

# 7. Koragyerekkori szolgáltatások

KELLER JUDIT

Területi kihívás: A koragyerekkori ellátások iránti igény egyenlőtlenül oszlik el

A kora- és kisgyerekkori szolgáltatások az egészségügyi, szociális és oktatási programokon belül a kisgyerekek jólétének alapját, készségeik és képességeik kibontakoztatását, és egyéni törekvéseik, potenciáljuk megerősítését teszik lehetővé (Evans, Heller 2015; Evans, Huber, Stephens 2017; Sen 1999). A szegénységben felnövekvő gyerekek tartós hátrányokat szenvednek, amelyek behatárolják későbbi lehetőségeiket (Bass 2019; Darvas, Tausz 2002). Mivel a gyerekek nem választhatják meg, hogy melyik családba születnek, a különböző státuszú családokból érkező gyerekek életerejeinek méltányos kiegyenlítése közösségi felelősségként, közjavak felhasználásával történhet (Biggeri, Karkara 2014; Palme 2006).

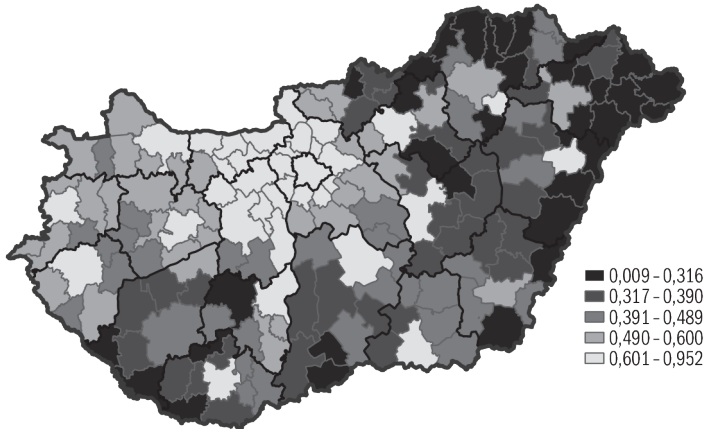
Magyarországon szegénynek számítanak azok a családok, amelyek a mediánjövedelem 60%-ánál kevesebb összegből gazdálkodnak (Hajdu, Hermann, Horn, Varga 2019). A szegény háztartások társadalmi és területi eloszlásában évtizedek óta jelentős egyenlőtlenségek tapasztalhatók. 2017-ben a népesség legszegényebb 10%-ában (az alsó jövedelmi tizedben) élt a legtöbb szegénységben cseperedő gyerek, míg a legmagasabb jövedelmű 10%-ban a legkevesebb. A leghátrányosabb helyzetű családok a deprivációval legveszélyeztetettebb járásokban, a települési lejtő legalján lévő kistelepüléseken, aprófalvakban élnek, s közöttük erősen felülreprezentált a cigány népesség (Koós 2015; Kovács, Bihari 2006; Virág 2009). (7.1. táblázat, 7.1. ábra)

7.1. táblázat: A 18 év alatti gyerekek megoszlása jövedelmi ötödök és településtípus szerint, 2012 (%)

Jövedelmi ötödök	Gyerekek száma, ezer fő	A gyerekek megoszlása településtípus szerint (%)		
		Budapest	Vidéki város	Község
Alsó ötöd	685	10	46	44
2. ötöd	437	11	53	36
3. ötöd	286	19	54	27
4. ötöd	205	20	60	20
Felső ötöd	154	33	56	11
Összesen	1767	14	52	33

Forrás: Farkas (2015).

7.1. ábra: A deprivációs index értékei alapján képzett járásötödök, 2011



Forrás: Koós (2015).

E háztartások gyerekei alkotják a gyermekvédelmi gondoskodásra jogosult halmozottan hátrányos, illetve hátrányos helyzetű gyerekek csoportját. E státuszon keresztül korábban számos kedvezményben részesülhettek a szegény családok a közoktatás és szociális gondoskodás terén.<sup>4</sup> A megállapítottan halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya ezekben a járásokban a legmagasabb (7.2. ábra). A hátrányok és társadalmi problémák halmozódása e járásokban és különösen azok kistélepléseiben a közszolgáltatások hiányával is fokozódik (lásd részletesebben Koós 2020; Uzzoli 2020; Velkey 2020). Azokon a hátrányos helyzetű térségekhez tartozó kistélepléseken, ahol a hátrányos helyzetű gyerekek számát tekintve legnagyobb szükség lenne jó minőségű szolgáltatásokra, ott tapasztalunk évtizedek óta súlyos mennyiségi

<sup>4</sup> 2013-ban a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénybe (a továbbiakban: Gyvt.), a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó hatósági intézkedésként került át a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű gyerek (fiatal felnőtt) fogalma. Az új szabályok szerint a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerekek – függetlenül attól, hogy hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetűek-e – jogosultak azokra a kedvezményekre, amelyek korábban a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzethez kapcsolódtak (pl. ingyenes tankönyvek, gyermekétkeztetés, szociális nyári gyermekétkeztetés stb.). A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság csak a gyermek család anyagi helyzetét mutatja, nem feltétlenül jelenti azt, hogy a gyermek hátrányos helyzetű is, vagyis az életminőségét, iskolai sikerességet általában kedvezőtlenül befolyásoló egyéb hátrányok (zsúfolt lakás, szülők alacsony iskolai végzettsége, munkanélkülisége stb.) is fennállnak. A hátrányos, illetve halmozottan hátrányos helyzetű státusz további kiüresítését eredményezte az a szigorítás, amely szerint a státuszt a járási jegyzőnél lehet igényelni, aki a feltételek teljesülését környezettanulmányal méri fel. E feltételek a következők: hátrányos helyzet esetében a szülők/gyám alacsony iskolai végzettsége vagy munkanélkülisége vagy rossz lakáskörülmények; halmozottan hátrányos helyzet esetében pedig a felsoroltak közül kettő körülmény fennállása.

hiányokat a szociális, oktatási és egészségügyi alapellátásban: a bölcsődei és óvodai férőhelyekben, a pedagógusok számában és a minőségi oktatás feltételeiben, a szociális munkában, a védőnői és gyermekorvosi ellátásban (Farkas 2015; Uzzoli, Szilágyi 2013; Velkey 2013; Virág 2009).

7.2. ábra: Megállapított halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek száma járásonként, 2019 (fő)



Adatok forrása: TEIR.

Míg az óvodai szolgáltatás a közoktatás részeként alanyi jogon jár, addig a bölcsődei szolgáltatás önkéntes alapon igényelhető és 2017. január 1-ig csak a 10 000 lakosnál nagyobb településeken volt kötelező feladat. A jellemzően városi szolgáltatásként működő bölcsődei ellátásban, de az óvodai szolgáltatáshoz való hozzáférésben is súlyos területi és társadalmi egyenlőtlenségek voltak. A hátrányos helyzetű térségekben és a települési hierarchia legalján elhelyezkedő kistelepüléseken, aprófalvakban a koragyerekkori ellátások egyáltalán nem voltak hozzáférhetőek a korai szocializációt és nevelést biztosító szolgáltatásokra későbbi intézményes pályájuk miatt amúgy legjobban rászoruló gyerekek számára.

*Területi politika: Az intézménybővítések nem tudták érdemben csökkenteni a területi és társadalmi hátrányokat*

A problémákat érzékelve számtalan kezdeményezés tűzte ki célul a hátrányos helyzetű gyerekek esélyeinek növelését a koragyerekkori képességgondozás intézményi fejlesztésén keresztül. A hazai esélykiegyenlítési és gyermekjóléti intézményrendszer elvi alapjait tartalmazó dokumentum, a Nemzeti Társadalmi Fejlesztési Stratégia (NTFS) a korai képességgondozás jelentőségét az iskolai pályafutás és társadalmi

integráció szempontjából tartja fontosnak (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság 2011). 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 koragyerekkori szolgáltatásfejlesztéssel kapcsolatban a fejlesztési dokumentumokban megfogalmazott célok és a megvalósítás között óriási szakadék tátong (Albert 2013; Darvas, Szikra 2017; Farkas 2015; Ferge 2014). Ferge (2017) szerint az elmúlt évtized szociálpolitikai jogszabályai összességében esetlegesek és ellentmondásosak voltak; az esélynövelés közpolitikai céljai nem álltak összhangban az intézményrendszer által kialakított feltételekkel. Míg az NTFS sorai „kicsattannak a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését célzó szólalomoktól” (Ferge 2014, 2017), addig az állami közpolitikai intézményrendszer korlátozta a jóléti juttatásokat, miközben az intézményi háttérből hiányoznak a társadalmi befogadást támogató jogszabályi feltételek (Albert 2013; Ferge 2014). Ezek közül az álláskeresési járadék jogosultsági kritériumainak szigorítását, folyósításának három hónapra csökkentését, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás csökkentését, a közmunka büntető jellegét, a családi támogatások feltételeinek szigorítását és reálérték-csökkenését említik leggyakrabban (Albert 2013; a kötetben lásd továbbá Czirfusz 2020).

E folyamatokat kettősség jellemezte, amelyben a központi állam hatalmi expanziója a közjavak méltányos biztosításának felelősségéből és finanszírozásából kihúzódo központi állammal párosult (Pálné Kovács 2014). A köznevelési és önkormányzati rendszer centralizációja a pedagógiai szakszolgálatok tevékenységét és a család- és gyermekjóléti feladatok ellátását is érintette. A területi egyenlőtlenségek felszámolásának céljára hivatkozva a pedagógiai szakszolgálati feladatok az önkormányzatoktól a járási tankerületekhez kerültek, a megnövekedett területi igényeket lefedő központi támogatás nélkül. A család- és gyermekjóléti intézményrendszer átalakítása két lépésben történt. Elsőként 2016-ban a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok feladatait vonták össze, majd a segítségnyújtási és hatósági szolgáltatások koordinációját bontották ketté: a családok közvetlen segítségét végző család- és gyermekjóléti szolgálatok önkormányzati fenntartásban folytathatták munkájukat, míg a hatósági ügyeket intéző család- és gyermekjóléti központok a járásokhoz kerültek. Az önkormányzatok pénzügyi forrásainak és költségvetési mérlegeléshez szükséges kompetenciájuk csökkenése korlátozta a komplex és differenciált segítségnyújtás feltételeit, amellyel egyébként az átalakítást indokolták. Különösen a hátrányos helyzetű térségekben található kistelepüléseken, ahol megnövekedett igény lenne a családsegítésre és a gyermekjóléti tevékenységek koordinációjára, az önkormányzatok képtelenek ennek infrastrukturális, anyagi és személyi hátterét megteremteni. A köznevelési, pedagógiai, szociális dimenziókból álló gyermekjóléti területi egyenlőtlenségeit tehát az expanzív

központosítás nemhogy nem orvosolta, de a differenciált közszolgáltatás-biztosítást a központilag meghatározott tartalmi szabályozások és minőségi előírások, valamint a megnövekedett állami ellenőrző funkciók korlátozták.

A legkisebbek (0–3 és 3–6 évesek) napközbeni ellátásának feladata továbbra is önkormányzati hatáskörben maradt. Magyarországon az iskoláskor előtti korosztály (0–6 év) intézményes nevelése életkori csoportok szerint elkülönített ágazati és intézményi keretek között valósul meg. A 0–2 évesek napközbeni ellátását és koragyerekkori nevelését biztosító bölcsődék a szociális ágazathoz tartoznak. 3 éves kortól az iskolakezdésig (6 éves korig) a köznevelési ágazathoz tartozó óvodák biztosítják a kisgyerekek nevelését.

Az önkormányzati fenntartásban maradt óvodai és bölcsődei ellátás területi egyenlőtlenségeit a 2012. évi CXCVI. törvény a feladatalapú finanszírozás bevezetésével kívánta orvosolni. Az NTFS-ben meghatározott korai képességgondozásra és a minél korábban megkezdett társadalmi integrációra hivatkozva 2015. szeptember 1-től bevezették a 3 éves kortól kötelező óvodáztatást. Az óvodába belépő gyerekek számának növekedése miatt fellépő férőhelyhiányt egyrészt kapacitásbővítést célzó pályázati rendszerrel igyekeztek orvosolni. Másrészt a 2013-ban bevezetett feladatalapú finanszírozás az önkormányzatok érdekeltségét igyekezett megteremteni a koragyerekkori szolgáltatások megszervezésében.

A bölcsődei szolgáltatásban több mint két évtizede fennálló területi és társadalmi egyenlőtlenségeket a 2015. évi CCXXIII. törvény új bölcsődei szolgáltatásformák bevezetésével igyekezett orvosolni azzal, hogy 2017. január 1-től minden olyan település számára kötelezővé tette a bölcsődei szolgáltatás megszervezését, ahol legalább negyven 0–2 éves kisgyerek él, illetve ahol 5 család jelzi e szolgáltatásra való igényét. A törvény a klasszikus bölcsőde mellett új szolgáltatásformákat vezetett be (minibölcsőde, munkahelyi bölcsőde, családi bölcsőde), amelyek közül a minibölcsődét kifejezetten a 2000 főnél nem népesebb kistelepülésekre célozta. Egyben azonos hatállyal kötelezte a családi napközis családi bölcsődévé történő átalakítását (a családi napközibe 20 hetes kortól 14 éves korig lehetett járni, míg a családi bölcsődébe csak 0–3 éves korú gyerekek járhatnak), illetve 2017. szeptember 1-jei hatállyal megszüntette az egységes óvodai-bölcsődei szolgáltatást. Az új bölcsődei szolgáltatásformákkal szemben leggyakrabban említett szakmai érv, hogy az intézményrendszer alacsonyabb színvonalú feltételrendszert állít fel számukra a szolgáltatásbiztosításban a klasszikus bölcsődéhez képest. Így fennáll annak a veszélye, hogy az eleve hátrányos helyzetű kistelepülésekre tervezett minibölcsődék rosszabb minőségű szolgáltatást tudnak majd nyújtani.

Bár a feladatalapú finanszírozás a bölcsődék és óvodák fenntartási összköltségének mindössze 60%-át fedezi, így a működtetés fajlagos költségei miatt az alacsonyabb gyereklétszámú intézmények csak kiegészítő források bevonásával tarthatók

fenn. A kistélepülési épületállomány rossz műszaki és infrastrukturális állapotából adódóan ezeknek az önkormányzatoknak több forrást kell karbantartásra és az el-látásszervezésre fordítaniuk. Feltehetőleg ez is oka annak, hogy a 10 millió forintos pályázati támogatás ellenére nem mutatkozik nagy kedv a kisebb települések között minibölcsődék létrehozására. Ezeken a településeken minimális az igény és a joga-sultság a kisgyerekek napközbeni ellátására, hiszen a nők többsége otthon gondozta 0–2 éves gyermekét. 2018 első negyedévében mindössze 32 településen létesült össze-sen 50 minibölcsőde, amelyek közül csak 11 található 2000 főnél kisebb településen (Központi Statisztikai Hivatal 2018). 2019-re a minibölcsődék száma emelkedett (214), ám az intézménytípus több mint fele továbbra is a nagyobb, 2000–5000 fős településeken létesült, másik fele megoszlik az 1000–2000 és 500–1000 fős kistele-pülések között (Központi Statisztikai Hivatal 2019).

A bölcsődei és óvodai szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlőtlenségeit kíván-ták orvosolni az angol mintára létrehozott, hazai körülményekre adaptált, az intéz-ményrendszerben 2004-ben megjelenő Biztos Kezdet Gyerekházak. A közel 10 évig európai uniós és a Norvég Alap által biztosított pályázati forrásokból, majd 2012-től normatív finanszírozással működtetett Biztos Kezdet Gyerekházak a koragyerekkori ellátások hiányát pótolva olyan szolgáltatásokhoz kívánták juttatni a 0–5 éves (majd 0–3 éves) hátrányos helyzetű kisgyerekeket, amelyekhez egyébként nem jutnának hozzá. A normatív támogatás meghozta a pénzügyi stabilitást a gyerekházak életé-ben, 2015–16-ban 114 Biztos Kezdet Gyerekház működött az országban, jellemzően hátrányos helyzetű térségek kistélepülésein.

Mindazonáltal a gyerekházanként évente biztosított mindössze 6,2 millió Ft tá-mogatás a szolgáltatási kötelezettségek teljesítésére nem elegendő. A munkatársak feladattorlódása hatványozottan van jelen a kisgyerekek és szüleik párhuzamos fejles-téséből adódóan. A kisgyerekfejlesztés és szülői kompetenciafejlesztés módszertani alapjain túl a gyerekházakban dolgozó munkatársak jogszabályban rögzített kötelező tevékenységi köre közösségfejlesztéssel és szakmai együttműködés-fejlesztéssel bővült 2018-ban. A feladatok mennyiségi növekedését és tartalmi bővülését ugyanakkor nem kísérte a feladatvégzéshez szükséges források növekedése.

A társadalmi-területi egyenlőtlenségek újratermelődését erősíti a közszolgáltatási szektorból az elmúlt években tömegesen távozó gyógypedagógusok, logopédusok, gyógytornászok és az ebből adódó koragyerekkori fejlesztő szolgáltatások hiánya. Hiányuk éppen azokban a hátrányos helyzetű járásokban a legégetőbb, ahol a legna-gyobb szükség lenne rájuk. A legrosszabb helyzetben a kistélepüléseken élő hátrányos helyzetű családok vannak, hiszen a szakemberhiányból adódóan a szakszolgálatok munkatársai ezekbe a gyerekházakba el sem jutnak, gyér kapacitásaikkal a „kötelező-en” látogatott kistélepülési óvodát is korlátozottan tudják csak ellátni. Ugyanakkor az ezeken a településeken élő családok hátrányos helyzetükből adódóan nem tudják



a kisgyerek rendszeres utaztatását biztosítani a járásközpontban található, szakszolgálat által felajánlott fejlesztő foglalkozásokra.

A 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 nagyon nehéz pótolni.

## Irodalom

- ALBERT F. (2013): *Az aktív befogadásra vonatkozó Európai Bizottsági ajánlások végrehajtásának értékelése: A nemzeti szakpolitikák vizsgálata. Magyarország.* Európai Bizottság, Brüsszel <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9950&langId=hu>
- BASS L. (2019): Gyermekszegénység: az indulás hátrányai. *Ellensúly: Közéleti Folyóirat*, 2., 13–25.
- BIGGERI, M., KARKARA, R. (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, J. M. (eds.): *Children's rights and the capability approach*. Springer, Dordrecht, 19–41. (Children's well-being: Indicators and research; 8.)
- CZIRFUSZ M. (2020): *Foglalkoztatás*. Jelen kötetben.
- DARVAS Á., SZIKRA D. (2017): Családi ellátások és szolgáltatások. In: Ferge Zs. (szerk.): *Magyar társadalom és szociálpolitika (1990–2015)*. Osiris Kiadó, Budapest, 215–254.
- DARVAS Á., TAUSZ K. (2002): A gyermekek szegénysége. *Szociológiai Szemle*, 4., 95–120.
- EVANS, P., HELLER, P. (2015): Human development, state transformation and the politics of the developmental state. In: Leibfried, S., Huber, E., Lange, M., Levy, J. D., Nullmeier, F., Stephens, J. D. (eds.): *The Oxford handbook of transformations of the state*. Oxford University Press, Oxford.
- EVANS, P., HUBER, E., STEPHENS, J. (2017): The political foundations of state effectiveness. In: Mistree, D., Centeno, M., Kohli, A., Yas-har, D. (eds.): *States in the developing world*. Cambridge University Press, Cambridge, 380–408.
- FARKAS ZS. (2015): Tényleg minden rendben van? A gyerekes családok jövedelmi helyzetének, szegénységének és kirekesztettségének néhány jellemzője. *Esély*, 4., 20–41.
- FERGE ZS. (2014): Vezetői összefoglaló. In: Ferge Zs., Darvas Á. (szerk.): *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2012–2013*. Gyerekesély Közhatalnó Egyesület, Budapest, 9–15.
- FERGE ZS. (2017): *Magyar társadalom és szociálpolitika (1990–2015)*. Osiris Kiadó, Budapest.
- HAJDU T., HERMANN Z., HORN D., VARGA J. (2019): *A közoktatás indikátorrendszere 2019*. Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest.
- KOÓS B. (2015): A deprivációs folyamatok területi képe Magyarországon. In: Czirfusz M., Hoyk E., Suvák A. (szerk.): *Klímaváltozás – társadalom – gazdaság: Hosszú távú területi folyamatok és trendek Magyarországon*. Publikon Kiadó, Pécs, 179–191.
- KOÓS B. (2020): *Alapvető köz- és magánszolgáltatások*. Jelen kötetben.
- KOVÁCS K., BIHARI ZS. (2006): Lejtők és csúszdák, avagy a foglalkoztatási esélyek térbeli egyenlőtlensége az ezredfordulón. *Tér és Társadalom*, 4., 49–66.
- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (2018): *A gyermekek napközbeni ellátása, 2017*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (2019): *A gyermekek napközbeni ellátása, 2019*. Statisztikai Tükör. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM TÁRSADALMI FELZÁRKÓZÁSÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁRSÁG (2011): *Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák (2011–2020)*. Budapest.
- PALME, J. (2006): Welfare states and inequality: Institutional designs and distributive outcome. *Research in Social Stratification and Mobility*, 4., 387–403.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2014): *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest. (MTA Law Working Papers; 2.)
- SEN, A. (1999): *Development as freedom: Human capability and global need*. Alfred A. Knopf, New York.
- UZZOLI A. (2020): *Egészségügy*. Jelen kötetben.
- UZZOLI A., SZILÁGYI D. (2013): A nyugat–kelet és a centrum–periféria relációk a hazai egészségügyenlétlenségek alakulásában az 1990 utáni válságok idején Magyarországon. *Területi Statisztika*, 4., 306–321.
- VIRÁG T. (2009): Szegények a kistélepülések fogságában – a szociálpolitika mindennapi gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség településein, *Esély*, 4., 38–54.
- VELKEY G. (2013): *Dinamikus egyensúlytalanság: A hazai közoktatási rendszer szétesése, felforgatása és a konszolidáció esélye*. MTA KRTK RKI, Budapest, Pécs, Békéscsaba.
- VELKEY G. (2020): *Szociális ellátórendszer*. Jelen kötetben.