

KERTESI GÁBOR–KÉZDI GÁBOR

Az óvodáztatási támogatásról

Egy feltételekhez kötött készpénz-támogatási program értékelése

Tanulmányunkban a 2009 januárjában bevezetett óvodáztatási támogatás hatását próbáljuk az első két év tényadatai alapján felmérni. 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. Empirikus elemzésünkben intézményszintű óvodai és településszintű demográfiai adatok tízéves (2001–2010) idősorára, valamint a Magyar Államkincstár 2009–2010. évi óvodáztatási támogatásra vonatkozó településsoros adataira támaszkodunk. Becslési eredményeink pozitív hatást mutatnak ki, a hatás mértéke azonban mérsékelt. A program elemeit értékelve, 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 ott, ahol nincs elegendő férőhely.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: I20, I38.

Nemzetközi adatok alapján jól ismert tény, hogy a hátrányos helyzetű családok – szegény, iskolázatlan szülők – gyermekei igen komoly hátrányokkal kezdik el iskolai pályafutásukat (*Hart–Risley* [1995], *Lee–Burkam* [2002]). Kisgyermekkorai kognitív készségeik gyakran olyan jelentős lemaradást mutatnak kortársaikhoz képest, amelyet többnyire csak jó minőségű, hosszabb időn át tartó, kompetens kisgyermekkorai hátránykiegyenlítő programok képesek behozni. Ezek hiányában a hátrányos helyzetű gyermekek olyan mértékű lemaradást halmozhatnak fel iskolai pályafutásuk során, amelyekkel 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 ki a jövő munkanélküliei.

* E tanulmány első változata a Haza és Haladás Alapítvány megbízásából a Társi és a Budapest Intézet által készített, magyarországi szegénységről szóló szakpolitikai tanulmány háttér tanulmánya volt.

Kertesi Gábor, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet.

Kézdí Gábor, Közép-európai Egyetem és MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet.

Az iskolázatlan, szegény családokban nevelkedő kisgyermeknek 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 gyermekre kiterjedő – óvodai rendszer működik. A magyar közoktatási törvény a 2011/12-es tanévvel bezárólag öt éves kortól írta elő kötelezően minden gyermek számára az óvodai részvételt.¹ A rendelkezésre álló adatok szerint az iskolakezdést megelőző – 5–6 éves kori – óvodáztatás Magyarországon csaknem teljesnek tekinthető.² Nem mondható el ugyanez a 3–4 éves kori óvodáztatásról: a négyéves gyermekek körülbelül 10, a hároméves gyermekek több mint egynegyede nem jár óvodába. A 3–4 éves kori óvodáztatási lemaradás a szegény és alacsony iskolázottságú szülők által nevelt gyermekek körében – ahol a legnagyobb szükség lenne a kisgyermekkori készségbeli hátrányok ellensúlyozására, a készségek kompetens fejlesztésére – a legnagyobb. A befejezett általános iskolai végzettséggel sem rendelkező anyák hároméves gyermekeinek kevesebb mint 30 százaléka, a nyolcosztályos végzettséggel rendelkező anyák hároméves gyermekeinek pedig alig több mint 60 százaléka jár óvodába. E két alacsony iskolázottságú csoport gyermekei együttesen a hároméves gyermekek 30 százalékát teszik ki (2005. évi mikrocenzus adatai).

A hátrányos helyzetű családokban nevelt 3–4 éves korú gyermekek óvodáztatási lemaradása több tényezőre vezethető vissza. Ebben a tanulmányban, miközben igyekszünk a releváns tényezőket az okok és következmények láncolatában, egységes keretben értelmezni, egyetlen kiemelt tényezőre összpontosítunk: a 2009 januárjában bevezetett óvodáztatási támogatás hatását próbáljuk a bevezetést követő két év tényadatai alapján felmérni. Intézményszintű óvodai és településszintű demográfiai adatok 10 éves (2001–2010) idősorára, valamint a Magyar Államkincstár 2009–2010. évi óvodáztatási támogatásra vonatkozó településsoros adataira támaszkodva megvizsgáljuk, hogy az óvodáztatási támogatás mint feltételekhez kötött készpénztámogatási program (FKT)³ 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 kisgyermekkori 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

¹ A közoktatási törvény 2011. év végi megváltoztatásával 2012 őszétől már hároméves kortól kötelező az óvodába járás.

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

³ A bevett angol terminológiával: *conditional cash transfer (CCT)* program.

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 különböző okokat és az ebből logikusan következő társadalmopolitikai 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. Ezután 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 kisgyermekkorú lemaradások problémája

Az iskolázatlan szülők gyermekei igen nagy készségbeli hátrányokkal kezdik az iskolát

A nemzetközi mérésekkel összhangban (Lee–Burkam [2002], Neuman [2006]) magyar adatokon is kimutatható, milyen jelentős kognitív lemaradások jellemzik már az iskoláskort megelőzően a hátrányos társadalmi helyzetű gyermekeket. A Szegedi Tudományegyetem Képességkutató Csoportja⁴ 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 (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.

Egy még korábbi életkorra jellemző jelentős mértékű készségbeli egyenlőtlenségekről tanúskodnak a Biztos Kezdet program hatásvizsgálatának bemeneti mérései (a kutatást Surányi Éva vezette).⁵ 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 összevont mintában szereplő gyermekek társadalmi státusa

⁴ Csapó Benő vezetésével.

⁵ Lásd *Biztos Kezdet* [2010]. Köszönettel tartozunk Surányi Évának, hogy a vizsgálat adatfájljait rendelkezésünkre bocsátotta.

1. táblázat

Az általános iskola első évfolyamán (az első félévben, novemberben) mért elemi alapkészségek^a (N = 5138)

Készségek	Az anya iskolai végzettsége					
	0–7 osztály	8 osztály	szakiskola	érettségi	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 (százalék)	3	17	28	33	13	6

^a A főátlagtól való eltérések az adott teszt mintabeli szórásegységeiben. (Az SZTE Képességkutató Csoportjának longitudinális kutatása, 2003.)

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

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 gyermekek szókincsét is felmérték. Az adatfelvétel tervezői a Lőrík József és munkatársai által kifejlesztett LAPP-teszt (Lőrík [1999]) segítségével megvizsgálták a gyermekek képmegnevezési feladatokban mutatott teljesítményét. A 2. táblázatban a szóban forgó szókincseszteszt eredményeiből az életkorkülönbségekből 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

A 4–6 éves óvodás gyermekek szókincseszteszt-eredményei^a (N = 1044)

	Az anya iskolai végzettsége				
	0–7 osztály	8 osztály	szakiskola	érettségi	diploma
Szókincseszteszt	-0,75	-0,33	0,15	0,27	0,57
Tanulók megoszlása (százalék)	7	31	28	23	11

^a A főátlagtól való eltérések a teszt mintabeli szórásegységében, a tesztértékekből az életkorkülönbségekből adódó hatás kiszűrve.

Forrás: a Biztos Kezdet program hatásvizsgálata bemeneti mérésének (2009) elemi adatainak elvégzett saját számítás.

Az iskolázatlan szülők gyermekeinek szókinccse lényegesen kisebb, mint a programban részt vevő (illetve a programban potenciálisan részt vevő és a hozzájuk hasonló) gyermekek szókinccsének átlaga. A lemaradás egyharmad–háromnegyed szórásegységnyi. A szélső pólusok – a diplomás anyák és a nyolc osztályt sem végzett anyák gyermekeinek szókinccse – közti távolság pedig egyenesen drámai mértékű: 1,3 szórásegységnyi.

A kisgyermekkorban felhalmozódó nagymértékű készségbeli lemaradás társadalmi okai igen szerteágazók.⁶ Az okok közül azonban – jelentősége miatt – érdemes külön kiemelni egy igen súlyos problémát, amely az iskolázatlan szülős, szegénységben élő családokat gyakran jellemzi: *az írás-olvasási események csaknem teljes hiányát*. Réger Zita ezt a problémát a roma gyermekek iskolai nehézségeivel kapcsolatban fogalmazza meg (Réger [1995]), de a probléma teljesen általános: a szülők iskolázatlanságából és a családok szegénységéből következik.

„Iskolázott családokban 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 eredménytelenséget.” (Réger [1995] 103–104. o.)

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

⁶ Átfogó szakirodalmi áttekintést nyújt a kérdésről Brooks-Gunn–Markman [2005] írása. Kertesi-Kézdí [2012] tanulmánya magyar adatokon mutatja be ezeket az összefüggéseket.

A kezdeti hátrányok iskoláskori következményei hosszabb óvodáztatással enyhíthetők

A továbbiakban a 2006. évi országos kompetenciamérés negyedik 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 exogén variabilitás hiányában ebből biztos oksági következtetéseket nem vonhatunk le, ez az eredmény valószínűsíti, hogy a kezdeti hátrányok következményei hosszabb óvodáztatással enyhíthetők az erre leginkább rászorulóknak között.

A szóban forgó teljes körű – több mint százezer tanulóra kiterjedő – adatbázisból leválogattuk a hátrányos helyzetű gyermekeket (akik után a családjuk rendszeres gyermekvédelmi támogatást kap), és e sokaságot tovább szűkítettük azokra a családokra, ahol az apának – ha van együtt élő (édes- vagy nevelő-) apa –, vagy ahol együtt élő apa hiányában az anya egyedül neveli a gyermekét, ott az anyának nincs érettségénél magasabb iskolai végzettsége. A megjelölt adatokkal rendelkező csaknem 90 ezer főből így kaptunk egy körülbelül 13 ezer fős 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 öt éves kortól írta elő a kötelező óvodáztatást. Ezért minimális standardnak tekintjük valamennyi társadalmi csoport esetében a legalább két éves óvodáztatást. A 3. táblázat adatai azonban azt mutatják, hogy ez egyáltalán nem volt így az ezredfordulót közvetlenül megelőző években.⁷ A halmozottan hátrányos helyzetű tanulóknál (ahol az anyák iskolai végzettsége nyolc osztálynál nem magasabb) a két évnél rövidebb idejű óvodáztatás meglehetősen nagy mértékű (12, illetve 26 százaléknál is magasabb attól függően, hogy az anya iskolázottsága 0–7 vagy 8 osztály), és a két évnél hosszabb (zömében) három éves óvodáztatás mértéke is (5–15 százalékkal) alacsonyabb annál, mint ami a hátrányos helyzetű csoport egészében, és lényegesen (20–40 százalékkal!) 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 gyermekek döntő többsége (több mint 90 százaléka!) két évnél hosszabb ideig (három vagy négy évig) jár óvodába.⁸

Ezeknek az adatoknak nem mondanak ellent a beiskolázási életkori adatok sem. A halmozottan hátrányos helyzetű csoportban lényegesen több (10–15 százalékkal több) olyan gyermek van, aki hét- vagy nyolcéves korában kezdte el az iskolát – és

⁷ Ekkor (2006 májusában) voltak óvodáskorúak a negyedik évfolyamra járó tanulók.

⁸ A középrétegekre jellemző pontos adatok a szakiskolai végzettségű, az érettségizett, illetve a diplomás anyák gyermekeinél rendre a következők: 90,2 százalék, 92,9 százalék, illetve 93,7 százalék járt két évnél hosszabb ideig óvodába.

3. táblázat

A halmozottan hátrányos helyzetű, illetve a halmozottan hátrányos helyzet határán élő családok^a negyedik évfolyamos gyermekeinek megoszlása (százalék) aszerint, hogy hány évet jártak óvodába (2006. évi országos kompetenciamérés)

Az anya iskolai végzettsége	Hány évet járt óvodába?			Összesen
	két évnél kevesebbet	két évet	három vagy négy 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

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

ezért elvileg járhatott volna két 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 kompetenciateszt – 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 $+0,7$ szóráségsység közötti tartományban teljesített.

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 negyedik 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 átlagnál 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 két évnél hosszabb ideig óvodába járó gyermekek a két évnél rövidebb ideig óvodába járó gyermekeknél. Mivel a két évnél rövidebb idejű óvodáztatás zöme egy vagy másfél évig tartó idejű óvodába járást jelent, a két évnél hosszabb idejű óvodáztatás pedig átlagosan három vagy három és fél évig tartó óvodáztatás jelent, ezért az így kiszámolt hozamok nagyjából *plusz két év óvodába járás hozamát* képviselik – amennyiben a megfigyelt különbségeket oksági hatásként értelmezzük.

4. táblázat

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

Az anya iskolai végzettsége	Hány évet járt óvodába?			Összesen	A 1. és a 3. szám-oszlop különbsége a szórás százalékában
	két évnél kevesebbet	két évet	három vagy négy 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

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

^b Ötféle teszt átlagos értéke, 0 átlagú és 1 szórású összetett pontszámra standardizálva. Készségtesztek: 1. olvasás, 2. írás, 3. számolás, 4. rendszerező gondolkodás, 5. kombinatív gondolkodás. A tesztek Nagy József és Vidákovich Tibor munkacsoportja dolgozta ki.

Az eredmények meglehetősen robusztusak. Plusz két év óvodába járás a halmozottan hátrányos helyzetű csoportban a teljes populációt jellemző szórás 28–30 százalékának 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 százalék, az érettségizett anyák gyermekei körében – ezek a családok semmiképpen nem tartoznak a *halmozottan* hátrányos helyzetű csoportba – pedig már csak 6 százalék. Ezek az eredmények egybevágnak a nemzetközi tapasztalatokkal: a kisgyermekkorai beavatkozások révén a legnagyobb javulást a leghátrányosabb helyzetű gyermekekkel lehet elérni.⁹

A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek óvodáztatása jelentősen elmarad a középreegeketől

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 végzett-

⁹ Az óvodáztatás jelentős mértékű kiterjesztése Argentínában és Uruguayban az alsó tagozatos tanulók körében igen jelentős kognitív tesztemelkedésekhez vezetett. Lásd erről *Berlinski–Galiani–Manacorda* [2008] és *Berlinski–Galiani–Gertler* [2009].

ségét, 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 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 következtetnünk, ha egyszerre akarjuk az adatokat a gyermek életkora, a szülők iskolai végzettsége és a bölcsődébe, óvodába, iskolába járás ténye szerint megbontani.¹⁰

A jelenleg rendelkezésre álló legfrissebb óvodázttatási adatokat az 5. táblázatban foglaltuk össze. Az adatok forrása a 2005. évi mikrocenzus, kiegészítve a 2008. évi háztartási-költségvetési felvétel bölcsődébe járási adataival.

5. táblázat

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

A gyermekek életkora (év)	Az anya iskolai végzettsége					Együtt
	0–7 osztály	8 osztály	szakiskola	érettségi	diploma	
3 ^a	71	38	22	19	20	27
4	45	15	7	7	5	10
5	11	6	3	4	2	4
6 ^b	5	3	1	3	3	2
A 3–6 évesek megoszlása (%)	4	26	24	31	15	100

^a A KSH 2008. évi háztartási-költségvetési felvételének adatai szerint a hároméves gyermekek 6,3 százaléka bölcsődébe jár.

^b A hatéves gyermekek adatait tartalmazó sor azoknak a gyermekeknek az arányait mutatja, akik nem járnak *sem óvodába, sem iskolába*.

Forrás: a 2005. évi mikrocenzus elemi adatai.

Jól látható, hogy súlyos gondok vannak az iskolázatlan szülők 3–4 éves korú gyermekeinek óvodázttatásával. A nyolc osztálynál alacsonyabb iskolai végzettségű anyák hároméves korú gyermekeinek több mint kétharmada, négyéves korú gyermekeinek csaknem fele nem jár óvodába. A nyolc osztályt végzett anyák gyermekeinél ezek az arányok valamivel jobbak, de még mindig magasak: a hároméves gyermekek több mint egyharmada, a négyéves gyermekek 15 százaléka nem jár óvodába. Ha figyelembe vennénk 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

¹⁰ Ideális megoldás lenne, ha a lényegesen nagyobb esetszámú KSH munkaerő-felvételben lenne információ a kisgyermekek 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.

kapnánk. A háromévesek korcsoportján belül ugyanis a gyermekek 6-7 százaléka 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 és nagyobb arányban állástalan, iskolázatlan anyáké. A bölcsődei adatok beszámítása valószínűleg nagyobb társadalmi egyenlőtlenséget mutatna.

A társadalompolitikai feladat szokatlanul világos. Ha egyszer igazolható, hogy *a)* az iskolázatlan szülők gyermekei a beiskolázást megelőzően már igen nagy késéssel 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 teendő is egyértelmű: növelni kell a szóban forgó társadalmi csoportban az óvodáztatást.

Végezzünk el egy egyszerű becslést! Ha a társadalompolitikai cél az lenne, hogy az érintett társadalmi csoport óvodai részvétele ne legyen alacsonyabb, mint a szakiskolai végzettségű anyák három- és négyéves korú gyermekeié (ami a hároméves korúak esetében 78 százalékot, a négyéves korúak esetében pedig 93 százalékot tesz ki), akkor – egy születési évjáratot nagyjából százezer fősnek 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 a belőlük következő társadalompolitikai lépések

A 2006. évi országos kompetenciamérés negyedik 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 férőhelymutatók értékét, másrészt a gyermekek lezárult óvodai pályafutásának hosszát, harmadrészt pedig a gyermekek családjának társadalmi státusát (például 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 meg-

állapítható minden településre, minden évre az adott településeken lakó óvodáskorú (3–6 éves) gyermekek száma. A háromfajta adatforrás összekapcsolható, *ha feltételezzük*, hogy a kompetenciamérésben részt vevő tanulók négyéves korukban¹¹ ugyanazon a településen laktak, mint 2006 májusában, amikor szüleikkel együtt kitöltötték a kompetenciamérés tanulói háttérkérdőívét. Az óvodáskorú gyermekek településközi mobilitásának problémáját viszonylag zártnak tekinthető óvodakörzetek létrehozásával oldottuk meg. Az óvodakörzetek létrehozásának részleteiről a harmadik részben, az óvodáztatási program kvantitatív értékelésekor 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 négyéves korukban milyen volt a lakóhelyükön az óvodai férőhelyek kínálata. Az alsó kvintilisben a tanulóknak azt az ötödét találjuk, akiknek a négyéves kori lakóhelyén a legnagyobb lehetett az óvodai férőhelyhiány, a felső kvintilisben pedig azokat, akiknek a négyéves kori lakóhelyét inkább a relatív óvodai férőhelybőség jellemezte. A 2., 3. és 4. kvintilis a férőhelyhiány és a viszonylagos férőhelybőség közötti átmeneti állapotokat képviseli.

6. táblázat

A legfeljebb két évig óvodába járó tanulók százalékos aránya a szülők iskolai végzettsége és a négyéves koruk idején a lakóhelyükre jellemző relatív óvodai férőhelymutató szerint (2006. évi országos kompetenciamérés, negyedik évfolyamos tanulók)

A tanulók kvintilisei a négyéves koruk lakóhelyére jellemző relatív óvodai férőhelymutató ^a értéke alapján	A szülők iskolai végzettsége ^b				Együtt	Különbség a 0–8 osztályt végzetek és az érettségizettek között
	0–8 osztály	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

^a Relatív óvodai férőhelymutató = óvodai férőhelyek száma/3–6 éves korú gyermekek száma az adott óvodakörzethez tartozó településeken.

^b Egyik szülő iskolai végzettsége sem magasabb a megadott értéknél.

A táblázat alapján a következő megfigyeléseket tehetjük.

a) A *férőhelyhiány* minden társadalmi réteg esetében *korlátoz*. Minél szűkösebbek az óvodai férőhelyek, annál nagyobb mértékű a rövid ideig tartó óvodáztatás.

¹¹ A 2006 májusában a negyedik évfolyamos tanulók túlnyomó többsége az 1998–2000 közötti évek valamelyikében volt négyéves.

b) 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) 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 érettségivel rendelkező családok gyermekei közötti távolság a felső kvintilisben 12 százalék, addig ugyanez a távolság az alsó kvintilisben több mint kétszer akkora: 28 százalék. Ez a jelentős eltérés 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 százalékos 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 rajzolódhatnak 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 férőhelyeket kell biztosítani azokon a településeken, településrészen, 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.¹²

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. o.), és e lépések bizonyított szükségessége már 2004 óta jól ismert (lásd Havas [2004]), az elmúlt évtizedben gyakorlatilag semmilyen előrehaladás nem történt ezen a téren. Különösen elgondolkodtató ez annak fényében, hogy az oktatási adminisztráció ellenőrzése alatt álló sok száz milliárd forint értékű európai uniós forrásokból néhány év leforgása alatt és teljeskörűen meg lehetett volna valósítani a szükséges óvodaépítési és férőhely-bővítési programot is.¹³

¹² „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. o.)

¹³ Bár nyilvánvalóan ennek költségvetési vonzatai is lettek volna a megnövekedett fenntartási költségek miatt.

A keresleti oldalon: szükség van a halmozottan hátrányos helyzetű családok óvodáztatást segítő anyagi támogatására, és ezen keresztül minél korábbi életkorban (lehetőleg már hároméves korban) az óvodába való beíratás ösztönzésére. Az óvodáztatást segítő pénzügyi támogatás szükségességét az ösztönzésen túl az óvodáztatással járó kiadások is indokolják.¹⁴ 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 azonban meg az arra vonatkozó 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 járulékos (jogszabályi és információs) vonzatai is. Magas szintű jogszabály révén biztosítani kellett, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű 3–4 éves gyermekek óvodai beiratkozását ne tagadhassa meg a kötelező felvételt biztosító óvoda semmilyen indokra – például férőhelyhiányra – hivatkozva. Ez a fontos feltétel a közoktatási törvény 2008. évi módosításakor bekerült a törvény szövegébe, és 2008. szeptember elsejétől érvényben van.¹⁵ Továbbá: teljes körű nyilvántartást kell vezetni az óvodáskorú gyermekekről. Ezen belül pontosan nyilván kell tartani az óvodába járó gyermekek lakóhelyét is,¹⁶ hogy világos képet kapjunk az óvodások településközi mobilitásáról. Továbbá: egységes óvodaregisztert 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, egymást kiegészítő programelemekből – a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek elutasításának törvényi tilalma mellett – egyedül az óvodáztatási támogatás valósult meg. A továbbiakban csakis erre a programelemre fogunk összpontosítani. E 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.

¹⁴ „A szegény családoknak többnyire komoly anyagi terhet jelent az óvodai étkezés térítési díjának, az óvoda által kért egyéb hozzájárulásoknak (például 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. o.)

¹⁵ Lásd 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 65. cikk 2. bekezdés. 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.”

¹⁶ A jelenlegi nyilvántartás (a KIRSTAT) csak az adott település óvodáiba járó gyermekeket méri fel. Az ebből nem tudható meg, hogy egy adott település óvodáiba járó gyermekállomány milyen összetételben és mely településen lakik. Holott ennek ismerete az óvodás (illetve óvodáskorú, de óvodába nem járó) gyermekek aktuális és potenciális óvodába járási ingázása miatt elengedhetetlenül szükséges lenne.

Az óvodáztatási támogatási program

Jogsabályi feltételek

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (röviden Gyvt.) módosításával 2009. január elsejétől meghatározott feltételek mellett járó óvodáztatási támogatást vezettek be az erre jogosult családok számára. A támogatás feltételeit a Gyvt. 20/C cikke, illetve az 149/1997. (IX. 10.) végrehajtási kormányrendelet 68/F–L cikkei tartalmazzák. Ezek a jogsabályok 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 járt,¹⁷
- abban az esetben, ha szülei három- vagy négyéves korában beíratják az óvodába.

A támogatás feltételei

- A gyermek a beiratkozást követően *legalább két hónapon* keresztül rendszeresen jár óvodába.
- A jogsabály szerint az óvodába járás akkor tekinthető rendszeresnek, ha a gyermek az óvodai nyitvatartási napokon *legalább hat órát* az óvodában tartózkodik, és az igazoltan és az igazolatlanul *mulasztott napok száma* együttesen nem haladja meg a munkanapokra jutó óvodai nevelési napok *huszonöt százalékát*.

A támogatás mértéke

- A gyermek óvodai beiratását követő *első alkalommal* 20 000 forint (Gyvt. 20/C cikk 1. bekezdés *a* pontja).
- A gyermek beiratását követően, *második és további alkalommal*, félévente 10 000 forint (Gyvt. 20/C cikk 1. bekezdése *b* pontja) a tárgyév június, illetve december hónapjában.

A támogatás formája

- Alapértelmezésben készpénztámogatás (Gyvt. 20/C cikk 3. bekezdés),
- de a helyi önkormányzat rendeletben előírhatta, hogy az *első alkalommal* (Gyvt. 20/C cikk 1. bekezdése *a* pontja) folyósítandó támogatást nem pénzben, hanem természetben bocsássák a szülő rendelkezésére (uo. 4. bekezdés).¹⁸

A folyósítás módja

- A *készpénztámogatás* bármely alkalommal *utólagos*: a beiratást követően legalább két hónapnak el kell telnie.¹⁹
- *Természetbeni támogatást* csak első alkalommal lehet nyújtani, *közvetlenül a beíratást követően*, a beíratást követő legfeljebb 21 napon belül.

¹⁷ Az érintett gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult és egyik szülőjének iskolai végzettsége sem volt magasabb 8 osztálynál, amikor betöltötte harmadik életévét.

¹⁸ Az 149/1997. (IX. 10.) végrehajtási kormányrendelet 68H. cikkének 5. bekezdése szerint „A természetben nyújtott óvodáztatási támogatás célja a gyermek rendszeres óvodába járásának segítése, formája különösen utcai ruha, utcai cipő, váltóruha, váltócipő, tisztasági csomag biztosítása.”

¹⁹ Az indoklás szerint azért, mert a feltételként szabott rendszeres óvodába járást a folyósítást megelőző legalább két hónapra ellenőrizni kell.

Egy kontextusból kiemelt FKT program

Vizsgáljuk meg, hogy az óvodáztatási támogatási program – elveit tekintve – milyen mértékben felelt meg mindazoknak a követelményeknek, amelyeket egy működőképes FKT programtól jogosan elvárhatunk!

A beavatkozás célja igazolhatóan helyes volt. A halmozottan hátrányos helyzetű 3–4 éves gyermekek 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 mégoly 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.²⁰

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

Az alkalmazott ösztönzők *közvetlen célja* kettős: egyrészt növelni kívánták a célcsoportban a 3–4 éves korú gyermekek óvodai beíratását azokban a családokban, amelyek a kilátásba helyezett támogatás nélkül nem feltétlenül íratnák be gyermekeiket e korai életkorban óvodába; másrészt valamennyi igényjogosult család esetében fokozni kívánták az óvodába járás rendszerességét. A rendszeres óvodába járás ösztönzése nyilvánvalóan *nemcsak* azokat a családokat érintette, amelyek a támogatás hatására íratták be gyermekeiket 3–4 éves korban óvodába, hanem azokat a családokat is, amelyek *egyébként is beíratták volna*.

Az ösztönzőknek azonban – mint minden FKT program esetében – ebben az esetben is voltak a közvetlen célokon és az igénybevétel feltételein túlmutató, *közvetett, távlatibb céljai* is. Az ilyen programok fontos sajátossága, hogy az érintett családok viselkedésében mélyreható és tartós változást igyekeznek elérni. Különösen igaz ez az olyan programok esetében – a világ sok országában sikerrel bevezetett FKT programok jelentős része ilyen –, amelyeknek voltaképpen célja a gyermekek készségeibe, egészségébe való beruházások növelése. Az óvodáztatási támogatás célja nemcsak az volt, hogy az érintett szülők korai életkorban beírassák, majd rendszeresen járassák óvodába a gyermekeket, 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 nyil-

²⁰ Erről számoltak be az Autonómia Alapítvány terepmunkásai is, amikor a program bevezetésének első évében 20 településen interjúk módszerekkel próbálták felmérni az óvodáztatási támogatás hatásait (*Autonómia Alapítvány* [2010] 272–273. o.). A feltételekhez kötött készpénz-támogatási programok kínálati komponenseivel kapcsolatban lásd még *Fiszbein–Schady* [2009] 186–194. o.

vánvalóan nagyobb eséllyel lehet elérni a családok viselkedésében, 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–gyermek csoportok, szülői készségeket fejlesztő rendszeres látogatások a családok otthonában stb.).²¹

Az óvodáztatást támogató 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 beiratás 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 beiratkozással egy időben történtek, jelentősen gyengíthette ennek az ösztönzőnek az erejét, s emellett a beiratkozással egy időben esedékes kiadások fedezését is nehezítette, ami a szegény családok gyakori készpénzgondjai miatt komoly probléma. A készpénzproblémákkal küszködő családok esetében a természetbeni támogatás ösztönző hatása megkérdőjelezhető.

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 az otthoni nevelést segítő („parenting” típusú) rendszeres elemek bevezetése a programba nagymértékben növelhette volna a program hatékonyságát. A szegény és iskolázatlan néprétegek gyermekeinél felhalmozódó kisgyermekkorú 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. Példaképpen elgondolható egy olyan megoldás, hogy a szülők (elsősorban az anyák) – mondjuk, kétheti rendszerességgel – részt vennének egyes óvodai foglalkozásokon, amelyeken maguk is megfigyelhetnék mindazokat a módszereket, amelyekkel a gyermekek készségei játékos módon fejleszthetők. 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.²² A rendszeres óvodába járás ösztönzése és a beavatkozás távlati céljait

²¹ A világ egyik legnagyobb FKT programja, a sok millió igényjogosultra kiterjedő mexikói *Opportunidades* (korábbi változatában: *Progres*a) például kiegészítőként tartalmaz ilyen, a szülők nevelési gyakorlatát támogató (*parenting*) elemeket: „Különösen sokat ígérők lehetnek az otthoni nevelési környezet minőségének és a családok nevelési gyakorlatának javítását célzó társadalompolitikai beavatkozások. Az *Opportunidades* program – más ilyen 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 megbeszéléseken... A feltételekhez kötött készpénz-támogatási komponens azonban sokszor önmagában nem elegendő. Szükség lehet a programban részt vevő szociális munkások és más segítő szakemberek aktív részvételére is.” (*Fiszbein–Schady* [2009] 26. o.), lásd még ezzel kapcsolatban uo. 55–56. o.

²² Elgondolható lenne, hogy mindehhez támogató elemként csatlakozna egy *gyermekkönyvprogram* is, amely a halmozottan hátrányos helyzetű óvodáskorú gyerekek családjait ellátná megfelelően kivá-

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 feltételhez kötve történne: a) a gyermekek rendszeresen járjanak óvodába, és b) szüleik rendszeresen vegyenek részt a kéthetente megtartott óvodai szülő-gyermek foglalkozásokon.²³

2. *Kiegészítő elemek.* Mint az előzőkből is kiderülhetett, az óvodáztatási 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 ezt az óvodahiány vagy a férőhelyhiány és a gyermekek száma indokolta. b) Nem szerveztek további szereplők – védőnő, gyermekvédelmi szolgálat stb. – bevonásával az óvoda és az érintett családok kapcsolatát javítani hivatott programokat. Nem indultak óvodai beszoktató programok sem, pedig ezeknek a szükségessége következne a program alapvető céljaiból. c) Hiányoztak a szülők nevelési tevékenységét, gyakorlatát támogató, *parenting* elemek, amelyek jelentőségéről részletesebben az előzőkben szoltunk.²⁴

3. *A program adminisztrációja és információs háttere.* A program adminisztrációja teljesen decentralizált volt: mindent az érintett települések óvodáira és önkormányzatára (a jegyzőre) bízta. A rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő szülők, amennyiben igényjogosultak – 3–4 éves korú gyermekük van és alacsony iskolázottságúak –, a jegyzőnél regisztráltatták, hogy nem rendelkeznek nyolc osztálynál magasabb iskolai végzettséggel. Ennek alapján a jegyző megállapította a jogosultság meglétét, és erről az óvodát is értesítette. Az óvoda feladata volt a beiratkozás 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, hogy intézze a Magyar Államkincstár és az önkormányzat közötti, programmal összefüggő pénzmozgásokat.

Az egész folyamatban egyetlen szakmai szereplőnek 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 fakadtak. Abból, hogy Magyarországon sok szempontból nem megfelelő az ország talán *legértékesebb erőforrásának*, a kisgyermek „állományának” a nyilvántartása.

lasztott gyermekkönnyekkel, és a szülői foglalkozásokon külön figyelmet fordítanak arra, hogy a szülőket a rendszeres esti mesélésnek megnyerjék. Ennek jelentőségéről komoly szakirodalom áll rendelkezésre. Lásd például *Whitehurst szerzőtársai* [1994], *Neuman* [1996], *Britto–Brooks–Gunn* [2001], *Sénéchal–LeFevre* [2001].

²³ Ez a programváltozat a mexikói *Opportunidades* mintáját követné (lásd a 21. lábjegyzet).

²⁴ Egy komplex kisgyermekkorai 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 és szerkesztőtársai* [2011a] és [2011b].

Sem helyi, sem országos szinten nem létezik semmilyen nyilvántartás az öt éven aluli óvodáskorú gyermekekről. Ennek hiányában általában sem lehet megmondani, hogy egy adott 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 oktatásstatisztikai rendszer (a KIRSTAT) képtelen 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 gyermekek 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 hároméves kortól kellene kiosztani.²⁵ 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 iskolája számára személyre azonosítható módon, bármely más felhasználó számára *anonimizált* módon, teljeskörűen 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 érvénnyel²⁶ – minden szülőtől iskolai végzettségi adatokat, a jelenlegi törvényi szabályozás szerint az érintett szülőnek saját magának kell a jegyzőnél regisztráltatnia, hogy nyolc osztálynál nem magasabb iskolázottságú, amennyiben halmozottan hátrányos helyzetűként kíván gyermeke után meghatározott előnyökből részesedni. Ez a rendszer két szempontból is kontraproduktív: egyrészt magas szintű informáltságot és aktivitást feltételez éppen 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* meg-

²⁵ Azon gyermekek esetében, akiket hároméves koruk előtt íratnak az óvodába, az óvodába lépéskor kellene a tanulói azonosítót kiosztani.

²⁶ A szülő ennek az információnak a megadását meg is tagadhatná.

történhetne (ez nem igényelne senki részéről különlegesen informált és proaktív hozzáállást).

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

Összegezve: az óvodáztatási támogatási program, bár irányát és céljait tekintve helyes programnak tekinthető, megvalósításának részletei azonban oly sok kívánivalót hagynak maguk 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 fogyatékoságai – nem az óvodáztatási program hibáinak tulajdoníthatók, hanem a kisgyermekkorot érintő oktatás- és társadalompolitika széttagoztságának. 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 program felépítését és megvalósítását illeti, azt kell hangsúlyoznunk, hogy milyen sok múlik az ösztönzők megfelelő megtervezésén és kikísérletezésén, továbbá hogy milyen fontosak a megvalósítás szakmai részletei. A program, sajnos, 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 példázza, hogy a társadalompolitika információs rendszerének hiányosságai miatt a program értékeléséhez szükséges empirikus vizsgálatokat csak közelítések, pótmegoldások kerülőútján lehet elvégezni.

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 (vagy tényellentétes) állapot összehasonlításán alapul. Az óvodázási 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 straté-

giát, 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 kontrollcsoport 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 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 képesek mérni egy-egy program hatását.²⁷

Az óvodáztatási programban a részvétel nem véletlenszerű volt, így a program értékelése *nem kísérleti elven nyugvó* hatásvizsgálatot igényel. Az ezzel járó módszertani problémák mellett e hatásvizsgálatnak a program információs háttérének fogyatékoságaival is meg kellett birkóznia.

Mielőtt rátérnénk az adatok és a mérési stratégia ismertetésére, érdemes elképzelni egy olyan helyzetet, amely ideális körülményeket biztosítana a program hatásának megbízható mérésére. A gondolat-kísérletben 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 három-, illetve négyéves 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 három-, illetve négyévesek hány százaléka jár óvodába. A program átlagos hatását a kezelt települések átlagának és a kontrolltelepülések átlagának összehasonlításával mérjük. A gondolat-kísérletben 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 három- és négyévesek óvodáztatási arányaiban 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 (például korábbi beiskolázás útján).

2009-ben Magyarország valamennyi településén elindították az óvodáztatási támogatási programot. Nem volt tehát olyan véletlenszerűen (vagy más 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

²⁷ A programok hatásvizsgálatának mérési problémáiról rövid verbális összefoglalót ad Kézdi [2011].

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 igénybevételéhez szükséges döntéseket. Ezek a települések *nem kísérleti 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 arányuk a kezelt településeken nagyobb, 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 ez utóbbi módszert alkalmazzuk, amelynek lényege, 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. 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 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 az óvodák férőhely-ellátottsága 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 kombinálтан (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 három-, négy- stb. évesek körében. Az alapvető probléma az, hogy ma Magyarországon nem tudható, hogy egy adott településen lakó három-, négy- stb. évesek közül hányan járnak óvodába.

Koréves településszintű népességadatok a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (az Állami Néesség-nyilvántartó Hivatal jogutódja) által gyűjtött továbbvezetett népességadatokból nyerhetők.²⁸ Ezek az adatok az adott év január elsején betöltött korév szerint mutatják a települések állandó népességét. A koréves óvodáztatási arányszám nevezője ez a népességszám. 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 Közoktatási Információs Iroda által gyűjtött egységes óvodai-iskolai adatbázis: a KIRSTAT.²⁹ A KIRSTAT megfigyelési egysége az óvoda, és sok változót tartalmaz ezen a szinten, többek között az óvodások számát korévenként. Az életkor definíciója eltér a korcsoportos népességadatok definíciójától (az adott évben bizonyos életkort betöltő gyermekek), ezért az adatok összekötésénél ezt megfelelő módon korrigáltuk (a népességadatokot 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 gyermekek 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* gyermekek 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 legyen kontrollcsoport), és hogy a többi körzet között legyen megfelelő heterogenitás a résztvevők arányában (hogy legyen elegendő különbség az alacsony, a

²⁸ A településsoros adatbázist a Központi Statisztikai Hivatal Népeességtudományi Kutatóintézetének munkatársai bocsátották rendelkezésünkre, akiknek – személy szerint elsősorban *Spéder Zsolt-nak* – ezúton is köszönetet mondunk.

²⁹ Az intézményszintű KIRSTAT-adatokat a Oktatási Államtitkárság statisztikai osztálya bocsátotta rendelkezésünkre. Ezért mindenképp *Könyvesi Tibornak* tartozunk köszönettel.

közepes és a magas intenzitású „kezelés” között). Emiatt az ingázás szempontjából többé-kevésbé zártnak tekinthető *lehető legkisebb* körzeteket próbáltuk meg beazonosítani.³⁰

A körzeteket az óvodások ingázási adatai alapján alakítottuk ki, a *Breadth-first search of connected components* nevű gráfelméleti algoritmus segítségével.³¹ Az óvodai ingázásokról saját adatfelvétel alapján rendelkezünk információval. Valamennyi község jegyzőjét megkérdeztük a településen 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 gyermekeik egy része más településekre járt óvodába, akkor azt kérdeztük meg, hogy melyek ezek a települések.³² Részletesebb információkat nem állt módunkban beszerezni, és az így kapott információk sem voltak teljes körűek.³³ A körzetek kialakításának algoritmus-a valamennyi olyan települést összevont, amelyek között valamelyik irányba volt legalább egy ingázó.³⁴

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 például *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 pedig 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 (idetartozik például Budapest és két megyeszékhely). Ezt az irreálisan nagy körzetet – és a többi, viszonylag nagy körzetet – a többihez hasonlóan kezeltük az elemzés során, de kizárásukkal is megbecsültünk minden hatást. Az eredmények nagyon hasonlóak voltak, akár bevontuk, akár kizártuk őket az elemzésből.

³⁰ 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.

³¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Breadth-first_search. A programozásban nyújtott segítségükért köszönetet mondunk *Dívós Péternek* és *Molnár Tímeának*.

³² Az adatgyűjtés során segítséget kaptunk a BM Civil Kapcsolatok osztályától. Ezért mindenképp *Csányi Klárának* tartozunk köszönettel.

³³ Körülbelül 200 település nem válaszolt adatkérésünkre, és további 70 valahány esetben az adatok alapján nem lakott óvodáskorú gyermek a településen. Ezeket a településeket, ha nem rendelkeztek óvodával, ahhoz a településhez rendeltük hozzá, amelyben a földrajzi távolság szerint legközelebbi óvoda volt. Az óvodával rendelkező, nem válaszoló településekről – egyéb információ híján – azt feltételeztük, hogy a településről mindenki a helyi óvodába jár.

³⁴ Az adatok előkészítéséért köszönetet mondunk *Molnár Tímeának* és *Tir Melindának*.

A programban való részvételről rendelkezésre álló adatokat településszinten kaptuk meg a Magyar Államkincstártól.³⁵ A félévenkénti folyósítási adatok minden egyes településre nézve tartalmazták a kifizetett pénzösszeget, valamint az újonnan beíratott gyermekek után a Gyvt. 20/C cikk 1. bekezdése *a* pontja alapján, illetve a korábban beíratott gyermekek után, a Gyvt. 20/C cikk 1. bekezdése *b* pontja alapján történt kifizetések számát. Az újonnan beíratottak számára a gyermekvédelmi törvény 20 ezer forintos, a többiek számára 10 ezer forintos támogatást írt 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 sorolták 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 gyermekeknek 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 száma összesen	Összes kifizetés (millió forint)
	„1a” ^a		„1b” ^b		
	20 ezer forint/fő	10 ezer forint/fő	10 ezer forint/fő		
2009. 1.	1389	8545	544	10 478	119
2009. 2.	3305	4210	7 814	15 329	186
2010. 1.	4095	2196	13 786	20 077	241
2010. 2.	4276	1511	15 197	20 984	253

^a A Gyvt. 20/C cikk 1. bekezdése *a* pontja az óvodáztatási támogatás „első alkalommal” való folyósítására vonatkozik és 20 ezer kifizetését írta elő. A valóságban ezzel szemben erre 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.

^b Gyvt. 20/C cikk 1. bekezdése *b* pontja.

Az adatok 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

³⁵ Köszönettel tartozunk ezért a Magyar Államkincstárnak, személy szerint pedig Kovátsné Puskás Ildikónak és Várhidiné Kelemen Juditnak.

nem igényeltek óvodáztatási támogatást újonnan beíratott gyermek után 2010-ben. Az „alacsony” kategóriába azok a körzetek kerültek, ahol a körzetben lakó 3–4 éves gyermekeknek több mint 0, de legfeljebb 5 százalékát tette ki 2010-ben azoknak a gyermekeknek az aránya, akik után mint újonnan beíratottak után támogatást igényeltek. 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 éves gyermekek számát is mutatja 2008-ra (a program bevezetését közvetlenül megelőző bázisévre).

8. táblázat

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

Óvodáztatási támogatás igénybevételi arány ^a	Óvodakörzetek száma	3–4 évesek száma 2008-ban
0 százalék	667	22 890
1,1–5 százalék	201	125 756
5,1–20 százalék	331	34 767
20 százalék fölött	221	9 257
Összesen	1420	192 670

^a 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 8. táblázat alapján a körzetek csaknem felében (47 százalékában) senki sem 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 (idetartozik 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 nyolc vagy annál kevesebb általános iskolai osztályt végzett. A forrás a KSH által a 2001. évi népszámlálás adatai alapján készített településsoros adatbázis, amely tartalmazza a gyermekek számát életkor és az anya iskolai végzettsége szerint. A másik változó az óvodai férőhelyellátottság. Ez a KIRSTAT óvodai szintű adataiban meglevő „óvodai 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 hatévesek 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 *kategoriókat* használtunk az elemzésben.

Aggregált becslések a program hatásáról

Először országos szintű becslést adunk a program valószínű hatásáról. Megvizsgáljuk a három-, illetve négyéves korosztály országos óvodáztatási arányait a program bevezetését megelőző bázisévben (2008-ban) és a program második évében (2010-ben), amikor a program már túljutott a bevezetés kezdeti nehézségein. Majd a két év közötti óvodáztatási arány különbségeket összevetjük a megelőző, 2006 és 2008 közötti időszakban 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 gyermekek számának növekedésében a 2008 és 2010 közötti időszakban az óvodáztatási támogatási programnak sikerülhetett elérnie. A 2006 és 2008 közötti 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 és 2010 között tapasztalt esetleges növekedés valóban a programnak köszönhető-e. Az eredményeket a 9. táblázat tartalmazza.

9. táblázat

Országos becslés az óvodáztatási program hatására beíratott gyermekek számáról

Életkor	Vizsgált időszak	Óvodáztatási százalékarány		Különbség (százalék)	Különbség (fő)
		bázisév	tárgyév		
Háromévesek	2006–2008	72,9	73,1	0,2	160
	2008–2010	73,1	74,2	1,1	1066
	<i>diff-in-diffs</i>	–	–	–	906
Négyévesek	2006–2008	92,6	92,5	–0,1	–87
	2008–2010	92,5	93,0	0,5	460
	<i>diff-in-diffs</i>	–	–	–	547
Három- és négyévesek együtt	2006–2008	–	–	–	73
	2008–2010	–	–	–	1526
	<i>diff-in-diffs</i>	–	–	–	1453

A 9. táblázatban az adott két periódus mindenkori báziséveinek abszolút létszámadataira vetítve, gyermekszámban 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. E szerint a háromévesek korcsoportjában nagyjából 900, a négyévesek korcsoportjában nagyjából 550 gyermek, 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-ben a program keretén belül összesen hány újonnan beiratkozott és a jogszabálynak megfelelően, 20 ezer forintnyi támogatásban részesült gyermek után igényeltek első alkalommal járó óvodáztatási támogatást – a pontos adat 8371 fő –, akkor megállapíthatjuk, hogy a program *keretében* újonnan beíratott 3–4 éves korú gyermekek többségét (öthatodát) az óvodáztatási támogatástól függetlenül, *amúgy is beíraták volna* a szülei három- vagy négyéves korában az óvodába. A gyermekek egyhatoda (1453/8371) azonban valószínűleg *az óvodáztatási támogatás hatására* került ebben a korai életkorban óvodába.

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 kontrollcsoporthoz) 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. Az összehasonlítás eredményét a 10. táblázat mutatja.

10. táblázat

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

Óvodáztatási támogatás igénybevételi arány ^a	Háromévesek			Négyévesek		
	2008	2010	különbség	2008	2010	különbség
0 százalék	77,2	79,4	2,2	93,1	94,7	1,6
0,1–5 százalék	72,6	73,2	0,6	93,1	92,3	–0,8
5,1–20 százalék	73,7	73,6	–0,1	90,5	93,2	2,7
20 százalék fölött	68,6	78,0	9,5	89,9	96,9	7,0

^a 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.

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

11. táblázat

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

Körzettípus ^a	A 0–8 osztály végzettségű anyák gyermekeinek részaránya (százalék)	Óvodakörzetek száma	3–4 évesek száma 2008-ban
Alsó kvintilis	0–28	284	103 663
2. kvintilis	28–37	284	39 146
3. kvintilis	37–46	284	21 467
4. kvintilis	47–57	283	16 876
Felső kvintilis	57–100	285	11 518
Összesen	–	1420	192 670

^a Besorolás a 0–8 osztályt végzett anyák százaléka alapján.

Az adatok forrása: 2001. évi népszámlálás.

intenzitású többi csoportot tekintjük viszonyítási alapnak.³⁶ Ez a körülmény további bizonyítékként szolgál amellet, hogy az óvodáztatási arány országos növekedésében az óvodáztatási program ösztönző hatása valóban szerepet játszhatott.

Egy független adatforrásra támaszkodva is megvizsgáljuk, hogy az óvodáztatási támogatási program hatásai milyen mértékben koncentrálnak 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 gyermekek együtt élő szülei azonosíthatók, és az adatfelvétel teljes körűsége miatt esetszámprobléma sincs, ezért kiszámolható egy megfelelő közelítő változó arra nézve, hogy az ország minden egyes településén – vagy bizonyos települések összességében (az óvodakörzetekben) – milyen arányban élhetnek a halmozottan hátrányos helyzetű óvodáskorú gyermekek. A szóban forgó közelítő változó a 2001. január elsején a körzet településein lakó 3–7 éves, anyjával együtt élő gyermekek közül azoknak az arányát méri, akiknek az anyja nyolc vagy annál kevesebb általános iskolai osztályt végzett.³⁷ Ennek az információnak az alapján az óvodakörzeteket öt, nagyjából azonos számú csoportra (kvintilisekre) osztottuk, és megvizsgáltuk, hogy a különböző kvintilisekben az óvodáztatási arány milyen mértékű változását tapasztalhattuk 2008 és 2010 között. Ha az óvodáztatási támogatási program hatással volt a 3–4 éves korúak beíratására, akkor arra számíthatunk, hogy inkább a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket nagyobb arányban

³⁶ A hatások értékelésekor érdemes figyelembe venni a 8. táblázat adatait is, amelyek 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.

³⁷ 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*.

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 gyermekek 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 nyolc osztálynál magasabb iskolai végzettsége – valamivel kevesebb mint 30 ezer 3–4 éves korú gyermek (a korcsoport mintegy 15 százaléka) él.

A 12. táblázat adatai igazolták a várakozásainkat: a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket 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 gyermekek 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 ^a	Háromévesek			Négyévesek		
	2008	2010	különbség	2008	2010	különbség
Alsó kvintilis	71,9	73,7	1,8	93,1	92,30	-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

^a Besorolás a 0–8 osztályt végzett anyák százaléka alapján.

Az adatok forrása: 2001. évi népszámlálás.

A program hatásának regressziós elemzése

A pontosabb mérés érdekében a program hatását körzetszintű panelregressziókban is megbecsültük. A paneladatbázist 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 súlyoztunk a 3–4 évesek számával. Az eredményváltozók a három-, illetve

négyévesek óvodáztatási arányainak standardizált mérőszámai, a program hatását három magyarázó változóval mértük, és a regressziókban kontrolláltuk a *körzet* és az *év* fix hatásokat.

Az eredményváltozók alapja a három-, illetve négyévesek körzetszintű óvodáztatási arányai voltak, amelyeket a *körzeti óvodákba járó* három-, illetve négyévesek számának és a *körzetben lakó* három-, illetve négyévesek számának hányadosaiként kaptunk meg. Amint arról adataink bemutatásakor részletesen beszámoltunk, az óvodakörzetek lehatárolása tökéletlen becsléseken alapult, aminek következtében a körzetek teljesen nem, csak viszonylag tekinthetők zártak. Emiatt számos körzet esetében előfordulhatott, hogy 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 arányokat tükröző 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 óvodázási 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 százalékos, alacsony (0–5 százalék), közepes (5,1–20 százalék), illetve magas (20 százalék feletti) részvételi arányú csoportra – osztottuk.

A program hatását a részvételi arányok alapján képzett kategóriák szerinti dichotóm magyarázó változókkal mértük. A kihagyott kategória a 0 százalékos részvételi arányú kontrollcsoport, a T_1 , T_2 , illetve T_3 változók az alacsony, közepes, illetve magas részvételi arányú körzeteket jelölő kétértékű változók. T_1 , T_2 és T_3 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 ($t = 2001, \dots, 2010$), r_{2010} -zel pedig a 2010-ben mért részvételi arányokat, T_1 , T_2 , T_3 definíciója képletben a következő:

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

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

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

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 háttással 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 alapregresszió 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 ($t = 2001, \dots, 2010$), az y_{kt} a függő változót, a három-, illetve a négyévesek 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 között és időben változó komponensét. $T1$, $T2$ és $T3$ a program intenzitását mérő dichotóm változók, 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: ha \bar{y}_t^i -vel jelöljük az i -edik óvodakörzet-típus ($i = 0, 1, 2, 3$) τ periódusbeli ($\tau: t_0 = 2001\text{--}2008, t_1 = 2009\text{--}2010$) 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 paraméterek e különbségek különbségeit mérik: $\beta_i = \Delta^i - \Delta^0$. 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 tízéves átlagával súlyoztuk, és a körzetekre klaszterezett standard hibákat becslünk, amelyek bármilyen heteroszkedaszticitás és autokorreláció mellett konzisztensek.

13. táblázat

Az óvodázási támogatás hatása panelregressziókban
(függő változó: standardizált óvodáztatási arány)

	Háromévesek	Négyévesek
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)
Körzetszintű fix hatások	igen	igen
Évben mért időbeli fix hatások	igen	igen
Megfigyelések száma	13 451	13 449
Körzetek száma	1 372	1 372
Belső R^2	0,01	0,01

Zárójelekben klaszterezett standard hibák.

*** 1 százalékos, ** 5 százalékos szinten szignifikáns.

Az eredmények egyértelműek és hasonlóak a három- és négyévesek 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 programrészvételi kategóriában enyhe növekedést, a magas részvételi arányú körzetekben pedig jelentős – a kontrollkörzetekénél 0,30–0,55 szórás egységgel nagyobb – óvodáztatási arányváltozásokat tapasztaltunk. Mindez az óvodáztatási támogatási program valódi oksági hatásának jelenlétére utal.

A program hatása az óvodai férőhelyek függvényében

A második részben több ízben is utaltunk a FKT programok egy gyakori problémájára: a kínálati korlátok kezelésére. Az óvodáztatási támogatási program keresletöztönző program, amelytől valódi hatásokat kevésbé várhatunk akkor, ha a kínálat (az óvodai férőhelyek száma) nagyon korlátozott. Erős hatásokra pedig éppen ellenkező esetben – komolyabb férőhelybőség esetén – számíthatunk. Mivel az óvodakörzetek 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 férőhelyadatát összeadtuk és elosztottunk 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 férőhelyadatok pontatlanságai és a körzetdefiníció tökéletlenségei miatt ezt a mutatót is komoly mérési hibák jellemzik. A nyers férőhelymutató használatától ezért eltekintettünk, és helyette egy kevésbé zajos mutatót: a körzetek férőhely-ellátottság szerinti kategorizált értékeit (kvintiliseit) használtuk.

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 programrészvételi kategória mindegyikében öt férőhely-ellátottsági kategóriát vizsgáltunk. A kombinált kategóriákba sorolás eredményét a 14. táblázat mutatja.

14. táblázat

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

Óvodáztatási támogatás igénybevételei arány ^a	Óvodai férőhely-ellátottsági kategóriák ^b					Összesen
	alsó kvintilis	2. kvintilis	3. kvintilis	4. kvintilis	felső kvintilis	
	Körzetek száma					
0 százalék	116	114	106	140	179	655
0,1–20 százalék	107	122	139	104	60	532
20 százalék felett	52	52	36	38	43	221
Összesen	275	288	281	282	282	1 408
	3–4 éves népesség száma (fő)					
0 százalék	4 750	5 292	5 271	5 136	2 871	23 321
0,1–20 százalék	14 946	32 424	97 809	11 582	1 821	158 581
20 százalék felett	2 937	3 102	1 672	1 219	750	9 679
Összesen	22 633	40 817	104 752	17 937	5 442	191 581

^a 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.

^b Körzeti férőhelyek száma/körzetben lakó 3–6 évesek száma szerinti.

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 dichotóm változókat kombináltuk a férőhely-ellátottsági kategóriákat megkülönböztető dichotóm változókkal. A T12

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

A β_j paraméterek mérik a program hatását a j -edik férőhely-ellátottsági kategóriába tartozó alacsony/közepes részvételi arányú körzetekben. A β_1 például azt méri, hogy a leginkább férőhelyhiánnyal 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 (0 részvételi arányú) kontrollkörzetekben. Hasonlóképpen, β_5 azt méri, hogy a leginkább férőhelybőséggel jellemezhető alacsony/közepes programrészvételi arányú körzetekben mekkora volt a két periódus közti különbség a kontrollkörzetekben 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 alapregressziókhoz hasonlóan az eseteket a 3–4 évesek körzeten belüli számának tízéves átlagával súlyoztuk, és a körzetekre klaszterezett standard hibákat becsültünk, amelyek bármilyen heteroszkedaszticitás és autokorreláció mellett konzisztensek.

Az eredmények ismét hasonlóak a három-, illetve négyévesek esetében. Az alacsony/közepes programrészvételi arányú körzetekben a becsült 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 becsült hatás, 0,75–1,56 szórásegységnyi.

Az eredmények egyrészt igazolják várakozásainkat, másrészt pedig fontos új összefüggésekre hívják fel a figyelmünket. Az a tény, hogy egy keresletösztönző program leginkább akkor képes produkálni a legnagyobb hatást, ha nincsenek kínálati korlátok, nem meglepő. Az viszont meglepő eredmény, hogy a magas programrészvételi arányú körzetekben – ahol a 3–4 évesek körében magas lehet az igényjogsultak aránya – még férőhelyhiány esetén is növekedett az óvodába járó gyermekek

15. táblázat

Az óvodáztatási támogatási program hatása az óvodai férőhely-ellátottság függvényében (interakciós regressziós becslések, függő változó: standardizált óvodáztatási arány)

		Háromévesek	Négyévesek
$T12 \times$ férőhely-ellátottság, 1. kvintilis	férőhelyhiány	0,285*** (0,085)	0,090 (0,082)
$T12 \times$ férőhely-ellátottság, 2. kvintilis		0,020 (0,068)	-0,200** (0,083)
$T12 \times$ férőhely-ellátottság, 3. kvintilis		-0,244*** (0,083)	-0,382*** (0,075)
$T12 \times$ férőhely-ellátottság, 4. kvintilis		-0,193 (0,154)	-0,511 (0,234)*
$T12 \times$ férőhely-ellátottság, 5. kvintilis	férőhelybőség	0,047 (0,265)	-0,102 (0,221)
$T3 \times$ férőhely-ellátottság, 1. kvintilis	férőhelyhiány	0,428*** (0,119)	0,279 (0,144)
$T3 \times$ férőhely-ellátottság, 2. kvintilis		0,585*** (0,173)	0,361*** (0,128)
$T3 \times$ férőhely-ellátottság, 3. kvintilis		0,484** (0,186)	0,205 (0,259)
$T3 \times$ férőhely-ellátottság, 4. kvintilis		0,228 (0,189)	0,078 (0,186)
$T3 \times$ férőhely-ellátottság, 5. kvintilis	férőhelybőség	1,556*** (0,440)	0,746*** (0,287)
Körzetszintű fix hatások		igen	igen
Évben mért időbeli fix hatások		igen	igen
Megfigyelések száma		13 451	13 449
Körzetek száma		1372	1372
Belső R^2		0,02	0,01

Zárójelekben klaszterezett standard hibák.

*** 1 százalékos, ** 5 százalékos és * 10 százalékos szinten szignifikáns.

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 ellenállni ennek a nyomásnak, a *zsúfoltság* növelése árán – minden bizonnyal az óvodai szolgáltatások *minőségének rontása* révén – is teljesítik ezeket az igényeket. Ez a körülmény ismételten az óvodaépítés és férőhelybővítés 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 működését 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 a következőket 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 hároméves korú gyermekeinek több mint kétharmada, négyéves korú gyermekeinek csaknem fele nem jár óvodába. A nyolc osztályt végzett anyák gyermekeinél ezek az arányok valamivel jobbák, de még mindig riasztóan magasak: a hároméves gyermekek több mint egyharmada, a négyéves gyermekek 15 százaléka nem jár óvodába. Mindezekből következik: a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek iskolai kudarcai hatékonyan csökkenthetők azzal, ha növeljük 3–4 éves kori óvodai részvételüket.

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 hároméves korukban írassák be az óvodába gyermekeiket.

Az óvodáztatási támogatás program jogi-szabályozási részleteivel, illetve feltételekhez kötött készpénz-támogatási programkénti működési elvével kapcsolatban a következőket hangsúlyoztuk. Alapvetően helyes a program *célja* (a hátrányos helyzetű gyermekek minél nagyobb mértékű korai óvodáztatása) és a program *keresletösztönző* irányultsága. Az *ösztönzőrendszer* finomra hangolása azonban a következők miatt nem megfelelő.

A korai beíratás céljának a feltételhez kötött készpénz-támogatási forma megfelelő ugyan, de a beíratáshoz kötött készpénz-kifizetések többhavi késleltetése, illetve a bizonyítottan jól ösztönző készpénz-támogatási forma eseti felváltása bizonytalan

hatású természetbeni juttatással, kontraproduktív hatású lehet. A rendszeres óvodába járás ösztönzése a beíratást követő óvodai félévekben, megfelelő 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. A program nem fordított figyelmet a gyermeki emberitőke-beruházások elősegítésére hivatott FKT programoktól megkövetelhető 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 szükségesnél jóval gyengébb hatást várhatunk el.

A *programmegvalósítás* teljesen decentralizált formája megfelel ugyan a szülői részvételt és a nevelési elemeket nélkülöző szerkezetnek, egy modern programváltozatnak azonban nem. A szülő aktív szerepére nagy hangsúlyt helyező programváltozatban 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. Aból, hogy az ország talán legértékesebb erőforrásának, a kisgyermek „állományának” a nyilvántartása sok szempontból nem megfelelő Magyarországon. Sem helyi, sem országos szinten nem létezik semmilyen nyilvántartás az öt éven aluli óvodáskorú gyermekekről. Nem áll rendelkezésre az óvodák fizikai állapotának és költségvetési helyzetének részleteire kiterjedő egységes regiszter. Az óvodaszintű oktatási adatok rendszerében (KIRSTAT) nem lehet kezelni az óvodáskorú gyermekek településközi ingázását. A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek regisztrációja a törvényi szabályozás anomáliái miatt rosszul megoldott. A halmozottan hátrányos helyzetű óvodások körében nem lehet életkor szerint megkülönböztetni a gyermekeket.

Mindezen okoknál fogva csak közelítések, pótmegoldások kerülőúttal lehet elvégezni az óvodáztatási támogatási program értékeléséhez szükséges empirikus vizsgálatokat.

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 hátterének fogyatékoságai miatt is számos közelítő megoldás alkalmazását igényelte. 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 gyermekek számának hányadosait). A körzetszintű óvodáztatási arány adatok pontatlanságai miatt a nyers arányok helyett az országos átlagra standardizált óvodáztatási arányokat használtuk. A körzetszinten mért óvodai férőhelymutató

(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 a Magyar Államkincstár adatával, amely szerint 2010-ben körülbelül 8400 újonnan beíratott gyermek után fizettek ki óvodáztatási támogatást, azt mondhatjuk, hogy a program keretében újonnan beíratott gyermekek mintegy hatoda a program *hatására* került ebben a korai életkorban óvodába. A támogatott gyermekek 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 gyermekek aránya.

A pontosabb mérés érdekében a program hatását körzetszintű panelregressziókban is megbecsültük. A paneladatbázist 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 tudtunk kimutatni. Amíg a 0 százalékos részvételi arányú kontrollkörzetekben tapasztalt változásokhoz képest az alacsony részvételi arányú körzetekben az óvodáztatási arányok csökkenését látjuk, addig a közepes programrészvételi 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 férőhelyproblémák 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 programrészvételi arányú körzetekben még férőhelyhiány esetén is növekedett az óvodába járó gyermekek aránya, jollehet 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 ismételtlen az óvodaépítés és férőhelybővítés 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 hároméves korra szállította le, amivel a beíratásokat ösztönző óvodáztatási támogatási program okafogyottá vált. Változatlanok azonban az 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 gyermekek 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 szakértelemmel,³⁸ gondos odafigyeléssel jelentősen csökkenthetők. Ezen a téren különösen nagy lehetőségek vannak.

Hivatkozások

- AUTONÓMIA ALAPÍTVÁNY [2010]: A 2009. január 1-jétől bevezetett óvodáztatási támogatás hatásvizsgálata. Megjelent: *Ferge Zsuzsa–Darvas Ágnes* (szerk.): Gyerekesélyek Magyarországon. „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága, Budapest. 183–197. o.
- BERLINSKI, S.–GALIANI, S.–MANACORDA, M. [2008]: Giving Children a Better Start: Pre-school Attendance and School-Age Profiles. *Journal of Public Economics*, Vol. 92. No. 5–6. 1416–1440. o.
- BERLINSKI, S.–GALIANI, S.–GERTLER, P. [2009]: The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance. *Journal of Public Economics*, Vol. 93. No. 1–2. 219–234. o.
- 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*, No. 92. 73–89. o.

³⁸ Lásd ehhez Méhes Vera óvodai kísérletét (*Méhes* [2009] 250–252. o.), valamint Susan B. Neuman és Kathy Roskos kutatási eredményeit (*Neuman–Roskos* [1990], [1993], [1997]).

- BROOKS-GUNN, J. [2003]: Do You Believe in Magic? What We Can Expect from Early Childhood Intervention Programs. *Social Policy Report*, Vol 17. 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. 139–168. o.
- 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. Brookes Publishing, Baltimore.
- HAVAS GÁBOR [2004]: Halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek és az óvoda. *Iskolakultúra*, 4. sz. 3–16. <http://epa.oszk.hu/00000/00011/00081/pdf/tan2004-4.pdf>.
- HAVAS GÁBOR [2008]: Esélyegyenlőség, deszegregáció. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János–Varga Júlia* (szerk.): Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. Ecostat, Budapest, 121–138. o.
- HECKMAN, J. J. [2006a]: Catch'em Young. *Wall Street Journal*, január 10. <http://online.wsj.com/article/SB113686119611542381.html>.
- HECKMAN, J. J. [2006b]: Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy. Committee for Economic Development, The Pew Charitable Trusts, New York, http://jenni.uchicago.edu/Australia/invest-disadv_2005-12-22_247pm_awb.pdf.
- HERCZOG MÁRIA [2008]: A kora gyermekkori fejlődés elősegítése. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János–Varga Júlia* (szerk.): Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. Ecostat, Budapest 33–52. o.
- JÓZSA KRISZTIÁN [2004]: Az első osztályos tanulók elemi alapkészségeinek fejlettsége. Egy longitudinális kutatás első mérési pontja. *Iskolakultúra*, 11. sz.
- KERTESI GÁBOR–KÉZDI GÁBOR [2012]: A roma és nem roma tanulók teszteredményei közti különbségekről és e különbségek okairól. *Közgazdasági Szemle*, 59. évf. 7–8. sz.
- KÉZDI GÁBOR [2011]: A programok hatásvizsgálatának módszertana. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdí Gábor* (szerk.): Munkaerő-piaci tükör, 2011. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.
- LEE, V.–BURKAM, D. [2002]: Inequality at the Starting Gate. Social Background Differences in Achievement as Children Begin School. Economic Policy Institute, Washington, DC.
- LÓRIK JÓZSEF [1999]: A gyermeki szókincs vizsgálata. Megjelent: *Földes Tamás* (szerk.): Diagnosztizálás, értékelés, minőségbiztosítás. „Fogjuk a kezéd” Egyesület, 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. No. 4. 495–513. o.
- NEUMAN, S. B. [2006]: The Knowledge Gap. Megjelent: *Dickinson, D. K.–Neuman, S. B.* (szerk.): *Handbook of Early Literacy Research*. Vol 2. 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. sz. 102–106. o.
- ROLNICK, A.–GRUNEWALD, R. [2003]: Early Childhood Development: Economic Development with High Public Return. *The Region*, december, <http://datacenter.spps.org/uploads/ABC-Part2.pdf>.
- SÉNÉCHAL, M.–LEFEVRE, J.-A. [2001]: Storybook Reading and Parent Teaching: Links to Language and Literacy Levelment. *New Directions for Child and Adolescent Development*, 92. 39–52. o.
- 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. ősz.
- 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. 235–243. o.
- ZÖLD KÖNYV [2008]: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. Szerk.: Fazekas Károly–Köllő János–Varga Júlia. Ecostat*, Budapest. <http://mek.oszk.hu/08200/08222/08222.pdf>.