben. A 2004-ben angol mintára, de hazai körülményekre adaptált módszertani háttérrel működő Biztos Kezdet Program komplex együttműködés alapú szemlélete eredetileg több gyermekjóléti intézménynél megjelent volna programként, az in-

tézményrendszer átfogó modernizációjának jegyében, de a program elsődleges terepét a gyerekházak jelentették (Kánnai 2017). Az elmúlt másfél évtizedben állandóan változó intézményi és finanszírozási környezetben⁸ működő gyerekház módszertani alapelve stabilan az volt, hogy a gyerekház

„...ne illeszkedjen be semmilyen rendszerhez, ne illeszkedjen semmilyen intézményi keretbe, mert akkor tudja csak megvalósítani a célkitűzéseit: hogy a cigányasszony a külső cigánysorról is bejöjjön...” (szakértői interjúrészlet)

Két másik stabil módszertani alapelvvel – a „*kifejezett, de nem kizárólagos*” és a „*területi*” célzás – együtt a 2012-től az uniós projekteket lezáró és központi állami normatív támogatásban részesülő gyerekházak, 2013. január 1-től a Gyvt. szabályozása alá kerültek és a gyermekjóléti alapellátások egyik formájaként működhetnek. A jogszabály szerint a Biztos Kezdet Gyerekház „*elsősorban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek egészséges fejlődésének biztosítását támogató, fejlődési lemaradását kompenzáló, a szülői kompetenciákat erősítő, a szülő és az óvodába még nem járó gyermek számára együttesen nyújtott társadalmi felzárkózást segítő prevenció szolgáltatás*” (38/A§). A „*kifejezett, de nem kizárólagos*”⁹ célzás alapelvét követve a gyerekházak a magas munkanélküliséggel és szegénységgel sújtott településeken belül nyitottak, rászorultságtól függetlenül, minden 0–3 éves gyermeket nevelő család számára (Szomor–László 2014, Kánnai, 2018).

A Gyermekvédelmi törvény¹⁰ általános rendelkezései és a közelmúlt gyermekjóléti intézményi változásai közelebb hozták egymáshoz a korábban eltérő települési körükből adódóan szétváló bölcsődei és gyerekházi szolgáltatásokat. Gyermekjóléti alapellátásként a bölcsődék és Biztos Kezdet Gyerekházak célja a gyerekek jólétének, családban történő nevelésének elősegítése, hátrányos helyzetű gyerek esetében „*a fejlődését hátráltató körülmények leküzdéséhez és esélyeinek növeléséhez*” kapott fokozott segítségnyújtás biztosítása (Gyvt. 6. § (1), (2) és (2a) bekezdések; 38§). A két intézménytípus célcsoportja a 2015. szeptember 1-jétől bevezetett, három éves kortól kötelező óvodáztatás eredményeként azonos: a böl-

⁸ A különböző konstrukciók követelményeiben és jogszabályi háttérében, a kiírások céljaiban, időtartamában, lebonyolításában és finanszírozási lehetőségeiben számtalan eltérés volt a ciklusok között, míg az infrastrukturális feltételek és a módszertani, szakmai alapelvek minden pályázati konstrukció esetében azonosak maradtak (Szomor–László, 2014).

⁹ Az *explicit but not exclusive* európai uniós alapelv szerint a romákra célzó programokat nem etnikai alapon kell megszervezni, hanem a velük azonos társadalmi-gazdasági helyzetben lévő csoportokra is kiterjesztve. Ezáltal a romákra fókuszáló beavatkozások nem különülnek el a tágabb közpolitikai kezdeményezések környezetétől. Ebben az értelemben nem külön felzárkózásról beszélhetünk, hanem a közpolitikai intézkedések fő csapásirányába foglalt integrációs lépésekről.

¹⁰ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról – a továbbiakban: Gyvt.

csődék és a Biztos Kezdet Gyerekházak három év alatti kisgyermeket ellátó, önkéntesen igénybe vehető intézmények.¹¹

A két intézmény települési körének eltéréseiből adódó korábbi intézményi szétválás a 2017-ben bevezetett új bölcsődei jogszabályokkal megváltozott. A kistélepüléseken élők bölcsődei ellátásának javítására, a GYED extra várható hatásaival is számolva és a Barcelonai célkitűzések (Darvas–Szikra, 2017) kötelezettségeinek is megfelelően, 2017. január 1-jétől a 10 000 főnél kisebb települések önkormányzatai számára is kötelező feladattá vált a bölcsődei ellátás megszervezése, amennyiben öt gyermek esetében a szülők ezt az igényt jelzik, illetve ha a településen élő három éven aluli gyerekek száma meghaladja a 40 főt.¹² A kormányzat a mini-bölcsődét célzottan 2000 főnél kisebb településekre tervezte azonos nagyságrendű állami támogatással, de – elsősorban személyi feltételek tekintetében – kevesebb szakmai elvárásnak megfelelően. A törvényalkotó szándéka szerint a közel azonos települési körben működő mini-bölcsődéből és Biztos Kezdet Gyerekházból komplementer szolgáltatások hozhatók létre, amelyek korcsoportonként lépcsőzetesen egymásba kapcsolódva, fokozatos intézményi nevelést biztosíthatnak a kisgyerekes családok számára (Balás et al., 2016; szakértői interjú alapján). A szakpolitika képviselői szerint, tehát a két intézmény kistélepüléseken is jól megférhet egymás mellett, ha a két szolgáltatást egyben biztosítja a fenntartó és fokozatosan szocializálják a hátrányos helyzetű családokat a bölcsődei, illetve óvodai napközbeni ellátásra (4. táblázat).¹³

A két intézménytípus intézményi háttere ugyanakkor nem biztosít méltányos feltételeket a korai képességgondozás megvalósítására. Az erőforrások éppen azokban az intézményi terekben válnak egyre szűkebbé, ahol a legnagyobb szükség lenne magas színvonalú szakmai munkát támogató minőségbiztosításra, pénzügyi és humán erőforrásokra. Bár a bölcsődék és a Biztos Kezdet Gyerekházak szakmai feladatait és működésük feltételeit ugyanazon 15/1998. (IV. 30.) *a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről* szóló NM rendelet szabályozza, a jogszabály eltérő erősségű intézményi szabályozással határozza meg a klasszikus és mini-bölcsődékben, valamint a gyerekházakban elvárt szakmai munka minőségi feltételeit.

4. táblázat: A vizsgált intézménytípusok jellemzői, összefoglalás

	Bölcsőde	Mini-bölcsőde	Biztos Kezdet Gyerekház
Szolgáltatás típusa	gyermekjóléti alapellátás keretében napközbeni ellátás	gyermekjóléti alapellátás keretében napközbeni ellátás	gyermekjóléti alapellátás keretében preventációs szolgáltatás
Fenntartói kör	754 intézmény kétharmada önkormányzati (2017)	50 intézmény egyharmada önkormányzati (2017)	113 intézmény 80%-a önkormányzati (2017)
Jogosultsági kör	munkaviszony, védelembe vétel, RGYK, egyedülálló szülő	munkaviszony, védelembe vétel, RGYK, egyedülálló szülő	elsősorban, de nem kizárólag hátrányos helyzetű családok
Igénybevétel	önkéntes	önkéntes	önkéntes
Korosztály	20 hetestől 3 éves korig	20 hetestől 3 éves korig	terhességtől 3 éves korig
Tartalmi szabályozás	Bölcsődei Alapprogram törvényi mellékleteként	Bölcsődei Alapprogram törvényi mellékleteként	szakmai ajánlások – nincs törvénybe ágyazódva, nehezen elérhető
Módszertan	kisgyermekgondozás, -nevelés és -fejlesztés	kisgyermekgondozás, -nevelés és -fejlesztés	kisgyermekfejlesztés szülői kompetenciafejlesztéssel, közösségfejlesztéssel
Étkeztetés	közétkeztetés, napi két hideg, egy meleg, ágazatközi szabályozás által felügyelt	közétkeztetés, napi két hideg, egy meleg, ágazatközi szabályozás által felügyelt	tízórai
Finanszírozás	feladatalapú	feladatalapú	normatív támogatás, max. évi 6,2 millió
Szakmai háttér	két kisgyermeknevelő, dajka	egy kisgyermeknevelő, dajka	egy felsőfokú gyerekház vezető, egy kisgyermeknevelő munkatárs

Az intézményi szabályozás erőssége annak függvénye, hogy az intézményrendszer koherens ágazatközi szabályokkal, formálisan is rögzítse a működés minőségi feltételeit, amelyek így több szempontból is ellenőrizhetővé, számon kérhetővé válnak. Gyenge intézményi szabályozás ugyanakkor hézagosan, vagy ellentmondásosan rögzíti csak az elvárásokat, amelyek így nehezebben, rosszabb színvonalon kérhetőek számon.

A bölcsődék működésére vonatkozó általános szabályozás szigorú, ágazatközi referenciákkal rögzített egészségügyi, infrastrukturális és műszaki minőségre vonatkozó feltételeket határoz meg a bölcsődék infrastrukturális és szakmai, tartalmi színvonalára vonatkozólag. Törzsszöveggént és mellékletben szabályozza

¹¹ A Biztos Kezdet Gyerekházak indulásakor még az 5. életévtől kötelező óvodáztatás volt érvényben. A három éves kötelező óvodáztatás bevezetésével (2011) a gyerekházakat látogató gyerekek életkora döntően a bölcsődés korosztály lett. Ez a gyerekházakban folyó fejlesztői munkát és az étkeztetéssel kapcsolatos elvárásokat is átalakította.

¹² A klasszikus és mini-bölcsőde, mint két – önkormányzati fenntartású – bölcsődei ellátásforma mellett, munkahelyi és családi bölcsődék kialakítását is lehetővé teszi a jogszabály.

¹³ A gyerekházban eltöltött idő a hátrányos helyzetű szülőknek lehetővé teszi a későbbi foglalkoztatáshoz szükséges kompetenciák elsajátítását.

az egy csoportszobában gondozható gyerekek számát, a gyerekek étkeztetésének szabványait, a gyerekek életkorának megfelelő és nevelést segítő eszközök és felszerelések minőségi és mennyiségi mutatókkal bővített jegyzékét (11. melléklet), valamint a különböző típusú bölcsődék személyi és képesítési követelményeit (2. melléklet). A minőségi nevelés-gondozás tartalmi szabályozásának legfontosabb eleme a *Bölcsődei nevelés-gondozás országos alapprogramja* módszertani előírásainak a rendelet 10. mellékletébe való integrációja.¹⁴ A szakmai munkára vonatkozó standardok tekintetében a jogszabály több ponton is eltérő elvárásokat fogalmaz meg az új típusú bölcsődékkel szemben. Az önkormányzati fenntartású mini-bölcsődében például a *Bölcsődei alapprogram* tartalmi szabályozása biztosítja a szakmai munka feltételeit, de a gondozó-nevelőmunkához szükséges, kötelezően elvárt tárgyak és eszközök listája, valamint a személyi feltételekre vonatkozó előírásokra vonatkozóan már kevesebb feltételnek kell teljesülnie a kistéleplési intézményekben, mint a klasszikus bölcsődékben.¹⁵

A magas színvonalú szolgáltatásnyújtás intézményi feltételeit a gyerekházak esetében is gyenge formális szabályozás rögzíti. A *Bölcsődei Alapprogramtól* eltérően, a *Biztos Kezdet Gyerekházak működésének módszertani ismérvei – szakmai ajánlások* (2013)¹⁶ nem szerepel külön mellékletként a rendeletben; annak egyes elemeit szelektív módon rögzíti csak a jogszabály, amely indirekt szabályozási technikával mindössze hivatkozik a szakmai ajánlásokat tartalmazó módszertani dokumentumra: „A miniszter a módszertant az általa vezetett minisztérium honlapján és a Szociális Ágazati Portálon közzéteszi, valamint gondoskodik annak folyamatos frissítéséről.” Az ágazati portálon azonban ez a hivatalos módszertani dokumentum nem érhető el.¹⁷ Annak ellenére, hogy a Biztos Kezdet Gyerekházak módszertani alapprogramja részletes szakmai előírásokat tartalmaz a ház komplex alaptervekenyiségeivel és módszertani eszközeivel, a szolgáltatások személyi és tárgyi feltételeivel kapcsolatban – többek között a szükséges bútor- és eszközlista, az életkori sajátosságokat, pedagógiai és egészségügy szempontokat figyelembe vevő játékkészlet tekintetében –, az intézményi szabályozás ezeknek csak töredékét integrálta, elsősorban adminisztratív eszközként. Ilyen módon került be a jogszabályba a hátrányos helyzetű gyerekek arányára, a közösségi rendezvények

szervezésére és a társszakmákkal való együttműködésre vonatkozó módszertani ajánlás számszerűsített adminisztratív kötelezettségként, amely nem a gyerekházakban folyó szakmai munka tartalmi szabályait, hanem a hivatali kontroll funkcióját erősíti. A gyerekházak szabályozása nem tartalmaz a gyerekházak műszaki és infrastrukturális állapotával, felszereltségével kapcsolatos elvárásokat; így például a gyerekházak térhasználatára vonatkozó előírásokat sem, amelyek a bölcsődei szabályozásban négyzetméter arányosan határozzák meg az egy szobában gondozható gyermekek számát.¹⁸

Összefoglalva elmondható, hogy a működési feltételekre vonatkozó szabályozás sajátos intézményi lejtőt képez, amely a minőségi szolgáltatásbiztosításhoz szükséges szakmai-módszertani feltételek bemeneti szabályozásának fokozatos gyengülésével jellemezhető. A bölcsődék működésének minőségbiztosítási alapjait az infrastrukturális, műszaki és higiénés állapotok standardjait illetően részletes, ágazatközi szabályozás rögzíti, de a mini-bölcsődének már kevesebb személyi és tárgyi feltételnek kell megfelelnie. A Biztos Kezdet Házak bemeneti szabályozása is gyenge elvárásokat fogalmaz meg a gyerekházak felszereltségével kapcsolatban, a ház műszaki állapotára nem vonatkoznak ágazatközi szabályok, és a minőségi munkavégzés egyes alapelemei (munkaruha, játéklista) egyáltalán nem esnek a szabályozás látókörébe. A szakmai ajánlásokat tartalmazó dokumentumot nem integrálja a jogszabály, egyes módszertani elemeket viszont adminisztratív eszközként rögzít.

Pénzügyi erőforrások

A rendelet által meghatározott feladatok és kötelezettségek teljesítésére eltérő finanszírozási modell áll a bölcsődék és gyerekházak rendelkezésére. Azonban sem a bölcsődék számára biztosított feladatalapú finanszírozás, sem pedig a gyerekházak rendelkezésére álló normatív támogatás nem biztosít megfelelő mértékű, illetve hátránykompenzálást lehetővé tevő arányos finanszírozást a jogszabályban magas színvonalon elvárt feladatok teljesítésére.

A bölcsődék esetében az 1997-től működő normatív finanszírozási modellt, 2018. januárban új feladatalapú finanszírozási modell váltotta fel. Az 1997-től a bölcsődék számára biztosított központi költségvetési normatív finanszírozás a működési költségeknek csak nagyjából a felét fedezte, s így a működte-

¹⁴ Egyéni fejlődési napló, egészségügyi törzslap, csoportnapló vezetése, a szülőkkel való kapcsolattartás különböző formái (egyéni, üzenő füzet, családlátogatás, szülői értekezlet, szervezett programok stb.)

¹⁵ A mini-bölcsőde mentesül a köztéteztetésére vonatkozó élelmiszerhigiénia és élelmiszerbiztonság jogszabályi kötelezettségek alól is azzal, hogy nincs meleg étkeztetés biztosítására kötelezve. A mini-bölcsőde mentesül számos a klasszikus bölcsődében kötelezően – a nevelőmunkához – előírt eszköz és bútor használatától (pl. külön asztal és szék a kisgyermeknevelőknek, stabil pelenkázóasztal, felnőtt zuhanyzó stb.).

¹⁶ A Család-, Ifjúság- és Népesedéspolitikai Intézet (NCSSZI) és az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) gondozásában jelent meg.

¹⁷ A dokumentum a Magyar Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesületének a honlapján érhető el. http://www.macsgyoe.hu/letoltesek/modszertani_utmutatok/2014-01-24/modszertani_utmutatok_-_biztos_kezdet_gyerekhazak.html. További civil szereplők által szerkesztett módszertani ajánlások a Család, Gyermek, Ifjúság Kiemelkedően Közhasznú Egyesület honlapján érhetők el <http://www.csagy.hu/forrasmunkak/item/1050-biztos-kezdet-modszertani-kotetek>

¹⁸ A gyerekház szabályozása egy mindössze 20 m²-es természetes fényvel megvilágított játszószobát ír elő kötelezettségként, amely önmagában is kevesebb a módszertani ajánlások által szükségesnek tartott 30m²-nél. A gyerekházak szabályozási részéből szintén hiányzik a színvonalas képességgondozást támogató pedagógiai és egészségügyi kritériumoknak megfelelően játékkészlet listája, valamint a munkaruhajuttatás és annak szempontjai.

tés költségeinek döntő részét a települési önkormányzatoknak kellett állniuk.¹⁹ Az új finanszírozási modell, a normatív és feladatfinanszírozás közti átmeneti megoldásként, nem fedezi az intézményi feladatok teljes és valós költségeit, de az intézményi feladatokra tekintettel biztosít kötött felhasználású támogatást. A bölcsődei feladatokat jogszabály szerint központilag határozzák meg. A támogatás az ellátott gyerekek számából kiindulva határozza meg a szakmai dolgozók lehetséges létszámát és finanszírozza bérüket, és az ahhoz kapcsolódó bölcsődei és szociális bérpótlékokat, valamint a személyi térítési díjból származó elvárt bevételek figyelembevételével, az üzemeltetési költségeket, beleértve a gyermekélelmezést is, működési költségeket, a foglalkoztatott szakemberek bérét és a gondozott gyermekek élelmezését.

Bár a feladatalapú finanszírozás sok tekintetben átláthatóbb költségvetést, konkrét feladatokat és hozzájuk rendelt forrásokat biztosít az önkormányzatok számára, a kötött felhasználású támogatás is a bölcsőde fenntartás összköltségének mindössze 60 százalékát fedezi, így a működtetés fajlagos költségei miatt az olyan alacsonyabb gyereklétszámmal működő intézmények, mint a mini bölcsődék, csak kiegészítő források bevonásával tarthatók fenn. A kistélepülési épületállomány rossz műszaki és infrastrukturális állapotából adódóan ezeknek az önkormányzatoknak több forrást kell karbantartásra és ellátásszervezésre is fordítaniuk.²⁰ Feltehetőleg ez is oka annak, hogy bár az önkormányzatok külön tízmillió forint támogatásra pályázhattak annak érdekében, hogy a 2018. decemberi határidőig létrehozzák saját intézményüket, a mini-bölcsődék fenntartásának terheit átgondolva, nem mutatkozik nagy kedv a kisebb települések között mini-bölcsődék létrehozására. Dacára törvényi kötelezettségüknek, ezeken a településeken minimális mértékű igény és jogosultság mutatkozik a kisgyermek napközbeni ellátására, hiszen a nők többsége otthon gondozza 0–2 éves gyermekét. E tényezők hatására 2018. első negyedévében mindössze 32 településen létesült összesen 50 mini-bölcsőde, amelyek közül csak 11 volt 2000 főnél kisebb településen (KSH 2018).

A ma működő gyerekházak európai uniós és Norvég Alap által biztosított forrásokra támaszkodva kezdték meg működésüket. A projektfinanszírozás a hároméves ciklus során 30–60 millió forint támogatást biztosított a gyerekházak számára, ami a legalacsonyabb támogatási összeggel számolva, egy évre tízmillió forint vissza nem térítendő támogatást jelentett. A jelenleg futó programciklusban, az EFOP pályázati kiírások – településméret szerint – differenciált forrásokat biztosítanak, amelyek mértéke 1000–4000 fős települések esetében 35–40

¹⁹ A finanszírozás nehézségeit különböző módszerekkel igyekezett a mindenkori kormányzat orvosolni. 2009-ben az egyre súlyosbodó helyzetet nem a források növelésével, hanem a maximálisan engedélyezett csoportlétszám növelésével próbálta javítani. 2012-ben bölcsődei térítési díjat vezetett be, amelyet kezdetben a működő bölcsődék 40 százalékban vezettek be, ám hamarosan számos települési önkormányzat visszavonta a rendelkezést, és az RGYK „gondozatlansága” miatt jóval több család mentesült a térítési díj fizetése alól, mint a valós rászorultak (Velkey 2013; Darvas–Szikra 2017).

²⁰ Köszönettel tartozom Dr. Finta Istvánnak a feladatalapú finanszírozás működésével kapcsolatos észrevételeiért.

millió forint, 1000 fő alatti településeknél pedig 40–44 millió forint. A négy évre tervezett projektciklus alatt tehát szintén tízmillió forint körüli éves költségvetési kerettel számolhatnak a gyerekházak.

Ezzel szemben a már központi állami finanszírozásban lévő gyerekházak évente mindössze 6,2 millió forint normatív támogatással gazdálkodhatnak, amelynek több mint 60 százalékát a gyerekház vezető és munkatársa bérköltségei emésztik fel (Balás et al. 16). A fennmaradó összegből a dologi kiadások legnagyobb részét a napi élelmiszerek beszerzésére fordítják, amely 2017-ben havi nagyjából 25 000 forintot biztosított a gyerekházak módszertanilag fontos és rendeltel is szabályozott napi programpontjának számító tízóráira. A módszertani ajánlások a tízórára szendvicset, gyümölcsöt és tejterméket javasolnak, amelyet a hazai finanszírozás sem mennyiségi, sem minőségi szempontból nem támogat. A Biztos Kezdet eredeti koncepciójában a változatos összeállított tízórai, zöldségben, gyümölcsben gazdag, tápértékben magas kell, hogy legyen, olyan, amit a hátrányos helyzetű gyerekek otthon nem tudnak megkapni. Szakértői vélemények szerint az állami finanszírozás mellett, ez egészen lekorlátozódott,

„mert jó lesz a cigánygyereknek a zsíros kenyér is, úgymint éhes. Igazából arról van szó.” (szakértői interjúrészlet)

Az összeg csekély mértékét beszédesen érzékeltetik gyerekházask munkatársak élményei is:

„...átlag 8 gyerekkel számolj. Akkor szerinted mit adunk enni? (...) Sajnos most élelmiszerhulladékot tudunk csak venni abból a kis pénzből. (...) Az egészséges táplálkozás nem erről szól, ahhoz nem elég havi 25 ezer forint.” (falusi interjúrészlet)

„Mi szoktunk otthonról is hozni a kertből, cukkinit, cseresznyét, egy üveg lekvárt stb. (...) Közben meg az van, hogy megjön a gyerek és rögtön az asztalhoz ül, igénylik nagyon az ételt. Éhesek, mint a farkas. És azzal akar kezdeni. Egy éhes gyerekkel meg nem kezdetek fejleszteni.” (kisvárosi interjúrészlet)

A központi állami normatíva a gyerekházak egy másik rendeletben szabályozott módszertani feladatát, a hátrányos helyzetű családok mobilizációját is kedvezőtlenül érinti. A 2018-as rendeletmódosítás még intenzívebb mobilizációs munkát vár el a gyerekházak munkatársaitól azzal, hogy a házat látogató gyerekek felének rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülőnek kell lennie, ezen belül, negyedének pedig hátrányos helyzetű státusszal kell rendelkeznie. Ennek ellenére, a finanszírozás mértéke a várhatóan fokozott ellátási igények ellenére nem változott.

„Ez egy ellentmondása a rendszernek, mert a cél az lenne, hogy minél több gyereket hozzunk, de közben meg ebből a pénzből nem tudok nekik tízórát adni. (...) van egy korlátja annak, hogy hány gyereket hozok be a házba, mert nem tudok neki mit adni.” (kisvárosi interjúrészlet)

A szűkös finanszírozás szintén negatív ösztönzőként hat a módszertani dokumentum által ajánlott és 2018-as módosítást követően jogszabály által is előírt havi egy közösségi rendezvény és két, a társszakmák meghívásával tartandó műhelybeszélgetés szervezésére. Az elvárások szerint a tágabb települési közösség számára szervezett rendezvény megszervezéséhez nem rendeltek külön forrásokat, s így a tágabb helyi közösség felé való nyitás megvalósíthatósága nehéznek tűnik:

„Mert egy rendezvény nem olcsó dolog. Meg egy 0–3 éves gyereknek nem mindegy, milyen rendezvényt csinálunk, meg nem mindegy, milyen ételeket adunk ennek a korosztálynak. Olyat nem lehet elvárni, amit magam sem tennék ki, egy kifliért nem fog ide jönni.” (kisvárosi interjúrészlet)

A rendeletből kimaradtak és ezért minőségbiztosítási szempontból nehezen érvényesíthetők a Biztos Kezdet Gyerekházak azon módszertani ajánlásai, amelyek részletesen tartalmazzák a gyerekházakban korcsoportonkénti bontásban, pedagógiailag fontos és egészségügyi szempontból is megfelelő játékok listáját, valamint a ház helyiségeinek bútorkészletére vonatkozó jegyzéket. Ahogy erre korábbi elemzések is felhívták a figyelmet, a központi normatívából egyre kevesebb jut a gyerekházak tárgyi eszközeinek beszerzésére (Balás et al. 2016). A finanszírozás körüli gondok különösen a kistelepülési gyerekházak működését nehezítik meg, ahol az önkormányzatok szűkösebb költségvetése még kisebb hozzájárulásokat is elvértve tesz csak lehetővé. Falusi terepeken végzett kutatás során a kistelepülési gyerekházakban erősen amortizált játékokat, összefirkált, szakadt szélű könyveket, rossz minőségű, hegy nélküli ceruzákat találni, hegyező nélkül. Nem beszélve az igényesebb fejlesztő eszközökről, illetve játékokról, amelyek a periférikus földrajzi adottságokkal rendelkező kisvárosok gyerekházaiból is hiányoznak. A közvetlen kertkapcsolattal rendelkező gyerekházak udvarai szegényesebbek a városi bölcsőde udvaránál: kültéri játékok – kismotor, árnyékolóval ellátott homokozó, kis csúszda, hinta – nincsenek, vagy rossz állapotban vannak. A gyerekházak munkatársai gyakran önerőből, saját költségükre kénytelenek a játékokat előteremteni.

„A képességfejlesztés itt máshogyan zajlik. Mi még nem találkoztunk itt olyan gyerekekkel, aki ismerte volna a számokat és a színeket. Azért akarunk ugróiskolát, ami színes, hogy megtanuljuk tízig a számokat és a színeket. Azért akarunk felfesteni egy szabad játékot a betonplaccunkra, hogy ott a nagymozgásokat le tudjuk bonyolítani, iránytanulással és dobókockázás-

sal... De hát a betonfestékből egy szín 3000 forint... Most amit megfeszünk, az a mi 10 ezer forintunk...” (falusi interjúrészlet)

Összefoglalva, a kistelepülések társadalmi és infrastrukturális adottságaira, önkormányzataik intézményi hátterére egyik finanszírozási modell sem reflektál kellőképpen. A klasszikus és mini-bölcsődék esetében alkalmazott kötött felhasználású feladatalapú finanszírozás a korábbi szabadon használható normatív támogatással szemben kiszámíthatóbb költségvetés szerkezetével kedvezőbb feltételeket biztosít az intézményfenntartáshoz. A korábbi normatív finanszírozáshoz képest a feladatalapú finanszírozás mellett a központi támogatás is nagyobb mértékben felel meg a valós költségeknek. Mindazonáltal a központilag meghatározott követelmények nem képesek olyan hely-specifikus igényeket kielégíteni, mint a település épületállományának állapota, a hátrányos helyzetű településeken létesített mini-bölcsődék megnövekedett személyi igényei, valamint a támogatáson túl fennmaradó költségek finanszírozása. A Biztos Kezdet Gyerekházak normatív alapon biztosított erőforrásai nem képesek fedezni a gyerekházak módszertani szempontból ajánlott és rendeletbe foglalt feladatait az étkeztetésre, közösségi és társszakmák számára szervezett rendezvényekre vonatkozólag, valamint a játék és tárgyi felszereltség jó minőségére nézve. Mi több, a gyerekházak normatív kerettámogatása negatív ösztönzőként hat arra az elvárások szerinti elsődleges célra, hogy minél több hátrányos helyzetű kisgyermeket és családot lássanak el a gyerekházak munkatársai.

Humánerőforrás, szakmai háttér

A vizsgált intézménytípusok rendelkezésére bocsátott humán erőforrásokban tapasztalható egyenlőtlenségeket a szakmai háttér stabilitása, valamint a finanszírozás és intézményrendszer által az elvárt feladatok elvégzésére biztosított szakemberek arányának dimenzióiban vizsgálom. A sajátos intézményi lejtő ebben az esetben a szakmai háttér gyengülésével, valamint a korai képességgondozásért felelős munkatársak feladataihoz mért humán kapacitások csökkenésével jellemezhető.

A klasszikus bölcsődék és mini-bölcsődék gondozói-nevelői munkájának szakmai alapjait a Bölcsődék Országos Módszertani Intézete (1970–1997) által kiadott módszertani levelek fektették le, amelyek európai viszonylatban is magas színvonalon intézményesítették a korai képességgondozást végző bölcsődei ellátást. E folyamatban a szakmai és módszertani minőségbiztosítás egyik meghatározó lépése a bölcsődei fejlődési lap bevezetése volt, amelynek segítségével nemcsak a kisgyermek minőségi protokollok szerinti fejlődését, de a szakmai munka minőségét is ellenőrizni lehetett. A BOMI gondozásában kiadott módszertani levelek kialakították a bölcsődei nevelés-gondozás szakmai szabályait, a kisgyermekkorai nevelés módszertanát, és a szakmai munka ellenőrzésének

szempontjait. Utóbbi, az Intézet megszűnését követően annak szakmai hálózatából kinőtt Magyar Bölcsődék Egyesülete (MBE) látja el – jogszabályban (15/1998 NM rendelet) is rögzített – módszertani szervezetként. A bölcsődékben végzett szakmai munka minőségét az MBE rendszeres intézménylátogatások során kialakított értékelésen keresztül és a kisgyermeknevelők számára szervezett továbbképzések keretében valósítja meg. A bölcsődék rendszeres ellenőrzését egy, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság által összeállított szempontsor alapján végzi az MBE, amely a vonatkozó jogszabályok és szakmai követelmények alapján orientálja a bölcsődéket egységes szolgáltatásformák alkalmazására. A minőségbiztosítás és értékelés szempontjából meghatározó, hogy a gondozási és módszertani alapokat leíró Országos Bölcsődei Alapprogram a bölcsődei dolgozók politikai érdekképviselőjét ellátó Bölcsődei Dolgozók Demokratikus Szakszervezete (BDDSZ) kezdeményezésére mellékletként integrálódott a működést szabályozó jogszabályba, amely stabil intézményi alapokat teremt a klasszikus és mini-bölcsődében elvárt szakmai munka tartalmát illetően is.

A Biztos Kezdet Gyerekházak módszertani alapjait összefoglaló szakmai ajánlások dokumentuma nem, illetve szelektáltan integrálódott a jogszabályba, amelynek következményeiről az előzőekben szoltunk. A különböző pályázati ciklusokban eltérő személyi és infrastrukturális feltételekkel működő gyerekházak szakmai és módszertani tevékenységének stabilitását a kezdetektől a Biztos Kezdet Program mentorai biztosították. Átfogó módszertani szemlélet közvetítésével, a mentorok feladata a szakmai színvonal biztosítása, ellenőrzése, valamint konkrét gondozási-nevelési helyzetekben módszertani gyakorlatok bemutatása, illetve a dokumentációs rendszer feltöltésének szakmai támogatása.²¹ A pályázati ciklusban alkalmazott mentorok munkájára azonban az állami intézményrendszerbe emelést követően nem tartottak igényt, új mentorokat képeztek, akik foglalkoztatásának feltételei 2017-ben még nem voltak biztosítva, bérezésükre nem voltak források elkülönítve.²² E bizonytalanságokból adódóan a mentorok száma lecsökkent, 2017-ben 1 mentorra nagyjából 14 gyerekház jutott, amely feltételek mellett a mentorok nem tudták a pályázati ciklusban megszokott szakmai támogatást biztosítani a gyerekházak számára.

²¹ A dokumentációs rendszer célja a gyerekházakban gondozott gyerekek fejlődésének nyomon követése, a szakmai munka visszacsatolása és minőségének biztosítása. A dokumentációs rendszer szakmai támogatást abban az esetben nyújtana, ha a gyerekek fejlődési folyamatáról adna folyamatos visszajelzést. A gyakori rendszerleállások miatt azonban megbízhatatlan, emlékeztetőből feltöltött adathalmaz áll rendelkezésre, amelyek fókuszosa a minőségi indikátorok helyett mennyiségi mutatókra helyeződik (Szomor–László, 2014, T-Tudok 2015, szakértői interjú), így növelve az adminisztrációs terheket a szakmai tevékenységek rovására (T-tudok 2015).

²² Az állami finanszírozásban lévő házakat látogató mentorok státuszát is egységesíteni kellett, de a megvalósíthatósági tanulmányba utólag bevezetett feladathoz nem rendeltek forrásokat, így munkájukat nem közalkalmazottként végezték volna, hanem projekt költségvetésből fedezték volna bérüket. A 6,2 millió forintos normatív keret azonban ezt nem tette lehetővé, így egyedüli megoldásként, a mentorokat a családsegítő és gyermekjóléti kirendeltségeknél vették státuszba, anélkül, hogy a kirendeltség munkájában részt vennének.

„A mentor hálózat megszűnt lényegében, szinte csak az önkormányzatra támaszkodhatunk, de nekik meg fogalmuk sincs a szakmai munkáról, nincs is szakemberük erre. (...) Nincs senki, aki ránk nézne. (...) Nincs semmi-féle szakmai minőségbiztosítás. (...)” (kisvárosi interjúrészlet)

A korai képességgondozás terén a bölcsődék módszertani eszközei az intézménybe – adott szempontok alapján felvett és – beíratott kisgyermekekre irányul, kiegészítendő a családi nevelést. Ez a szülők és kisgyermeknevelők között eleve partneri viszonyt feltételez, amelyhez a kapcsolattartás további formáit is alkalmaznak, például, beszélgetés érkezéskor és hazamenetelkor, üzenőfüzet, családlátogatás; szülői értekezletek és szülőcsoportos beszélgetések. A klasszikus bölcsődékben csoportonként két kisgyermeknevelő váltott műszakban végzi a kisgyermek fejlesztésére és gondozására irányuló tevékenységét. Munkájukat egy az élmezésben, takarításban és felügyeletben segítő dajka tevékenysége egészíti ki. Ezen felül, a bölcsőde infrastrukturális adottságaitól függően, konyhai személyzet, az élmezést szervező és adminisztrációt végző személyzet, valamint az intézményvezetéssel járó feladatok végzéséért felelős intézményvezető (illetve helyettese) biztosítja a csoportokban végzett korai képességgondozás zavartalan, színvonalas lebonyolítását.

A módszertanában és szakmai tevékenységében a klasszikussal azonos mini-bölcsődében hét, illetve öt gyermek (sajátos nevelési igényű gyermek gondozása esetén) gondozására ugyanakkor már csak egy kisgyermeknevelő és egy dajka foglalkoztatását teszi lehetővé az intézményrendszer. A kisgyermeknevelőknek járó évi plusz 25 nap pótszabadság letöltése alatt, illetve betegségük vagy egyéb váratlan esemény esetén, az önkormányzatnak kötelező feladata a kisgyermeknevelők helyettesítésének megszervezése a mini-bölcsődei/óvodai dajka vagy szakképzett külsős személy bevonásával. A jogszabály így lehetőséget teremt arra a Bölcsődei Alapprogram szakmai kritériumaival ellenérték²³ gondozási helyzetre, hogy a mindössze 100 órás képzésben részesülő dajka – helyettesítésben – egyedül lásson el hét 0–2 éves kisgyermeket, illetve adott esetben képesítés nélkül egyedül gondozzon sajátos nevelési igényű kisgyereket. Külsős személy alkalmankénti bevonása pedig a 0–3 éves korosztály fejlődéséhez szükséges stabil személyközi kapcsolatokról kifolyólag veszélyezteti a korai képességgondozás minőségi megvalósítását.

További, a színvonalas szakmai munkát veszélyeztető intézményi megoldás, hogy a mini-bölcsődei kisgyermeknevelőnek a gyermekek gondozásán, fejlődésük nyomon követésén túl, heti 1 óra intézményvezetői tevékenységet is el kell végezniük. Intézményvezetői feladatok ellátására mindazonáltal kevés a heti 1 óra, szakmailag elvárható, igényes elvégzése pedig kisgyermeknevelői munkakör betöltése mellett nem lehetséges. A szabályozás szerint gondozási asszisztensként,

²³ A bölcsődei élet megszervezésének egyik sarokköve a „saját gondozó” jelenléte, ami a korosztály fejlődésére jellemző igények figyelembevételével a személyi állandóság alapelvein nyugszik.

de funkcionálisan konyhai segítőként, takarítóként és adott esetben kisgyermek-nevelőként is foglalkoztatott dajka feladattorlódásai további veszélyeket rejtenek a jó minőségű ellátás biztosításában.

A Biztos Kezdet Gyerekházakban végzett korai képességgondozás módszertani alapja a gyerekekkel való rendszeres egyéni fejlesztésorientált foglalkozás a szülők aktív bevonásával, amelyen keresztül a szülői kompetenciák fejlesztését párhuzamosan végzik a gyerekházak munkatársai. A Biztos Kezdet Program módszertani alapelvei és jogszabályi kötelezettségek szerint is a gyerekház munkatársainak kiemelt feladata a hátrányos helyzetű családok megszólítása, a gyerekház tevékenységeibe való invitálásuk. A családok invitálásában, majd „megtartásában” a Biztos Kezdet Program szakmai koncepciója szerint fontos szerepet játszik a gyerekház vezetője és munkatársa mellett dolgozó harmadik segítő, aki a célcsoport tagja, és így közvetítője lehet a személyes kapcsolatok alakításának. A szakmai koncepciótól eltérő módon azonban a hazai finanszírozás nem támogatja három ember foglalkoztatását, „Örülünk, ha két ember bérét ki tudják gazdálkodni” (szakértői interjúrésztlet). A települési önkormányzatok, ahol csak tehetik, közfoglalkoztatásban további egy főt biztosítanak segítőnek a gyerekházakba, akik takarítói munkákat, konyhai kiegészítő tevékenységet végeznek, és bár Biztos Kezdet Alapképzésben nem részesülnek, segítenek a családok mobilizálásában is.

Az állami finanszírozásból foglalkoztatott két embernek – a gyerekház vezetőjének és munkatársának – ugyanakkor

„nagyon sokféle szerepnek kell megfelelni (...): a kisgyermekfejlesztő szakember, a szülői tanácsadó szakember, házvezetőnő, közösségfejlesztő, adminisztrátor. [A központilag emelt bér] még így is drámai ahhoz képest, hogy milyen felelősséggel jár ez a munka. Hogy nehéz terepeken, nehéz sorsú gyerekekkel dolgoznak és hátrányt kompenzálnak. Sokan azt gondolják, hogy milyen jó dolgunk van ezzel az egy-két gyerekkel, de abba nem gondolnak bele, hogy itt nekünk az anyukákkal is foglalkozni kell. Az oviba, ahol csak a gyerek van, könnyebb. Mi itt többet foglalkozunk a szülővel sokszor” (kisvárosi interjúrésztlet).

E komplexfeladatkörök megvalósításához a 2018-as rendeletmódosítás magasabb iskolai végzettséget vár el a gyerekház vezetőjétől és munkatársától, amelyek így megegyeznek a bölcsődei kisgyermeknevelők képesítésére vonatkozó követelményekkel.²⁴ Ezzel párhuzamosan stabilabb foglalkoztatási státuszt kaptak a gye-

²⁴ A 15/1998 NM rendelet 2018. év eleji módosításai szigorították a gyerekházakban dolgozó vezetők és munkatársak képesítésére vonatkozó feltételeket. A napi 8 órában foglalkoztatott gyerekház vezetőnek felsőfokú pedagógiai, egészségügyi, pszichológusi, szociálpedagógiai, vagy a bölcsődei intézményvezetőkre vonatkozó kisgyermeknevelői BA végzettséggel, míg a napi 6 órában foglalkoztatott munkatársának középfokú és szakirányú képesítéssel (kisgyermeknevelői OKJ) kell rendelkeznie. Szakértői interjúk során többen felhívták e módosítás megvalósíthatóságával kapcsolatos nehézségekre a figyelmet.

rekházban dolgozók, amennyiben 2018. év végéig a fenntartónak gondoskodnia kell a gyerekjóléti szolgáltatások fő szabálya szerinti, közalkalmazotti jogviszonyban történő foglalkoztatásukról.²⁵ A bölcsődei kisgyermeknevelőkkel azonos foglalkoztatási státusznak köszönhetően, minden gyerekház munkatársa jogosult lesz szociális bérpótléokra. Mindazonáltal a bölcsődei kisgyermeknevelőknek járó szabadságok és juttatások továbbra sem vonatkoznak a gyerekházakban dolgozó kisgyermeknevelői végzettséggel rendelkező munkatársakra.²⁶

A gyerekházakban dolgozók magasabb iskolai végzettségére vonatkozó feltételek előremutatók a Biztos Kezdet Gyerekházakban folyó korai képességgondozás szakmai minőségének biztosítása szempontjából, ugyanakkor a megvalósíthatósággal kapcsolatban számos kétség merül fel. A magasabb iskolai végzettség követelménye pont a hátrányos helyzetű térségekben található gyerekházak működését nehezítheti meg, hiszen szakképzett és felsőfokú pedagógusokból, kisgyermeknevelőkből éppen ezekben a régiókban a legnagyobb a hiány (Kereki 2015, Lannert 2015). A hátrányos helyzetű térségekben az elmúlt években a csak a gyerekekre fókuszáló bölcsődék és óvodák is nehezen találnak megfelelő végzettséggel rendelkező szakembert az alacsony bérekhez mért aránytalanul magas munkaterhelés miatt, nemhogy az ennél komplexebb tevékenységet folytató Biztos Kezdet Gyerekházak.²⁷ A fejlesztő pedagógia különböző szakágait végző szakemberek – logopédusok, gyógytornászok, gyógypedagógusok, szurdopedagógusok stb. – pedig olyan mértékben hiányoznak a Pedagógiai Szakszolgálatok által biztosított állami alapellátó rendszerből, hogy minőségbiztosításról egyes térségekben, ahol több ezer gyerek marad a mennyiségi hiányok miatt ellátatlanul, nem is érdemes beszélni (Kereki 2015, Lannert 2015). Az „utazó gyógypedagógus” intézménye ellenére, különösen a kistelepüléseken, nehezen megközelíthető településeken élő gyerekek esnek el a fejlődésükhöz szükséges fejlesztő foglalkozásoktól, a szakszolgálatok infrastrukturális (pl. hivatali személyautók száma) és humánkapacitásának hiánya miatt. A gyakran túlterhelt fejlesztő pedagógusok az óvodás és bölcsődés kisgyermekeket „hivatalból” ellátják – kapacitásaikhoz mérten –, ám a Biztos Kezdet Gyerekházba „önkéntesként” már ritkábban, vagy egyáltalán nem jutnak el.

²⁵ A korábbi szabályozás lehetővé tette, hogy munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében történjen a dolgozók foglalkoztatása. A 2018-as rendeletmódosítás rendezni szándékozott az ebből adódó anomáliát, hogy a fenntartótól függően változott a gyerekházak munkatársainak bérezése és foglalkoztatási státuszának stabilitása.

²⁶ A gyerekházak munkatársainak nem jár a bölcsődei kisgyermeknevelők számára törvényileg biztosított munkaruha juttatás és éves szabadságuk mindössze 5 nap (ennyi zárva tartást engedélyez a jogszabály), a bölcsődei kisgyermeknevelők évi plusz 25 nap pótszabadságával szemben. Míg a mini-bölcsődék esetében a fenntartó önkormányzatnak kötelessége a szolgáltatásbiztosítás megszervezése a kisgyermeknevelő betegsége, vagy egyéb váratlan esemény miatt bekövetkező hiányzás esetén, a gyerekházakban a munkatársak helyettesítésére vonatkozó hasonló kötelezettség nincsen.

²⁷ Fejér, Győr-Moson-Sopron és Komárom megyék kivételével mindenhol nagyjából 10 százalékkal kevesebb az óvodapedagógusok száma, mint 2005-ben. (www.statinfo.ksh.hu)

„2015-ben, akkor volt nevelési tanácsadó, a doktor úr jött ki előadást tartani, fejlesztő pedagógus, pszichológus. Ez is pályázatból, külön kaptak pénzt. De pénz nélkül senki nem jön el. (...) Azért mondom, hogy hiányzik egy láncszem, ha nem tudunk semmit adni, az emberek is elfordulnak.” (falusi interjúrészlet)

Összefoglalás

Áttekintve a korai képességgondozás intézményi tulajdonságait, azt láthatjuk, hogy a hátrányos helyzetű kisgyermekhez hozzáférést jó minőségű, esélyeiket javító szolgáltatásokhoz nemcsak a bölcsődei ellátás területi egyenlőtlenségei és foglalkoztatáshoz kötött jogosultsági kritériuma gátolják, hanem a gyermekjóléti intézményrendszer strukturális egyenlőtlenségei is, amelyek a színvonalas szolgáltatás feltételeit biztosító források és feladatok aránytalanságaiból adódó kapacitásbeli egyenlőtlenségekben, és az intézményi környezet gyengeségében öltenek testet.

A három koragyerekkori intézménytípus vizsgálata azt mutatta, hogy az utóbbi évek intézményi változásai a bölcsődék és Biztos Kezdet Gyerekházak kapacitásait szerkezetileg és arányaiban is valamelyest megemelték, új finanszírozási modellek és intézménytípusok bevezetésével, illetve az állami intézményrendszerbe történő integrációval. A változások azonban nem javítottak a periférián lévő kisvárosokban, de különösen a kistélepléseken élő hátrányos helyzetű családok jó minőségű szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek esélyein. Sőt, a kapacitások éppen azokban a kistéleplési intézményi terekben válnak egyre szűkebbé, ahol potenciálisan nagyobb a hátrányos helyzetű népesség aránya és ahol a legnagyobb szükség lenne magas színvonalú korai képességgondozásra, fejlesztésre.

Ennek oka részben a bölcsődék új feladatalapú finanszírozási rendszere, amely az üzemeltetés, a gyermekek élelmezésének, valamint a dolgozók bérkifizetésének költségeit finanszírozza. A kisebb települések kisebb bölcsődéi ebben a finanszírozási rendszerben is rosszabbul járnak, hiszen még ha a létrehozáshoz igényelhető tízmillió forintos támogatás elegendőnek is bizonyulna új mini-bölcsődei épület(rész) kialakítására, a fenntartás költségei és a feladatokra központosított kalibrált finanszírozás nem teszi lehetővé magas színvonalú szolgáltatások megszervezését. A személyi feltételek alulkalibrálása, a kistéleplésekre tervezett mini-bölcsődében dolgozó munkatársak feladattörklódása pedig tovább sodorhatja a mini-bölcsődékben nyújtott bölcsődei szolgáltatást egy minőségében a Bölcsődei Alapprogramban elvárt szolgáltatásnál alacsonyabb színvonalú ellátás biztosítása felé.

A Biztos Kezdet Gyerekházak állami intézményrendszerbe történt integrációjuk óta azonos mennyiségű normatív állami támogatást kapnak. Az éves 6,2 millió forintos támogatás nemcsak a jó minőségű koragyerekkori fejlesztő szol-

gáltatások megszervezését bénítja meg azzal, hogy a fejlesztő szolgáltatást végző személyek külön díjazására, színvonalas fejlesztő játékok beszerzésére nem nyílik mód, hanem a Gyerekházak alapvető módszertani feladatainak az elvégzését is ellehetetleníti.

A munkatársak feladattörklódása a Biztos Kezdet Gyerekházakban hatványozottan van jelen a kisgyermek és szüleik párhuzamos fejlesztéséből és a mentorhálózat biztosította szakmai háttér hiányából fakadóan. A kisgyermekfejlesztés, szülői kompetenciafejlesztés módszertani alapjain túl a gyerekházakban dolgozó munkatársak jogszabályban rögzített kötelező tevékenységi köre közösségfejlesztéssel és szakmai együttműködés-fejlesztéssel is bővült, míg a feladatok mellé rendelt források nem növekedtek. Bár az elmúlt évek szakember elvándorlásából adódó koragyerekkori fejlesztő szolgáltatások hiányát mindhárom intézménytípus megérzi, a Pedagógiai Szakszolgálatok intézményes kapcsolataikon keresztül, ha rosszabb minőségben is, de „hivatalból” ellátják a bölcsődébe járó korai fejlesztést igénylő kisgyerekeket, míg a Biztos Kezdet Gyerekházakat hasonló intézményes kapcsolatok híján, önkéntes alapon, csak elvétve látogatják.

A legrosszabb helyzetben, ebben az esetben is a kistélepléseken élő hátrányos helyzetű családok vannak, hiszen a szakemberhiányból adódóan a különböző szakszolgálatok munkatársai ezekbe a gyerekházakba el sem jutnak, gyér kapacitásaikkal a „kötelezően” látogatott kistéleplési óvodát is korlátozottan tudják csak ellátni. Ugyanakkor az ezeken a településeken élő családok hátrányos helyzetükből adódóan nem tudják a kisgyermek rendszeres utaztatását biztosítani a járásközpontban található szakszolgálat által felajánlott fejlesztő foglalkozásokra.

Tapasztalatok azt mutatják, hogy magas színvonalú koragyerekkori szolgáltatásokat csak külső erőforrásokból táplálkozó kapacitásemeléssel lehet elérni. Azokon a településeken, illetve azoknak az intézményeknek az esetében, ahol van szervezeti és finanszírozási háttér további erőforrások mozgósítására – pl. egyházi, civil szervezeti forrással és szakmai hálózattal rendelkeznek – ott nagyobb eséllyel szervezhetik meg a színvonalas szolgáltatásbiztosítást. A periférikus térségekben tapasztalható gyermekjóléti szakemberhiányt azonban még így is nehéz pótolni.

Az így kialakuló intézményi lejtőt metszi keresztbe az intézményi környezet gyengesége, amely a működést szabályozó intézmények inkoherenciájával jellemezhető, és amely alásva az intézmények hitelességét, gyengíti a megvalósítható szolgáltatások minőségét. A bölcsődei ellátások esetében a foglalkoztatáshoz kötött igénybevételi jogosultság – amely önmagában korlátozó a hátrányos helyzetű családok számára – megvalósíthatósága kérdőjeleződik meg azzal, hogy a magas (40 és afölötti) kisgyermek létszámmal rendelkező kistélepléseken munkaerőpiaci szempontból minimális igény mutatkozhat a bölcsődei szolgáltatás igénybevételeire. A szabályozás további ellentmondásba keveredik a *Bölcsődei Alapprogram* jó minőségű kisgyermekgondozásra vonatkozó módszertani alapelveivel, amikor kevesebb humán erőforrást rendel abba az intézményi térbe, ahol a település mére-

tével összefüggésben, magasabb lehet az intenzív magas szakmai minőségű gondoskodást igénylő hátrányos helyzetű kisgyermek aránya.

A Biztos Kezdet Gyerekházak intézményi környezetének gyengesége pedig abban érhető tetten, ahogy a szabályozás a színvonalas szolgáltatás biztosításának, a színvonalas munkavégzésnek a feltételeit nem rögzíti, és a Biztos Kezdet jellegadó módszertani alapelveit is adminisztratív eszközként, teljesítményt mérő mutatóként határozza meg. A Biztos Kezdet Gyerekházak szakmai alaprogram koherens jogszabályi integrációjának hiányában nehezen kérhetők számon minőségi feltételek.

Az elemzés a bölcsődei ellátás két formájára és a Biztos Kezdet Gyerekházakra fókuszálva, csak kis szeletét villantja fel azoknak a strukturális anomáliáknak, amelyek a gyerekjóléti szolgáltatások és korai képességgondozás intézményrendszerét sújtják. Az esélykiegyenlítés intézményi logikája és nemzetközi gyakorlata szerint az univerzálisan magas színvonalon működtetett koragyerekkori ellátások biztosíthatják csak a hátrányos helyzetű családok számára a méltányos hozzáférést az esélyeiket javító szolgáltatásokhoz. A hazai koragyerekkori jóléti intézményi környezetben azonban az univerzális jó minőség az egyenlőtlen kapacitások miatt nem biztosított. A Biztos Kezdet Program eredeti modernizációs céljaitól eltérően, a meglévő intézményrendszer átalakítása helyett, betagozódott a töredezt és hierarchikus intézményrendszerbe. A bölcsődei ellátás elérhetőségét javítani igyekvő intézményhálózat bővítése és a Gyerekházak állami intézményrendszerbe való beillesztése pedig statisztikai értelemben javítja a hazai gyerekjóléti intézményrendszer mutatóit; ám a külsín alatt a szolgáltatások minőségi, valamint integrációs tartalmi céljainak megvalósítása ebben az intézményi konszolidációban megkérdőjeleződik.

Irodalom²⁸

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról,

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700031.TV>

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99800015.nm>

A gyermekek napközbeni ellátása 2017, *KSH Statisztikai Tükör*, 2018.

Albert Fruzsina (2013): *Az aktív befogadásra vonatkozó Európai Bizottsági ajánlások végrehajtásának értékelése: A nemzeti szakpolitikák vizsgálata Magyarországon* – nyilvános policy elemző jelentés, 1–38.

Balás Gábor – Baranyai Zsolt – Herczeg Bálint – Jakab Gábor (2016):

Biztos Kezdet Program hatásvizsgálata: Értékelés és hatásvizsgálati zárójelen-

²⁸ A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltésének időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2018. 10. 04.

tés, Budapest: Hétfa, http://hetfa.hu/wp-content/uploads/hetfa_biztoskezdet_zarotanutmany0210.pdf

Biggeri, Mario – Karkara, Ravi (2014): *Transforming Children's Rights into Real Freedom: A Dialogue Between Children's Rights and the Capability Approach from a Life Cycle Perspective*, In: Stoecklin D., Bonvin JM. (eds.) *Children's Rights and the Capability Approach. Children's Well-Being: Indicators and Research, vol 8*. Springer, Dordrecht.

Biztos Kezdet Gyerekházak működésének módszertani ismérvei – szakmai ajánlások, (2013): Budapest: Emberi Erőforrások Minisztériuma, http://www.macsogyoe.hu/letoltesek/modszertani_utmutatok/2014-01-24/modszertani_utmutatok_-_biztos_kezdet_gyerekhazak.html

Blaskó, Zsuzsa – Gábos, András (2012): *Redistribution effects of the childcare system for under 3's in Hungary – Who is cared for?*. Power Point Presentation. Budapest Institute, Budapest. 30–31. March, 2012.

Bruszt, László (2002): *Market Making as state Making – Constitutions and economic development in Postcommunist eastern europe*, *Constitutional Political Economy*, 13, 53–72.

Darvas Ágnes – Szikra Dorottya (2017): *Családi ellátások és szolgáltatások*, In: *Társadalom és szociálpolitika Magyarországon 1990–2015*, Budapest: Osiris 2017, Ferge (Szerk.)

Esping-Andersen, Gosta (2015): *Welfare Regimes and Social Stratification*, *Journal of European Social Policy*, Vol 25 (1) 124–134.

Evans, Peter – Huber, Evelyne – Stephens, John D. (2017): *The Political Foundations of State Effectiveness*, In: D. Mistree, M. Centeno, A. Kohli, és D. Yashar (eds.), *States in the Developing World*, Cambridge: Cambridge University Press, 380–408.

Evans, Peter – Heller, Patrick (2015): *Human Development, State Transformation and the Politics of the Developmental State*, In: Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier, and John D. Stephens (eds.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford: Oxford University Press.

Farkas Zsombor (2015): *Tényleg minden rendben van? A gyerekes családok jövedelmi helyzetének, szegénységének és kirekesztettségének néhány jellemzője*, *Esély* 2015/4, 20–41.

Farrell, Henry – Knight, Jack (2003): *Trust, Institutions, and Institutional Change: Industrial Districts and the Social Capital Hypothesis*, *Politics & Society*, 31 (4), 537–566, http://athens.src.uchicago.edu/jenni/atbarbar/indis/farrell_knight_POLSOC03_trust%20institution%20industrial%20districts%20social%20capital%20hypothesis.pdf

Ferge Zsuzsa (2014): *Vezetői összefoglaló*, In: *Civil Jelentés a gyerekesélyekről 2012–13*, Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (eds), Budapest: Gyerekesély Közhatalmú Egyesület, 9–15.

- Ferge Zsuzsa (2017): *Társadalom és szociálpolitika Magyarországon 1990–2015* Budapest: Osiris.
- Ferrarini, Tommy (2006): *Families, states and labour markets – Institutions, causes, and consequences of family policy in postwar welfare states*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Heckmann, James – Carneiro, Pedro (2003): Human Capital Policy, *IZA Discussion Paper* No. 821., <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/20066/1/dp821.pdf>
- Heckmann, James (2000): Policies to foster human capital, *3/1 Research in Economics* Vol. 54, No. 1., 3–56.
- Heyman, Josiah (2004): The Anthropology of Power-Wielding Bureaucracies. *Human Organization*: Winter 2004, Vol. 63, No. 4, 487–500.
- Helyzetkép a kisgyermek napközbeni ellátásáról 2015 – Alapvető változások előtt. *KSH Statisztikai Tükör* 2016.
- Kánnai Magdolna (2017): „A sajátosan magyar modell”, In: „Nem csak szív kell, de kell tudás is!”: 20 éves a Gyermekvédelmi Törvény, Lakner Zoltán Lehel (szerk.) Budapest: L'Harmattan 271–283.
- Kereki Judit (2015): *A koragyermekkorai fejlesztéshez való hozzájárulás esélyei a hátrányos helyzetű térségekben*, Budapest: Educatio Társadalmi Szolgáltató Non-profit Kft.
- Ketteszakadt a magyar családpolitika: a tehetősebbekre öntik a pénzt, a szegényebbeket egyre inkább magukra hagyják*, Horváth Bence interjúja (2017. december 4.). <https://tldr.444.hu/2017/12/04/ketteszakadt-a-magyar-csaladpolitika-a-tehetosebbekre-ontik-a-penzet-a-segenyebbeket-egyre-inkabb-magukra-hagyjak>
- Koós Bálint (2014): A szegénység és depriváció a magyar település állományban az ezredfordulót követően – avagy kísérlet a települési deprivációs index létrehozására, *Tér és Társadalom* 29. évf., 1. szám, 53–68 p
- Korpi, Walter – Palme, Joakim (2004): Robin Hood, St. Matthew, or simple egalitarianism? Strategies of equality in welfare states. In: P. Kenner (ed.): *A handbook of comparative social policy*, 153–179, Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Kovács Katalin – Bihari Zsuzsanna (2006): Lejtők és csúzdák, avagy a foglalkoztatási esélyek térbeli egyenlőtlensége az ezredfordulón, *Tér és Társadalom* 20. évf. 2006/4. 49–66.
- Lannert Judit (2015): *A koragyermekkorai fejlesztéshez való hozzájárulás esélyei a hátrányos helyzetű térségekben*, Budapest: MTA TK.
- Levitsky, Steven – Murrillo, Maria Victoria (2014): Building institutions on weak foundations – lessons from Latin America In: *Reflections on uneven democracies: the legacy of Guillermo O'Donnell*, Daniel Brinks, M. Leiras, Scott Mainwaring (Eds.) Baltimore: John Hopkins.
- Lukes, Steven (2005): *Power: A Radical View*. New York: Macmillan.

- Nemzeti Társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák* – (2011–2020) (2011. november), Budapest: KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság.
- Palme, Joakim (2006): Welfare States and Inequality: Institutional desing and distributive outcome. *Research in Social Stratification and Mobility* 24, 387–403.
- Scott, John (2001): *Power*, Cambridge: Polity Press.
- Sen, Amartya (1999): *Development as Freedom: Human Capability and Global Need*, New York : Alfred A. Knopf Anchor Books.
- Spiller, Pablo – Tommasi, Mariano (2007): *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina.*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Szalai Júlia (2007): *Nincs két ország...?* Budapest: Osiris.
- Szomor Éva – László Noémi (2014): *A magyarországi Biztos Kezdet Program alapelvei és működése a kezdetektől napjainkig*. Összefoglaló tanulmány, HÉTFA Kutatóintézet.
- Uzzoli Annamária – Szilágyi Dániel (2013): A nyugat–kelet és a centrum–periféria relációk a hazai egészségügyenlőtlenségek alakulásában az 1990 utáni válságok idején Magyarországon, *Területi Statisztika*, 53(4), 306–321.
- Velkey Gábor (2013): *Dinamikus egyensúlytalanság: A hazai közoktatási rendszer szétesése, felforgatása és a konszolidáció esélye*. Budapest-Pécs-Békéscsaba: MTA KRTK RKI.
- Virág Tünde (2009): Szegények a kistelepülések fogságában – a szociálpolitika mindennapi gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség településein, *Esély* 2009/4, 38–54.