

AZ 1-3 ÉVES GYERMEKEK NAPKÖZBENI ELLÁTÁSÁNAK BŐVÍTÉSE: KÖLTSÉGVETÉSI RÁFORDÍTÁS ÉS VÁRHATÓ TÁRSADALMI HATÁSOK¹

Blaskó Zsuzsa, Cseres-Gergely Zsombor, Reszkető Petra, Scharle Ágota és Váradi Balázs

Egyre több empirikus eredmény utal arra, hogy az alacsony női foglalkoztatás szorosan összefügg a családtámogatási rendszer kialakításával. Magyarországon a 6 év alatti kisgyermeket nevelő anyák foglalkoztatási rátája 35 %ponttal marad el a nagyobb gyermeket nevelő vagy gyermektelen nők foglalkoztatási szintjétől. Ugyanez a különbség Németországban 20 %pont és Dániában 1,6 %pont.

A kisgyermekes szülőknek nyújtott viszonylag bőkezű pénzbeli ellátások és a kevesek számára hozzáférhető, szűkös kapacitások a napközbeni ellátásokban egyaránt az anyák munkavállalása ellen hatnak. A nemzetközi trendek ugyanakkor éppen (1) az intézményi gyermekellátás fejlesztése, kiterjesztése irányába mutatnak. Az anyák munkába állásának támogatásán túl az ellátórendszer átalakítása mellett szóló, nem kevésbé fontos érv (2) a kora gyermekkori fejlesztés megerősítése, és (3) a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok befogadása is. A tanulmányban e három cél érdekében, a költségvetési takarékoság és a kormányzati hatékonyság szempontját is figyelembe véve teszünk javaslatokat a kisgyermek napközbeni ellátását meghatározó szabályozási és finanszírozási keretek átalakítására.

Javaslatok

Kormányzati koherencia javítása: felelősség egy kézben

- a tárca- és hatóságközi feladatok jobb összehangolása, a kormányzati és partnerségi együttműködés érdemi javítása
- esetlegesen, a központi kormányzati felelősség egy kézbe adása (oktatási minisztérium)

Tény-alapú szakpolitika-alkotás: bevonás, monitoring, értékelés

- kormányzati működés hatékonyságának javítása
- a szakpolitikai monitoring kereteinek fejlesztése, rendszeres és nyilvános értékeléseken/ hatásvizsgálatokon alapuló döntéshozatali gyakorlat kialakítása
- szakmai és civil partnerek érdemi bevonása
- intézkedések időzítésének összehangolása, közép- és hosszú távú stratégiai megközelítés

¹ Készült a Miniszterelnöki Hivatal megrendelésére, a X/9/2/04 „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Stratégia monitoringja és kapcsolódó feladatok támogatása” c. 2008. évi fejezeti előirányzat terhére. A MEH-nek átadott változat 2009. június 15-én készült el, a honlapon 2009. novemberében közzétett tanulmány ennek - szakértői vélemények alapján - javított változata. A teljes tanulmány letölthető: http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_MEH_bolcsoe_091109_FINAL.pdf

A kínálat ösztönzése

Adminisztratív terhek csökkentése

- a koragyermekkorai ellátások létesítéséhez kötődő adminisztratív jellegű költségek csökkentése, az engedélyeztetés költségeinek csökkentése (egyablakos ügyintézés bevezetése, csatolandó hivatalos dokumentumok felülvizsgálata, szakhatósági vélemények feltételeinek enyhítése – különösen tekintettel az ÁNTSZ és az építésügyi hatóság által előírt kritériumokra)
- a szolgáltatók adminisztratív jellegű kötelezettségekből adódó működési költségeinek csökkentése (nyilvántartási, jelentési kötelezettségek felülvizsgálata)

Engedélyezés és működési feltételek egyszerűsítése – minimum legyen valóban minimum

- a területre vonatkozó jogszabály anyag átvilágítása és deregulációja (engedélyezési feltételek és működtetési előírások egyszerűsítése)
- engedélyeztetési és működtetési előírások szakmailag indokolható minimumának felülvizsgálata (gondozó-gyermek arány csökkentése, szakmai képzettségi előírások lazítása)

Bevonással/ partnerségben jöjjön létre egy minősítő-rendszer

- egy nyilvános, a szülőkkel és a szakmai szervezetekkel együtt, partnerségben és nyílt konzultációs folyamat során kialakított több-fokozatú minősítési rendszer bevezetése

Rugalmasabb nyitvatartási szabályok

- ellátó intézmények, főként önkormányzati bölcsődék gyermekmegőrző szolgáltatásának rugalmasabb kialakítása (első körben mintaprojektek kezdeményezése)

Beruházás és működtetés pénzügyi ösztönzése

- Az önkormányzati tulajdonú intézmények számának bővítése, új bölcsődék, integrált óvodák, családi napközik létesítésének ösztönzése kifejezetten koragyerekkori ellátásokra célzott központi költségvetési támogatásokkal.
- központi (költségvetési) normatíva elosztásának átalakítása: fenntartó-semleges és
- minősítéstől függő normatíva bevezetése

A kereslet ösztönzése

- gyesre költött költségvetési források átterelése szabadon felhasználható, gyermek-ellátási utalványokra
- szülői hozzájárulás átláthatóvá tétele és növelése
- hátrányos helyzetű szülők nagyobb támogatása

Javaslatunk lényege egy olyan átrendezés, amely a szülőknek ma még járó pénzbeli támogatást egy rugalmasabb, a gyermekellátó intézmények kereslet-oldali finanszírozó eszközévé változtatná át.

- A mostani központi normatívákhoz nem nyúlva engedélyezzük, hogy azok az intézmények, amelyek ma még nem tehetik (különösen az önkormányzati bölcsődék) az étkezési hozzájárulással együtt annyi hozzájárulást szedhessenek a szülőktől, amennyi ma a gyes havi összege.

Tehát gyermekenként havonta az eddigi étkezési hozzájárulással (átlagban 6000 forint) együtt legfeljebb 28500 forintot. Ezt a szülők gyermekellátási utalvánnyal is kiegyenlíthetik. Ez az összeg az átlagos bölcsődei kiadások (2007. évi MÁK adatok alapján számolt 112000Ft/hó) közel 20 százaléka, jelenlegi étkezési hozzájárulással együtt 25 százaléka. Feltéve a központi és fenntartói támogatás szintjének változatlanságát, mindez egyúttal az intézmények folyó forrásainak jelentős emelkedését is jelentené, egyúttal az európai átlaghoz közelítve a szülők formális hozzájárulását.

- A gyermek egy éves kora után ma már munka mellett is járó gyes-t a gyermek két éves kora felett intézményes koragyermekkorai ellátás igénybe vételére jogosító gyermekellátási utalványok formájában lehetne csak megkapni.
- Az intézményes koragyermekkorai ellátás itt akkreditált napközbeni gyermekellátást jelent, beleértve minden ellátástípust (lásd pl. családi napközi, házi gyermekfelügyelet, napközi, játszóház, stb.). Az utalványok ésszerű határok között időben is szabadon allokálhatóak lennének. Megjegyzendő: ezt komoly jog- és jövedelem-megvonásként fogják megélni a családok, különösen, ha az addig (kvázi) ingyenes bölcsődét kell kifizetni belőle.
- A veszélyeztetett, társadalmi befogadásra szoruló kör (pl. halmozottan hátrányos helyzetű vagy speciális nevelési igényű gyermekek családjai) számára központi költségvetésből további ösztönzést kell biztosítani a célcsoportra és a személyre szabott munkaerőpiaci eszközökkel és a szociális segélyezés olyan átalakításával, amely lehetővé teszi, hogy munkába állás esetén hosszabb ideig és nagyobb arányban járjon tovább a segély.
- Természetesen senki nem tilthatja meg, hogy az önkormányzat saját döntése alapján az önrészt vagy annak egy részét, akár rászorultság- vagy méltányossági alapon átvállalja (lásd norvég kedvezmény-rendszer példája).

Milyen előnyökkel jár javaslatunk?

- Maga az önrész megjelenése és az, hogy az utalványokat családi napközibe vagy magánbölcsődébe is lehetne vinni, úgy véljük, a szülők igényeinek intenzívebb keresésére ösztönzi majd a fenntartókat.
- Rugalmasabb döntési feltételeket nyújt a család-munkahely célokat összehangolni kívánó szülők (anyák és apák) számára.
- Lényegesen vonzóbbá teszi a fenntartóknak a bölcsődék működtetését, így ösztönzi őket a kínálat bővítésére.
- Megnöveli az új ellátók és szolgáltatók (pl. családi napközik) keresletét – azaz fenntartó-semleges támogatási formaként érvényesül.
- Az, hogy az önköltségnek felső határt szabunk, és a munkába visszatérő szülő annyi utalványhoz jut, amennyi a bölcsődei önrész; valamint az, hogy az intézkedés nyomán a kínálat lényeges bővülésére számítunk, enyhítheti a változtatásokkal szembeni társadalmi ellenállást, és azt, hogy a szülők a változtatást jelentős új teherként élik meg.
- A felső határ és a segélyezés átalakítása a pénzbeli önrész dacára is megakadályozhatja, hogy az alacsony jövedelműek és hátrányos helyzetűek kiszoruljanak az ellátásokból.
- Lehetővé válhat, hogy a munkaadó is vállaljon társfinanszírozó önrészt azzal, hogy maga is hozzájárul (akár utalványokkal) a szülői költségekhez.
- Végül az, hogy a javaslatban nincs külön jövedelemfüggő elem, megakadályozza egy új rászorultsági elvű, munkavállalás ellen ösztönző költséges mechanizmus bevezetését.