

Kertesi, Gábor; Kézdi, Gábor

Working Paper

Az óvodáztatási támogatásról: Egy feltételekhez kötött készpénz-támogatási program értékelése

Budapest Working Papers on the Labour Market, No. BWP - 2012/6

Provided in Cooperation with:

Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences

Suggested Citation: Kertesi, Gábor; Kézdi, Gábor (2012) : Az óvodáztatási támogatásról: Egy feltételekhez kötött készpénz-támogatási program értékelése, Budapest Working Papers on the Labour Market, No. BWP - 2012/6, ISBN 978-615-5243-26-4, Hungarian Academy of Sciences, Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Budapest

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/108478>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



BUDAPESTI MUNKAGAZDASÁGTANI FÜZETEK

BWP – 2012/6

AZ ÓVODÁZTATÁSI TÁMOGATÁSRÓL

Egy feltételekhez kötött készpénz- támogatási program értékelése

KERTESI GÁBOR - KÉZDI GÁBOR

**Budapest Working Papers On The Labour Market
Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek
BWP – 2012/6**

**Az óvodáztatási támogatásról
Egy feltételekhez kötött készpénz-támogatási program értékelése**

**Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Közgazdaság-tudományi Intézet
Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék**

Szerzők:

**Kertesi Gábor
tudományos tanácsadó
Magyar Tudományos Akadémia KRTK
Közgazdaság-tudományi Intézet
E-mail: kertesi@econ.core.hu**

**Kézdi Gábor
tanszékvezető
Közép-európai Egyetem közgazdaságtan tanszék
tudományos főmunkatárs
Magyar Tudományos Akadémia KRTK
Közgazdaság-tudományi Intézet
E-mail: kezdig@ceu.hu**

2012. július

ISBN 978 615 5243 26 4
ISSN 1785 3788

Kiadja

a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézete

Az óvodáztatási támogatásról*

Egy feltételekhez kötött készpénz-támogatási program értékelése

KERTESI GÁBOR - KÉZDI GÁBOR

Összefoglaló

Tanulmányunk a 2009. januárjában bevezetett óvodáztatási támogatás hatását próbálja a bevezetést követő két év tényadatai alapján felmérni. Intézményszintű óvodai és településszintű demográfiai adatok tízéves (2001-2010) idősorára, valamint az Államkincstár 2009-2010. évi óvodáztatási támogatásra vonatkozó településsoros adataira támaszkodva, megvizsgáljuk, hogy az óvodáztatási támogatás mint feltételekhez kötött készpénz-támogatási program hatására igazolhatóan megnőtt-e 2009-2010-ben (és ha igen, milyen mértékben) a halmozottan hátrányos helyzetű családokban nevelt, 3-4 éves korú gyermekek célcsoportjában az óvodai részvétel. Becslési eredményeink pozitív hatást mutatnak ki, a hatás mértéke azonban mérsékelt. A program elemeit elemezve rámutatunk több olyan problémára és hiányosságra, amely felelős lehet a gyenge hatásokért. A becsült hatások ott a legmagasabbak, ahol az óvodai férőhelyek száma meghaladja a potenciális igényeket és jóval alacsonyabbak a férőhelyhiányos területeken.

Tárgyszavak: óvoda, feltételes készpénz-támogatás, programértékelés, Magyarország

JEL kódok: I20, I38

* A tanulmány első változata a Haza és Haladás Alapítvány megbízásából a Tárki és a Budapest Intézet által a magyarországi szegénységről készített szakpolitikai tanulmány háttér tanulmánya volt.

Kindergarten Attendance Allowance in Hungary

Evaluation of a conditional cash transfer program

GÁBOR KERTESI – GÁBOR KÉZDI

Abstract

This paper aims at estimating the effect of the kindergarten allowance program (a conditional cash transfer program organized by the government) introduced in Hungary in January 2009. We use institutional kindergarten data and municipality-level demographic data spanning ten years (2001 through 2010), as well as administrative data from the program in 2009 and 2010. We estimate the effect of the program on the kindergarten attendance of children of age 3 and 4 in years 2009 and 2010. Our results indicate that the program had some modest positive effects. We point out several problems of program implementation that may be responsible for the modest effects. In particular, the estimated effects are largest in areas where kindergarten capacities are abundant relative to potential demand, and smaller where capacity constraints may be binding.

Keywords: kindergarten, conditional cash transfer, program evaluation, Hungary

JEL: I20, I38

Nemzetközi adatok alapján jól ismert tény, hogy a hátrányos helyzetű családok – szegény, iskolázatlan szülők – gyermekei igen komoly induló hátrányokkal kezdik el iskolai pályafutásukat (Hart – Risley [1995], Lee – Burkam [2002]). Kisgyermekkori kognitív készségeik gyakran olyan jelentős lemaradást mutatnak kortársaikhoz képest, melynek behozására többnyire csak jó minőségű, hosszabb időn át tartó, kompetens kisgyermekkori hátránykiegyenlítő programok képesek. A hátrányos helyzetű gyerekek ezek hiányában olyan mértékű lemaradásokat halmozhatnak fel iskolai pályafutásuk során, melyekkel az iskolarendszer többnyire nem képes megbirkózni. (Lásd: Brooks-Gunn [2003], Rolnick – Grunewald [2003], Waiting Rarely Works [2004], Heckman [2006a], 2006b)). Sokan közülük emiatt évismétlésekkel, bukdácsolva fejezik be a nyolc osztályt, nem tanulnak tovább, vagy ha továbbtanulnak is, hamar lemorzsolódnak. Belőlük kerülnek majd ki a jövő munkanélküliei.

Az iskolázatlan, szegény családokban nevelkedő kisgyermekes készségbeli hátrányainak mérséklésében kiemelkedő szerepet tölt be az óvodai nevelés. Magyarország a világ azon országai közé tartozik, amelyekben univerzális – a közoktatási rendszer részét képező, minden gyerekre kiterjedő – óvodai rendszer működik. A magyar közoktatási törvény a 2011/12-es tanévvel bezárólag 5 éves kortól írta elő kötelezően minden gyerek számára az óvodai részvételt.¹ A rendelkezésre álló adatok szerint az iskolakezdést megelőző – 5-6 éves kori – óvodáztatás hazánkban csaknem teljesnek tekinthető.² Nem mondható el ugyanez a 3 és 4 éves kori óvodáztatásról: a 4 éves gyerekek körülbelül 10, a 3 éves korú gyerekeknek több mint egynegyede nem jár óvodába.³ A 3-4 éves kori óvodáztatási lemaradás a szegény és alacsony iskolázottságú szülők által nevelt gyermekek körében – ahol a legnagyobb szükség lenne a kis gyermekkori készségbeli hátrányok ellensúlyozására, a készségek kompetens fejlesztésére – a legnagyobb. A befejezett általános iskolai végzettséggel sem rendelkező anyák 3 éves gyermekeinek kevesebb mint 30 százaléka, a 8 osztályos végzettséggel rendelkező anyák 3 éves gyermekeinek pedig alig több mint 60 százaléka jár óvodába. E két alacsony iskolázottságú csoport gyermekei együttesen a 3 éves gyerekek 30 százalékát teszik ki.⁴

A hátrányos helyzetű családokban nevelt 3-4 éves korú gyermekek óvodáztatási lemaradása több tényezőre vezethető vissza. Ez a tanulmány, miközben igyekszik a releváns tényezőket az okok és következmények láncolatában, egységes keretben értelmezni, egyetlen kiemelt tényezőre fókuszál: a 2009. januárjában bevezetett óvodáztatási támogatás hatását próbálja a bevezetést követő két év tényadatai alapján felmérni. Intézményszintű óvodai és

¹ A közoktatási törvény 2011. év végi megváltoztatásával 2012 ősztől már 3 éves kortól kötelező az óvodába járás.

² A jelenleg rendelkezésre álló legfrissebb adatok – a 2005. évi mikrocenzus adatai – alapján az 5 éves gyerekek 96 százaléka óvodába, a 6 éves gyerekek 98 százaléka óvodába (vagy iskolába) jár.

³ A 2005.évi mikrocenzus adatai.

⁴ A 2005.évi mikrocenzus adatai.

településszintű demográfiai adatok 10 éves (2001-2010) idősorára, valamint az Államkincstár 2009-2010. évi óvodáztatási támogatásra vonatkozó településsoros adataira támaszkodva megvizsgáljuk, hogy az óvodáztatási támogatás mint feltételekhez kötött készpénz-támogatási (FKT) program hatására igazolhatóan megnőtt-e 2009-2010-ben (és ha igen, milyen mértékben) a halmozottan hátrányos helyzetű családokban nevelt, 3-4 éves korú gyermekek célcsoportjában az óvodai részvétel.

A tanulmány három nagyobb egységből áll. Az első részben a kisgyermekkorú lemaradások tágabb összefüggéseit vizsgáljuk, a második részben az óvodáztatási támogatás jogi-szabályozási részleteit és működési logikáját elemezzük, a harmadik részben pedig adatok alapján értékeljük a programot. Részletesebb bontásban: először magyar adatokra támaszkodva bemutatjuk, hogy a hátrányos helyzetű családokban nevelt gyermekek iskoláskor előtti kognitív lemaradása igen jelentős mértékű. Ezt követően szintén magyar adatok alapján bemutatjuk, hogy a kezdeti lemaradások – mindenekelőtt a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek célcsoportjában – hosszabb óvodáztatás révén valószínűleg eredményesen és jelentős mértékben csökkenthetők. Van tehát értelme a hosszabb óvodáztatásnak. A továbbiakban többféle adatforrásra hivatkozva bemutatjuk, milyen jelentős mértékű az általános standardhoz képest túl rövid ideig tartó óvodáztatás az alacsony iskolázottságú szülők által nevelt 3-4 éves korú gyermekek körében. Majd egy szemléltető számítás segítségével megvilágítjuk a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek alulóvodáztatása mögött rejlő heterogén okokat és az ebből következő logikus társadalmpolitikai lépéseket. A második részben részletesen ismertetjük a 2009. januárjában bevezetett óvodáztatási támogatás jogszabályi feltételeit és e feltételekhez kötött készpénz-támogatási program működési logikáját. A harmadik részben áttérünk a program kvantitatív értékelésére. Először ismertetjük adatainkat és a követendő mérési stratégiát. Ezt követően aggregált becsléseket közlünk a program hatásának valószínű mértékéről, majd többváltozós panelregressziók segítségével próbáljuk kimutatni, mely területeken volt érdemleges hatása az óvodáztatási támogatás bevezetésének. Az utolsó fejezetben összefoglaljuk az elemzés tanulságait, és kitérünk a közoktatási törvény 2011. évi megváltoztatásának óvodáztatással kapcsolatos következményeire.

A KISGYERMEKKORI LEMARADÁSOK PROBLÉMÁJA

Az iskolázatlan szülők gyermekei a beiskolázást megelőzően igen nagy készségbeli hátrányokkal rendelkeznek

A nemzetközi mérésekkel összehangban⁵ magyar adatokon is kimutatható, milyen jelentős kognitív lemaradások jellemzik már az iskoláskort megelőzően a hátrányos társadalmi helyzetű gyerekeket. A Szegedi Tudományegyetem Képességkutató Csoportja⁶ 2003 őszén elindított, mintegy ötezer első osztályos tanulóra kiterjedő, országosan reprezentatív követéses vizsgálatának első mérése meggyőző adatokat szolgáltat a társadalmi hátrányból fakadó igen jelentős induló hátrányok meglétéről (lásd 1. táblázat). A nagy valószínűséggel halmozottan hátrányos helyzetű csoportban – ahol az anyák iskolai végzettsége nyolc osztálynál nem magasabb – a felmért alapkészségek tekintetében átlagosan fél-másfél szórásegységnyi lemaradást találunk a társadalom átlagától.

1. táblázat

Az általános iskola 1. évfolyamán (az első félévben, novemberben) mért elemi alapkészségek: a főátlagtól való eltérések az adott teszt mintabeli szórásegységeiben (Az SZTE Képességkutató Csoportjának longitudinális kutatása, 2003, N = 5138)

Készségek	Az anya iskolai végzettsége					
	0-7 oszt.	8 oszt.	szakisk.	éretts.	főiskola	egyetem
Szocialitás	-1.21	-0.45	-0.07	0.11	0.43	0.55
Elemi számolás	-1.39	-0.49	-0.12	0.25	0.40	0.63
Tapasztalati következtetés	-0.97	-0.43	-0.09	0.21	0.45	0.55
Relációszőkincs	-1.04	-0.48	-0.09	0.15	0.39	0.47
Írásmozgás-koordináció	-0.85	-0.33	-0.10	0.13	0.30	0.42
Alapkészségek átlaga	-1.51	-0.55	-0.12	0.23	0.49	0.75
Tanulók megoszlása	3%	17%	28%	33%	13%	6%

Forrás: Józsa [2004], 2. és 3. táblázatának adatai alapján számolva.

Egy még korábbi életkorra jellemző jelentős mértékű készségbeli egyenlőtlenségekről tanúskodnak a Biztos Kezdet program hatásvizsgálatának bemeneti mérései (a kutatást Surányi Éva vezette).⁷ A Biztos Kezdet Gyerekházak hatásvizsgálata során 4-6 éves óvodás gyermekek körében kerül sor adatfelvételre azokon a településeken, ahol Biztos Kezdet Gyerekházak működnek, továbbá olyan kontrolltelepüléseken, ahol nem indult Biztos Kezdet program. A program által megcélzott hátrányos helyzetű gyermekek miatt az

⁵ Például: Lee – Burkam [2002], Neuman [2006].

⁶ Csapó Benő vezetésével.

összevont mintában szereplő gyermekek társadalmi státusa valamivel alacsonyabb, mint egy reprezentatív populációé, ennek ellenére a minta jelentős társadalmi heterogenitása módot ad arra, hogy szemléltető céllal bemutassuk, milyen nagy készségbeli lemaradások jellemzik az alacsony iskolázottságú szülők gyermekeit már egy igen korai életkorban.

A Biztos Kezdet program bemeneti mérésénél többek között az óvodáskorú gyerekek szókincsét is felmérték. Az adatfelvétel tervezői a Lőrík József és munkatársai [1999] által kifejlesztett LAPP-teszt segítségével megvizsgálták a gyermekek képmegnevezési feladatokban mutatott teljesítményét. A 2. táblázatban a szóban forgó szókincs-teszt eredményeiből az életkor-különbségekből adódó hatásokat kiszűrtük és az eloszlást (0,1) átlag- és szórásértékre standardizáltuk. A táblázat a teljes mintára jellemző szórás egységeiben mérve mutatja a különböző társadalmi csoportokhoz tartozó óvodások eltérő szintű készségeit.

2. táblázat

**4-6 éves óvodás gyermekek szókincs-teszt-eredményei:
a főátlagtól való eltérések a teszt mintabeli szórásességében,
a tesztértékekből az életkor-különbségekből adódó hatás kiszűrve
(A Biztos Kezdet program hatásvizsgálatának bemeneti mérése,
2009, N = 1044)**

	Az anya iskolai végzettsége				
	0-7 oszt.	8 oszt.	szakisk	éretts.	diplom a
Szókincs teszt	-0.75	-0.33	0.15	0.27	0.57
Tanulók megoszlása	7%	31%	28%	23%	11%

Forrás: Elemi adatokon elvégzett saját számítás.

Az iskolázatlan szülők gyermekeinek szókincsé lényegesen kisebb, mint a programban résztvevő (illetve a programban potenciálisan résztvevő és a hozzájuk hasonló) gyerekek szókincsének átlaga. A lemaradás egyharmad – háromnegyed szórásességnyi. A szélső pólusok – a diplomás anyák és a nyolc osztályt sem végzett anyák gyermekeinek szókincsé – közti távolság pedig egyenesen drámai mértékű: 1,3 szórásességnyi.

A kisgyermekkorban felhalmozódó nagymértékű készségbeli lemaradások társadalmi okai igen szerteágazóak.⁸ Az okok közül azonban – jelentősége miatt – érdemes külön kiemelni egy igen súlyos problémát, amely az iskolázatlan szülő, szegénységben élő családokat gyakran jellemzi: az *írás-olvasási események csaknem teljes hiányát*. A nyelvész kutató, Réger Zita [1995] ezt a problémát a roma gyerekek iskolai nehézségeivel kapcsolatban fogalmazza meg, de a probléma teljesen általános: a szülők iskolázatlanságából és a családok szegénységéből következik: „Iskolázott családokban

⁷ Lásd Biztos Kezdet [2010]. Köszönettel tartozunk Surányi Évának, hogy vizsgálat adatfile-jait a rendelkezésünkre bocsátotta.

⁸ Átfogó szakirodalmi áttekintést nyújt a kérdéstről Brooks-Gunn és Markham [2005] írása. Kertesi és Kézdi [2012] tanulmánya magyar adatokon mutatja be ezeket az összefüggéseket.

végzett olvasáspszichológiai vizsgálatok azt mutatják: a szülők és az idősebb gyermekek tudatos tanító-gyakoroltató tevékenységének eredményeként a gyermekek már az iskola előtti életkorban rengeteg tapasztalatra tesznek szert írott vagy nyomtatott szövegek használatával kapcsolatban. Ennek során számos olyan nyelvhasználati, interakciós - kapcsolatteremtő - együttműködési készséget sajátítanak el, amelyek alapvetően fontosak az olvasás és írás eszközszerű használatának későbbi elsajátításához, s az írott-nyomtatott szövegekhez kapcsolódó iskolai kommunikációhoz. ... Mindezekből a készségekből a hagyományos cigány közösségek gyermekei úgyszólván semmit sem sajátítanak el. A hagyományos cigány közösségekben a cigány kisgyermeket körülvevő tárgyi világból hiányzik a gyermekkönyv (s többnyire hiányzanak a játéktárgyak is). A felnőttekkel való közös tevékenységből, a mindennapi élet helyzeteiből rendszerint hiányoznak azok a tipikus helyzetek, tevékenységek, amelyekben ... az »írásbeliséggel kapcsolatos események« előfordulhatnának. Ez azt jelenti, hogy ... funkcionálisan írástudatlan szülők gyermekeként nevelődve, a cigány gyermekek híján lesznek mindama tárgyi és nyelvi ismeretnek, fogalmi készletnek, viselkedési és interakciós mintának, amelyeket a környező kultúrában élő gyermekek a felnőttek közvetítésével a könyvekből, a könyvekhez kapcsolódó tevékenységek során elsajátítanak. ... Az iskola feltételezi, sőt elvárja ezt a könyvekből, az írásbeliséggel kapcsolatban megszerzett tárgyi és nyelvi tudást, és kezdettől fogva épít rá. ... Az otthon elvárt és az oktatás által megkívánt nyelvhasználati módok szélsőségesen különböző mivolta súlyos nehézségek, kudarcok forrása a gyermekek számára az iskolában. Ez a tényező valószínűleg már önmagában is mintegy »garantálja« az iskolai eredmény-telenséget.” (Réger [1995] 103-104. o.)

Az iskolaérettségben mutatkozó ilyen mértékű különbségeket rendszerszerűen és országos léptékben egyedül az óvodai nevelés képes csökkenteni.

A kezdeti hátrányok iskoláskori következményei hosszabb óvodáztatással enyhíthetők

A továbbiakban a 2006. évi országos kompetenciamérés 4. évfolyamos tanulóinak adatain bemutatjuk, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók között sokkal jobb azoknak a teljesítménye, akik az iskoláskort megelőzően hosszabb ideig jártak óvodába. Bár egzogen variabilitás hiányában ebből biztos oksági következtetéseket nem vonhatunk le, ez az eredmény valószínűsíti, hogy a kezdeti hátrányok következményei hosszabb óvodáztatással enyhíthetők azok között, akik erre leginkább rászorulnának.

A szóban forgó teljes körű – csaknem 110 ezer tanulóra kiterjedő – adatbázisból leválogattuk a hátrányos helyzetű gyerekeket (akik után a családjuk rendszeres gyermekvédelmi támogatást kap), és e sokaságot tovább szűkítettük azokra a családokra, ahol az anyának, illetve az apának – ha van együtt élő (édes- vagy nevelő-) apa – nincs

érettségénél magasabb iskolai végzettsége, vagy ahol együtt élő apa hiányában az anya egyedül neveli a gyermekét, ott az anyának. A megjelölt adatokkal rendelkező csaknem 90 ezer főből így kaptunk egy körülbelül 13 ezer főnyi csoportot, amelynek nagyobb része halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat foglal magában: e családokban az anya iskolai végzettsége legfeljebb nyolc osztály). A csoport egy másik része a halmozottan hátrányos helyzet közelében él (szakmunkás végzettségű anyák gyermekei), és egy kisebb része, noha rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesül, bizonyosan nem halmozottan hátrányos helyzetű (az anyák érettségizettek).

A közoktatási törvény a vizsgált periódusban 5 éves kortól írta elő a kötelező óvodáztatást. Ezért minimális standardként a legalább két éves óvodáztatás valamennyi társadalmi csoport esetében szinte törvényi kötelezettségként elvárható. A 3. táblázat adatai jól mutatják, hogy ez mennyire nem volt így az ezredfordulót közvetlenül megelőző években.⁹ A halmozottan hátrányos helyzetű tanulóknál (ahol az anyák iskolai végzettsége nyolc osztálynál nem magasabb) a 2 évnél rövidebb idejű óvodáztatás meglehetősen nagy mértékű (12 %, illetve 26 %-nál is magasabb attól függően, hogy az anya iskolázottsága 0-7 vagy 8 osztály), és a 2 évnél hosszabb (zömében 3 éves óvodáztatás) mértéke is (5-15 %-kal) alacsonyabb annál, mint ami a hátrányos helyzetű csoport egészében, és lényegesen (20-40 %-kal!) alacsonyabb annál, mint ami a társadalom középrétegeiben normális gyakorlatként meghonosodott. A társadalom középrétegeinél – amelyek nem részesülnek rendszeres gyermekvédelmi támogatásban és az anyák iskolai végzettsége is magasabb nyolc osztálynál – a gyerekek döntő többsége (több mint 90 százaléka!) két évnél hosszabb ideig (3 vagy 4 évig) jár óvodába.¹⁰

3. táblázat

A halmozottan hátrányos helyzetű, illetve a halmozottan hátrányos helyzet határán élő családok* 4. évfolyamos gyerekeinek megoszlása (%) aszerint, hogy hány évet jártak óvodába (2006. évi országos kompetenciamérés)

Az anya iskolai végzettsége	Hány évet járt óvodába?			Összesen
	2 évnél kevesebbet	2 évet	3 vagy 4 évet	
0-7 osztály	26.8	20.3	52.9	100.0
8 osztály	12.4	17.0	70.6	100.0
szakiskola	6.4	10.0	83.6	100.0
érettségi	3.2	8.1	88.7	100.0
Összesen	10.8	14.0	75.2	100.0

* Az itt szereplő családok valamennyien rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülnek, továbbá az apák iskolai végzettsége – ha van együttélő apa a családban – legfeljebb az érettségi szintjét éri el.

⁹ Ekkor voltak óvodáskorúak a 2006 májusában 4. évfolyamra járó tanulók.

¹⁰ A középrétegekre jellemző pontos adatok a szakiskolai végzettségű, az érettségizett, illetve a diplomás anyák gyermekeinél rendre a következők: 90,2 %, 92,9%, illetve 93,7% járt 2 évnél hosszabb ideig óvodába.

Ezeknek az adatoknak nem mondanak ellent a beiskolázási életkori adatok sem. A halmozottan hátrányos helyzetű csoportban lényegesen több – 10-15 százalékkal több – olyan gyerek van, aki 7 vagy 8 éves korában kezdte el az iskolát, és ezért elvileg járhatott volna 2 évig vagy annál hosszabb ideig is óvodába, mint a nem halmozottan hátrányos helyzetű csoportban (ahol az anyák érettségizettek).

Az óvodáztatás mértéke a halmozottan hátrányos helyzetű csoportban igen jelentősen kihat a negyedik évfolyamon elért kompetenciaeredményekre. Eredménymutatónak öt kompetencia-teszt – az olvasás, az írás, a számolás, a rendszerező, illetve a kombinatív gondolkodás – eredményének átlagát választottuk. Ezt az összetett mutatót 0 várható értékű és 1 szórású változóra standardizáltuk. Ennek megfelelően a negyedik évfolyamos tanulók átlagos teszteredményének értéke nulla. Az átlagnál jobbaké pozitív, az átlagnál rosszabbaké pedig negatív előjelű. A tanulók átlag közeli teljesítményű derékhada (50 százaléka) a $-0,7$ és a $+0,7$ szóráségség közötti tartományban teljesített.

4. táblázat

A halmozottan hátrányos helyzetű, illetve a halmozottan hátrányos helyzet határán élő családok* 4. évfolyamos gyerekeinek standardizált összetett kompetencia-pontszáma, az anya iskolai végzettsége és az óvodáztatás hossza szerint megbontva (2006. évi országos kompetenciamérés)**

Az anya iskolai végzettsége	Hány évet járt óvodába?			Össze -sen	diff = (ovi>2év) mínusz (ovi<2év) [a szórás %-ában]
	2 évnél kevesebbet	2 évet	3 vagy 4 évet		
0-7 osztály	-1.22	-1.03	-0.92	-1.02	30%
8 osztály	-0.89	-0.75	-0.61	-0.67	28%
szakiskola	-0.49	-0.35	-0.27	-0.29	22%
érettségi	-0.10	-0.15	-0.04	-0.05	6%

* Az itt szereplő családok valamennyien rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülnek, továbbá az apák iskolai végzettsége – ha van együttélő apa a családban – legfeljebb az érettségi szintjét éri el.

** 5 féle teszt átlagos értéke, 0 átlagú és 1 szórású összetett pontszámra standardizálva. Készségtesztek: (i) olvasás, (ii) írás, (iii) számolás, (iv) rendszerező gondolkodás, (v) kombinatív gondolkodás. A teszteket Nagy József és Vidákovich Tibor munkacsoportja dolgozta ki.

A 4. táblázatban ennek az összetett kompetenciamutatónak az átlagos értékeit számoltuk ki a halmozottan hátrányos helyzetű családok, illetve a halmozottan hátrányos helyzet határán élő családok 4. évfolyamos tanulóira. A szóban forgó tesztátlagokat az anya iskolai végzettségének és az óvodáztatás hosszának függvényében adtuk meg. Mivel egészében hátrányos helyzetű csoportról van szó, a teszteredmények minden alcsoport

esetében az átlagosnál rosszabbak, azaz negatív előjelűek. Nem mindegy azonban, hogy mennyire alacsony értékűek, és főleg nem mindegy, hogy – *az anya iskolai végzettségét adottnak véve – hogyan változnak az óvodáztatás hosszának függvényében.* A táblázat utolsó oszlopában a teljes populációra érvényes szórás százalékában adtuk meg, hogy mennyivel magasabb tesztértéket érnek el a 2 évnél hosszabb ideig óvodába járó gyerekek a 2 évnél rövidebb ideig óvodába járó gyerekeknél. Mivel a 2 évnél rövidebb idejű óvodáztatás zöme egy vagy másfél évig tartó idejű óvodába járást jelent, a 2 évnél hosszabb idejű óvodáztatás pedig átlagosan három-három és fél évig tartó óvodáztatás jelent, ezért az így kiszámolt hozamok nagyjából *plusz két évnyi óvodába járás hozamát* képviselik, – amennyiben a megfigyelt különbségeket oksági hatásként értelmezzük.

Az eredmények meglehetősen robusztusak. Plusz két évnyi óvodába járás a halmozottan hátrányos helyzetű csoportban a teljes populációt jellemző szórás 28-30 %-ának megfelelő javulással jár együtt az összetett teszteredményekben. Ez a javulás a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő (hátrányos helyzetű) csoport minden alcsoportjában kimutatható, de mértéke annál kisebb, minél inkább eltávolodunk a halmozottan hátrányos helyzetű csoporttól. A határesetnek tekinthető csoportban (ahol az anyák szakiskolai végzettségűek) már csak 22 %, az érettségizett anyák gyermekei körében pedig – ezek a családok semmiképpen nem tartoznak a *halmozottan* hátrányos helyzetű csoportba – pedig már csak 6 %. Ezek az eredmények egybevágóak a nemzetközi tapasztalatokkal: a kisgyermekkorai beavatkozások révén a legnagyobb javulást a leghátrányosabb helyzetű gyerekekkel lehet elérni.¹¹

A halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek óvodáztatása jelentősen elmarad a társadalom átlagától

Társadalmi háttértől függő életkor-specifikus óvodáztatási adatok igen kevés forrásból nyerhetők Magyarországon. Ilyennek tekinthetők a népszámlálások és a mikrocenzusok, amelyekben kellően nagy esetszámok mellett ismerhetjük a szülők iskolai végzettségét, és emellett a gyermekek óvodába és iskolába járásáról is vannak információink. Sajnálatos módon azonban még a népszámlálásban és a mikrocenzusokban sincs adat a gyermekek bölcsődébe járásáról. Egyedül a KSH háztartási-költségvetési felvételében (HKF) van meg az összes szükséges információ. Ebben az adatfelvételben azonban az érintett korú gyermekek alacsony esetszáma miatt a túl részletesen megbontott adatok megbízhatósága már a statisztikai megbízhatósági határt súrolja. Túl kicsi esetszámokból kell

¹¹ Az óvodáztatás jelentős mértékű kiterjesztése Argentínában és Uruguayban az alsó tagozatos tanulók körében igen jelentős kognitív tesztelkedésekhez vezetett. Lásd erről Berlinski – Galiani – Manacorda [2008] és Berlinski – Galiani – Gertler [2009].

következtetnünk, ha egyszerre akarjuk az adatokat a gyerek életkora, a szülők iskolai végzettsége és a bölcsődébe, óvodába, iskolába járás ténye szerint megbontani.¹²

5. táblázat

Az óvodába nem járó gyerekek százalékos aránya a gyerekek életkora és az anya iskolai végzettsége szerint

A gyerekek életkora (év)	Az anya iskolai végzettsége					Együtt
	0-7 oszt.	8 oszt.	szakisk.	érettségi	diploma	
3*	71	38	22	19	20	27
4	45	15	7	7	5	10
5	11	6	3	4	2	4
6**	5	3	1	3	3	2
A 3-6 évesek megoszlása	4%	26%	24%	31%	15%	100%

Forrás: a 2005. évi mikrocenzus elemi adatai.

* A 2008. évi HKF adatai szerint a 3 éves gyerekek 6.3 %-a bölcsődébe jár

** A 6 éves gyerekek adatait tartalmazó sor azoknak a gyerekeknek az arányait mutatja, aki nem járnak *se óvodába, se iskolába*.

A jelenleg rendelkezésre álló legfrissebb óvodáztatási adatokat az 5. táblázatban foglaltuk össze. Az adatok forrása a 2005. évi mikrocenzus, kiegészítve a 2008. évi HKF bölcsődébe járási adataival.

Jól látható, hogy súlyos gondok vannak az iskolázatlan szülők 3-4 éves korú gyermekeinek óvodáztatásával. A nyolc osztálynál alacsonyabb iskolai végzettségű anyák 3 éves korú gyermekeinek több mint kétharmada, 4 éves korú gyermekeinek csaknem fele nem jár óvodába. A 8 osztályt végzett anyák gyermekeinél ezek az arányok valamivel jobbak, de még mindig magasak: a 3 éves gyerekek több mint egyharmada, a 4 éves gyerekek 15 százaléka nem jár óvodába. Ha figyelembe vesszük a más forrásból származó bölcsődébe járási adatokat, akkor az abszolút arányokat tekintve bizonyára jobb helyzetet látnánk, a társadalmi csoportok közti *távolságokat* tekintve azonban biztosan rosszabb képet kapnánk. A 3 évesek korcsoportján belül ugyanis 6-7 százaléknyi gyerek óvodát helyettesítő intézménybe (bölcsődébe) jár, és ez javítaná az országos adatot: a 27 százalékot körülbelül 20 százalékra csökkentené. Ez a javulás azonban egészen biztosan aránytalanul nagy mértékben érintené az iskolázottabb és urbánusabb társadalmi csoportokat, mivel a bölcsődék inkább a városias településeken vannak, és az állással rendelkező középosztályi szülők hozzáférési esélyei a ritka bölcsődei férőhelyekhez sokkal jobbak, mint a nagyobb arányban falusi lakóhelyű, nagyobb arányban állástalan, iskolázatlan anyáké. A bölcsődei adatok beszámítása valószínűleg nagyobb társadalmi egyenlőtlenséget mutatna.

¹² Ideális megoldás lenne, ha a lényegesen nagyobb esetszámú KSH munkaerő-felvételében lenne információ a kis gyermekek bölcsődébe és óvodába járásáról. Ilyen kérdések azonban sajnálatos módon nincsenek a munkaerő-felvételben. Pedig ezen a módon olcsón és rendszeresen lehetne információkat gyűjteni erről a fontos területről.

A társadalompolitikai feladat szokatlanul világos. Ha egyszer igazolható, hogy a) az iskolázatlan szülők gyermekei a beiskolázást megelőzően már igen nagy készségbeli lemaradásokat halmoztak fel, melyek nagy valószínűséggel sikertelen iskolai pályafutáshoz vezetnek; továbbá, ha tudjuk, hogy b) e korai lemaradások hosszabb óvodáztatással érezhető mértékben enyhíthetők; és az is ismert, hogy c) az érintett, halmozottan hátrányos helyzetű csoportban a 3-4 éves kori óvodai részvétel aggasztóan alacsony, – akkor a teendők is világosak: növelni kell a szóban forgó társadalmi csoportban az óvodáztatást.

Végezzünk el egy egyszerű *back-of-the-envelope* becslést! Ha a társadalompolitikai cél az lenne, hogy az érintett társadalmi csoport óvodai részvétele ne legyen alacsonyabb, mint a szakiskolai végzettségű anyák 3 és 4 éves korú gyermekeié (ami a 3 éves korúak esetében 78 %-ot, a 4 éves korúak esetében pedig 93 %-ot tesz ki), akkor – egy születési évjáratot nagyjából százezer főnek tekintve – a 0-8 osztály végzettségű anyák 3-4 éves korú gyermekeiből a jelenleginél nagyjából 9-10 ezerrel több gyermeket kellene óvodába járatni.

Vajon milyen akadályok miatt nem járt óvodába eddig is ez a 9-10 ezer 3-4 éves korú gyermek?

A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek nem kielégítő mértékű óvodai részvételének okai és belőlük következő társadalompolitikai lépések

A 2006. évi országos kompetenciamérés 4. évfolyamos tanulóinak adataira támaszkodva, egy szemléltető számítás segítségével megpróbáljuk bemutatni, hogy az iskolázatlan szülők által nevelt gyermekek alacsony szintű óvodai részvételében *egyaránt* szerepet játszanak *kínálati oldali* – óvodai férőhelyhiányból következő – okok, illetve az eredetüket tekintve, a kínálati korlátoktól független, *keresleti oldali* okok.

Mindehhez ismernünk kell egyrészt a gyermekek óvodáskori lakóhelyét jellemző óvodai férőhely-mutatók értékét, másrészt a gyermekek lezárult óvodai pályafutásának hosszát, harmadrészt pedig a gyermekek családjának társadalmi státusát (pl. a szülők iskolai végzettségét). A kompetenciamérés tanulói háttérkérdőívéből ismert a tanulók szüleinek iskolai végzettsége, a tanulók óvodáztatásának hossza, lakóhelye és születési éve. A hivatalos oktatásstatisztika (KIRSTAT) óvodaszintű adataiból pedig, hosszú időre visszatekintve, minden egyes évre kiszámolható az ország összes településére az óvodai férőhelyek száma, a demográfiai évkönyvekből pedig pontosan megállapítható minden településre, minden évre az adott településeken lakó óvodáskorú (3-6 éves) gyermekek száma. A három fajta adatforrás összekapcsolható, *ha feltételezzük*, hogy a kompetenciamérésben részt vevő tanulók négy éves korukban¹³ ugyanazon a településen laktak, mint 2006 májusában, amikor szüleikkel együtt kitöltötték a kompetenciamérés tanulói háttérkérdőívét. Az óvodáskorú gyerekek településközi mobilitásának problémáját viszonylag zártan

tekinthető óvodakörzetek létrehozásával oldottuk meg. Az óvodakörzetek létrehozásának részleteiről a harmadik részben számolunk be.

A 6. táblázatban ennek az egyesített adatbázisnak az alapján megvizsgáljuk milyen mértékben jellemző a túlságosan rövid ideig tartó – a csakis az 5. és 6. életévre kiterjedő – óvodáztatás a különböző társadalmi státusú családok gyermekeire annak függvényében, hogy négy éves korukban milyen volt a lakóhelyükön az óvodai férőhelyek kínálata. Az alsó kvintilisben a tanulóknak azt az ötödét találjuk, akiknek a négy éves kori lakóhelyén a legnagyobb lehetett az óvodai férőhelyhiány, a felső kvintilisben pedig azokat, akiknek a négy éves kori lakóhelyét inkább a relatív óvodai férőhelybőség jellemezte. A 2., 3. és 4. kvintilis a férőhelyhiány és a viszonylagos férőhelybőség közti átmeneti állapotokat képviseli.

6. táblázat

Azon tanulók százalékos aránya, akik 2 évig vagy annál is rövidebb ideig jártak óvodába a szüleik iskolai végzettsége és a négy éves koruk idején a lakóhelyükre jellemző relatív óvodai férőhelymutató értéke szerint (2006. évi országos kompetenciamérés, 4. évfolyamos tanulók)

A tanulók kvintilisei a 4 éves koruk lakóhelyére jellemző relatív óvodai férőhelymutató* értéke alapján		A szülők iskolai végzettsége**				Együtt	diff = (0-8 oszt) mínusz (érettségi)
		0-8 oszt.	szakiskola	érettségi	diploma		
Férőhelyhiány ↓	alsó kvintilis	39	19	11	10	20	28
	2. kvintilis	30	13	9	8	15	21
	3. kvintilis	21	10	7	6	11	14
	4. kvintilis	18	8	7	5	10	11
Férőhelybőség	felső kvintilis	19	9	7	7	11	12
Együtt		25	12	8	7	13	17

* Relatív óvodai férőhelymutató = óvodai férőhelyek száma / 3-6 éves korú gyerekek száma az adott óvodakörzethez tartozó településeken.

** Egyik szülő iskolai végzettsége sem magasabb a megadott értéknél.

A táblázat alapján az alábbi megfigyeléseket tehetjük: a) A *férőhelyhiány* minden társadalmi réteg esetében *korlátoz*. Minél szűkösebbek az óvodai férőhelyek, annál nagyobb mértékű a rövid ideig tartó óvodáztatás. b) Másfelől: az alacsony iskolázottságú szülők gyermekei – a férőhelyek szűkösségétől vagy bőségétől függetlenül – mindegyik kvintilisben kisebb arányban járnak 3-4 éves korukban óvodába, mint a magasabb iskolázottságú szülők gyermekei. c) Ugyanakkor az is látható, hogy az iskolázatlan szülők által nevelt gyermekek óvodáztatási *lemaradása* (lásd a táblázat utolsó oszlopát) messze a leginkább férőhelyhiányos állapotban (az alsó kvintilisben) a legnagyobb. Amíg a 0-8 osztályt végzett és az érettséggel rendelkező családok gyermekei közti távolság a felső kvintilisben 12 %, addig ugyanez a távolság az alsó kvintilisben több mint kétszer akkora: 28 %. Ez a jelentős

¹³ A 2006 májusában 4. évfolyamos tanulók túlnyomó többsége az 1998-2000 közötti évek

diszkrepancia arra utalhat, hogy komolyabb férőhelyhiány esetén a magasabb státusú családok gyermekei kiszorítják az alacsonyabb státusú családok gyermekeit a szűkösen rendelkezésre álló óvodai férőhelyekről. d) Az alacsony iskolázottságú szülők gyermekeinek óvodáztatási lemaradása azonban kínálati korlátok nélkül, relatív férőhelybőség esetén világosan megfigyelhető. Lásd a 11-12 %-nyi különbségeket a 4. és 5. kvintilisben. Ez arra utal, hogy az alacsony iskolázottságú szülők gyermekeinek óvodáztatási lemaradásában *keresleti oldali okok is közrejátszanak*.

Mindebből egy komplex beavatkozási politika körvonalai rajzolódnak ki. Elsőként hangsúlyozni kell, hogy a beavatkozásoknak egyaránt kell a kínálati és a keresleti oldalra irányulniuk.

A *kínálati oldalon* a legfontosabb feladatok a következők: Óvodát kell létesíteni azokon az óvoda nélküli településeken, ahol a gyermekek létszáma ezt indokolja, illetve további férő-helyeket kell biztosítani azokon a településeken, településrészekben, ahol férőhelyhiány van. Csökkenteni kell az óvodák és a halmozottan hátrányos helyzetű családok közötti szociális és kulturális távolságot. További szereplők – védőnő, gyermekvédelmi szolgálat stb. – bevonásával javítani kell az óvoda és az érintett családok közötti kapcsolatot. Beszoktatási programokat kell működtetni az érintett szülők bekapcsolásával.¹⁴

Noha ezek a javaslatok szinte szó szerint megtalálhatók az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal kormány részére kidolgozott komplex javaslatcsomagját tartalmazó Zöld Könyvben (lásd Havas [2008], 135. old.), és e lépések bizonyított szükségessége már 2004 óta jól ismert (lásd Havas [2004]), gyakorlatilag *semmilyen előrehaladás nem történt ezen a téren* Magyarországon az elmúlt évtizedben. Különösen elgondolkodtató ez annak fényében, hogy az oktatási adminisztráció ellenőrzése alatt álló sok százmilliárd forint értékű európai uniós forrásokból (TIOP forrásokból) pár év leforgása alatt és teljes körűen meg lehetett volna valósítani a szükséges óvodaépítési és férőhely-bővítési programot is.¹⁵

A *keresleti oldalon*: szükség van a halmozottan hátrányos helyzetű családok óvodáztatást segítő anyagi támogatására, és ezen keresztül az óvodába való beíratás ösztönzésére minél korábbi életkorban (lehetőleg már 3 éves korban). Az óvodáztatást segítő pénzügyi támogatás szükségességét az ösztönzésen túl az óvodáztatással járó

valamelyikében volt négy éves.

¹⁴ „A halmozottan hátrányos helyzetű családok gyerekei sokszor azért sem kerülhetnek 3 éves kortól óvodába, és azért járnak később is rendszertelenül, mert az óvoda és a szülők kölcsönösen bizalmatlanok egymással. A szülők, akik többnyire nem jártak óvodába, attól félnek, hogy gyerekeik egy idegen, ellenséges világba csöppennek, ahol lenézés és hátrányos megkülönböztetés lesz a részük, az óvoda pedig attól, hogy ezek a gyerekek majd olyan problémákat okoznak, amelyekkel képtelen lesz megbirkózni. Így aztán a szülő nem erőlteti a beíratást vagy a rendszeres óvodába járást, és az óvoda sem tesz semmit annak érdekében, hogy ez ne így legyen.” (Havas [2004], 13. old.)

¹⁵ Bár nyilvánvalóan ennek költségvetési vonzatai is lettek volna a megnövekedett fenntartási költségek miatt.

kiadások is indokolják.¹⁶ E kiadások korlátozhatják a leginkább rászorultak óvodába járását akkor is, ha az kötelező.

Az óvodáztatási támogatás bevezetését 2008-ban az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal javasolta. Ezt a javaslatot a kormány elfogadta és a rendszert 2009. januárjától bevezette. Nem fogadta meg másfelől azokat a figyelmeztetéseket, hogy a kínálati korlátok szükséges mértékű enyhítése nélkül – az óvoda- és férőhelyhiányos településeken – kontraproduktív lehet keresletet ösztönző programot működtetni.

A 3-4 éves korú gyermekek körében tapasztalható nem kielégítő mértékű óvodai részvétel növelésének voltak és vannak *járvulékos (jogszabályi és információs) vonzatai* is. Magas szintű jogszabály révén biztosítani kellett, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű 3-4 éves gyerekek óvodai beiratkozását ne tagadhassa meg a kötelező felvételt biztosító óvoda semmilyen indokra – pl. férőhelyhiányra – hivatkozva. Ez a fontos feltétel a Köznevelési törvény 2008. évi módosításakor bekerült a törvény szövegébe, és 2008. szeptember 1-től érvényben van.¹⁷ Továbbá: teljes körű nyilvántartást kell vezetni az óvodáskorú gyermekekről. Ezen belül pontosan nyilván kell tartani az óvodába járó gyerekek lakóhelyét is¹⁸, hogy világos képet kapjunk az óvodások településközi mobilitásáról. Továbbá: egységes óvoda-regisztert kell készíteni, amelyben fel kell mérni az óvodák fizikai állapotát, költségvetési helyzetét és személyi feltételeit. Ezek nélkül az információk nélkül igen nehéz tényekre alapozott és kompetens óvodapolitikát folytatni. Ez utóbbi információs követelményekből mind a mai napig egy sem valósult meg.

Az előzőekben felsorolt, *egymással komplementer viszonyban levő programelemekből* – a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek elutasításának törvényi tilalma mellett – *egyedül az óvodáztatási támogatás valósult meg.* A továbbiakban csakis erre a programelemre fogunk összpontosítani. A jelen fejezet érvelését lezárva, azonban érdemes a továbbiakban is fejben tartanunk: a komplementer programelemek megvalósításának hiánya miatt az óvodáztatási támogatási program bevezetése nem a legmegfelelőbb körülmények között történt meg.

¹⁶ „A szegény családoknak többnyire komoly anyagi terhet jelent az óvodai étkezés térítési díjának, az óvoda által kért egyéb hozzájárulásoknak (pl. a gyerekeknek szervezett kirándulások költsége) a kifizetése, az évszakokhoz igazodó, megfelelő ruházat előteremtése, az óvodai délutáni alváshoz szükséges ágynemű megvásárlása stb., s ezért sokszor anyagi megfontolásokból sem siettetik gyerekeik óvodába kerülését.” (Havas [2004], 11-12. old.)

¹⁷ Lásd: 1993. évi LXXIX. tv. a köznevelésről, 65. § (2) pont. A pontos szöveg a következő: „A kötelező felvételt biztosító óvoda – ha a gyermek betöltötte harmadik életévét – nem tagadhatja meg a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek ... felvételét.”

¹⁸ A jelenlegi nyilvántartás (a KIRSTAT) csak az adott település óvodáiba járó gyerekeket méri fel. Az ebből nem tudható meg, hogy egy adott település óvodáiba járó gyerekállomány milyen összetételben és mely településen lakik. Holott ennek ismeret az óvodás (illetve óvodáskorú, de óvodába nem járó) gyermekek aktuális és potenciális óvodába járási ingázása miatt elengedhetetlenül szükséges lenne.

AZ ÓVODÁZTATÁSI TÁMOGATÁSI PROGRAM

Jogszabályi feltételek

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló, 1997. évi XXXI. törvény (röviden Gyvt.) módosításával 2009. január 1-től meghatározott feltételek mellett járó óvodáztatási támogatást vezettek be az erre jogosult családok számára. A támogatás feltételeit a Gyvt. 20/C §-a, illetve a végrehajtási kormányrendelet (149/1997. (IX.10.)) 68F-L §-ai tartalmazzák. Ezek a jogszabályok az alábbiak szerint rendelkeznek: az igényjogosultságról, a támogatás feltételeiről, a támogatás mértékéről, a támogatás formáiról és a folyósítás módjáról.

Igényjogosultság:

- A támogatás halmozottan hátrányos helyzetű gyermek után járt¹⁹,
- abban az esetben, ha szülei három- vagy négyéves korában beírták az óvodába.

A támogatás feltételei:

- A gyermek a beíratkozást követően *legalább két hónapon* keresztül rendszeresen jár óvodába.
- A jogszabály szerint az óvodába járás akkor tekinthető rendszeresnek, ha a gyermek az óvodai nyitvatartási napokon *legalább hat órát* az óvodában tartózkodik, és az igazolt és az igazolatlanul *mulasztott napok száma* együttesen nem haladja meg a munka-napokra eső óvodai nevelési napok *huszonöt százalékát*.

A támogatás mértéke:

- A gyermek óvodai beíratását követő *első alkalommal* (Gyvt. 20/C (1a)) 20.000 Ft.
- A gyermek beíratását követően, *második és további alkalommal*, félévente (Gyvt. 20/C (1b)) 10.000 Ft, a tárgyév június, illetve december hónapjában.

A támogatás formája:

- Alapértelmezésben készpénz-támogatás (Gyvt. 20/C(3));
- de a helyi önkormányzat rendeletben előírhatta, hogy az *első alkalommal* (1a) folyósítandó támogatást nem pénzben, hanem természetben bocsássák a szülő rendelkezésére (Gyvt. 20/C(4)).²⁰

¹⁹ Az érintett gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult és egyik szülőjének iskolai végzettsége sem volt magasabb 8 osztálynál, amikor betöltötte 3. életévét.

²⁰ A végrehajtási rendelet 68H(5) §-a szerint „A természetben nyújtott óvodáztatási támogatás célja a gyermek rendszeres óvodába járásának segítése, formája különösen utcai ruha, utcai cipő, váltóruha, váltócipő, tisztasági csomag biztosítása.”

A folyósítás módja:

- *Késpénz-támogatás esetén, bármely alkalommal utólagosan:* a beíratást követő legalább két hónap eltelte után²¹;
- *Természetbeni támogatás esetén,* melyet csak első alkalommal lehet nyújtani, közvetlenül a beíratást követően, a beíratást követő legfeljebb 21 napon belül.

Egy kontextusból kiemelt FKT program

Vizsgáljuk meg, hogy az óvodáztatási támogatási program – elveit tekintve – milyen mértékben felelt meg mindazoknak a követelményeknek, amelyeket egy működőképes feltételekhez kötött késpénz-támogatási (FKT) programtól²² jogosan elvárhatunk.

A beavatkozás célja igazolhatóan helyes volt. A halmozottan hátrányos helyzetű 3-4 éves gyerekek óvodába járásának elősegítése hatékonyan hozzájárulhat az iskolai sikertelenségek megelőzéséhez. A keresleti oldali beavatkozás fontossága igazolható: valóban szükséges az érintett családokat gyermekeik 3-4 éves kori óvodai beíratására ösztönözni. Ugyanakkor a kínálati korlátok figyelmen kívül hagyása – a férőhelybővítés elmulasztása azokon a településeken, ahol a férőhelyek szűkössége jelentős mértékű – olyan körülmény, amely alapjaiban veszélyeztetette egy még oly megfelelő FKT program megvalósítását és céljait. Keresletet ösztönözni ott, ahol jelentős mértékűek a kínálati korlátok – értelmetlenség. Mindazonáltal jogosan számíthatunk rá, hogy azokon a településeken lehet hatása a keresletösztönzésnek, ahol nincsenek kínálati korlátok.²³

Az ösztönzők működése számos kérdést vet fel. Először azt kell tisztáznunk, hogy az alkalmazott ösztönzőknek melyek a közvetlen és közvetett céljai, másodsorban pedig azt, hogy milyen mértékben szolgálták ezeket a célokat az ösztönzőrendszer elemei. A céloknak megfelelően volt-e az ösztönzőrendszer és a program egésze (a kiegészítő elemekkel együtt) megkonstruálva?

Az alkalmazott ösztönzők *közvetlen célja* kettős: egyrészt növelni kívánta a célcsoportban a 3-4 éves korú gyerekek óvodai beíratását azoknál a családoknál, amelyek a kilátásba helyezett támogatás nélkül nem feltétlenül íratnák be gyermekeiket e korai életkorban óvodába; másrészt valamennyi igényjogosult család esetében fokozni kívánta az óvodába járás rendszerességét. A rendszeres óvodába járás ösztönzése nyilvánvalóan *nemcsak* azokat a családokat érintette, amelyek a támogatás hatására íratnák be

²¹ Az indoklás szerint azért, mert a feltételként szabott rendszeres óvodába járást a folyósítást megelőző legalább két hónapra ellenőrizni kell.

²² A bevett angol terminológiával: conditional cash transfer (CCT) program.

²³ Erről számoltak be az Autonómia Alapítvány terepmunkásai is, amikor a program bevezetésének első évében 20 településen interjúk módszerekkel próbálták felmérni az óvodáztatási támogatás hatásait. Lásd: Autonómia Alapítvány [2010], 272-273. old. Az FKT programok kínálati komponenseivel kapcsolatban lásd még: Fiszbein és Schady [2009], 186-194. old.

gyermeküket 3-4 éves korban óvodába, hanem azokra a családokat is, amelyek *egyébként is beíratták volna*.

Az ösztönzőknek azonban – mint minden FKT program esetében – ez esetben is voltak a közvetlen célok és az igénybevétel feltételein túlmutató, *közvetett, távlatibb céljai* is. A FKT programok fontos sajátossága, hogy az érintett családok viselkedésében *mélyreható és tartós* változást igyekeznek elérni. Különösen igaz ez az olyan FKT programok esetében – a világ sok országában sikerrel bevezetett FKT programok jelentős része ilyen –, melyeknek voltaképpen célja a gyermekek készségeibe, egészségébe való beruházások növelése. Az óvodáztatási támogatás célja *nemcsak* az volt, hogy az érintett szülők korai életkorban beírassák és azután rendszeresen járassák óvodába a gyerekeket, *hanem az is*, hogy *megértsék* a korai óvodáztatás és a rendszeres óvodába járás jelentőségét gyermekeik fejlődése szempontjából, és nevelési gyakorlatukat ennek megfelelően *alakítsák*. Ilyen jelentős változásokat a családok viselkedésében nyilvánvalóan nagyobb eséllyel lehet elérni, ha a program kiegészítő elemei között jelen vannak az óvoda és az érintett családok távolságát oldó tevékenységek, és ha a programot kiegészítik a szülői készségeket sokféle eszközzel támogató elemek (szülőcsoportok, szülő-gyerek csoportok, szülői készségeket fejlesztő rendszeres látogatások a családok otthonában stb.)²⁴

Az óvodáztatási támogatási programhoz rendelt ösztönzőrendszer működését (a program szabályozási – működési részleteit és adminisztrációjának módját) ezeknek a céloknak a tükrében kell értékelni.

1. *A célokkal való összhang.* A korai beíratás céljának a készpénz-támogatási forma megfelelt. A nemzetközi tapasztalatok szerint a szegény családok, még viszonylag kis összegek esetén is érzékenyen reagálnak a készpénzes ösztönzőkre. A folyósítás jelentős késleltetése azonban az első ízben történő kifizetések esetében hiba volt. Az a körülmény, hogy a kifizetések az illető félév végén és nem a beíratkozással egyidőben történtek, jelentős mértékben alááshatták ennek az ösztönzőnek az erejét, s emellett a beíratkozással egyidőben esedékes kiadások fedezését is nehezítette, ami a szegény családok gyakori készpénz-gondjai miatt komoly probléma. A készpénz-problémákkal küszködő családok esetében a természetbeni támogatás ösztönző hatása megkérdőjelezhető.

²⁴ A világ egyik legnagyobb FKT programja, a sok millió igényjogosultra kiterjedő mexikói *Opportunidades* (korábbi változatában: *Progres*a) például kiegészítőként tartalmaz ilyen „parenting” elemeket: „Különösen sokat ígérőek lehetnek az otthoni nevelési környezet minőségének és a családok nevelési gyakorlatának javítását célzó társadalompolitikai beavatkozások. Az *Opportunidades* program – más FKT programokhoz hasonlóan – oly módon próbálja a megfelelő információkat eljuttatni az érintett családokhoz, hogy a támogatás feltételül szabja a szülők rendszeres részvételét a programot működtető szakemberekkel közös beszélgetéseken (a *plática*-kon).... A feltételekhez kötött készpénz-támogatási komponens azonban sokszor önmagában nem elegendő. Szükség lehet a programban résztvevő szociális munkások és más segítő szakemberek aktív részvételére is.” Fiszbein és Schady [2009], 26. old. Lásd még ezzel kapcsolatban: 55-56. old.

A rendszeres óvodába járást valójában a további félévekben történő kifizetések ösztönözték. Bár az utólagos folyósítás – a feltétel teljesítésének monitorozása miatt – elvileg helyes megoldás, a kifizetések gyakoriságának növelése, és ezzel összefüggésben „parenting” típusú rendszeres elemek bevezetése a programba nagy mértékben növelhette volna a program hatékonyságát. A szegény és iskolázatlan néprétegek gyermekeinél felhalmozódó kis gyermekkori kognitív hátrányokat a leghatékonyabban ugyanis úgy lehet csökkenteni, ha az érintett intézmények (jelen esetben: az óvodák), rendszeres foglalkozások keretében bevonják a szülőket ebbe a munkába. Példának okáért, elgondolható egy olyan megoldás, hogy a szülők (elsősorban az anyák) – mondjuk kétheti rendszerességgel – részt vennének egyes óvodai foglalkozásokon, amelyeken maguk is megfigyelhetnék mindazokat a technikákat, melyek révén játékos módon fejleszthetők a gyermekek készségei. Ezek a foglalkozások alkalmat nyújtanának arra is, hogy a szülők mélyebben megértsék a rendszeres óvodába járás, a játékos tanulás, az írásbeliség, a rendszeres mesélés stb. jelentőségét gyermekeik fejlődése szempontjából.²⁵ A rendszeres óvodába járás ösztönzése és a beavatkozás távlati céljait szolgáló „parenting” komponensek összekapcsolása elképzelhető a feltételekhez kötött készpénz-támogatási program logikája szerint is, amennyiben az első folyósítást követő *valamennyi további folyósítás havi rendszerességgel, kettős a feltételhez kötve* történne: a) a gyerekek rendszeresen járjanak óvodába, és b) szüleik rendszeresen vegyenek részt a kéthetente megtartott óvodai szülő-gyerekek foglalkozásokon.²⁶

2. *Kiegészítő elemek.* Mint az előzőekből is kiderülhetett, az óvodáztatási támogatás mint FKT program legnagyobb problémájának a szükséges kiegészítő elemek hiányát tartjuk. a) A program bevezetését nem előzte meg és nem kísérte gondosan megtervezett óvodaépítési és férőhely-fejlesztési program azokon a településeken, ahol azt az óvodahiány vagy a férőhelyhiány és a gyermekek száma indokolta. b) Nem indultak további szereplők – védőnő, gyermekvédelmi szolgálat stb. – bevonásával az óvoda és az érintett családok kapcsolatát javítani hivatott programok. Nem indultak óvodai beszoktató programok sem, pedig ezeknek a szükségessége következne a program alapvető céljaiból. c) Hiányoztak a szülő szerepére fókuszáló „parenting” típusú elemek, melyekről jelentőségéről részletesebben az előzőekben szóltunk.²⁷

²⁵ Elgondolható lenne, hogy mindehhez támogató elemként csatlakozna egy *gyerekkönyv-program* is, amely a halmozottan hátrányos helyzetű óvodáskorú gyerekek családjait ellátná megfelelően kiválasztott gyerekkönyvekkel, és a szülői foglalkozásokon külön figyelmet fordítanának arra, hogy a szülőket a rendszeres esti mesélésnek megnyerjék. Ennek jelentőségéről komoly szakirodalom áll rendelkezésre. Lásd pl. Whitehurst et al. [1994], Neuman [1996], Britto – Brooks-Gunn [2001], Sénéchal – LeFevre [2001].

²⁶ Ez a program-design a mexikói *Opportunidades* mintáját követné. Lásd 25. lábjegyzet.

²⁷ Egy komplex kisgyermekkori beavatkozási politika számos más fontos eleme kiolvasható az elmúlt pár évben e tárgyban megszületett összefoglaló igényű írásokban: Herczog [2008], Surányi – Danis – Herczog (szerk.) [2010], valamint Danis – Farkas – Herczog – Szilvási (szerk.) [2011a] és [2011b].

3. *A program adminisztrációja és információs háttere.* A program adminisztrációja teljesen decentralizált volt. Minden az érintett települések óvodáira és önkormányzatára (a jegyzőre) volt bízva. A rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő szülők, amennyiben igény-jogosultak – 3-4 éves korú gyermekük van és alacsony iskolázottságúak –, a jegyzőnél regisztráltatták magukat mint nyolc osztálynál magasabb iskolázottsággal nem rendelkező személyek. Ennek alapján a jegyző megállapította a jogosultság meglétét, és erről az óvodát is értesítette. Az óvoda feladata volt a beíratkozás és a rendszeres óvodába járás igazolása. Ennek hiányáról vagy meglétéről értesítette a jegyzőt, aki az utóbbi esetén intézkedett a támogatás folyósításáról. Emellett a jegyző feladata volt az Államkincstár és az önkormányzat közötti, programmal összefüggő pénzmozgások adminisztrálása.

Az egész folyamatban egyetlen szakmai ágensnek sem volt szerepe. Még az óvoda feladata is kimerült abban, hogy regisztrálta a rendszeres óvodába járás kritériumainak teljesülését. A program az óvónőknek sem szánt semmilyen szakmai szerepet. Mindabból, amit a kiegészítő elemek szükségességéről elmondtunk, nyilvánvaló, hogy ezzel nem lehetünk elégedettek.

A program *információs hátterével* is komoly gondok voltak. A bajok nem az adott program sajátosságaiból, hanem általánosabb problémákból fakadnak. Abból, hogy az ország talán *legértékesebb erőforrásának*, a kisgyermekek „állományának” a nyilvántartása sok szempontból nem megfelelő Magyarországon.

Sem helyi, sem országos szinten nem létezik semmilyen nyilvántartás az 5 éven aluli óvodáskorú gyermekekről. Ennek hiányában általában sem lehet megmondani, hogy egy tetszőleges településen *lakó* gyermekek körében mekkora az óvodáztatási arány, s így természetesen a célcsoportra nézve sem lehet ilyen adatot megadni. Nem áll rendelkezésre az óvodák fizikai állapotának és költségvetési helyzetének részleteire kiterjedő egységes regiszter.

Az intézményszintű oktatási statisztikai rendszer (a KIRSTAT) nem tudja kezelni azt a fontos és nagyon gyakori esetet, ha egy adott településen lakó gyermekek más településekre járnak át óvodába. Emiatt a helyi szintű óvodáztatási arányok kiszámítása *elvileg is megoldhatatlan*, hiszen a nevező és a számláló (azon gyerekek száma, akiknek óvodába kellene járniuk és akik ténylegesen óvodába járnak) nem adható meg azonos területi egységre.

Mivel intézményszinten ez a probléma nagyon nehezen orvosolható – esetenként kezelhetetlenül sok „honnan-hova” kapcsolatot kellene regisztrálni –, a megoldást nem az intézményszintű statisztikai rendszerben (a KIRSTAT-ban), hanem az egyéni szintű tanulói regiszterben (a KIRTAN-ban) kellene megtalálni. A megoldás kulcsa az lehetne, hogy az egységes tanulói azonosítót nem az általános iskola első osztályába való belépéskor, hanem

az óvodába járás *alsó korhatárától*, egységesen 3 éves kortól kellene kiosztani.²⁸ Ez megteremtené annak lehetőségét, hogy a lakóhely és az óvoda településének kapcsolatát a rendszerben nyilvántartsák. Az adatvédelmi problémák kezelése szempontjából ez semmilyen különbséget nem jelentene az általános iskolások esetében ma is érvényben lévő rendszerhez képest, ahol a beíratott gyermekek születési évét, nemét, lakcímét és iskolájának adatait, az érintett iskola számára személyre azonosítható módon, bármely más felhasználó számára *anonimizált* módon, teljes körűen nyilvántartják.

A halmozottan hátrányos helyzetű iskolások és óvodások egyéni szintű regisztrációja nem a megfelelő helyre (az óvodákhoz és az iskolákhoz) van telepítve, hanem a jegyzőhöz. Ahelyett, hogy az oktatási intézmények kérnének a beiratkozásnál – nem kötelező érvénnyel²⁹ – minden szülőtől iskolai végzettségi adatokat, a jelenlegi törvényi szabályozás annak az eljárásmodnak a követését írja elő, hogy az érintett szülő kezdeményezze saját maga regisztrációját nyolc osztálynál nem magasabb iskolázottságú szülőként a jegyzőnél, amennyiben halmozottan hátrányos helyzetűként kíván gyermeke után meghatározott előnyökből részesedni. Ez a rendszer két szempontból is kontraproduktív: egyrészt magas szintű informáltságot és aktivitást feltételez épp annál a társadalmi rétegnél, ahol az informáltság és aktivitás a társadalom átlagához képest a legalacsonyabb; másrészt társadalmi szempontból megőrző információ szolgáltatását várja a szülőtől annak fejében, ha gyermekei számára előnyökhöz akar jutni. A probléma triviális megoldása az lenne, ha *minden* szülőtől kérnének – akár nem kötelező érvénnyel – ilyen információkat (ez elvenné a stigma életét), illetve ha az információ nyújtása az oktatási intézményekben *automatikusan* megtörténhetne (ez nem igényelne senki részéről különlegesen informált és proaktív hozzáállást).

halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek (óvodások és iskolások) nyilvántartása az adott rendszeren belül sem megfelelő, ugyanis nem teszi lehetővé az óvodások esetében a KIRSTAT rendszer keretében az egyes óvodákon belül *korévenként nyilvántartott* gyerekek *megbontását* halmozottan hátrányos helyzetű (hhh) és nem-hhh óvodásokra. Az adathiány megoldása egyszerű lenne: a KIRSTAT rendszerben az óvodákat dezaggregáltabb információk szolgáltatására kellene kötelezni. Ennek hiányában az óvodáztatási támogatási program értékelését nem lehet *közvetlen módon*, sem helyi, sem országos szinten elvégezni.

Összegezve: az óvodáztatási támogatási program, bár irányultságát és céljait tekintve helyes programnak tekinthető, megvalósításának részleteit tekintve azonban oly sok kívánnivalót hagy maga után, hogy csak igen mérsékelt hatást várhatunk tőle, és azt is elsősorban az óvodai férőhelyekkel jól ellátott településeken. A megvalósítás egyes hiányosságai – mindenekelőtt a kiegészítő programelemek hiánya és az információs háttér

²⁸ Azon gyermekek esetében, akiket 3 év alatti korban írtak az óvodába, az óvodába lépéskor kellene a tanulói azonosítót kiosztani.

fogyatékoságai – nem az óvodáztatási program hibáinak tulajdoníthatók, hanem a kisgyermekkorot érintő oktatás- és társadalompolitika széttagoaltságának. Az óvodáztatási támogatási program hiányosságai – mint cseppben a tenger – világosan mutatják a kisgyermekkorot érintő társadalompolitika alapvető problémáját: a világos vízió és az egységes koncepció hiányát. Ami a szorosan vett programdesignról és -megvalósítást illeti, azt kell hangsúlyoznunk, hogy milyen sok múlik az ösztönzők megfelelő megtervezésén és kikísérletezésén, továbbá hogy milyen fontosak a megvalósítás szakmai részletei. A program, sajnálatos módon, e szűkebbre vett kritériumok alapján sem állja ki a próbát. Az információs háttér súlyos fogyatékoságai végül nehezen elhárítható akadályokat gördítenek a program értékelésének útjába.

A következő részben a rendelkezésre álló összes mikroszintű tényadat birtokában megpróbáljuk elvégezni ezt a feladatot. Az elemzés azt is példázni fogja, hogy a társadalompolitika információs rendszerének hiányosságai miatt csak közelítések, pótmegoldások kerülőútján lehet a program értékeléséhez szükséges empirikus bizonyítékokat előállítani.

AZ ÓVODÁZTATÁSI TÁMOGATÁSI PROGRAM HATÁSÁNAK ÉRTÉKELÉSE

Adatok és mérési stratégia

Egy program hatása a program megvalósítása után mért eredményekkel ragadható meg, amennyiben összehasonlítjuk ezeket azokkal az eredményekkel, amelyek a program hiányában alakultak volna ki. A hatás tehát egy tényleges állapot (a program utáni állapot) és egy hipotetikus (ún. tényellentétes feltételezésen nyugvó) állapot összehasonlításán alapul. Az óvodáztatási támogatás hatása a korcsoportos óvodáztatási arányokban mérhető, vagyis abban, hogy az adott korcsoportba tartozó gyermekek hányad része jár óvodába. Ebben a fejezetben röviden bemutatjuk az óvodáztatási támogatási program hatásvizsgálatának elvi problémáit, az általunk alkalmazott mérési stratégiát, a nem megfelelő részletezettségű adatok okozta problémákat, az azokra adott válaszainkat, továbbá rövid leírást adunk a felhasznált adatok forrásairól.

Minden hatásvizsgálat alapvető problémája, hogy hogyan méri a tényellentétes állapotot. A legtisztábbak a tervezett véletlenszerű kísérletek, amikor a potenciális résztvevők egy véletlenszerűen kiválasztott csoportja vehet csak részt a programban, a többiek (a véletlenszerűen kiválasztott kontrollesoport tagjai) nem vehetnek részt. Nem kísérleti esetben a részvétel nem véletlen kiválasztáson alapul, hanem a potenciális résztvevők döntésének az eredménye (a körülmények függvényében). A nem kísérleti

²⁹ A szülő ennek az információnak a megadását meg is tagadhatná.

hatásvizsgálatok módszertani szempontból problematikusabbak és sokszor bonyolultak. Bár a tervezett kísérletek jelentik az ideális mérési helyzetet, szerencsés esetben, megfelelő módszerekkel a nem kísérleti esetek hatásvizsgálatai is mérni tudják egy-egy program hatását.³⁰

Az óvodáztatási programban nem véletlenszerű volt a részvétel, így a program értékelése nem kísérleti elven nyugvó hatásvizsgálatot igényel. Az ezzel járó módszertani problémák mellett az óvodáztatási program hatásvizsgálatának a program információs háttérének fogyatékos-ságai miatt is jelentős nehézségekkel kellett megbirkóznia.

Mielőtt rátérnénk az adatok és a mérési stratégia ismertetésére, érdemes elképzelni egy olyan helyzetet, amely ideális körülményeket biztosítana a program hatásának megbízható mérésére. A gondolatkísérletben Magyarország településeit véletlenszerűen két részre osztjuk. A települések egyik részében bevezetjük a programot. Ezeket a településeket kezelt településeknek, illetve kezelt csoportnak nevezzük. A véletlenszerűen kiválasztott települések másik részében nem vezetjük be a programot. Ezek lennének a kontrolltelepülések. A program bevezetése után néhány évvel a települések mindegyikében összeszámoljuk az ott lakó 3, illetve 4 éves gyermekeket, és mindegyikükről rögzítjük, hogy jár-e óvodába (akár az adott településre, akár máshova). A vizsgált eredményváltozók a korcsoportos településszintű óvodáztatási arányok, amelyek azt mérik, hogy az adott településen a 3, illetve 4 évesek hány százaléka jár óvodába. A program átlagos hatását a kezelt települések átlagának és a kontrolltelepülések átlagának az összehasonlításával mérjük. A gondolatkísérletben a körzetek „kezelt”, illetve „kontroll” csoportokba történő véletlenszerű besorolása miatt a program átlagos hatása torzítatlanul becsülhető, mert a két csoport egyébként minden más tekintetben nagyon hasonló. Közvetlen hatást a 3 és 4 éves kori óvodáztatási arányokban várhatunk, hiszen az ő családjaik részesülhettek a támogatásban. Az idősebb korosztályokra nem várunk közvetlen hatást, de elvileg lehetséges közvetett hatás, ha megnő a fiatalabbak óvodáztatása, de férőhelyhiány miatt ez az idősebbek kiszorításával jár (pl. korábbi beiskolázás útján).

Az óvodáztatási támogatási programot Magyarország valamennyi településén elindították 2009-ben. Nem volt tehát olyan véletlenszerűen (vagy egyéb módon) kiválasztott település, ahol ne lehetett volna támogatásért folyamodni. Voltak azonban olyan települések, amelyekben senki sem vette igénybe a támogatást. Adataink szerint ezeken a településeken is éltek olyan gyermekek, akiknek a családja jogosult lehetett a támogatásra. Ezeken a településeken azért nem részesült senki a támogatásból, mert az ott lakó szereplők (igényjogosult családok, óvodák, jegyzők stb.) nem hozták meg a támogatás igénybeviteléhez szükséges döntéseket. Ezek a települések nem kísérleti

³⁰ A programok hatásvizsgálatának mérési problémáiról intuitív összefoglalót ad Kézdi [2011].

kontrolltelepüléseknek tekinthetők. A nem kísérleti kontrolltelepülések sok mindenben különböznek a kezelt településektől.

Nem kísérleti kontrollcsoportok esetén az átlagok egyszerű összehasonlítása félrevezető eredményekhez vezetne. Esetünkben például a kontrolltelepüléseken a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya jóval alacsonyabb mint a kezelt településeken. Tegyük fel, hogy a program hatására a kezelt településeken a halmozottan hátrányos gyermekek nagyobb arányban kezdenek óvodába járni, mint a kontrolltelepüléseken, de továbbra is kisebb arányban járnak óvodába, mint a nem halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek. Mivel az arányuk nagyobb a kezelt településeken, a teljes óvodáztatási arány a kezelt településeken a program pozitív hatása ellenére is kisebb maradhat, mint a kontrolltelepüléseken. Az átlagok egyszerű összehasonlítása ekkor alulbecsülné a program hatását.

A nem kísérleti kontrollcsoportok ezért bonyolultabb elemzést követelnek. Ezek közül a leggyakrabban használt módszerek a párosításon alapuló módszerek és a *diff-in-diffs* („különbségek különbsége”) módszerek. Ebben a tanulmányban a *diff-in-diffs* módszert alkalmazzuk, amelynek lényege az, hogy a program utáni különbségek egyszerű összehasonlítása helyett a program előtti óvodáztatási arányhoz viszonyított változást hasonlítjuk össze a kezelt csoport és a kontrollcsoport között.

Az óvodáztatási támogatási program hatásának becslését az egyszerű *diff-in-diffs* módszer mellett összetettebb módszerekkel egészítettük ki. *Először* is, a kezelt csoportot (azokat a területi egységeket, ahol volt olyan gyermek, aki támogatásban részesült) tovább bontottuk a részvételi arány alapján alacsony, közepes és magas részvételi arányú csoportokra. Ezek a csoportok a „kezelés intenzitása” szerinti csoportoknak tekinthetők, és a magasabb részvételi arányú csoportokban nagyobb hatást várunk. A nem kísérleti alapon nyugvó módszer érvényességét támasztja alá, ha a becslések valóban növekvő hatást mutatnak a magasabb részvételi arány függvényében. *Másodszor*, az országos szintű *diff-in-diffs* összehasonlítások mellett panelregressziókban is megvizsgáljuk a hatásokat. A regressziókban a megfigyelési egységek a legkisebb területi egységek, ahol a „kezelést” értelmezni lehet. Ideális esetben ezek az egyedi települések. A mi esetünkben a legkisebb értelmezhető területi egységeket úgy kapjuk meg, ha meghatározott településeket ún. óvodakörzetekké vonunk össze. Az elemzés során ezeket a körzeteket követjük hosszabb időn át. (Az összevonások indokáról és elveiről ezen a fejezeten belül, a későbbiekben részletesen beszámolunk.) A panelregressziók lehetőséget adnak úgynevezett fix hatások kontrollálására, amelyekkel kiszűrhető az összes olyan időben állandó különbség, amely torzíthatja a hatás becslést mértékét. E fix hatások szerepeltetése a panelregressziókban a *diff-in-diffs* módszer általánosításának tekinthető. *Harmadszor*: a körzeteket óvodai férőhely-ellátottság alapján is megkülönböztettük egymástól. A programtól jelentős hatást

csak megfelelő óvodai férőhelyek biztosítása esetén várhatunk. Ennek a hipotézisnek a tesztelésére a panelregressziókat a férőhely-ellátottsági mutatóval kombináltan (úgynevezett interakciós modellek keretében) is megbecsültük.

A rendelkezésre álló adatok hiányosságai megnehezítik a mérési stratégia követését. Ideális esetben településszintű elemzést végeztünk volna: azt vizsgáltuk volna, hogy a települési támogatási arány függvényében (kontrollcsoport *versus* alacsony, közepes vagy magas részvételi arány) hogyan változik az óvodáztatási arány a településen lakó 3, 4 stb. évesek körében. Az alapvető probléma az, hogy ma Magyarországon nem tudható, hogy egy adott településen lakó 3, 4 stb. évesek közül hányan járnak óvodába.

Koréves településszintű népességadatok a KEK KH (az Állami Népszámnyilvántartó Hivatal jogutódja) által gyűjtött továbbvezetett népességadatokból nyerhetők.³¹ Ezek az adatok az adott év január elsején betöltött korév szerint mutatják a települések állandó népességét. A koréves óvodáztatási arány képzéséhez ez a népesség szolgáltatja a nevezőt. A számláló a közülük óvodába járók száma lenne, ez az adat azonban településszinten nem ismert. Ismertek viszont Magyarország óvodáinak létszámadatai koréves bontásban.

Az óvodások számára vonatkozó adat forrása a Köznevelési Információs Iroda által gyűjtött egységes óvodai-iskolai adatbázis: a KIRSTAT.³² A KIRSTAT megfigyelési egysége az óvoda, és sok változót tartalmaz ezen a szinten, többek között az óvodások számát koréven-ként. Az életkor definíciója eltér a korcsoportos népességadatok definíciójától (az adott évben bizonyos életkort betöltő gyermekek), ezért az adatok összekötésénél ezt megfelelő módon korrigáltuk (a népességadatokat egy korévvvel elcsúsztattuk). Az egyes *településeken óvodába járók* számából nem következtethetünk arra, hogy a *településen lakó* azonos korú gyermekek közül hányan járnak óvodába. Az egyik probléma az, hogy nem minden településen van óvoda. A másik probléma pedig az, hogy adott településekről járhatnak máshova is a gyerekek óvodába. Az KIRSTAT-ban nincs információ az óvodások számáról lakóhely szerinti bontásban.

A probléma megoldására olyan körzeteket kellett definiálnunk, amelyekben van legalább egy óvoda, és az óvodások ingázása (településközi mobilitása) szempontjából viszonylag zártnak tekinthetők. Ez utóbbi azt jelenti, hogy az adott körzet településein *lakó* gyerekek túlnyomó többsége (ideális esetben mindegyike) a körzeten belül *jár* óvodába, és megfordítva, a körzetben található óvodá(k)ba *járó* gyermekek túlnyomó többsége (ideális esetben mindegyike) a körzeten belül *lakik*. Az elemzés szempontjából fontos, hogy legyen megfelelő számú olyan körzet, ahol senki nem vett igénybe óvodáztatási támogatást (hogy

³¹ A településsoros adatbázist a Központi Statisztikai Hivatal Népszámnyilvántartó Hivatal munkatársai bocsátották rendelkezésünkre, akiknek – személy szerint elsősorban Spéder Zsoltnak – ezúton is köszönetet mondunk.

³² Az intézményszintű KIRSTAT adatokat a Nefmi Oktatási Államtitkárság statisztikai osztálya bocsátotta a rendelkezésünkre. Ezért mindenképp Könyvesi Tibornak tartozunk köszönettel.

legyen kontrollcsoport), és hogy a többi körzet között legyen megfelelő heterogenitás a résztvevők arányában (hogy legyen elegendő különbség az alacsony, a közepes és a magas intenzitású „kezelés” között). Emiatt az ingázás szempontjából többé-kevésbé zártnak tekinthető *lehető legkisebb* körzeteket próbáltuk meg beazonosítani.³³

A körzeteket az óvodások ingázási adatai alapján alakítottuk ki, a *Breadth-first search of connected components* nevű gráfelméleti algoritmus segítségével.³⁴ Az óvodai ingázásokról saját adatfelvétel alapján rendelkezünk információval. Valamennyi község jegyzőjét megkérdeztük a településén lakó óvodáskorú gyermekek számáról, továbbá arról, hogy közülük hányan járnak óvodába, illetve hányan járnak az adott településen található óvodá(k)ba (ha vannak ilyenek). Ha a gyerekek egy része más településekre járt óvodába, akkor azt kérdeztük meg, hogy melyek ezek a települések.³⁵ Részletesebb információkat nem állt módunkban beszerezni, és az így kapott információk sem voltak teljeskörűek.³⁶ A körzetek kialakításának algoritmusában valamennyi olyan települést összevont, amelyek között volt legalább egy ingázó valamelyik irányba.³⁷

Az összevont körzetek két szempontból is tökéletlenek. *Először* is, egyes körzetek „túl nagyok” is lehetnek. A probléma természetéből adódóan a települések összekapcsolása láncszerűen is történhet, és ezért olyan települések is egy körzetbe kerülhetnek, amelyek nagyon messze vannak egymástól és nyilvánvalóan senki nem ingázik az egyikből a másikba. Ha pl. *A*-ból ingáznak *B*-be, *B*-ből *C*-be, *C*-ből pedig *D*-be, akkor a négy település akkor is egy körzetbe tartozhat, ha *A* és *D* nagyon messze van egymástól. *Másodszor*, az adatok tökéletlensége miatt egyes körzetek lehetnek „túl kicsik”. Lehetséges például, hogy az általunk egy településből állónak tekintett körzeteknek valójában vannak ingázási kapcsolataik, csak azok az adatokban nem szerepelnek adathiány miatt vagy azért, mert a megkérdezés évében véletlenül éppen senki nem ingázott abba az irányba. Ez utóbbi probléma kistelepülések esetén nagyobb valószínűséggel fordul elő.

Magyarország 3164 települését 1420 körzetté vontuk össze. A körzetek jelentős része (ezer körzet) egyetlen településből áll, de van egy irreálisan nagy, száznál több, láncszerűen összekapcsolódott településből álló körzet is (ide tartozik pl. Budapest és két megyeszékhely). Ezt az irreálisan nagy körzetet – és a többi, viszonylag nagy körzetet – a

³³ A kistérségek például nem megfelelő körzetek az elemzéshez, mert bár óvodai ingázás szerint igen zártak, kevés köztük az olyan, ahol senki nem vett igénybe óvodáztatási támogatást.

³⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Breadth-first_search. A programozásban nyújtott segítségükért köszönetet mondunk Dívós Péternek és Molnár Tímeának.

³⁵ Az adatgyűjtés során segítséget kaptunk a BM Civil Kapcsolatok osztályától. Ezért mindenképp Csányi Klárának tartozunk köszönettel.

³⁶ Körülbelül 200 település nem válaszolt adatkérésünkre, és további körülbelül 70 esetben az adatok alapján nem lakott óvodáskorú gyermek a településen. Ezeket a településeket, ha nem rendelkeztek óvodával, ahhoz a településhez rendeltük hozzá, amelyben volt óvoda és földrajzi távolság szerint a legközelebb volt. Az óvodával rendelkező, nem válaszoló településekről – egyéb információ híján – azt feltételeztük, hogy a településről mindenki a helyi óvodába jár.

³⁷ Az adatok előkészítéséért köszönetet mondunk Molnár Tímeának és Tir Melindának.

többihez hasonlóan kezeltük az elemzés során, de kizárásukkal is megbecsültünk minden hatást. Az eredmények nagyon hasonlóak voltak, akár bevontuk, akár kizártuk őket az elemzésből.

A programban való részvételtől rendelkezésre álló adatokat településszinten kaptuk meg a Magyar Államkincstártól.³⁸ A félévenkénti folyósítási adatok minden egyes településre nézve tartalmazták a kifizetett pénzösszeget, valamint az újonnan beíratott gyerekek után, a Gyvt 20/C § (1a) jogcíme alapján, illetve a korábban beíratott gyerekek után, a Gyvt 20/C § (1b) jogcíme alapján történt kifizetések számát. Az újonnan beíratottak (az „1a” csoport) számára a Gyvt. 20 ezer forintos, a többiek („1b”) számára 10 ezer forintos támogatást ír elő. A gyakorlatban azonban az „1a” kategóriásként nyilvántartott támogatottak között is voltak olyanok, akik csak 10 ezer forintot kaptak, valószínűleg a két kategóriába való besorolás bizonytalanságai miatt (például a program bevezetésekor már óvodába járók 10 ezer forintot kaphattak, de nagy részüket „1a” kategóriába soroltak a jegyzők, hiszen először kaptak támogatást). Az adatok alapján azonban ki tudtuk számítani azoknak az „1a” jogcímen támogatottaknak a számát, akik után 20 ezer forintos támogatást folyósítottak, akik tehát *bizonyosan* újonnan beóvodázott gyerekeknek tekinthetők. *Az elemzés során a program intenzitását csakis ez utóbbi, pontosan értelmezhető adat segítségével mértük.* A 7. táblázat tartalmazza a félévenkénti támogatási adatokat országos összesítésben.

7. táblázat

Az óvodáztatási támogatási program keretében történt kifizetések száma, a kifizetések jogcíme és a kifizetések tényleges összege szerint, félévenként, 2009-2010-ben

Félév	A kifizetések száma a kifizetés jogcíme és tényleges összege szerint			„1a” és „1b” típusú kifizetések összesen	Összes kifizetés millió Ft-ban
	Gyvt. 20C §(1a) *		Gyvt. 20C §(1b)		
	20e Ft/fő	10e Ft/fő	10e Ft/fő		
2009/1	1 389	8 545	544	10 478	119
2009/2	3 305	4 210	7 814	15 329	186
2010/1	4 095	2 196	13 786	20 077	241
2010/2	4 276	1 511	15 197	20 984	253

* A Gyvt. 20C §(1a) az óvodáztatási támogatás „első alkalommal” való folyósítására vonatkozik és 20 ezer Ft kifizetését írja elő. A valóságban ezzel szemben az (1a) bekezdésre való hivatkozással egyaránt voltak 10 és 20 ezer forintos kifizetések. A program keretében *újonnan* beíratott gyermekek számára csak ez utóbbi, pontosan értelmezhető adatot fogadtuk el. Az összes itt szereplő adat forrása: Magyar Államkincstár féléves, településsoros adatai.

A településenkénti támogatási adatokat az általunk definiált körzetekre aggregáltuk. A körzeteket a 2010. évi támogatási adatok alapján négy csoportra osztottuk. A „0” részvételi arányú kategóriába azok a körzetek kerültek, amelyekben nem igényeltek óvodáztatási

támogatást újonnan beíratott gyermek után 2010-ben. Az „alacsony” kategóriába azok a körzetek kerültek, ahol a körzetben lakó 3-4 éves gyermekek több, mint 0, de legfeljebb 5 százaléka után igényeltek támogatást újonnan beíratott gyermek után 2010-ben. A „közepes” kategóriába az 5 és 20 százalék közötti körzetek, a „magas” kategóriába pedig a 20 százalékos arány fölötti körzetek kerültek. A „0” kategória a kontrollcsoport, az alacsony, közepes és magas kategóriák a „kezelt” csoportok, amelyekben a „kezelés” intenzitása (a programban való részvétel aránya) egyre magasabb. A 8. táblázat mutatja a körzetek eloszlását a négy kategóriában. A táblázat, a körzetek száma mellett, az adott körzettípusban élő 3-4 évesek gyermekek számát is mutatja 2008-ra (a program bevezetését közvetlenül megelőző bázisévre).

8. táblázat

Az óvodakörzetek és a körzetekben élő 3-4 éves gyerekek megoszlása az óvodáztatási támogatás körzetszintű igénybevételi arányai szerint

Óvodáztatási támogatás igénybevételi arány*	Óvodakörzetek száma	3-4 évesek száma 2008-ban
0 %	667	22890
0.1 – 5 %	201	125756
5.1 – 20 %	331	34767
20 % fölött	221	9257
Összesen	1420	192670

* A program keretében 2010-ben újonnan beíratott és 20 ezer forintos óvodáztatási támogatásban részesülő gyermekek száma / a körzetben élő 3-4 éves korú gyermekek száma

A táblázat alapján a körzetek csaknem felében (47 százalékában) senki nem részesült óvodáztatási támogatásban, ám ezek viszonylag kis méretű körzetek, hiszen a teljes 3-4 éves népesség 12 százaléka él bennük. Az alacsony részvételi arányú kategóriában jóval kevesebb körzet szerepel, de ezek a körzetek adják a 3-4 éves népesség kétharmadát (ide tartozik például Budapest is). A közepes részvételi arányú körzetekben 18 százalékuk, míg a magas részvételi arányú kategóriában mindössze 5 százalékuk él.

A népességre, az óvodások számára és a támogatottak számára vonatkozó adatok mellett az elemzésekhez két további változót is használtunk. Az első az iskolázatlan anyák által nevelt gyermekek aránya a körzetekben. A változó a 2001. január elsején a körzet településein lakó 3-7 éves, anyjával együtt élő gyermekek közül azoknak az arányát méri, akiknek az anyja 8 vagy annál kevesebb általános iskolai osztályt végzett. A forrás a KSH által a 2001. évi népszámlálás adatai alapján készített településsoros adatbázis, amely tartalmazza a gyerekek számát életkor és az anya iskolai végzettsége szerint. A másik változó az óvodai férőhely-ellátottság. Ez a KIRSTAT óvodai szintű adataiban meglévő „óvodai

³⁸ Köszönettel tartozunk ezért a Magyar Államkincstárnak, személy szerint pedig Kovátsné Puskás Ildikónak és Várhidiné Kelemen Juditnak.

férőhelyek száma” (fizikai férőhelyek az óvodaépületekben) osztva a körzetben élő 3-6 éves gyermekek számával. Az óvodáztatási arányhoz hasonlóan ennél a változónál is jelentős mérési hibákat okoz a körzetek tökéletlensége, amit tovább fokoz az a probléma, hogy a 6 évesek körzetenként változó arányban járnak iskolába, így a nevező elvileg sem fedi le tökéletesen a potenciális óvodások számát. A mérési hibák miatt a tényleges férőhely-ellátottsági arányok helyett belőlük képzett *kategóriákat* használtunk az elemzésben.

Aggregált becslések a program hatásáról

Először országos szintű becslést adunk a program valószínű hatásáról. Megvizsgáljuk a 3, illetve 4 éves korosztály országos óvodáztatási arányait a program bevezetését megelőző bázisévben (2008-ban) és a program második évében (2010-ben), amikor a program már túljuthatott a bevezetés kezdeti nehézségein. Majd a két év közötti óvodáztatási arány különbségeket összevetjük a megelőző, 2006/08-as időszak alatt tapasztalható hasonló változásokkal. Mivel a 2008 és 2010 közötti két évben az óvodáztatási támogatáson kívül más, országos jelentőségű, óvodáztatást ösztönző program nem volt Magyarországon, e különbségek különbségei (*diff-in-diffs*) mutatják azt a *többletet* – amelyet a közvetlenül megelőző periódus változásához képest – az óvodába beíratott gyerekek számának növekedésében a 2008 és 2010 közötti időszakban az óvodáztatási támogatási programnak sikerülhetett elérnie. A 2006 és 2008 között változásokat ellenőrző célból mutatjuk be: mivel a program előtti időszokról van szó, itt nem szabad jelentős növekedést tapasztalnunk. Ha mégis látnánk jelentős növekedést, az megkérdőjelezné, hogy a 2008-2010 között tapasztalt esetleges növekedésnek valóban a program volt-e az oka. Az eredményeket a 9. táblázat tartalmazza.

A táblázatban az adott két periódus mindenkori báziséveinek abszolút létszámadataira vetítve, gyerekszámban mérve is megbecsültük, hogy az adott periódusok tárgyévére mennyivel változott (hány fővel nőtt vagy csökkent) a megfelelő bázisévhez képest az óvodába járók száma. A *program hatásának* a különbségek különbségeit (*diffs-in-diffs*) fogadtuk el. Eszerint a 3 évesek korcsoportjában nagyjából 900, a 4 évesek korcsoportjában nagyjából 550 gyerek, összesen pedig mintegy 1450 3-4 éves gyermek beíratását tulajdoníthatjuk a program hatásának. Ez azt jelenti, hogy *ha nem lett volna* óvodáztatási támogatási program, akkor körülbelül ennyi gyermek beíratása *nem valósult volna meg*.

Ha visszalapozunk a 7. táblázathoz, és kiszámoljuk, hogy a 2010. évben a program keretén belül összesen hány újonnan beíratkozott és a jogszabálynak megfelelően, 20 ezer forintnyi támogatásban részesült gyermek után igényeltek első alkalommal járó óvodáztatási támogatást – a pontos adat 8371 fő –, akkor megállapíthatjuk: a program *keretében* újonnan beíratott 3-4 éves korú gyermekek többségét (öthatodát) az óvodáztatási

támogatástól függetlenül, *amúgy is beíratták volna* a szülei 3 vagy 4 éves korában az óvodába. A gyerekek egyhatoda (1453/8371) azonban valószínűleg *az óvodáztatási támogatás hatására* került ebben a korai életkorban óvodába.

9. táblázat

Országos becslés az óvodáztatási program hatására beíratott gyerekek számáról

Életkor	Vizsgált időszak	óvodáztatási arány, %		Δ %	Δ fő
		bázisév	tárgyév		
3 évesek	2006-2008	72.9	73.1	0.2	160
	2008-2010	73.1	74.2	1.1	1066
	<i>diff-in-diffs</i>	–	–	–	906
4 évesek	2006-2008	92.6	92.5	–0.1	–87
	2008-2010	92.5	93.0	0.5	460
	<i>diff-in-diffs</i>	–	–	–	547
3 és 4 évesek együtt	2006-2008	–	–	–	73
	2008-2010	–	–	–	1526
	<i>diff-in-diffs</i>	–	–	–	1453

Továbbra is országos szinten maradva, megvizsgáljuk azt is, hogy az óvodáztatási támogatás által érintett („kezelt”) csoportokban kimutatható-e a 2008 és 2010 közötti időszakban valamilyen érdemleges hatás a program által nem érintett csoporthoz (a kontrollcsoport) képest, illetve hogy a program alkalmazásának intenzitása szerint megkülönböztetett csoportok között valóban a magasabb részvételi arányú csoportokban tapasztalunk-e nagyobb növekedést az óvodáztatási arányokban, mint az alacsonyabb részvételi arányú csoportokban. Ezt az összehasonlítást a 10. táblázatban végezzük el.

Az eredmények igazolják a várakozásainkat: az óvodáztatási arány jelentős növekedését egyedül a magas részvételi arányú csoportban tapasztaljuk, akár a program által nem érintett körzeteket (a kontrollcsoportot), akár az alacsonyabb részvételi intenzitású többi csoportot tekintjük viszonyítási alapnak.³⁹ Ez a körülmény további bizonyítékként szolgál amellet, hogy az óvodáztatási arány országos növekedésében az óvodáztatási program ösztönző hatása valóban szerepet játszhatott.

³⁹ A hatások értékelésénél érdemes figyelembe venni a 8. táblázat adatait is, melyek szerint abban az egy kategóriában, ahol érdemleges nagyságú hatásokat tapasztalunk, a 3-4 éves korú gyermekeknek mindössze 5 százaléka (valamivel több mint 9 ezer gyerek) él.

**Az óvodáztatási arány változása 2008 és 2010 között
az óvodáztatási támogatás körzetszintű igénybevételi arányai szerint**

Óvodáztatási támogatás igénybevételi arány*	3 évesek			4 évesek		
	2008	2010	Δ	2008	2010	Δ
0 %	77.2	79.4	2.2	93.1	94.7	1.6
0.1 – 5 %	72.6	73.2	0.6	93.1	92.3	-0.8
5.1 – 20 %	73.7	73.6	-0.1	90.5	93.2	2.7
20 % fölött	68.6	78.0	9.5	89.9	96.9	7.0

* A program keretében 2010-ben újonnan beiratott és 20 ezer forintos óvodáztatási támogatásban részesülő gyermekek

száma / a körzetben élő 3-4 éves korú gyermekek száma.

Egy független adatforrásra támaszkodva is megvizsgáljuk, hogy az óvodáztatási támogatási program hatásai milyen mértékben koncentrálódnak azokra a körzetekre, ahol különböző arányban él a program által megcélzott, halmozottan hátrányos helyzetű népesség. A 2001. évi népszámlálás adatai megfelelő adatforrást jelentenek egy ilyen jellegű számítás alapjául. Minthogy az óvodáskorú gyerekek együtt élő szülei azonosíthatók, és az adatfelvétel teljeskörűsége miatt esetszám-probléma sincs, ezért kiszámolható egy megfelelő közelítő változó arra nézve, hogy az ország minden egyes településén – vagy bizonyos települések összevont halmazában (az óvodakörzetekben) – milyen arányban élhetnek a halmozottan hátrányos helyzetű óvodáskorú gyerekek. A szóban forgó proxy változó a 2001. január elsején a körzet településein lakó 3-7 éves, anyjával együtt élő gyermekek közül azoknak az arányát méri, akiknek az anyja 8 vagy annál kevesebb általános iskolai osztályt végzett.⁴⁰ Ennek az információnak az alapján az óvodakörzeteket öt, nagyjából azonos számú csoportra (kvintilisre) osztottuk, és megvizsgáltuk, hogy a különböző kvintilisekben milyen mértékű óvodáztatási arány változást tapasztalhatunk 2008 és 2010 között. Ha az óvodáztatási támogatási program hatással volt a 3-4 éves korúak beiratására, akkor arra számíthatunk, hogy inkább a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket nagyobb arányban tartalmazó kvintilisekben emelkedtek meg az óvodáztatási arányok 2008 és 2010 között, nem pedig az alsóbb kvintilisekben.

A 11. táblázat mutatja az óvodakörzetek és a körzetekben élő 3-4 éves gyerekek megoszlását aszerint, hogy a körzetben élő óvodáskorú gyermekek közül hány százalékot képviselnek a 0-8 osztály végzettségű anyák gyermekei. A táblázatban feltüntettük azt az információt is, hogy a különböző kvintiliseken belül milyen alsó és felső küszöbértékek között mozog az óvodáskorú gyermekek körében a 0-8 osztályt végzett anyák gyermekeinek aránya. A két felső kvintilisben, ahol legalább minden második óvodáskorú gyermek olyan,

hogy anyjának nincs 8 osztálynál magasabb iskolai végzettsége, valamivel kevesebb mint 30 ezer 3-4 éves korú gyermek (a korcsoport mintegy 15 százaléka) él.

11. táblázat

Az óvodakörzetek és a körzetekben élő 3-4 éves gyerekek megoszlása aszerint, hogy a körzetben élő óvodáskorú gyermekek közül hány százalékot képviselnek a 0-8 osztály végzettségű anyák gyermekei

Körzettípus 0-8 osztályt végzett anyák %-a alapján*	min – max értékek	Óvodakörzetek száma	3-4 évesek száma 2008-ban
alsó kvintilis	0 – 28 %	284	103663
2. kvintilis	28 – 37 %	284	39146
3. kvintilis	37 – 46 %	284	21467
4. kvintilis	47 – 57 %	283	16876
felső kvintilis	57 – 100 %	285	11518
Összesen		1420	192670

* Az adat forrása: 2001. évi népszámlálás.

A 12. táblázat adatai igazolták a várakozásainkat: a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket magas arányban tartalmazó felső két kvintilisben emelkednek meg leginkább az óvodáztatási arányok 2008 és 2010 között. Az alsóbb kvintilisekben ehhez képest vagy nem következett be semmilyen változás, vagy a növekedés mértéke kisebb volt, vagy pedig csökkenés következett be. Ezek az eredmények is azt valószínűsítik, hogy az óvodáztatási támogatási programnak valóban volt hatása a halmozottan hátrányos helyzetű 3-4 éves korú gyerekek beíratására.

12. táblázat

Az óvodáztatási arány változása 2008 és 2010 között aszerint, hogy a körzetben élő óvodáskorú gyermekek közül hány százalékot képviselnek a 0-8 osztály végzettségű anyák gyermekei

Körzettípus 0-8 osztályt végzett anyák %-a alapján*	3 évesek			4 évesek		
	2008	2010	Δ	2008	2010	Δ
alsó kvintilis	71.9	73.7	1.8	93.1	92.3	-0.8
2. kvintilis	76.5	75.0	-1.5	94.2	93.99	-0.2
3. kvintilis	79.8	78.5	-1.3	91.5	93.57	2.0
4. kvintilis	70.3	72.8	2.5	90.6	94.34	3.7
felső kvintilis	65.2	70.5	5.3	86.1	92.17	6.0

* Az adat forrása: 2001. évi népszámlálás.

⁴⁰ A szóban forgó településszintű adatsort az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal megrendelésére a KSH népszámlálási főosztálya állította elő. Köszönettel tartozunk ezért Waffenschmidt Jánosnének és Szűcs Zoltánnak.

A program hatásának regressziós elemzése

A pontosabb mérés érdekében a program hatását körzetszintű panelregressziókban is megbecsültük. A panel adatbázist óvodakörzeteink tízéves idősorából állítottuk össze. Emlékeztetőként: az óvodakörzetek olyan területi egységeket határoznak meg, amelyek az óvodások ingázása szempontjából *viszonylag zárt*nak tekinthetők. Mivel a körzetek mérete között nagyok a különbségek, ezért minden regresszióban súlyoztuk a 3-4 évesek számával. Az eredményváltozók a 3, illetve 4 éves óvodáztatási arányok standardizált mérőszámai, a program hatását három magyarázó változóval mértük, és a regressziókban kontrolláltuk a *körzet* és az *év* fix hatásokat.

Az eredményváltozók alapja a 3, illetve 4 éves kori körzetszintű óvodáztatási arányok voltak, melyeket a *körzeti óvodákba járó 3*, illetve 4 évesek számának és a *körzetben lakó 3*, illetve 4 évesek számának hányadosaiként kaptunk meg. Amint arról adataink bemutatásakor részletesen beszámoltunk, az óvodakörzetek lehatárolása tökéletlen becsléseken alapult, melynek következtében a körzetek csak viszonylag tekinthetők zártak, teljesen azonban nem. Emiatt számos körzet esetében előfordulhatott, az ily módon becsült óvodáztatási arányra 1-nél magasabb értéket kaptunk. A számítások egységessége érdekében valamennyi itt következő becslésből kihagytuk azokat a körzeteket, amelyekben az óvodai férőhely-ellátottsági adatok hiányosak voltak (ez utóbbi adatokra a következő fejezetben szereplő interakciós regressziókban lesz szükség). Adatproblémák miatt összességében az eredeti 1420 körzetből 48 körzetet kellett kihagynunk. Valamennyi becslésünk a fennmaradó 1372 körzet idősorának adatain alapul.

Óvodáztatási arány adataink jelentős mérési hibákkal terheltek. Ezek a mérési hibák az aggregált adatokban kiegyenlítődnek, az egyedi körzetszintű számításokban azonban nem, ami lehetetlenné teszi a becsült paraméterek természetes mértékegységben való értelmezését. A nyers óvodáztatási arányszámok helyett ezért azok standardizált értékeit szerepeltettük a regressziókban. A standardizált értékek az országos óvodáztatási arányhoz mérik az egyes körzetekben mért arányokat. Az átlagos érték 0, a szórás pedig minden egyes évben 1.

A körzeteket a korábban tárgyalt módon, a programban való részvétel intenzitása alapján négy csoportra – 0 %-os, alacsony (0-5%), közepes (5-20%), illetve magas (20% feletti) részvételi arányú csoportra – osztottuk.

A program hatását a részvételi arány kategóriákból képzett dichotóm magyarázó változókkal mértük. A kihagyott kategória a 0 %-os részvételi arányú kontrollcsoport, a *T1*, *T2* illetve *T3* változók az alacsony, közepes, illetve magas részvételi arányú körzeteket jelölő dummy változók. *T1*, *T2* és *T3* értéke 1 a 2009-2010 közötti időszakban akkor, ha az adott

körzet (a 2010-ben mért arányok alapján) a megfelelő részvételi arány kategóriába tartozott, és 0 minden más esetben (a programot megelőző valamennyi évben, és utána is, ha a körzet nem az adott típusba tartozott). k -val jelölve a körzeteket, t -vel az idősor éveit ($t = 2001$ - 2010), r_{2010} -zel pedig a 2010-ben mért részvételi arányokat, $T1$, $T2$, $T3$ definíciója képletben a következő:

$$T1_{kt} = \begin{cases} 0 & \text{ha } t \leq 2008 \\ 0 & \text{ha } t > 2008 \quad \& \quad r_{2010} = 0\% \quad \text{vagy} \quad r_{2010} > 5\% \\ 1 & \text{ha } t > 2008 \quad \& \quad 0\% < r_{2010} \leq 5\% \end{cases}$$

$$T2_{kt} = \begin{cases} 0 & \text{ha } t \leq 2008 \\ 0 & \text{ha } t > 2008 \quad \& \quad r_{2010} \leq 5\% \quad \text{vagy} \quad r_{2010} > 20\% \\ 1 & \text{ha } t > 2008 \quad \& \quad 5\% < r_{2010} \leq 20\% \end{cases}$$

$$T3_{kt} = \begin{cases} 0 & \text{ha } t \leq 2008 \\ 0 & \text{ha } t > 2008 \quad \& \quad r_{2010} \leq 20\% \\ 1 & \text{ha } t > 2008 \quad \& \quad r_{2010} > 20\% \end{cases}$$

A regressziókban *körzetszintű* fix hatások szerepeltetésével szűrtük ki az összes olyan, a körzetekre stabilan jellemző – megfigyelhető vagy nem megfigyelhető – tényező hatását az óvodáztatási arányokra, amelyek akár azon az úton, hogy hatással voltak a programban való részvételre, akár azon az úton, hogy a programtól független módon befolyásolták az óvodázási arányokat, torzíthatták volna becslési eredményeinket. A körzetszintű fix hatások szerepeltetése rendkívül fontos, hiszen – mint azt a 8. táblázat alapján láthattuk – a különböző részvételi arányú körzetek már csak méretüket tekintve is rendkívüli módon különböznek egymástól. Végül, az ország egészére jellemző trendeket *évben* mért időbeli fix hatások szerepeltetésével szűrtük ki.

Az alap regresszió képlete a következő:

$$y_{kt} = \beta_1 T1_{kt} + \beta_2 T2_{kt} + \beta_3 T3_{kt} + a_k + d_t + u_{kt} .$$

A képletben k jelöli a körzeteket ($k = 1, 2, \dots, 1372$), t jelöli az éveket ($t = 2001, \dots, 2010$), y_{kt} a függő változót, a 3 illetve a 4 évesek standardizált óvodáztatási arányát, a_k jelöli a körzet-szintű fix hatásokat, d_t az évben mért időbeli fix hatásokat, u_{kt} pedig a nem megfigyelhető heterogenitás körzetek között és időben változó komponensét. $T1$, $T2$ és $T3$ a program intenzitását mérő három dummy változó, β_1 , β_2 és β_3 pedig a program hatását mérni hivatott paraméterek. Ökonometriai szóhasználatnál élve, ezek *diff-in-diffs* (különbségek különbségei) típusú paraméterek, és mindegyikük azt méri, hogy az illető körzettípusban mennyivel nagyobb átlagos óvodáztatási arány-változás ment végbe a tárgy

és bázisidőszakok között a kontrollcsoportbeli tárgy- és bázisidőszak között mért átlagos változáshoz képest.

Formális jelöléssel, és eltekintve az időbeli fix hatásoktól: ha \bar{y}_τ^i -vel jelöljük az i -edik óvoda-körzet-típus ($i = 0, 1, 2, 3$) τ periódusbeli ($\tau: t_0 = 2001-2008, t_1 = 2009-2010$) óvodáztatási arányának egyéb tényezők kiszűrése utáni feltételes várható értékét, és Δ^i -vel a tárgy- és bázisidőszakbeli feltételes várható értékek különbségeit ($\Delta^i = \bar{y}_{t_1}^i - \bar{y}_{t_0}^i$), akkor a β_i paraméte-erek e különbségek különbségeit méri: $\beta_i = \Delta^i - \Delta^0$. Mindhárom paraméter a standardizált eredményváltozó mértékegységében számszerűsíti ezeket a hatásokat.

A 13. táblázat mutatja a becslési eredményeket. A regressziókban az eseteket a 3-4 évesek körzeten belüli számának 10 éves átlagával súlyoztuk, és a körzetekre klaszterezett standard hibákat becsültünk, amelyek bármilyen heteroszkedaszticitás és autokorreláció mellett konzisztensek.

Az eredmények egyértelműek és hasonlóak a 3 és 4 évesek óvodai részvételét illetően. Az elméleti várakozásoknak megfelelően, a programban való részvétel arányának, a „kezelés intenzitásának” függvényében egyre erősödő hatásokat tudtunk kimutatni. Amíg az alacsony részvételi arányú körzetekben az óvodáztatási arányok csökkenését látjuk a 0 százalékos részvételi arányú kontrollkörzetekben tapasztalt változásokhoz képest, addig a közepes program-részvételi kategóriában enyhe növekedést, a magas részvételi arányú körzetekben pedig jelentős – a kontrollkörzetekénél 0,30-0,55 szórás egységgel nagyobb – óvodáztatási arány-változásokat tapasztaltunk. Mindez az óvodáztatási támogatási program valódi oksági hatásának jelenlétére utal.

13. táblázat

Az óvodázási támogatás hatása panelregressziókban

	Függő változó: standardizált óvodáztatási arány	
	3 évesek	4 évesek
T1	-0.221 [0.081]**	-0.401 [0.068]**
T2	0.156 [0.069]*	0.005 [0.070]
T3	0.549 [0.098]**	0.303 [0.096]**
Körzet fix hatások	igen	igen
Év fix hatások	igen	igen
Megfigyelések száma	13451	13449
Körzetek száma	1372	1372
Belső R-négyzet	0.01	0.01

"Cluster" standard hibák a szögletes zárójelekben

* szignifikáns 5%-on, ** szignifikáns 1%-on

A második részben több ízben is utaltunk a feltételekhez kötött készpénz-támogatási programok egy gyakori problémájára: a kínálati korlátok kezelésére. Az óvodáztatási támogatási program keresletösztönző program, melytől valódi hatásokat kevésbé várhatunk el akkor, ha a kínálat (az óvodai férőhelyek száma) nagyon korlátozott. Erős hatásokra pedig éppen ellenkező esetben – komolyabb férőhelybőség esetén – számíthatunk. Mivel az óvoda-körzetek férőhely-ellátottság szempontjából meglehetősen heterogének, a rendelkezésünkre álló adatok módot adnak rá, hogy ezeket a hipotéziseinket is ellenőrizzük.

Az óvodai férőhely-ellátottságot az óvodák által évente jelentett fizikai férőhelyek száma alapján mértük. A körzetben található óvodák 2008-ban jelentett férőhely-adatát összeadtuk és elosztottuk a körzetben lakó 3-6 évesek 2008. évi számával. Az arányszám azt mutatja, hogy a körzetben lakó 3-6 évesek mekkora hányada tudna óvodába járni, ha az óvoda kihasználná valamennyi férőhelyét. Minél alacsonyabb a mutató értéke, annál inkább férőhelyhiányról, minél magasabb, annál inkább férőhelybőségről beszélhetünk. A férőhely-adatok pontatlanságai és a körzetdefiníció tökéletlenségei miatt ezt a mutatót is komoly mérési hibák jellemzik. A nyers férőhely-mutató használatától ezért eltekintettünk, és helyette egy kevésbé zajos mutatót: a körzetek férőhely-ellátottság szerinti kategorizált értékeit (kvintiliseit) használtuk.

14. táblázat

A körzetek és a 3-4 éves népesség megoszlása férőhely-ellátottság kategóriák és az óvodáztatási támogatásban újonnan részesültek aránya szerint

Óvodáztatási támogatás igény-bevételi arány*	Óvodai férőhely-ellátottsági kategóriák (kvintilisek)**					Összesen
	1	2	3	4	5	
	<i>Körzetek száma</i>					
0 %	116	114	106	140	179	655
0.1 – 20 %	107	122	139	104	60	532
20 % felett	52	52	36	38	43	221
Összesen	275	288	281	282	282	1408
	<i>3-4 éves népesség száma (fő)</i>					
0 %	4750	5292 3242	5271	5136	2871	23321
0.1 – 20 %	14946	4	97809	11582	1821	158581
20 % felett	2937	3102	1672	1219	750	9679
Összesen	22633	40817	10475	17937	5442	191581

* A program keretében 2010-ben újonnan beíratott és 20 ezer forintos óvodáztatási támogatásban részesülő gyermekek száma / a körzetben élő 3-4 éves korú gyermekek száma.

** Körzeti férőhelyek száma / körzetben lakó 3-6 évesek száma.

1 = alsó kvintilis, 2, 3, 4 = 2., 3., 4. kvintilis, 5 = felső kvintilis.

Az elemzés során a körzetek férőhely-ellátottság szerinti kategóriáit kombináltuk az óvodáztatási támogatási arányokból képzett – a „kezelés intenzitását” mérő – részvételi kategóriákkal. Hogy az esetszám-problémákat elkerüljük, az alacsony és közepes részvételi arányú körzeteket összevontuk, s az így kapott három program-részvételi kategória mindegyikében öt férőhely-ellátottsági kategóriát vizsgáltunk. A kombinált kategóriákba sorolás eredményét a 14. táblázat mutatja.

A program férőhely-ellátottsági kategóriák szerint megbontott hatását az alap panelregresszió interakciós változatával becsültük meg. A regressziókban a körzet és év fix hatások mellett a $T12$ és $T3$ program dummykat kombináltuk a férőhely-ellátottsági kategóriákat megkülönböztető dummy változókkal. A $T12$ dummy az alacsony és közepes összevont kategóriába tartozást jelzi 2008 után: $T12_{kt} = T1_{kt} + T2_{kt}$.

Az interakciós hatásokat mérő regresszió képlete a következő:

$$y_{kt} = \sum_{j=1}^5 \beta_j (T12_{kt} \times F_{jk}) + \sum_{j=1}^5 \gamma_j (T3_{kt} \times F_{jk}) + a_k + d_t + u_{kt}$$

A képletben k jelöli a körzeteket ($k = 1, 2, \dots, 1372$), t jelöli az éveket ($t = 2001, \dots, 2010$). A korábbiakhoz hasonlóan y_{kt} jelöli a 3, illetve a 4 évesek standardizált óvodáztatási arányát, a_k jelöli a körzetszintű fix hatásokat, d_t az évben mért időbeli fix hatásokat, u_{kt} pedig a nem megfigyelhető heterogenitás körzetek közt és időben változó komponensét. $T12$ és $T3$ a program intenzitását mérő két dummy változó. Az újdonság az interakciók szerepeltetése: az F_{jk} változók olyan dummy változók, amelyek 1-es értéket vesznek fel ha a k -adik körzet a j -edik férőhely-ellátottsági kategóriába tartozik ($j = 1, 2, \dots, 5$), 0-át, ha nem.

A β_j paraméterek mérik a program hatását a j -edik férőhely-ellátottsági kategóriába tartozó alacsony/közepes részvételi arányú körzetekben. β_1 például azt méri, hogy a leginkább férőhely*hiánnyal* jellemezhető alacsony/közepes részvételi arányú körzetekben átlagosan mennyivel volt magasabb az óvodáztatási arány 2009-2010-ben a korábbi évek átlagához képest, ahhoz viszonyítva, ahogyan a két periódus közti különbség alakult a kontroll (0 részvételi arányú) körzetekben. Hasonlóképpen, β_5 azt méri, hogy a leginkább férőhely-*bőséggel* jellemezhető alacsony/közepes program-részvételi arányú körzetekben mekkora volt a két periódus közti különbség a kontroll körzetekben tapasztalható különbségekhez képest. A γ_j paraméterek analóg módon mérik a program hatását a j -edik férőhely-ellátottsági kategóriába tartozó, magas részvételi arányú körzetekben. Valamennyi paraméter a standardizált eredményváltozóban mért különbséget mutatja.

A becslési eredményeket a 15. táblázat tartalmazza. A regressziókban az alap regressziókhoz hasonlóan az eseteket a 3-4 évesek körzeten belüli számának 10 éves átlagával súlyoztuk, és a körzetekre klaszterezett standard hibákat becsültünk, amelyek bármilyen heteroszkedaszticitás és autokorreláció mellett konzisztensek.

Az óvodáztatási támogatási program hatása az óvodai férőhely-ellátottság függvényében (interakciós regressziós becslések)

		Függő változó: standardizált óvodáztatási arány	
		3 évesek	4 évesek
T12 × férőhely-ellátottság, 1. kvintilis	férőhelyhiány	0.285 [0.085]**	0.090 [0.082]
T12 × férőhely-ellátottság, 2. kvintilis		0.020 [0.068]	-0.200 [0.083]*
T12 × férőhely-ellátottság, 3. kvintilis		-0.244 [0.083]**	-0.382 [0.075]**
T12 × férőhely-ellátottság, 4. kvintilis		-0.193 [0.154]	-0.511 [0.234]*
T12 × férőhely-ellátottság, 5. kvintilis	férőhelybőség	0.047 [0.265]	-0.102 [0.221]
<hr/>			
T3 × férőhely-ellátottság, 1. kvintilis	férőhelyhiány	0.428 [0.119]**	0.279 [0.144]
T3 × férőhely-ellátottság, 2. kvintilis		0.585 [0.173]**	0.361 [0.128]**
T3 × férőhely-ellátottság, 3. kvintilis		0.484 [0.186]**	0.205 [0.259]
T3 × férőhely-ellátottság, 4. kvintilis		0.228 [0.189]	0.078 [0.186]
T3 × férőhely-ellátottság, 5. kvintilis	férőhelybőség	1.556 [0.440]**	0.746 [0.287]**
<hr/>			
Körzet fix hatások		igen	igen
Év fix hatások		igen	igen
<hr/>			
Megfigyelések száma		13451	13449
Körzetek száma		1372	1372
Belső R-négyzet		0.02	0.01

"Cluster" standard hibák a szögletes zárójelekben

* szignifikáns 5%-on, ** szignifikáns 1%-on

Az eredmények ismét hasonlóak a 3, illetve 4 évesek esetében. Az alacsony/közepes program-részvételi arányú körzetekben a becült hatás általában nulla (statisztikai értelemben nem szignifikáns) vagy egyenesen negatív. A magas részvételi arányú körzetekben szinte mindegyik férőhely-ellátottsági kategóriában jelentősen nőtt az óvodáztatási arány, a férőhelyekkel legjobban ellátott körzetekben ez a növekedés többszörösen meghaladta a többi körzet átlagát. A jelentős férőhelybőséget mutató 5. kategóriában a becült hatás, 0,75-1,56 szóráségségnyi.

Az eredmények egyrészt igazolják várakozásainkat, másrészt pedig fontos új összefüggésekre hívják fel a figyelmünket. Az a tény, hogy egy keresletösztönző program leginkább a kínálati korlátok hiányában képes produkálni a legnagyobb hatásokat, nem

meglepő. Az viszont meglepő eredmény, hogy a magas program-részvételi arányú körzetekben – ahol a 3-4 évesek körében magas lehet az igényjogosultak aránya –, még férőhelyhiány esetén is növekedett az óvodába járó gyermekek aránya. Ez arra utal, hogy az óvodáztatási támogatás mint készpénzes ösztönző még ilyen kedvezőtlen körülmények között is hatással van a szegény családok óvodáztatási döntéseire, továbbá hogy a férőhelyhiányos óvodák nem tudván ellen-állni ennek a nyomásnak, a *zsúfoltság* növelése árán – minden bizonnyal az óvodai szolgál-tatások *minőségének rontása* révén – is teljesítik ezeket az igényeket. Ez a körülmény ismételten az óvodaépítés és férőhely-bővítés szükségességére hívja fel a figyelmet ezekben a körzetekben.

ÖSSZEGZÉS

Tanulmányunk a 2009. január elsején országos hatókörrel bevezetett óvodáztatási támogatási program értékelésére vállalkozott, két évvel a program bevezetését követően. Az első részben a kisgyermekkorú lemaradások tágabb összefüggéseit vizsgáltuk, a második részben az óvodáztatási támogatás jogi-szabályozási részleteit és működési logikáját elemeztük, a harmadik részben pedig adatok alapján értékeltük a programot. A program indokoltságát a hátrányos helyzetű gyermekek kisgyermekkorú lemaradásainak tágabb összefüggéseiben lehet megérteni. Ezek közül az összefüggések közül az alábbiakat hangsúlyoztuk.

A nemzetközi eredményekkel összehangban magyar adatokon is kimutatható, hogy a hátrányos helyzetű családokban nevelt gyermekek iskoláskor előtti kognitív lemaradása igen jelentős mértékű. A bemutatott statisztikák ugyanakkor arra utalnak, hogy az iskoláskor előtti kognitív lemaradások iskolai teljesítménybeli lemaradásokban lecsapódó negatív következményei – mindenekelőtt a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek célcsoportjában – hosszabb óvodáztatás révén eredményesen és jelentős mértékben csökkenthetők. Van tehát értelme a hosszabb óvodáztatásnak.

Az alacsony iskolázottságú szülők által nevelt 3-4 éves korú gyermekek körében az országos átlaghoz képest túl rövid ideig tartó óvodáztatás igen jelentős mértékű. A rendelkezésre álló legfrissebb adatok – a 2005. évi mikrocenzus – tanúsága szerint a nyolc osztálynál alacsonyabb iskolai végzettségű anyák 3 éves korú gyermekeinek több mint kétharmada, 4 éves korú gyermekeinek csaknem fele nem jár óvodába. A 8 osztályt végzett anyák gyermekeinél ezek az arányok valamivel jobbak, de még mindig riasztóan magasak: a 3 éves gyerekek több mint egyharmada, a 4 éves gyerekek 15 százaléka nem jár óvodába. Mindezekből következik: a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek iskolai kudarcai hatékonyan csökkenthetők azzal, ha 3-4 éves kori óvodai részvételüket növeljük.

Az iskolázatlan szülők által nevelt gyermekek alacsony szintű óvodai részvételében, igazolható módon, *egyaránt* szerepet játszanak kínálati oldali – óvodai férőhelyhiányból következő – okok, illetve a kínálati korlátoktól teljesen független, keresleti oldali okok. A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek óvodai részvételét úgy lehet növelni, ha egyaránt figyelmet fordítunk a szükséges óvodaépítésekre és férőhely-bővítésekre, illetve a célcsoporthoz tartozó családok ösztönzésére, hogy lehetőleg már 3 éves korukban beírassák az óvodába gyermekeiket.

Az óvodáztatási támogatás program jogi-szabályozási részleteivel, illetve feltételekhez kötött készpénz-támogatási programkénti működési logikájával kapcsolatban az alábbiakat hangsúlyoztuk. A program *célja* (a hátrányos helyzetű gyerekek minél nagyobb mértékű korai óvodáztatása) és a program *keresletösztönző* irányultsága alapvetően helyes. Az *ösztönzőrendszer* finomra hangolása azonban nem megfelelő: a) a korai beíratás céljának a feltételhez kötött készpénz-támogatási forma megfelel ugyan, de a beíratáshoz kötött készpénz-kifizetések több havi késleltetése, illetve a bizonyítottan jól ösztönző készpénz-támogatási forma eseti felváltása bizonytalan hatású természetbeni juttatással, kontraproduktív hatású. b) A rendszeres óvodába járás ösztönzése a beíratást követő óvodai félévekben, megfelelően monitorozás mellett, utólagos kifizetések révén, elvileg helyes ösztönzési forma, a féléves visszacsatolás azonban túlságosan hosszú. Havi rendszerességű ösztönzőkkel közvetlenebb kapcsolatot lehetne teremteni a rendszeres óvodába járás és annak jutalmazása között. c) A program nem fordított figyelmet a gyermeki humántőke beruházások elősegítésére hivatott FKT programoktól elvárható legfontosabb járulékos elemre: a szülők aktív bevonására. A programnak nem voltak nevelési, készségfejlesztési, szülő-óvoda kapcsolatot fejlesztő elemei, és nem voltak meg az ehhez szükséges szakmai szereplői sem.

A program bevezetésekor nem fordítottak figyelmet a *kínálati korlátok* problémájára. A program bevezetését nem előzte meg és nem kísérte gondosan megtervezett óvodaépítési és férőhely-fejlesztési program azokon a településeken, ahol azt az óvodahiány vagy a férőhelyhiány és a gyermekek száma együttesen indokolta. Erős kínálati korlátok mellett ezért a keresletet ösztönző óvodáztatási támogatási programtól igen mérsékelt vagy a szükséges jóval gyengébb hatást várhatunk el.

A *programmegvalósítás* teljesen decentralizált formája megfelel ugyan a szülői részvételt és a nevelési elemeket nélkülöző design-nak, egy modern programváltozatnak azonban nem felel meg. A szülő aktív szerepére nagy hangsúlyt helyező program-változatban egy *szakmai* lebonyolító szervezet közbeiktatása elengedhetetlen lenne.

A program *információs hátterével* komoly gondok vannak. A bajok nem az adott program sajátosságaiból, hanem általánosabb problémákból fakadnak. Abból, hogy az ország talán legértékesebb erőforrásának, a kisgyermekek „állományának” a nyilvántartása

sok szempontból nem megfelelő Magyarországon. a) Sem helyi, sem országos szinten nem létezik semmilyen nyilvántartás az 5 éven aluli óvodáskorú gyermekekről. b) Nem áll rendelkezésre az óvodák fizikai állapotának és költségvetési helyzetének részleteire kiterjedő egységes regiszter. c) Az óvodaszintű oktatási adatok rendszerében (a KIRSTAT-ban) nem lehet kezelni az óvodáskorú gyermekek településközi ingázását. d) A halmozottan hátrányos helyzetű (hhh) gyermekek regisztrációja, a törvényi szabályozás anomáliái miatt rosszul megoldott. e) A hhh státusú óvodások körében nem lehet életkor szerint megkülönböztetni a gyerekeket. Mindezen okoknál fogva csak közelítések, pótmegoldások kerülıútján lehet az óvodáztatási támogatási program értékeléséhez szükséges empirikus bizonyítékokat előállítani.

Mivel az óvodáztatási programban nem véletlenszerű volt a részvétel, ezért a program értékelése nem kísérleti elven nyugvó hatásvizsgálatot igényelt. Az ezzel járó módszertani problémák mellett az óvodáztatási program hatásvizsgálata a program információs háttérének fogyatékoságai miatt is számos közelítő megoldás alkalmazását is igényelte: a) Az óvodások településközi ingázási adatai alapján a mobilitás szempontjából viszonylag zárt óvodakörzeteket hoztunk létre, és ezekre értelmeztük az óvodáztatási arányokat (az óvodába járó és az ott lakó 3-4 éves gyerekek számának hányadosait). b) A körzetszintű óvodáztatási arány adatok pontatlanságai miatt a nyers arányok helyett az országos átlagra standardizált óvodáztatási arányokat használtuk. c) A körzetszinten mért óvodai férőhely-mutató (körzeti férőhelyek száma / körzetben lakó 3-6 évesek száma) pontatlanságai miatt annak kategorizált értékeit használtuk.

A 3-4 évesek korcsoportjában, a 2008-as bázisévhez viszonyítva, 2010-ben országosan mintegy 1500 gyermek beiratását tulajdoníthatjuk a program hatásának. Ez azt jelenti, hogy *ha nem lett volna* óvodáztatási támogatási program, akkor körülbelül ennyi gyermek beiratása *nem valósult volna meg*. Összevetve ezt az adatot az Államkincstár adatával, mely szerint 2010-ben körülbelül 8400 újonnan beiratott gyerek után fizettek ki óvodáztatási támogatást, azt mondhatjuk, hogy a program keretében újonnan beiratott gyerekek mintegy egyhatoda a program *hatására* került ebben a korai életkorban óvodába. A támogatott gyereket fennmaradó öthatodát *amúgy is beíratták volna* a szülei 3-4 éves korában az óvodába. Hogy mindez valóban a program hatásának tulajdonítható, az is bizonyítja, hogy az óvodáztatási arányszám éppen azokban a körzetekben nőtt meg a leginkább, ahol a legnagyobb intenzitással vették igénybe az újonnan történő beiratkozásoknál az óvodáztatási támogatást, illetve ahol az óvodáskorú gyermekek között a legmagasabb volt a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya.

A pontosabb mérés érdekében a program hatását körzetszintű panelregressziókban is megbecsültük. A panel adatbázist több mint ezer óvodakörzet egyenként tízéves idősorából állítottuk össze. Az elméleti várakozásoknak megfelelően, a programban való részvétel

arányának, a „kezelés intenzitásának” függvényében egyre erősödő hatásokat tudunk kimutatni. Amíg a 0 százalékos részvételi arányú kontrollkörzetekben tapasztalt változásokhoz képest az alacsony részvételi arányú körzetekben az óvodáztatási arányok csökkenését látjuk, addig a közepes program-részvételi kategóriában enyhe növekedést, a magas részvételi arányú körzetekben pedig jelentős – a kontrollkörzetekénél 0,30-0,55 szórásegységgel nagyobb – óvodáztatási arányváltozásokat tapasztaltunk. Mindez az óvodáztatási támogatási program valódi oksági hatásának jelenlétére utal.

A férőhely-problémák hatásának ellenőrzése érdekében a körzetszintű panelregressziókat interaktív változatban is megbecsültük. Az interaktív modellek lehetővé tették annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy a férőhelyhiány, illetve -bőség a programbeli részvétel *különböző szintjein* mennyire eltérő óvodáztatási arányváltozásokat valószínűsít. Arra számítottunk, hogy férőhelybőség esetében lesz, férőhelyhiány esetében nem lesz hatása a programnak. Az eredmények egyrészt igazolták várakozásainkat, másrészt pedig fontos új összefüggésekre hívták fel a figyelmünket. A magas program-részvételi arányú körzetekben még férőhelyhiány esetén is növekedett az óvodába járó gyermekek aránya, jóllehet a hatás mértéke lényegesen magasabb volt ez esetben is a férőhelybőséggel jellemezhető körzetekben. Ez arra utal, hogy az óvodáztatási támogatás mint készpénzes ösztönző még ilyen kedvezőtlen körülmények között is hatással van a szegény családok óvodáztatási döntéseire, továbbá hogy a férőhelyhiányos óvodák nem tudván ellenállni ennek a nyomásnak, a *zsúfoltság* növelése árán – minden bizonnyal az óvodai szolgáltatások *minőségének rontása* révén – is teljesítik ezeket az igényeket. Ez a körülmény ismételtén az óvodaépítés és férőhely-bővítés szükségességére hívja fel a figyelmet ezekben a körzetekben.

A közoktatási törvény 2011. évi megváltoztatása új helyzetet teremtett. Az új szabályozás az óvodai beíratás kötelező korhatárát a 2012 szeptemberében kezdődő tanévtől 3 éves korra szállította le, amivel a beíratásokat ösztönző óvodáztatási támogatási program okafogyottá vált. Változatlanok azonban a óvodáztatás megoldatlan problémái. Az óvodáztatás költségei nagy terhet róhatnak a legszegényebb családokra, s emiatt a törvényi kötelezettség ellenére sem lesz feltétlenül teljes körű az óvodáztatás. A hiányzó óvodák, a férőhelyhiány, a zsúfoltság problémájára az új rendszer keretei között is csak beruházásokkal lehet megoldást találni. Az európai uniós fejlesztési programok utolsó szakaszába lépve, az utolsó pillanatokban van az ország, hogy egy ilyen, viszonylag költséges fejlesztési programot uniós forrásokból valósíthasson meg. Ugyanúgy megoldást kell találni a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek rendszeres óvodába járásának ösztönzésére és családjaik fokozottabb bevonására az óvodai nevelési folyamatba. A rendszeres óvodába járás ösztönzését feltétlenül össze kellene kapcsolni az óvoda és az érintett családok szociális távolságát oldó tevékenységekkel, valamint a szülői készségeket sokféle eszközzel támogató

programelemekkel. Fontos lenne, hogy az érintett szülők maguk is aktívan részt vegyenek ebben a folyamatban, hogy ők is megértsék a játékos tanulás, az írásbeliség, a könyvek, a rendszeres mesélés jelentőségét gyermekeik fejlődése szempontjából. Ha ehhez a szülői készségeket is fejleszteni kell, abban maguknak az óvodáknak is szerepet kellene vállalniuk. Az óvodák világában is jobban kellene tudatosítani, hogy az iskolázatlan és szegény szülők kisgyermekének készségbeli lemaradásai nem valamiféle kezelhetetlen fátum következményei, hanem olyan hátrányok, amelyek szakértelemmel⁴¹, gondos odafigyeléssel jelentősen csökkenthetőek. Ezen a téren különösen nagy lehetőségek vannak.

⁴¹ Lásd ehhez Méhes Vera óvodai kísérletét ([2009]: 250-252. old.) , valamint Susan B. Neuman és Kathy Roskos kutatási eredményeit [1990], [1993], [1997].

HIVATKOZÁSOK

- Autonómia Alapítvány [2010]: A 2009. január 1-től bevezetett óvodáztatási támogatás hatásvizsgálata. Megjelent: *Gyerekesélyek Magyarországon*. Budapest, 2010.
- Berlinski, S. – Galiani, S – Manacorda, M. [2008]: Giving Children a Better Start: Preschool Attendance and School-Age Profiles. *Journal of Public Economics*, Vol. 92. Iss. 5-6.
- Berlinski, S. – Galiani, S – Gertler, P. [2009]: The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance. *Journal of Public Economics*, Vol. 93. Iss. 1-2.
- Biztos Kezdet [2010]: A Biztos Kezdet program hatásvizsgálata. kutatási összefoglaló.
http://www.biztoskezdet.hu/uploads/attachments/BK_HV_bemeneti_meres_jav2010okt.pdf.
- Britto, P. R. – Brooks-Gunn, J. [2001]: Beyond Shared Book Reading: Dimensions of Home Literacy and Low Income African American Preschoolers' Skills. *New Directions for Child and Adolescent Development*, Issue 92, Summer.
- Brooks-Gunn, J. [2003]: Do You Believe in Magic? What We Can Expect from Early Childhood Intervention Programs. *Social Policy Report*, Vol XVII. No. 1.
- Brooks-Gunn, J. – Markman, L. [2005]: The Contribution of Parenting to Ethnic and Racial Gaps in School Readiness. *The Future of Children*, Vol. 15 No. 1.
- Danis Ildikó – Farkas Mária – Herczog Mária – Szilvási Léna (szerk.) [2011a]: *A génektől a társadalomig: a kora gyermekkori fejlődés színterei*. Biztos Kezdet kötetek I. Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet. Budapest,
- Danis Ildikó – Farkas Mária – Herczog Mária – Szilvási Léna (szerk.) [2011b]: *A kora gyermekkori fejlődés természete. Fejlődési lépések és kihívások*. Biztos Kezdet kötetek II. Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet. Budapest,
- Fiszbein, A. – Schady, N. [2009]: *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. The World Bank, Washington.
- Hart, B. – Risley, T. [1995]: *Meaningful Differences in the Everyday Experience of Young American Children*. Baltimore, Brookes.
- Havas Gábor [2004]: Halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek és az óvoda. *Iskolakultúra*, 2004. 4. szám.
- Havas Gábor [2008]: Esélyegyenlőség, deszegregáció. Megjelent: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Szerk: Fazekas Károly – Köllő János – Varga Júlia, Ecostat, Budapest.
- Heckman, J. J. [2006a]: Catch'em Young. *Wall Street Journal*, January 10, 2006.
- Heckman, J. J. [2006b]: Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy. presented at the Committee for Economic Development. *The Pew Charitable Trusts*, New York, January 10, 2006.
- Herczog Mária [2008]: A kora gyermekkori fejlődés elősegítése. Megjelent: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Szerk: Fazekas Károly – Köllő János – Varga Júlia, Ecostat, Budapest.
- Józsa Krisztián [2004]: Az első osztályos tanulók elemi alapkészségeinek fejlettsége. Egy longitudinális kutatás első mérési pontja. *Iskolakultúra*, 2004, 11. szám.
- Kertesi Gábor – Kézdi Gábor [2012]: A roma és nem roma tanulók teszteredményei közti különbségekről és e különbségek okairól. *Közgazdasági Szemle*, 2012, 7-8. szám.

- Kézdi Gábor [2011]: A programok hatásvizsgálatának módszertana. Megjelent: *Munkaerőpiaci Tükör*, 2011. Fazekas Károly és Kézdi Gábor (szerk.). MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- Lee, V. – Burkam, D. [2002]: *Inequality at the Starting Gate. Social Background Differences in Achievement as Children Begin School*. Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Lórik József [1999]: A gyermeki szókincs vizsgálata. Megjelent: *Diagnosztizálás, értékelés, minőségbiztosítás*. Szerk: Földes Tamás, Sopron.
- Méhes Vera [2009]: *Majdnem száz év. Borecky Ágnes beszélget Méhes Verával*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.
- Neuman, S. B. [1996]: Children Engaging in Storybook Reading. *Early Childhood Research Quarterly*, Vol 11. Iss. 4.
- Neuman, S. B. [2006]: The Knowledge Gap. Megjelent: *Handbook of Early Literacy Research*. Vol 2. Szerk: Dickinson, D. K. – Neuman, S. B., The Guilford Press, New York – London.
- Neuman, S. B. – Roskos, K. [1990]: Play, Print, and Purpose: Enriching Play Environments for Literacy Development. *The Reading Teacher*, Vol. 44. No. 3.
- Neuman, S. B. – Roskos, K. [1993]: Descriptive Observations of Adults' Facilitation of Literacy in Young Children's Play. *Early Childhood Research Quarterly*, Vol. 8. Iss. 1.
- Neuman, S. B. – Roskos, K. [1997]: Literacy Knowledge in Practice: Contexts of Participation for Young Writers and Readers. *Reading Research Quarterly*, Vol. 32. No. 1.
- Réger Zita [1995]: Cigány gyermekek nyelvi problémái és iskolai esélyei. *Iskolakultúra*, 5. évf., 24. szám.
- Rolnick, A. – Grunewald, R. [2003]: Early Childhood Development: Economic Development with High Public Return. *Region*, December.
- Sénéchal, M. – LeFevre, J-A. [2001]: Storybook Reading and Parent Teaching: Links to Language and Literacy Development. *New Directions for Child and Adolescent Development*, Issue 92, Summer.
- Surányi Éva – Danis Ildikó – Herczog Mária (szerk.) [2010]: *Családpolitika más-más szemmel*. Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest.
- Waiting Rarely Works [2004]: Waiting Rarely Works: "Late Bloomers" Usually Just Wilt. *American Educator*. Vol. 28, Fall (written by the editors).
- Whitehurst, G. J. – Arnold, D.S. – Epstein, J.N. – Angell, A. L. – Smith, M. – Fischel, J. E. [1994]: A Picture Book Reading Intervention in Day Care and Home for Children from Low Income Families. *Developmental Psychology*, Vol. 30. No. 5.
- Zöld Könyv [2008]: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Szerk: Fazekas Károly – Köllő János – Varga Júlia, Ecostat, Budapest.