

## **Korintus Mihályné**

### **Bölcsődei ellátás Magyarországon - minimumsztenderdek**

#### **Kontextus**

A Szociális minimumsztenderdek c. projektben elfogadott definíció szerint a szociális minimumsztenderdek azok a közös szabályok, illetve jogszabályok alkotják, amelyek révén az állam, vagy az állami hatóságok biztosítják az emberi méltóságot és az alapvető szociális jogokat, oly módon, hogy ehhez mindenki számára garantálják ez erőforrások és a szolgáltatások megfelelő szintjét. Különösen annak érdekében, hogy a szociális minimumsztenderdek hozzájáruljanak a szegénység felszámolásához, és az esélyegyenlőség, illetve, az egyenlő társadalmi részvétel biztosításához.

Magyarországon törvény rögzíti a családok szociális biztonságának elősegítését. Alapelvként --többek közt -- lefekteti, hogy a gyermekvállalás feltételeinek javítása az állam egyik legfontosabb feladata. A gyermek otthoni gondozásához nyújtott ellátások körét szabályozza, beleértve a gyermekgondozási támogatásokat is. Emellett a napközbeni gyermekellátásra való jogosultságot a gyermekek védelméről szóló törvény rögzíti. A gyermekgondozási szabadság és támogatások különböző formái, és a napközbeni ellátást -- vagyis a gyermekek gondozását és nevelését -- biztosító különböző intézmények alkotják azt a rendszert, amely a szülőket hivatott segíteni kisgyermekük felnevelésében.

Az édesanyáknak a gyermek hároméves koráig lehetőségük van arra, hogy otthon gondozzák és neveljék gyermeküket, és ehhez szabadságot és pénzbeli támogatást kapjanak. A rendszer keretében erre azoknak is lehetőségük van, akik a szülés előtt nem álltak munkaviszonyban, és

azoknak is, akik dolgoztak. Tehát az ellátás egyik formája (gyes) univerzális, míg a másik formájára (gyed) csak azok jogosultak, akiknek munkaviszonya volt. A napközbeni gyermekellátás intézményeinek (bölcsőde, családi napközi és házi gyermekfelügyelet) igénybevételére minden család jogosult. Ezekkel a lehetőségekkel elsősorban azok a családok élnek, ahol az édesanya a gyermek hároméves kora előtt munkába áll. 2004-ben a háromévesnél fiatalabb gyermeket nevelő családok kb. 92%-a a gyermeket otthon nevelte, és kb. 8%-a napközbeni gyermekellátást vett igénybe (vagyis bölcsődébe hordta a gyermeket).

Ha a jogszabályban rögzített jogosultságot minimumsztenderdnek tekintjük, akkor a gyermekgondozási szabadság is annak minősül. Azt mondhatjuk tehát, hogy a kisgyermekgondozás tekintetében a jogszabályi környezet lehetőséget biztosít arra, hogy a család saját igénye szerint válassza ki a neki legjobban megfelelő ellátást: a gyermekgondozási szabadságot és a vele járó pénzbeli támogatást, vagy a gyermek napközbeni ellátását biztosító szolgáltatást.

Az igénybevételi adatok a gyermekgondozási szabadság preferálását tükrözik, azonban ez félrevezető, mivel nincs az ország minden területén bölcsőde vagy családi napközi. A kormányzati törekvések között szerepel a napközbeni gyermekellátás fejlesztése. A Nemzeti Cselekvési Terv célul tűzte ki, hogy 2007-re 10%-kal növekedjen a három éven aluliak ellátásában működő férőhelyek száma. Ezért intézkedés történt, hogy 2005. január elsejétől minden tízezer fő feletti lélekszámú településen kötelező bölcsőde üzemeltetése. Ezek alternatívája kistelepüléseken a családi napközi lehet.

A jogszabályalkotók tehát a mindenki számára elérhető ellátásokat, a választási lehetőséget kívánták biztosítani. A rendszer teljes felállítása azonban még várat magára. A napközbeni gyermekellátási szolgáltatások működtetése önkormányzati feladat, de a finanszírozás nehézségei miatt az ország legnagyobb részén nincs se bölcsőde, se családi napközi.

A gyermekgondozást -nevelést segítő támogatások egyes formáit már évtizedekkel ezelőtt bevezették, azóta a rendszert időnként fejlesztették, időnként átalakították. Egyetértés van

azonban a tekintetben, hogy ezekre szükség van. Az 1990-es évek fordulóján kérdőjeleződött meg erőteljesen a bölcsődei ellátás létjogosultsága -- mivel ez az egyik legdrágább szolgáltatás --, és sok férőhelyet szüntettek meg. A gyermekgondozási támogatás és szabadság hosszának kérdése az utóbbi években merült fel. Egyes vélemények szerint túl hosszú a három év, amit az édesanyák otthon tölthetnek ilyen címen, hiszen kiesnek a munkaerőpiacról, és minél hosszabb időt töltenek távol, annál nehezebb oda visszatérni. Mások szerint viszont jelentős arányban vannak olyan hátrányos helyzetben/szegénységben élők, akiknek ez a támogatás jelenti a család egyik fő bevételét, tehát számukra beláthatatlan következményekkel járna a redukálása.

Viták önkormányzati szinten vannak, amelyek elsősorban a jogszabályi kötelezettségek teljesítésére vonatkoznak. Egyrészt a gyermekek védelméről szóló, 1997. évi 31. törvény kötelezővé teszi a gyermekek napközbeni ellátását biztosító szolgáltatások működtetését, másrészt a központi költségvetés a kiadásoknak csak kb. egyharmadát fedezi, valamint az önkormányzati törvény döntési szabadságot biztosít az önkormányzatoknak. Sok esetben tehát vitatják, hogy kötelező-e működtetni ezeket a szolgáltatásokat. A több férőhely és a hozzáférés növelése melletti érvelések és az ezek körüli viták folyamatosan zajlanak.

A bölcsődei ellátás -- mint szolgáltatás -- minimumsztenderdjeinek kidolgozása az 1990-es évek közepén zajlott. Akkor ezt az ellátás minimum kritériumainak nevezték. A megszületett dokumentum „A bölcsődei gondozás-nevelés minimumfeltételei és a szakmai munka részletes szempontjai” címet viseli. Ez a bölcsődei ellátás biztosításának és működtetésének a sztenderdje, amelyre az 1997. évi XXXI. törvény hivatkozik.

Ha sztenderdekről gondolkodunk, akkor felmerül, hogy milyen szinten célszerű ezeket meghatározni, a minimumra vagy maximumra vonatkozóan, netán valamilyen más kritériumhoz kell igazodni. A bölcsődei szolgáltatás keretében a minimum meghatározása volt a cél. Ez legalább kétéves munkát igényelt, mivel nagyon sok vita és egyeztetés nyomán jöhetett létre konszenzus arról, mi is tekinthető az adott állapot szerint minimumnak. Felmerült, hogy nem szerencsés, ha túl alacsony szintet céloznak meg a sztenderdek, de az sem jó, ha túl magasak a követelmények. Mi lesz, ha ezek a követelmények megjelennek? Ki hogyan fog viszonyulni

hozzá? Lesznek-e olyan intézmények, szolgáltatások, amiket esetleg be akarnak zárni, mert bizonyos szempontból nem felelnek meg a sztenderdek egyes követelményeinek? Ezeknek -- és ezekhez hasonló -- kérdéseknek a megválaszolása körüli viták eredményesnek és hasznosnak bizonyultak. Megszületett egy olyan kritériumrendszer, amely betartása esetén biztosítani tudja, hogy a szolgáltatás színvonala az ország bármely részén hasonló legyen, és a bölcsődébe járó gyermekek mindenhol ugyanolyan ellátásban részesüljenek.

## **Minimum sztenderdek**

### ***Jogszabályokban rögzített jogok („rights based approach”)***

A napközbeni gyermekellátásra való jogosultságot Magyarországon jogszabályok rögzítik. A Magyar Köztársaság Alkotmányának 67. § (1) bekezdése szerint: „Minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges”. A (2) bekezdés pedig kimondja: „A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.” Egyrészt a védelem és gondoskodás -- főleg a szegénységben élő gyermekek esetében --, másrészt a gyermek nevelésének megválasztása utal arra, hogy ha valaki bölcsődébe szeretné vinni gyermekét, ahhoz joga van.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény 24. paragrafusa szerint: „Az egyenlő bánásmód követelményét a szociális biztonsággal összefüggésben érvényesíteni kell különösen a) a társadalombiztosítási rendszerekből finanszírozott, valamint b) a szociális, illetve gyermekvédelmi pénzbeli és természetbeni, valamint személyes gondoskodást nyújtó ellátások igénylése és biztosítása során.”

A személyes gondoskodást nyújtó ellátások formái közé tartoznak a gyermekek napközbeni ellátásának intézményei. Vagyis, ha jogosultság van, és igénybe lehet venni az ellátást, akkor ott egyenlő bánásmódban kell részesíteni mindenkit.

A gyermekek védelméről szóló törvény épít és hivatkozik a Gyermekek Jogairól Szóló Nemzetközi Egyezményre és az Európai Szociális Chartára, amelyeket a hazai törvényhozás aláírásával ratifikált. A törvény a gyermekek napközbeni ellátásának helyi önkormányzatok által megszervezendő feladatát a következőképpen határozza meg:

„A gyermekek napközbeni ellátásaként a családban élő gyermekek életkorának megfelelő nappali felügyeletét, gondozását, nevelését, foglalkoztatását és étkeztetését kell megszervezni azon gyermekek számára, akiknek szülei, nevelői, gondozói munkavégzésük, munkaerő-piaci részvételt elősegítő programban, képzésben való részvételük, betegségük vagy egyéb ok miatt napközbeni ellátásukról nem tudnak gondoskodni. A napközbeni ellátás keretében biztosított szolgáltatások időtartama lehetőleg a szülő munkarendjéhez igazodik.”

A napközbeni gyermekellátás intézményei a *bölcsőde*, a *családi napközi*, és a *házi gyermekfelügyelet*. A bölcsőde családban nevelkedő három éven aluli gyermekek napközbeni ellátását, szakszerű gondozását és nevelését biztosító intézmény. Végezheti a fogyatékos gyermekek korai habilitációs és rehabilitációs célú nevelését és gondozását is a fogyatékos gyermek hatéves koráig. Az egész napos alapellátáson túl, szolgáltatásként speciális tanácsadással, időszakos és 24 órás felügyelet működtetésével vagy más gyermeknevelést segítő szolgáltatásokkal segítheti a családokat. A családi napközi keretében egy arra vállalkozó személy saját otthonában vállalhatja maximum hét gyermek nappali felügyeletét, gondozását, nevelését. A házi gyermekfelügyelet során a gondozást és a felügyeletet a szülő otthonában biztosítják a gyermek 20 hetes korától. Ezt az ellátási formát a szülő kérelmére akkor lehet igénybe venni, ha *a) a gyermek fogyatékosága vagy súlyos betegsége miatt egyéb napközbeni ellátást nem tud igénybe venni; b) a gyermeket nappali intézményben helyezték el, de a nappali intézmény nyitvatartási idején túl felügyelet nélkül marad; c) a gyermek napközbeni ellátásban részesül, de átmeneti kóros állapota miatt hosszabb ideig otthoni gondozásra szorul.*

A jogszabályok bizonyos ellátásokat univerzális jogként kezelnek, máshol a jogosultság meghatározása olyan tág, hogy gyakorlatilag univerzális jogként értelmezhető. A

megvalósulásukkal kapcsolatban viszont problémák tapasztalhatók, amint azt az alábbi adatok is tanúsítják.

A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2004-ben 527 bölcsőde működött az országban 23 911 férőhellyel. Családi napköziben 503 férőhelyen gondoztak gyermekeket. Országosan tehát a háromévesnél fiatalabb gyermekek kb. 8%-a jár bölcsődébe vagy családi napközibe. Miután több városban (köztük Budapesten, ahol a férőhelyek egyharmada található) működik egynél több bölcsőde, biztonsággal mondható, hogy a települések több mint 90%-a a törvényi kötelezettség ellenére sem nyújt semmiféle napközbeni ellátási lehetőséget a kisgyermekes családok számára. Ahol van intézmény, ott átlagosan minimum 20%-kal magasabb a beíratott gyermekek száma a férőhelyeknél, és hosszú várólisták vannak.

### ***Szolgáltatási sztenderdek***

A bölcsődei sztenderdek átfogó, holisztikus rendszert alkotnak. A kb. 60 oldalas dokumentum a törvényre építve, részletesen ismerteti azokat a kritériumokat, amelyeknek minden intézménynek meg kell felelni ahhoz, hogy működési engedélyt kaphasson. Kellőképpen rugalmas, hiszen a bölcsődei ellátás kereteit határozza meg, lehetőséget hagyva a helyi különbségek megjelenésére és a helyi igények kielégítésére.

A dokumentum a gyermek szempontjából közelítve leírja a bölcsődei gondozás-nevelés szakmai alapprogramját (curriculum framework), kitérve annak alapelveire, feladataira, főbb helyzeteire és a szervezés elveire. Ezután sorra veszi a tárgyi és személyi feltételeket és a kötelezően ellátandó egyéb feladatokat, mint egészségmegőrzés, ételmezés, baleset- és munkavédelem, illetve a szükséges dokumentáció.

A sztenderd szabályozza a gyermekek felvételének rendjét, a szülőkkel való kapcsolattartást, a sérült gyermekek ellátásának módját, a gyermekek napi életének szervezését, de például meghatározza a gyermekenkénti szükséges benti és kinti alapterületet, csoportlétszámot, felnőtt-gyermek arányt, a kötelező felszereléseket, valamint a nyújtható szolgáltatások feltételeit

is. Az élelmezés tekintetében nemcsak a higiénés követelményeket állapítja meg, hanem ismerteti az étrend összeállításának szempontjait, annak érdekében, hogy az a gyermek napi tápanyagigényének megfelelő legyen.

A szolgáltatási sztenderdek minden bölcsődére kötelezőek, és jól illeszkednek a magyar intézmények által hagyományosan nyújtott ellátás jellemzőihez. Általában a gyermekek a hét minden napján, egész nap a bölcsődében vannak. Napi négyszeri étkezést és igény szerint tiszta ruhát biztosítanak a számukra.

Mind a jogosultságok, mind a szolgáltatási sztenderdek esetében a gyermekvállalásra való ösztönzés, valamint a gyermek gondozásához, neveléséhez nyújtandó segítség esetében a prevenció gondolatát lehet felfedezni, hiszen a gyermek egészséges fejlődésének biztosítását célozzák meg holisztikus megközelítésben.

A sztenderdek megállapítása két szinten történt. Egyrészt a jogszabályalkotást az illetékes minisztérium végezte, másrészt a szolgáltatási sztenderdek kidolgozása a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (illetve elődintézetének) feladata volt. A jogszabályok előkészítését szakemberekkel való konzultáció kísérte, míg a szolgáltatási sztenderdek kidolgozása egy szakmai munkacsoport együttműködésének eredménye lett. Ez utóbbiban véleményformáló szakemberek vettek részt az ország több tájáról, és a Magyar Bölcsődék Egyesületének Elnöksége és a Bölcsődei Szakmai Kollégium véleményezte. Elmondható tehát, hogy az elkészült anyag kormányzati szerv, bölcsődei szakemberek, civil szervezet és egy szakmai kollégium konszenzusának eredménye.

A sztenderdek bevezetése a fenntartó felelősségi körébe tartozik. Magyarországon a bölcsődék több mint 90%-át önkormányzat tartja fenn, tehát nekik kell biztosítani a megfelelő feltételeket, amelyek egyben a működési engedély megszerzésének kritériumai is.

A monitorozást a regionális módszertani bölcsődék végzik. Ezeknek feladata az adott régióban működő más bölcsődék segítése továbbképzések szervezésével, információ terjesztésével stb.

Az ellenőrzés két fajtája létezik. A működési engedélyt kiadó jegyző rendelhet el ellenőrzést, valamint a Megyei/Fővárosi Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala. Mindkettő a sztxenderdek megvalósulását veszi alapul.

Általánosságban többféle következtetést lehet levonni az országos szintű sztxenderdek meghatározásából. Egyrészt a jogosultság univerzálissá tételével a jogegyenlőség megteremtését, másrészt a szolgáltatási sztxenderdek bevezetésével az egyenlő ellátási feltételeket, illetve a gyermekek számára az esélyegyenlőséget teszik lehetővé. Azonban a jogi szabályozás és a szolgáltatási sztxenderdek létezése önmagában nem biztosítja ezeket. A megvalósítás végrehajtása a kritikus kérdés. Jelenleg Magyarországon a finanszírozás korlátai nem teszik maradéktalanul lehetővé a sztxenderdek megvalósulását. Az ország legtöbb településén nincs napközbeni gyermekellátási szolgáltatás, valamint a meglévő bölcsődék egy része nem tudja biztosítani a sztxenderdekben meghatározott színvonalat.

### **A szakmai vita során felmerült vélemények**

A magyarországi tapasztalatok azt mutatják, hogy a sztxenderdek meghatározásának sok haszna, de sok rizikója is van. Összességében a sztxenderd megléte jó viszonyítási alapot ad, segít megteremteni egy olyan, megfelelő színvonalú ellátást, amely minden kisgyermek fejlődését segítheti, és egyben biztosítja a lassúbb fejlődésű vagy elmaradott gyermekek felzárkóztatását. A sztxenderdek egyben igényszintet is jelentenek. Rizikójuk leginkább abban tapasztalható, ha nem valósítják meg őket, hiszen a hiányosságok nyilvánvalóvá válnak. A szakmai vita összegzése jól demonstrálja ezeket:.

A vita résztvevői szerint legnagyobb probléma jelenleg, hogy a törvény által leírt jogok érvényesülése nem maradéktalan. A napközbeni kisgyermekellátás részeként működő bölcsődék igen kis szeletét fogadják be a 0--3 éves korú lakosságnak. Pedig esélyegyenlőséget lehetne biztosítani azon szegény családoknak, akik nem tudják a gyermekeiket megfelelő körülmények között nevelni, azzal, hogy a bölcsődében tartózkodás ideje alatt minden olyan juttatásban



részesülnek, ami élhetőbb körülményt és életet teremt. Ma nálunk igen sokat foglalkoznak a gyermekszegénységgel. A bölcsődék alapvetően nagyon fontos tényezővé válhatnak abban, hogy a 0-3 éves korú lakosság körében ezt csökkentsék.

Nincs elég férőhely, óriási területi egyenlőtlenségek vannak. Sok kis településen, amelyek ráadásul általában a legszegényebbek, nincs napközbeni gyermekellátás. A hozzáférhetőség (access) elve nem érvényesül. Nagyon sok olyan település van, ahol tulajdonképp a legrászorultabb családok élnek. Ott a gyerekek többszörös hátránnyal küzdenek. Ugyanakkor, ha véletlenül van egy ilyen szegény kistelepülésen napközbeni ellátás, akkor azt nem lehet összehasonlítani egy városi, jól felszerelt, korszerű, jó szakemberekkel ellátott intézménnyel. Szerintem az egyenlőségnek ebben is meg kell nyilvánulnia, mert a hátrányok így növekedni fognak.

A meglévő intézményekbe több gyermek van felvéve, mint a férőhelyek száma. Ez önmagában is gond, de sokszor ezért nem tudják már felvenni a szegény családok gyermekeit. Miközben azt is lehet tudni, hogy ha az első 3-4 évben kapnak segítséget a gyermekek, akkor egészen más eséllyel indulhatnak az életbe.

A gyermekjóléti szolgálatok feladata kezdeményezni (to refer) a rászoruló/szegény gyermek felvételét a bölcsődébe, de sok helyen ezek a szolgálatok nem működnek megfelelően. Vagy azért, mert kapacitáshiánnyal küszködnek, vagy azért, mert tévesen értelmezik a törvényt.

Mindez főként finanszírozási problémákra vezethető vissza. Az állami normatíva a tényleges költségek 30%-át fedezi csak, így az önkormányzatnak kell a hiányzó forrásokat a saját költségvetéséből fedeznie. Nem csoda hát, ha sok helyen ezért nem kívánnak bölcsődét létrehozni. A sztenderdek jók, de ahhoz, hogy azokat érvényesíteni lehessen, a megfelelő finanszírozásnak is rendelkezésre kell állni.

A szolgáltatási sztenderdjeinkkel kapcsolatban egyetértés van a tekintetben, hogy felül kell őket vizsgálni, hiszen sok évvel ezelőtt készültek.

## Összegzés EU-s javaslatokhoz

A szakmai vita résztvevői egyetértettek abban, hogy a szemléletformálás az, amit talán EU-s szinten lehetne megkívánni sztenderd formájában.

Ami a gyakorlatban megvalósul, részben anyagiak, de nagyobb részt szemlélet függvénye. Szemléleti kérdés a döntéshozók, fenntartók szintjén, de ugyanígy a szakmai körökben és a társadalomban is. Ha a magyar bölcsődei ellátást nézzük, nagyon sok példát találhatunk arra, hogy miért nem tud sok esetben megvalósulni a szegény családokból származó gyermekek felvétele. Mert nincsen a lakóhelyhez közel bölcsőde, mert másképp értelmezik a törvényt, mert a szegény családok nem ismerik a jogaikat, nem tudnak róla, stb. Tehát sok olyan gátja létezik a teljes hozzáférésnek (a jogok érvényesülésének) még azokon a helyeken is, ahol van bölcsőde, ami szemléletből ered.

Születhetne valami olyan javaslat EU-s szinten, ami nagyobb munkát kívánna a tagországoktól, annak érdekében, hogy az információk valóban eljussanak az érintettekhez. Továbbá, a szemléletet befolyásoló információk körét is meg lehetne határozni, bármilyen napközbeni ellátási formára gondolunk. Például, mik az előnyei és hátrányai, kinek felel meg a legjobban.

Mindenhol, ahol erre igény van, legyen hozzáférhető napközbeni kisgyermekellátás. Hogy ennek milyen legyen a formája? Azt a helyben felmerülő igények és lehetőségek határozzák meg. Mi a drága egy ország életében? Az, hogy létrehoznak egy jó színvonalú gyermekellátást, és azt hozzáférhetővé teszik azok számára, akik igénylik, vagy ha nem kerül be a rászoruló/szegény gyermek, és a bekövetkező problémákat kell kezelni?

A szolgáltatási sztenderdeket nem EU-s szinten kell meghatározni, mert sok helyi sajátosság van, amelyeket figyelembe kell venni.