Zöld könyv

A MAGYAR KÖZOKTATÁS MEGÚJÍTÁSÁÉRT

2008

Zöld könyv

A MAGYAR KÖZOKTATÁS MEGÚJÍTÁSÁÉRT
2008

OKTATÁS ÉS GYERMEKESÉLY KEREKASZTAL

MAGYARORSZÁG HOLNAP

Szerkesztette Fazekas Károly
Köllő János
Varga Júlia

ECOSTAT ▪ Budapest ▪ 2008

A kötet tanulmányait az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal megvitatta, és azokat többségi szavazással elfogadta.

Szerkesztette
Fazekas Károly ▪ Köllő János ▪ Varga Júlia

Írta
Csapó Benő ▪ Csépe Valéria ▪ Fazekas Károly ▪ Havas Gábor ▪ Herczog Mária ▪ Kárpáti Andrea ▪ Kertesi Gábor ▪ Köllő János ▪ Lannert Judit ▪ Liskó Ilona ▪ Nagy József ▪ Varga Júlia

© Miniszterelnöki Hivatal, Budapest

Tartalom

BEVEZETŐ [FAZEKAS KÁROLY–KÖLLŐ JÁNOS–VARGA JÚLIA] 7

I. A KÖZOKTATÁS MEGÚJÍTÁSA

1 A kora gyermekkori fejlődés elősegítése [HERCZOG MÁRIA] 33
2 Az alsó tagozatos oktatás megújítása [NAGY JÓZSEF] 53
3 A közoktatás második szakasza és az érettségi vizsga [CSAPÓ BENŐ] 71
4 Szakképzés és lemorzsolódás [LISKÓ ILONA] 95
5 Esélyegyenlőség, deszegregáció [HAVAS GÁBOR] 121
6 A különleges oktatást, nevelést és rehabilitációs célú fejlesztést igénylő (SNI) gyermekek ellátásának gyakorlata és a szükséges teendők [CSÉPE VALÉRIA] 139
7 A közoktatási intézmények teljesítményének mérése-értékelése, az iskolák elszámoltathatósága [KERTESI GÁBOR] 167

II. A MEGÚJÍTÁS KÜLSŐ ELŐFELTÉTELEI

8 Tanárképzés, továbbképzés [KÁRPÁTI ANDREA] 193
9 A tanulás és tanítás tudományos megalapozása [CSAPÓ BENŐ] 217
10 Az iskolaügy intézményrendszere, finanszírozása [VARGA JÚLIA] 235
11 Foglalkoztatáspolitikai eszközök az oktatási reformok sikerének előmozdítására [KÖLLŐ JÁNOS] 259
12 A demográfiai folyamatok hatása a közoktatás költségvetésére [LANNERT JUDIT] 275

TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE 293

Bevezető

[Fazekas Károly ▪ Köllő János ▪ Varga Júlia]

▪ AZ OKTATÁS MEGÚJÍTÁSA – MAGYARORSZÁG JÖVŐJE A TÉT!

Magyarország a tanulás világában egyre jobban lemarad versenytársaitól. Az elmúlt évek számos reformja ellenére a tudásbeli szakadék, amely a világ legfejlettebb részeitől elválaszt bennünket, nem szűkült, hanem szélesedett. Hazai és nemzetközi vizsgálatok egyértelműen bizonyítják, hogy nemcsak az átlagos magyar állampolgár, hanem a fiatal felnőttek és az iskolába járó fiatalok tudásával is súlyos gondok vannak.

Merre tart a világ, és merre haladunk mi?

A felnőttek írásbeliségének 1994–1998. évi — 21 országra kiterjedő — nemzetközi vizsgálata[1] szerint a 16–32 éves (ma 40 évesnél fiatalabb), már nem tanuló magyar népesség 70 százalékának szövegértése nagyon gyengének bizonyult — egyes vagy kettes volt egy ötfokozatú skálán —, miközben ez az arány a minta egészében csak 50 százalék, Nyugat-Európában pedig 45 százalék volt. Az egyszerű dokumentumok megértésében a magyarok 60 százaléka teljesített gyengén, míg a nemzetközi mezőnyben ez az arány csak 49 százalék, Nyugat-Európában pedig 42 százalék volt. Az egyszerű számolási feladatok megoldásában hagyományosan jobban állunk, de a gyengén teljesítők aránya itt is elérte a mintaátlagot — mindkét adat pontosan 47 százalék volt —, és magasabb volt a nyugat-európainál (40 százalék). Iskolás fiataljaink tudásával is komoly gondok vannak. A 40 országra és azon belül 29 fejlett ipari OECD-országra kiterjedő, 2003. évi PISA-vizsgálatban[2] a 15 éves magyar fiatalok mind a matematikai, mind a szövegértési készségek tekintetében igen rosszul szerepeltek: az OECD-országok rangsorában a 19–20. helyre szorultak. A rendkívül gyenge teljesítményű — hármas készségszint alatt teljesítő — tanulók aránya mindkét kompetenciaterületen elérte a 47 százalékot, ami 5 százalékkal magasabb az OECD-országok átlagánál. A magyar fiatalok ötöde-negyede nem tanul meg olyan szinten írni és olvasni, amilyenre későbbi tanulmányaiban és a munkájában szüksége lenne.

[1] IALS: a felnőtttek írásbeliségének nemzetközi vizsgálata *(International Adult Literacy Survey)*.
[2] PISA: a tanulói teljesítmények nemzetközi értékelésének programja *(Programme for International Students Assessment)*.

Néhány területen valódi visszaesés tapasztalható, másutt lemaradásunk növekedését versenytársaink gyorsabb haladása okozza. Pozícióink látványosan romlottak a matematika és a természettudomány terén. Húsz évvel ezelőtt nyolcadikos gyermekeink, természettudományos ismereteiket tekintve — az 1983–1984. évi SISS-felvétel[3] tanúsága szerint —, a nemzetközi mezőny első helyén álltak. Olyan országokat utasítottunk magunk mögé, mint a napjaink élvonalát képviselő Finnország, Japán, Dél-Korea és Szingapúr. Az ezredforduló utáni években tanulóink tudása már csak a középmezőnybe kerüléshez — a 2003. évi TIMSS-vizsgálat[4] adatai szerint csak a 7. helyhez, a 2003. évi PISA-vizsgálat adatai szerint pedig csak a 11. helyhez — volt elegendő. Ma már nincs alapja annak a vélekedésnek sem, hogy az átlag ugyan gyenge, de van egy szűkebb, jól teljesítő, nemzetközi szinten is versenyképes tanulói elitünk. A felmérések azt mutatják, hogy ha tanulóink legjobb 5–10 százalékát hasonlítjuk össze más országok legjobbjaival, a helyzetünk ott sem jobb. A felnőttek írásbeliségfelvételében, a fiatal felnőttek körében a tipikus (medián) magyar teszteredmény és a legjobbak teljesítménye (a legjobb 20 és legjobb 10 százalék pontszáma) rendre ugyanolyan százalékos mértékben maradt el a megfelelő nemzetközi értékektől. Ugyanezt mutatják a 2003. évi PISA-vizsgálat eredményei: akár szövegértésről, akár matematikai, akár természettudományos ismeretekről van szó, legjobban teljesítő — a legjobb 10-20 százalékba tartozó — fiataljaink ugyanolyan mértékben vannak lemaradva más országok legjobbjaitól, mint amennyire az átlagos magyar fiatal van lemaradva a nemzetközi átlagtól.

A magyar közoktatásban — különösen az általános iskolában és a szakiskolában — megszerzett tudás a mindennapi életben kevéssé hasznosítható, nem elégséges a szolgáltatószektorban és a modern gyáriparban végzendő munkához. A kutatási eredmények azt mutatják, hogy a nyolc általánost vagy szakiskolát végzettek sokkal kisebb eséllyel kerülnek be az írást-olvasást, illetve az ezekre épülő jártasságokat igénylő munkahelyekre — legyen szó ipari, kereskedelmi vagy szolgáltatói állásokról —, mint az azonos számú iskolai osztályt végzett nyugat-európai társaik. A magyar vállalatok már néhány írás-olvasási feladat előfordulása esetén is érettségizett vagy diplomás munkaerőt keresnek, ami nagyon beszűkíti az érettségivel nem rendelkezők álláskilátásait, és alacsonyan tartja a béreiket. A legfeljebb nyolc osztályt végzettek példátlan mértékben kiszorultak a munkaerőpiacról: foglalkoztatási arányuk nem éri el a 40 százalékot, 20 százalékponttal alacsonyabb a nyugat-európainál. Helyüket nem kis részben szakmunkás végzettségűek foglalták el, alacsony bérszinten. A szakmunkásoklevél elértéktelenedett: a 3-4 évi tanulással elért kereseti előny ma már kevesebb mint 10 százalék az iparban, és eltűnt a kereskedelemben és a többi szolgáltatásban, miközben az érettségizettek bérelőnye több mint 40 százalék. Mindez világosan jelzi, hogy a szakképzés nem ruházza fel a tanu-

[3] SISS: *Services for International Students and Scholars.*

[4] TIMSS: a matematikai és természettudományi tanulmányok nemzetközi vizsgálata *(Trends in International Mathematics and Science Study).*

lókat a felnőttkori tanuláshoz és a sikeres alkalmazkodáshoz elengedhetetlen általános készségekkel. Itt azonban nem csak a szakoktatás problémájáról van szó: az általános iskolából kikerülők egy részének tudása olyan gyenge, alapvető készségeik és képességeik olyan fejletlenek, hogy arra még gyakorlatias szakmunkásképzést sem lehet építeni. (A felnőttek írásbeliségfelvételének szövegértési tesztjén az érettségivel nem rendelkező fiatal felnőttek 85 százaléka legfeljebb az elégséges szintet érte el.)

Az átlagos teljesítmény romlása és a leggyengébbek hatalmas lemaradása miatt azzal a veszéllyel nézünk szembe, hogy gyermekeink nem lesznek képesek helytállni a mindenkit érintő nemzetközi versenyben. Kérdés, hogy lehetséges-e úgy megváltoztatni egy ország oktatási rendszerét, hogy az a fejlődés motorjává váljon. Az utóbbi évtizedekben a kérdés eldőlt, számos ország példája mutatja, hogy a válasz egyértelmű igen.

A tanulás terén élen járó skandináv országok az élet számos területén kivívták a világ csodálatát. A gazdasági versenyképességi rangsor vezető helyein állnak, az életminőség számos mutatójában a világ legjobbjai közé tartoznak — legyen szó a magas várható élettartamról, a környezet megóvására tett erőfeszítésekről vagy akár a korrupció, a bűnözés alacsony szintjéről. Ezek az országok nem a semmiből jöttek, jó feltételekkel indultak, de alig egy nemzedék alatt a középmezőnyből az élvonalba törtek. Ma már látjuk, hogy ennek a látványos fejlődésnek a hátterében a kitűnő színvonalú közoktatás és az élet minden területét átható tanulás áll. Mindezt meggyőzően bizonyítják a nemzetközi tudásszintvizsgálatokban elért eredmények. Ugyanezek a felmérések egy másik országcsoportot is az érdeklődés középpontjába állítottak. A délkelet-ázsiai „kis tigrisek" nagyon mélyről indulva, egyetlen generáció alatt jutottak a modern világ élvonalába. A két térség országai, kultúrájukat, politikai berendezkedésüket tekintve, nagyon különböznek egymástól, viszonyuk a tudáshoz, a tanuláshoz azonban nagyon hasonló: látványos fejlődésük motorja oktatási rendszereik gyökeres megújulása volt. Az Egyesült Államokban a hatvanas években a szputnyiksokk adta meg az első lökést az iskolarendszer megújításának. A nemzetközi felmérésekben elért rendkívül gyenge amerikai eredmények és az ázsiai versenytársak látványos felemelkedése további ösztönzést adtak a reformoknak. Egy olyan országban, amelynek tudásutánpótlását évszázadokon keresztül a bevándorlás biztosította, közel ötven év tudatos és koncentrált erőfeszítése kellett ahhoz, hogy az eredmények megmutatkozzanak: az amerikai gyermekek a hetvenes évek utolsó helyeiről mára feljöttek a nemzetközi középmezőnybe. A hozzánk kulturálisan, az iskolarendszer fejlődését és jelenkori problémáit tekintve közelebb álló Németországnak is szembe kellett néznie a negatív tendenciák következményeivel: az iskolarendszer megmerevedett, nem ment keresztül a modern kor által megkövetelt szerkezeti és tartalmi változásokon. A nemzetközi felmérések eredményeinek megismerését követő „PISA-sokk" a széles közvéleményt is meggyőzte a változások szükségességéről. Az anyagi és a szellemi erőforrások példátlan koncentrációjával nagy léptékű fejlesztőprogramok indultak el az ezredfordulót követő években.

Magyarország oktatási rendszere hosszú időn keresztül viszonylag jól teljesített, egyes korszakokban és egyes területeken nemzetközi mércével mérve is kiemelkedő eredményeket mutatott fel. Az egyetlen tankönyvre épülő, lényegében változatlan, évtizedek tanítási tapasztalatain keresztül csiszolódó rendszer a maga korlátai között megbízhatóan működött. A folyamatos romlást, a lassú leszakadást nem jelezték látványos megrázkódtatások. Mára azonban a problémák olyan tömege halmozódott fel, amelyekkel feltétlenül foglalkozni kell. A mai feszültségek többsége a rendszerváltozás előtti időszakig nyúlik viszsza. Az előző politikai rendszerben nem váltak nyilvánvalóvá az oktatásból alacsony tudásszinttel kikerülő, bonyolultabb tevékenységek elsajátítására képtelen fiatalok gondjai. Ennek következményeit ma is érezzük az alacsony magyar foglalkoztatási arányokon.

Az oktatási rendszer átalakulása hirtelen, a szerves fejlődés előnyeit nélkülözve ment végbe. Sok gyermek kiszorult az óvodai nevelésből; az iskolák között a tanulók szociális hátterét tekintve szélsőséges különbségek alakultak ki; az oktatásirányítás mindmáig képtelen volt hatásosan fellépni az iskolai szegregáció ellen; a középfokú továbbtanulási arányok növekedése következtében pedig számottevően megváltozott a középiskolák társadalmi összetétele. Ezekkel a jelentős változásokkal nem tartottak lépést a tantervek, illetve tanítási módszerek. Miközben a tantervfejlesztés a világban önálló tudományággá vált, nálunk a decentralizáció ilyen irányú felkészültséggel nem rendelkező pedagógusok tömegeit ösztönözte, kényszerítette helyi tantervek írására. Kipróbálatlan tankönyvek sokasága árasztotta el az iskolákat, és semmi sem garantálja, hogy ezek helyi kombinációjából egységes tudás álljon össze. Ez a helyzet a tanulókat megértés nélküli memorizálásra készteti. Nehezen megszerzett tudásuk elemekre bomlik, alkalmazhatatlan, és gyorsan felejtődik.

A megvalósult tantervek — ahogy végül az iskolában összerendeződnek a tanulnivalók —, a tankönyvek, a tanítási módszerek ma Magyarországon évtizedekkel elmaradnak a lehetőségektől, és nincs a rendszerben olyan mechanizmus, amely ezen a helyzeten változtatna. A tanítás minőségéről nem állnak rendelkezésre hasznavehető adatok, megfosztva a szülőket és az iskolafenntartókat a hatékony ellenőrzés lehetőségétől. Nem működnek azok a csatornák, amelyeken az új tudás beáramolhatna az oktatási rendszerbe: kevés az olyan tudományos kutatás, amely az eredendően új tudás létrehozásának eszköze lehetne, és elmaradott a tanárképzés-továbbképzés, amely a személyes tudás megsokszorozását szolgálhatná. Magyarországon a tanárképzésre a mennyiségi túlképzés és a minőségi alulképzés jellemző.

Lemaradásunk a nyelvtudás tekintetében sem csökkent. Míg a nyugati országokban az utca embere is többnyelvű, nálunk a kulcsszerepet játszó értelmiségi — például tanári — pályákon sem természetes a legalább az idegen nyelvű írott szövegek megértéséhez szükséges nyelvtudás. Miközben az elmúlt másfél évtizedben milliárdok folytak el a tanárok továbbképzésére, nyelvtudás hiányában a tanárok ma sem férnek hozzá a világhálón óriási tömegben rendelkezésre álló forrásokhoz. Nem haladtunk megfelelő ütemben a tanárok

informatikai hozzáértésének fejlesztésével sem. A drága beruházások, fejlesztések kihasználatlanok maradnak, ha a tanárok félelemmel közelednek ahhoz a technológiához, amely tanítványaik életének szerves részévé vált.

A szakoktatás továbbra is a napi igényeknek megfelelő szűk ismeretek átadását tekinti legfontosabb céljának. A tömeges középiskolai lemorzsolódás megelőzésére és következményeinek felszámolására még kezdeti lépések sem történtek.

Az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal (OKA) tagjait az a meggyőződés vezette, hogy az iskolarendszer nem újulhat meg egymástól elszigetelt reformkezdeményezések révén, hogy az oktatás nemzeti ügy, amelynek fejlesztését ki kell vonni a napi politika erőteréből, és hogy halaszthatatlan feladat az új folyamatok elindítása. Újra kell értelmezni az iskola küldetését, a tudás létrehozásában betöltött feladatát, kiemelkedő szerepet juttatva a mindennapokban használható tudás és az alkalmazkodóképesség fejlesztésének.

■ AZ OKTATÁS ÉS GYERMEKESÉLY KEREKASZTAL (OKA) LÉTREHÍVÁSA ÉS TEVÉKENYSÉGE

2006 novemberében az Államreform Bizottság (ÁRB)[5] felkérésére Csapó Benő, Fazekas Károly, Kertesi Gábor, Köllő János és Varga Júlia tanulmányt készítettek a rendkívül alacsony magyarországi foglalkoztatottság és a közoktatás teljesítménye közötti összefüggésekről. A tanulmány szerzői megállapították, hogy a foglalkoztatási szint jelentős növelése nem lehetséges a közoktatás átfogó megújítása nélkül.[6] A tanulmányt az ÁRB megvitatta, a vita tapasztalatai alapján a miniszterelnök kezdeményezte az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal (OKA) megalapítását azzal a céllal, hogy dolgozzon ki egy javaslatcsomagot a magyar közoktatás megújítására.[7] A miniszterelnök felkérte a tanulmány szerzőit, hogy készítsék el a Kerekasztal feladatait meghatározó vitaindító tanulmány (tézispapír) szövegét.

Az OKA tagjait a miniszterelnök, a parlament illetékes bizottságai, a Magyar Tudományos Akadémia, a Gazdasági és Szociális Tanács, tudományos és

[5] Az Államreform Bizottság, röviden ÁRB egy, a második Gyurcsány-kormány által létrehozott kormánybizottság, amelynek feladata a közigazgatásra vonatkozó államreform elemzése és értékelése szakmai, illetve politikai szempontok szerint. Az ARB-t az *1061/2006 (VI. 15.) Az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről* jelzetű kormányhatározat hozta létre. A határozat szerint az ÁRB a „kormány javaslattevő, véleményező és döntés-előkészítő szerve". Forrás: Wikipedia. http://hu.wikipedia.org/wiki/Államreform_Bizottság

[6] A tanulmány rövidített változata megjelent az *Élet és Irodalom* 2006. (november 17.) 46. számában. (CSAPÓ BENŐ–FAZEKAS KÁROLY–KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS–VARGA JÚLIA: A foglalkoztatás növelése nem lehetséges a közoktatás átfogó megújítása nélkül.) http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=PUBLICISZTIKA0646&article=2006-1119-2008-44EANC

[7] Az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal létrehozásával egy időben a miniszterelnök kezdeményezte még két másik kerekasztal (Nyugdíj és Időskor Kerekasztal, Versenyképesség Kerekasztal) létrehozását is.

szakmai szervezetek, szakszervezetek, vállalkozói kamarák, a magyarországi történelmi egyházak delegálták. A miniszterelnök Fazekas Károlyt kérte fel az OKA elnöki feladatainak ellátására.[8]

Az OKA 2007. március 20-án tartotta meg alakuló ülését. Elfogadta a Kerekasztal célját meghatározó nyilatkozatot, valamint a Kerekasztal munkamódszerét, működési szabályait összegző dokumentumot. Ugyanezen az ülésen az OKA megtárgyalta a közoktatás helyzetét értékelő és a legfontosabb feladatokat összefoglaló „tézispapírt", és azt elfogadta mint a Kerekasztal céljait és feladatait meghatározó alapdokumentumot.[9]

Az OKA célja és munkamódszere

Az OKA által elfogadott szöveg szerint: „[A] Kerekasztal célja, hogy a társadalom egészét rövid és hosszú távon egyaránt érintő, kiemelt fontosságú kérdésekben elősegítse a konszenzus létrejöttét. Olyan elemzések elkészítését és minél szélesebb körű megvitatását kezdeményezi, amelyek eredményeként a mindenkori kormányok munkáját és a jogalkotási folyamatot hathatósan segítő ajánlások születhetnek.

Az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal arra törekszik, hogy a közoktatás kérdéseiben minél szélesebb szakértői kör bevonásával, minden prekoncepciótól függetlenül, szigorúan a feltárt tények elemzésére támaszkodjon munkája során. Egyrészt tisztázni kívánja azokat a problémákat, amelyek a közoktatási rendszer működését jellemzik egészen a kora gyermekkortól a munkavállalásig. Másrészt a különböző érintett csoportok (tanárok, diákok, szülők) véleményének meghallgatása és érdekeinek azonosítása mellett hazai tapasztalatok, valamint a szakirodalom és külföldi tapasztalatok felhasználásával kíván megfogalmazni a döntéshozók (országgyűlés, kormány) számára cselekvési lehetőségeket.

A Kerekasztal a problémák feltárása és a cselekvési lehetőségek kidolgozása során elismert szakértők által készített szakmai elemzésekre és hatástanulmányokra támaszkodik. Az egyes érintett csoportok véleményének megismerése érdekében figyelemmel követi a Kerekasztal online változatán folyó vitát. A külföldi eredmények, tapasztalatok megismerése és megvitatása érdekében konferenciákat szervez.

A cselekvési tervek közötti választás, a szükséges jogalkotási, kormányzati intézkedések meghozatala azonban nem a Kerekasztal, hanem a kormányzat és az Országgyűlés feladata és felelőssége."[10]

[8] Az OKA tagjainak névsorát a *B1. függelék* tartalmazza (28. o.).

[9] http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/wiki/Kategória:1._ülés. Az ülések időpontját és napirendjét a *B2. függelék* tartalmazza (29. o.).

[10] http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/wiki/A_Kerekasztal

A Kerekasztal működésének legfontosabb szabályait az OKA ügyrendje tartalmazza. E szerint a Kerekasztal munkáját az elnök irányítja, az ő feladata a munkaterv szerinti kérdések napirendre tűzése, a megfelelő témafelelősök, illetve szakértők felkérése, a viták levezetése. Az ülés akkor határozatképes, ha azon a tagok több mint fele jelen van. A Kerekasztal a döntéseit egyszerű szótöbbséggel hozza. A Kerekasztal a lefolytatott vita és a vitás kérdésekben meghozott döntések eredményeként ajánlást tesz közzé, amelyben összefoglalja az adott kérdés lényegét, a lehetséges, valamint a Kerekasztal által kidolgozott és elfogadott megoldási módokat. Az ajánlást az OKA zárószavazás keretében minősített többséggel (az összes tag több mint felének szavazatával) fogadja el.

Az OKA elnöke szakértőkkel történt előzetes konzultációk alapján javasolta, hogy 11 témacsoportban készüljenek helyzetfeltáró és a javaslatokat összefoglaló vitaindító tanulmányok. (A munka során ezt a tizenegy témacsoportot egy tizenkettedikkel egészítettük ki.) A témacsoportokban folyó szakmai munkát az OKA elnöke által a tagok közül felkért témafelelősök koordinálták. Az ő feladatuk volt az adott témacsoportban szükséges háttértanulmányok, elemzések megrendelése, értékelése, a vitaindító tanulmányok és a javaslatok elkészítése, majd a viták, a szóbeli és írásbeli hozzászólások alapján a zárótanulmány elkészítése. Az OKA elnöke Muraközy Balázst, az MTA KTI munkatársát kérte fel a szakmai titkári feladatok ellátására. Az ő feladata volt a témavezetők munkájának koordinálása, az OKA üléseinek előkészítése és a szó szerinti jegyzőkönyvek és írásos anyagok alapján az ülések emlékeztetőinek elkészítése.

Az OKA által elfogadott témacsoportok és a felkért témafelelősök a következők voltak:

1. Kora gyermekkori nevelés (0–7 évesek) • *Herczog Mária*
2. Kisiskoláskori fejlesztés (6–10 évesek) • *Nagy József*
3. A közoktatás második szakasza és az érettségi • *Csapó Benő*
4. Esélyegyenlőség, deszegregáció • *Havas Gábor*
5. Sajátos nevelési igényű tanulók • *Csépe Valéria*
6. Szakképzés, középiskolai lemorzsolódottak képzése • *Liskó Ilona*
7. Oktatástudomány fejlesztése, tananyag • *Csapó Benő*
8. Mérés-értékelés-elszámoltathatóság • *Kertesi Gábor*
9. Tanárképzés, továbbképzés • *Kárpáti Andrea*
10. Iskolaügy intézményrendszere, finanszírozása • *Varga Júlia*
11. Tanulói létszámcsökkenés hatásai • *Lannert Judit*
12. Foglalkoztatáspolitikai eszközök • *Köllő János*

Már a közös munka elindítása során célul tűztük ki, hogy a Kerekasztal által elfogadott, az egyes témacsoportokhoz kapcsolódó helyzetértékelések és javaslatok alapján elkészítjük a közoktatás megújításának feladatait összefoglaló Zöld könyvet.

A kötet elkészítésének menetrendje, szempontjai és alapelve

■ Első szakasz: a vitaindító tanulmányok elkészítése és megvitatása

Az OKA az elmúlt másfél év során 18 vitaülésen tárgyalta meg az elkészült tanulmányokat. A vitákon az OKA tagjain kívül részt vettek az OKA munkájához kapcsolódó államigazgatási területeken dolgozó állandó meghívottak és az adott témakör szakértőiből álló eseti meghívottak. A vitákról hangfelvétel, szó szerinti jegyzőkönyv és emlékeztető készült. Az OKA ülései nyilvánosak voltak, az ülés anyagai (a vitaindító tanulmányok, az írásos hozzászólások, a vitáról készített emlékeztetők) megtekinthetők az OKA honlapján. Az OKA munkájának első szakaszát egy a Magyar Pedagógiai Társasággal közösen szervezett szakmai konferencia zárta.[11]

■ Második szakasz: a Zöld könyv egyes fejezeteinek elkészítése és megvitatása

A vitaülések tapasztalatai, az írásos hozzászólások, az időközben elkészült háttértanulmányok alapján a témavezetők átdolgozták a helyzetértékeléseket és javaslatokat, és elkészítették a Zöld könyv megfelelő fejezetét. 2007 decemberében a miniszterelnök felkérésére az OKA elkészített egy rövid előzetes helyzetértékelést és javaslatcsomagot. Ennek célja az volt, hogy megalapozza a kormány 2008 februárjában bejelentett Új tudás, új műveltség című akcióprogramjának közoktatásra vonatkozó intézkedéseit.[12] Ezt a javaslatcsomagot az OKA három ülésen megvitatta, és a javaslatokat többségi szavazással elfogadta.

A vita során számos ellenvélemény, kiegészítő érvelés hangzott el a javaslatokkal kapcsolatban. A bíráló megjegyzések, különvélemények pontos megfogalmazását az érdeklődők elolvashatják az ülésekről készült jegyzőkönyvekben és a szó szerinti leiratban. Az írásban megfogalmazott ellenvéleményeket és az erre adott válaszokat csatoltuk a vitaülések interneten elérhető anyagaihoz. A hozzászólók többsége a javaslatcsomagot koherensnek tartotta, amire határozott fejlesztési program építhető. Ez természetesen nemcsak a javaslatok szellemében fogant intézkedések meghozatalát jelenti, hanem azt is, hogy nem születnek azokkal ellentétes szellemű döntések, továbbá, hogy a szakpolitika a szűkös erőforrások elosztásában következetesen a javasolt prioritásokat tartja szem előtt.

■ Harmadik szakasz: a Zöld könyv végleges változatának elkészítése és megvitatása

A Zöld könyv egyes fejezeteinek szakmai szerkesztésére az OKA elnöke Köllő Jánost és Varga Júliát kérte fel. A kötet végleges kéziratát az OKA 2008. június 18-i ülésén tárgyalta meg.[13] *Az OKA 19 igen szavazattal, egy nem szavazattal,*

[11] A konferencia anyagai megtekinthetők: http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/wiki/Kategória:A_közoktatás_megújítása_Magyarországon_című_konferencia

[12] http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/Javaslatcsom.pdf

[13] A vita összefoglalója és az írásban beérkezett hozzászólások megtekinthetők az OKA honlapján: http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/wiki/Kategória:18._ülés

két tartózkodással és egy kisebb korrekciókat javasló igen szavazattal a Zöld könyvet elfogadta. A korrekciókat javasló, igen szavazatot leadó Bihall Tamás összességében a Zöld könyvben foglaltakat támogatta, de kifogásolta, hogy a szakképzésről szóló fejezet nem hangsúlyozza kellőképpen a vállalati gyakorlati képzés jelentőségét, és nem emeli ki megfelelő módon a tanulószerződés jelentősen fejlődő intézményrendszerét. Horn György írásban elküldött értékelésében hangsúlyozta, hogy az anyag számos elemével egyetért, és fontosnak tartja a javaslatok nagy részének megvalósulását. Ugyanakkor úgy értékelte, hogy számos javaslat megvalósításának nincsenek meg a feltételei. Ilyennek találta különösen az integráció kérdését, amihez — megítélése szerint — a szakmának nincsenek megfelelő válaszai. Kifogásolta, többek között, az „erőszakos integráció" alkalmazását. Kiemelte, hogy az iskolaügy legsúlyosabb problémája és feladata a tanulói és családi motiváció megteremtése, megőrzése valamenynyi társadalmi csoportban. Úgy ítélte meg, hogy erről a kérdésről nem esik szó a Zöld könyv fejezeteiben. Úgy értékelte továbbá, hogy a kötet nem tárgyalja a pedagógiai modernizáció nehézségeit, nem mutatja be, hogy miképpen kerülne a modernizáció az iskolába, milyen az iskola szervezete, és hogyan képes alkalmazkodni a változásokhoz.

Terveink szerint a Zöld könyvet 2008 októberében az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal által szervezett konferencián mutatjuk be az olvasóknak.

■ A nemzetközi tapasztalatok felhasználása

A Zöld könyv elkészítése során igyekeztünk felhasználni a közoktatás fejlesztése területén felhalmozódott nemzetközi tapasztalatokat. Elkészítettük a tézispapír angol nyelvű változatát, és felkértük Jean-Paul Reeffet a luxemburgi oktatási minisztérium szakértőjét a tézispapír, valamint az OKA munkaprogramjának véleményezésére. Felkérésünkre Reeff professzor előadást tartott a németországi oktatási reform tapasztalatairól.

A finn, a luxemburgi, a német, a kanadai, az egyesült államokbeli, a görög, a ciprusi és a nagy-britanniai oktatási reformprogramok előkészítésében, végrehajtásában és értékelésében kulcsszerepet játszó szakemberek részvételével szakmai konferenciát rendeztünk Renewal of Education: Hungary's Future at Stake címmel.[14] A konferencia célja a nemzetközi tapasztalatok megismerése és a magyarországi helyzetértékelések megvitatása volt.

Felkértük a nemzetközi hírű McKinsey & Co tanácsadó céget az általa finanszírozott és Michael Barber és Mona Mourshed által készített Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében? című tanulmány magyar nyelvű változatának kiadására. Mona Mourshed részvételével szakmai konferencián vitattuk meg az elemzés megállapításait és magyarországi tanul-

[14] A konferenciáról rövid ismertetőt készítettünk: http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/Szept3.pdf

ságait.[15] A tanulmány – több mint két tucat ország iskolarendszerének fejlesztésére vonatkozó tapasztalatokat elemezve – megállapította, hogy a sikeres oktatási rendszereknek három közös tulajdonsága van: a pályakezdő bérek emelésével, a tanárképző intézmények szelekciójával, a felvételi keretszámok korlátozásával és más eszközökkel gondoskodnak arról, hogy *1.* a legjobb képességű diákok kerüljenek a tanárképzésbe, *2.* a tanárképző intézmények eredményes oktatókká képezzék őket, *3.* a lehető legjobb oktatást kapjon minden gyermek, beleértve a tanulási nehézségekkel küzdőket is. A sikeres reformok különösen nagy mértékben javították az átlagtól elmaradók teljesítményét. A tanulmány megállapításai és a szakmai konferencián elhangzott előadások jelentősen ösztönöztek bennünket a Kerekasztal tevékenységének a folytatására, és megerősítettek bennünket abban, hogy helyes irányban keressük a közoktatás fejlesztésének alapvető céljait és eszközeit.

■ Egyeztetés az oktatási rendszer szereplőivel

Az elmúlt másfél év során fontosnak tartottuk a szakmai párbeszédet a politikai élet, az érdekképviseletek, a szakmai szervezetek képviselőivel. Az OKA tagjai számtalan szakmai találkozón, konferencián, ülésen ismertették az elvégzett munka eredményeit. Többször találkoztunk az oktatási, egészségügyi, szociális és munkaügyi tárcák, a Miniszterelnöki Hivatal, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség képviselőivel, parlamenti szakbizottságok tagjaival, képviselőcsoportok szakmai tagozataival. A szakszervezetek, a kamarák és szakmai szervezetek képviselői állandó vagy eseti meghívottként, felkért hozzászólóként az OKA ülésein is kifejtették álláspontjukat.

■ A Kerekasztal munkája során követett négy fontos alapelv

- Magasra tettük a mércét: elfogadtuk azt a kiinduló értékelést, hogy a magyar közoktatás súlyos helyzetben van, és hosszú távon ható, jelentős változtatások szükségesek a rendszer hatékonyságának javításához.
- A témavezetők és a viták résztvevői egyaránt vallották, hogy csak tényekre épített, tudományos alapelveket követő érvelést fogadunk el egymástól.
- Bár a közoktatás helyzete szorosan összefügg a társadalom és a gazdaság számos területével, a viták és a Zöld könyv elkészítése során igyekeztünk a legfontosabb területekre koncentrálni.
- Tisztában voltunk azzal, hogy a problémák nem oldhatók meg súlyos érdeksérelmek vállalása nélkül. Türelemre, kitartásra, a következmények mérlegelésére van szükség. És állhatatosságra, hogy ne engedjünk a szükséges változások minimumfeltételeiből.

[15] http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/wiki/Kategória:McKinsey_elemzés_a_legsikeresebb_oktatási_rendszerekről

Az OKA tagjai nevében köszönetet mondunk mindazoknak a pedagógusoknak, egyetemi, főiskolai oktatóknak, az államigazgatásban és az önkormányzatokban dolgozó szakembereknek, kutatóknak, a szakszervezetek és a civil szervezetek képviselőinek, politikusoknak, akik támogatták a Kerekasztalban folyó szakmai munkát.[16]

Szeretettel és fájó szívvel emlékezünk meg szerzőtársunkról, Liskó Ilonáról, aki közvetlenül a könyv szövegének elfogadása után, 2008. június 24-én hunyt el váratlanul. Liskó Ilona a Kerekasztal tagjaként, a Szakképzés és lemorzsolódottak képzése című téma vezetőjeként elkötelezett résztvevője volt az elmúlt hónapok munkájának.

■ A JAVASOLT PROGRAMOK ÁTTEKINTÉSE

Az OKA a közoktatásban és néhány kapcsolódó szférában, összesen 12 különböző *beavatkozási területen* javasol változtatásokat. A reformok azonban ennél jóval kisebb számú *cél* megvalósítását hivatottak előmozdítani. Javaslatainkat beavatkozási területek szerint rendeztük, de elöljáróban szükségesnek tartjuk megmutatni, hogyan kapcsolódnak össze a javaslatok a legfontosabb célok elérését elősegítő csomagokká.

Prioritások

1 A kutatási eredmények, valamint a sikeres oktatási reformok egyértelmű tapasztalatai alapján legfontosabbnak *a tanári kar minőségét és ezáltal a tanári szakma társadalmi presztízsét javító intézkedéseket* tartjuk. Ennek a célnak kell alárendelni az erőforrások tanárképző és továbbképző intézmények közötti elosztását, valamint a pedagógusok foglalkoztatását érintő döntéseket. A cél elérése feltételezi a tanárok kereseti lehetőségeinek javítását, de ennek a feltételnek a megteremtéséhez nem a szokásos, gyorsan devalválódó „pedagógus-béremeléseken” és széles körben szétterített, alacsony összegű pótlékokon keresztül vezet az út. A nemzetközi mezőnyből a közoktatási eredményeiket tekintve kiemelkedő országok tapasztalatai azt mutatják, hogy a jó képességű fiatalok tanári pályára vonzásában és megtartásában elsősorban annak van szerepe, hogy a pályájuk elején járó pedagógusok a más diplomás foglalkozásokban elérhető keresetekhez hasonló béreket kapnak, ezért

[16] Köszönetet mondunk a Magyarország Holnap Kerekasztalok titkárságának a munka szükséges infrastrukturális feltételeinek biztosításáért, és köszönetet mondunk Balabán Zsuzsának, az MTA KTI tudományos titkárának az OKA szervezési, koordinációs feladatainak lelkiismeretes és odaadó ellátásáért.

meghatározónak tartjuk a *pályakezdő pedagógusok* jelenleg kirívóan rossz (a régóta dolgozó tanárokénál sokkal rosszabb) relatív kereseti helyzetének javítását. A hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásához szükséges minőségi pedagógusmunka biztosításához pedig az innovatív, illetve az átlagosnál nehezebb munkát végző pedagógusok kereseti lehetőségeinek jelentős javítására van szükség.

Ezzel egyenrangúan fontos, hogy a képző és továbbképző helyek *a magasabb presztízs kivívására alkalmas tudást* közvetítsenek, amire nem minden főiskola és egyetem képes. A rendkívül széttagolt tanárképzésben tucatjával működnek olyan intézmények, amelyek tanárai nem tesznek eleget az egyetemi oktatókkal szemben a világ más országaiban támasztott (kutatási, publikációs, nyelvtudásbeli) követelményeknek. Elengedhetetlen, hogy szorosabbá váljon a *kutatás* és a *tanítás* kapcsolata — egyrészt oly módon, hogy a tanárképzésben növekedjen a *nemzetközi* tudományos életben *mérhető módon* elismert kutatóegyetemek súlya, másrészt úgy is, hogy azok minél több gyakorló tanárt vonjanak be a tanítási gyakorlatot és a konkrét, mai magyar iskolai kudarcok és sikerek jobb megértését segítő kutatásba.

Ahhoz, hogy a hazai és nemzetközi összehasonlító kompetenciamérések tanulságai eljuthassanak az iskolákba, nem elegendő lebonyolítani a felvételeket, valamint közzé tenni az adatfelvételek módszertanát és az eredményül kapott legegyszerűbb alapstatisztikákat. Ez értelmetlen pazarlás: az adatok elemzésére nagyságrendileg akkora összeget és sokkal nagyobb munkát kell fordítani (doktoranduszok, vendégkutatók és kutatási ösztöndíjas tanárok bevonásával), mint magukra a felvételekre. A megfelelő mérés és értékelés, a szakszerű hatáselemzés azért is fontos, hogy az oktatásirányítók képesek legyenek felismerni és felkarolni a legkiválóbb gyakorló pedagógusok újításait, és azokat képesek legyenek megkülönböztetni az innováció álruhájában fellépő sarlatánságtól.

2 Második célként jelöljük meg a tananyagot csupán közvetítő iskola meghaladását — az alapkészségeket fejlesztő oktatásra van szükség, amely a tanulók közötti teljesítményeltéréseket *fejlődési fáziskülönbségként* fogja fel, és a fejlesztést mindenkinél meghatározott kritériumok eléréséig folytatja. A buktatás és az osztályok homogenizálása nem bizonyult sikeresnek a lemaradások kezelésére, nem helyettesítheti a pedagógiai kultúra megújítását. A kritériumorientált fejlesztés gyakorlattá válása feltételezi az 1. pontban érintett reformok következetes végrehajtását, ellenkező esetben a fejlesztőpedagógia külföldön sikeresnek bizonyult, itthon kísérleti úton kipróbált és szakszerű hatásvizsgálatokkal ellenőrzött módszerei, valamint a fejlesztés eszközei (tesztrendszerek, segédanyagok) nem jutnak el az iskolákba, vagy nem *ezek* jutnak el. Tömegméretű fejlesztés nem lehetséges visszacsatolás, diagnosztikus mérés és értékelés nélkül. A fejlesztőpedagógia tárgyi feltételeinek (csoportos munkára is alkalmas osztálytermek, a folyamatos visszajelzést is segítő számítógéppark) megteremtéséhez beruházásokra, a tanulókat időben követő diagnosztikus ér-

tékelési rendszer kialakításához egyszeri nagyobb fejlesztési ráfordításra van szükség. Hangsúlyozzuk, hogy a standardizált mérési módszerek és a korszerű információtechnológiai eszközök nem helyettesítik, hanem segítik és könnyítik az autonóm tanári munkát. A diagnosztikus értékelés elengedhetetlen feltétele, hogy az érintettek — tanulók, tanárok, szülők — bízzanak a rendszerben, ezért azt nem is lehet közvetlen büntetés vagy jutalmazás alapjául használni. Ugyanakkor ki kell alakítani egy olyan ösztönzőrendszert, amely a valódi teljesítmények elérésére késztet.

3 A harmadik cél *a behozhatatlan induláskori lemaradások megelőzése* és a tanulók közötti különbségekre *szegregációval válaszoló* gyakorlat meghaladása. Tanulmányaink részletesen foglalkoznak ezzel a problémával, amit legalább két körülmény indokol. Egyrészt, közoktatási rendszerünk a fejlett világ egyik leginkább szegregált rendszere, ami a legkevésbé képes mérsékelni a társadalmi egyenlőtlenségekből fakadó induló különbségeket. A PISA-mérésekben részt vevő országok közül Magyarországon a legerősebb a családi háttér hatása a tanulói teljesítményekre, és Magyarországon a legnagyobb az iskolák *közötti* különbségekből eredő teljesítményszóródás. Ez egyaránt összefügg a beiskolázási rendszer sajátos szabályozásával, a szélsőségesen széttagolt fenntartói (önkormányzati) rendszerrel, valamint azzal, hogy a pedagógiai gyakorlat nem alkalmazkodott a középfokú oktatás közel teljes körűvé válásával kialakult helyzethez, ahhoz, hogy megszűnt a korai kilépés, a tömeges lemorzsolódás természetes homogenizáló szűrője. Másrészt, azokban az európai országokban, ahol sikerült magas szintre emelni (például Finnországban) vagy jelentősen javítani az átlagos tanulói teljesítményt (például Lengyelországban), az eredmények javulását nagyrészt a szelekció mérséklésével lehet magyarázni.

Az *iskoláskor előtt* kialakuló fejlődési hátrányok megelőzésében fontos szerep hárul a gyermekgondozást és -nevelést segítő intézményekre, beleértve a ma még kevéssé elterjedt alternatív formákat is, valamint a szülői készségeket fejlesztő, illetve a gyermekszegénységet mérséklő programokat és kezdeményezéseket. A védőnői hálózat esetében a rendszer teljes körűvé tételére, a bölcsőde, illetve a három év alattiakat is ellátó intézmények, az alternatív formák jelentős — hosszabb távon többszörös — bővítésére van szükség, és a szakmai színvonal emelésére, a védőnők képzésének, továbbképzésének átalakítására, a kompetenciák pontos kijelölésére. Kiemelkedő fontosságú az óvoda, amelyet négyéves kortól *mindenki* számára, hároméves kortól pedig minden halmozottan hátrányos helyzetű gyermek számára *elérhetővé* kell tenni. A mainál több és jobb, a kisgyermekkori fejlődést segítő szolgáltatás esetén is számolni kell olyan esetekkel, amikor csak speciálisan képzett szakemberek képesek hathatós segítséget nyújtani. Ahhoz, hogy ezt időben fel lehessen kínálni és — önkéntesen — igénybe lehessen venni, a háziorvosoknál, a védőnőknél és a különféle gyermekintézményeknél keletkező információknak találkozniuk kell, és vissza kell jutniuk a családhoz, amihez jelenleg hiányoznak a feltételek: a megteremtésükre javaslatot teszünk.

Az *iskolában* elengedhetetlen az 1. és 2. pontban vázolt lépések megtétele, de felkészültebb és a fejlesztőpedagógia mellett elkötelezett tanári kar esetén is számolni kell szegregációs törekvésekkel, amelyek visszafogására *deszegregációs programra* és *oktatásirányítási változásokra* van szükség. Az elkülönülést megszüntető (deszegregációs) javaslataink az iskolák közötti és az iskolán belüli szegregáció csökkentését részben a szabályozás eszközeivel, a szabályok betartásának ellenőrzésével kívánják elérni, részben célzott és ellenőrzött támogatásokkal. Emellett javaslatot teszünk arra is, hogy a pedagógusképzés készítse fel a leendő tanárokat a hátrányos helyzetű tanulók tanítására. Részletesen foglalkozunk a *sajátos nevelési igényű* (SNI) gyermekek szakszerű diagnosztizálásának és ellátásának kérdésével, rámutatva, hogy a különböző természetű teljesítményproblémák összemosása és az SNI besorolás normatívaszerző címkévé válása nemcsak a speciális segítségre rászoruló gyermekek érdekeit sérti, hanem azokét is, akiket a rendszer hibásan sajátos nevelési igényűként kezel, noha lemaradásuk társadalmi-családi okokra vagy pedagógiai kudarcokra vezethető vissza.

A fejlődési lemaradás és a szegregáció következményei élesen jelennek meg a *szakiskolai képzésben*. A szakiskolai képzésben végzettek munkaerő-piaci esélyeit nem elsősorban a képzés szakmai összetétele korlátozza, hanem az itt végzettek általános készségeinek igen alacsony szintje. Javaslataink a fejlődési lemaradások további csökkentésének feltételét egyrészt abban látják, hogy a TISZK- (térségi integrált szakképző központ) modellek közül az kapjon elsőbbséget, amely lehetővé teszi, hogy a szakmai képzés a szakképző központokban valósuljon meg, az általános képzési feladatok biztosítása pedig a tanulók lakóhelyétől elérhető távolságban működtetett középiskolákban, ahol a képzés a készségfejlesztésre koncentrál, megfelelő módszertani felkészültségű pedagógusok irányításával és tantárgyi programokkal. Mivel e középiskolákban érettségire és szakmai tanulmányokra felkészítés egyaránt folyik, hosszú távon ezek jelenthetik majd az alapját egy egységes, komprehenzív középfokú iskolának.

Javaslatainkban külön fejezet foglalkozik a közoktatási rendszer második szakaszával, azokkal a problémákkal, amelyek jelenleg megakadályozhatják, hogy minden tanuló teljes értékű, vagyis érettségivel záródó középiskolai végzettséget szerezzen. Különösen a szakiskolai képzésben részt vevő tanulók esetében gyakori, hogy tanulmányaikat félbeszakítják, lemorzsolódnak a képzésből. Fontosnak tarjuk a *lemorzsolódás* megelőzésére tett lépéseket, amelyek a veszélyeztetett tanulókat nem büntetéssel, hanem egyéni segítségnyújtással próbálják az iskolában tartani, és a tanulók mellett a magas lemorzsolódási arányokat mutató intézmények számára is segítséget nyújtanak. Javaslataink között szerepel a kötelező minőségfejlesztés ezekben az intézményekben. A *lemorzsolódás következményeinek enyhítése akkor lehetséges, ha* pontos információk állnak rendelkezésre a lemorzsolódottakról, ezért javaslatot teszünk az adatszolgáltatás módosítására. A lemorzsolódottak reintegrációját a „második esély" típusú kezdeményezések, intézmények létrehozásának ösztönzésével,

e kezdeményezések számára az állami hozzájárulás feltételeinek rögzítésével, módszertani fejlesztéssel és a képzés befejezését ösztönző tanulmányi ösztöndíj bevezetésével tartjuk elérhetőnek.

Ma a nyolc általánost vagy azt sem végzett (gyakran, de csak az esetek kisebb részében roma) szülők iskolakezdő gyermekeinek fele olyan családban él, ahol senki sem dolgozik. Ez indokolja, hogy kitérjünk azokra a *foglalkoztatáspolitikai* lépésekre, amelyeket szükségesnek tartunk a szülők munkanélküliségének — és az abból fakadó gyermekszegénységnek, iskolai lemaradásnak és motivációhiánynak — a mérséklésére. A vázolt lépések célja az érettségivel nem rendelkező népesség, ezen belül különösen a nyolc általánost vagy azt sem végzettek foglalkoztatási szintjének emelése.

4 Fontosnak tartjuk, hogy az iskolai munka és az oktatás fejlesztése *megfelelő visszacsatolások* alapján történjen, azaz az egyén, az iskola és az iskolarendszer egésze kaphasson szakszerűen felvett adatokon nyugvó, nehezen manipulálható jelzést a fejlődéséről, illetve munkája minőségéről. Ehhez elengedhetetlen, hogy az összegző-minősítő és a tervezett diagnosztikus mérések a nemzetközi standardoknak megfelelő színvonalon menjenek végbe; az érintettek közvetlen visszajelzést kapjanak; az értékelést megfelelő pedagógiai, oktatástudományi és matematikai-statisztikai tudással felvértezett tudásközpontok végezzék; a jelzésekre szolgáltatások épüljenek; és az anonimizált adatállományokon rendszeres tudományos kutatás folyjon. A visszacsatolások megteremtése fontos feltétele annak, hogy erősödjön a tudományos kutatás és a tanítás kapcsolata (1. pont), hogy az alapkészségek fejlődését a tanuló és a tanár nyomon követhesse (2. pont), valamint hogy az oktatási rendszerben meglévő egyenlőtlenségek helyét, mértékét és forrásait azonosítani lehessen (3. pont). A megfelelő visszacsatolások biztosításához szükségesnek látjuk egy olyan *felügyeleti és mentori rendszer kiépítését* is (a brit Ofsted-rendszer mintájára), amely az egyszerű törvényességi felügyeleten túl rendszeres iskolai értékelést végez, és nemcsak a diákok teljesítményét és az iskola irányítását, hanem a fenntartói, kistérségi oktatási terveket, azok megvalósulását, a kistérségen belül az egyes iskolák között megfigyelhető, az oktatási feltételekben mutatkozó különbségeket is vizsgálná, és az értékelés eredményeként ajánlásokat fogalmazhat meg, javaslatot tehet egyedi beavatkozásokra. E rendszer kiépítéséhez az Oktatási Hivatal hatáskörének kiterjesztésére és felügyeletének megváltoztatására teszünk javaslatot.

Bár az új érettségi jelentős lépés a közoktatást lezáró vizsga egységesítéséhez, szükség van a rendszer továbbfejlesztésére. Az időközben a felsőoktatásban és a közoktatásban bekövetkezett változások — a felsőoktatás expanziója, a háromfokozatú (Bologna-) rendszerre való áttérés — szükségessé teszik a vizsga továbbfejlesztését. Az érettséginek hiteles teljesítménymérő funkcióval kell rendelkeznie, amely a tanulók tudását és képességeit a jelenleginél szélesebb sávban, differenciáltabban tükrözi a személyes fejlődéshez, a társadalmi-kulturális folyamatokban való részvételhez és a további tanulmányokhoz

szükséges területeken. Ugyanakkor szükségtelenné vált a korai specializáció és az ezt kiszolgáló nagyszámú választható vizsgatárgy. A felnövekvő generációk műveltségének kiteljesítése (a jelenlegi aránytalanság megszüntetése) és a természettudományos-műszaki felsőoktatás merítési bázisának javítása érdekében javaslatot teszünk a természettudomány kötelező vizsgatárggyá tételére és a vizsgatárgyak számának radikális szűkítésére.

A prioritások és a fejlesztési területek kapcsolata

Úgy gondoljuk, hogy az OKA által javasolt reformok nagyjából tízéves időtávon hozhatják meg az első eredményeiket, amennyiben a jelenlegi és a jövőbeni kormányok következetesen kitartanak a javasolt prioritások mellett. Egyes lépéseket azonnal meg lehet és kell tenni, de nagyon fontosnak tartjuk, hogy erre mindig *a program egészére történő hivatkozással, más egyidejű vagy tervezett lépésekkel összehangoltan, ahol szükséges, tudományos elemzést, kísérleti kipróbálást követően* kerüljön sor, továbbá, hogy az oktatást érintő szabályozási változások és a közkiadások változása esetében a döntéshozó — vagy egy erre létrehozott testület — vizsgálja meg, hogyan illeszkedik az intézkedés a program egészéhez. Figyelembe kell venni, hogy a javasolt lépések több főhatóság (az oktatási, egészségügyi, szociális, munkaügyi, önkormányzati és pénzügyi tárca, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és Irányító Hatósága) szoros együttműködését feltételezik. A *B1. táblázatban* a késlekedés nélkül elindítható alprogramokat beavatkozási területek szerint rendezve soroljuk fel, megjelölve, milyen célokat szolgál az adott lépés. A táblázat csak a gyors áttekintést szolgálja, a részleteket lásd a beavatkozási területeket tárgyaló 2–12. fejezetekben!

Költségek, források, fenntarthatóság

A rövid távon elindítható programok legnagyobb része kapcsolódik az Új Magyarország Fejlesztési Tervben megfogalmazott célokhoz és az operatív programokban megjelölt prioritásokhoz, ezért a programok egyszeri fejlesztési-ráfordítás-igénye nagyrészt finanszírozható e forrásokból. E források ugyanakkor a tartós kiadásnövekedés lehetőségét nem teremtik meg. A folyó kiadások tartós növekedése jórészt azoknál a fenntartóknál jelentkezik, ahol sok a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek: a védőnői hálózat fejlesztése, az óvodai kapacitások bővítése vagy a pedagógus bérrendszer átalakítása állandó kiadásnövekedéssel jár e fenntartóknál.

Rövid távon a folyó többletkiadások finanszírozhatók célzott és ellenőrzött támogatásokkal. Javaslataink között szerepel egy olyan megoldás, mely átláthatóvá teszi a közoktatási normatíva igénylését, és jelentősen csökkenti az esetleges jogosulatlan felhasználást. Az átláthatóság növekedése ellenére ez a megoldás kiadásnövekedéssel és a támogatási jogcímek további szaporodásával jár.

A hosszú távú fenntarthatóság biztosításához alapvető intézményi és finanszírozási átalakításokat tartunk szükségesnek, amelyeket külön fejezetben foglaltunk össze. Programunk néhány kulcsponti eleme csak az önkormányzati rendszer átalakítása esetén valósítható meg, Javaslatunkban a *kistérségi önkormányzatok* megalakulását feltételező intézményfenntartási és -finanszírozási modellt mutatunk be, vagyis olyan megoldást, mely kétharmados törvények módosítását feltételezi. Az önkormányzati rendszer átalakítása nélkül azonban nem látunk reális esélyt arra, hogy a program fontos elemei tartósan fenntarthatók legyenek. Mivel a reformok jelentős része többletforrásokat igényel, kötetünk utolsó fejezete arra vonatkozóan közöl becslési eredményeket, hogy részben a demográfiai változások következtében, részben a közoktatás hatékonyságának javítása révén milyen megtakarítási lehetőségek adódnak, amiből az átalakítások finanszírozhatók lennének költségvetési többletráfordítás nélkül.

[B1. TÁBLÁZAT]

RÖVID TÁVON ELINDÍTANDÓ PROGRAMOK AZ ÖSSZEFOGLALÓBAN SZEREPLŐ BEAVATKOZÁSI TERÜLETEKEN

BEAVATKOZÁSI TERÜLET	PRIORITÁSOK				BERUHÁZÁS, FEJLESZTÉS	MŰKÖDÉSKÖLTSÉG-NÖVEKEDÉS	JOGSZABÁLY-VÁLTOZTATÁS
	1 A tanári szakma presztízse	2 Alapkészségeket fejlesztő oktatás	3 Induló lemaradások megelőzése	4 Mérés, értékelés, mentorálás			
A KISGYERMEKKORI FEJLŐDÉS SEGÍTÉSE							
A védőnői szolgálat teljes körűvé tételével, a közlekedési támogatásokkal, kompenzáló bérekkel és a munkaterheléssel kapcsolatos tervezés megkezdése. Első lépéseként körzetszintű állapotfelmérés			•	•		•	
Jelzőrendszer: mutatók standardizálása, teljeskörűség biztosítása, eljárási rend és adatvédelem kidolgozása (ÁNTSZ–Ogyei–ESKI), informatikai fejlesztés (Támop), többletfeladatok elszámolási rendje az OEP számára			•	•	•	•	
A *Biztos kezdet* kiterjesztése, az ott dolgozók képzése, továbbképzése	•	•	•		•		
A házi gyermekfelügyelet és a családi napközik terjedését segítő jogi-financiális feltételek kialakítása		•	•				
Az óvoda elérhetővé tétele négyéves kortól mindenki számára		•	•		•	•	
Önálló, a kisgyermekkori fejlődést oktató szakképzés elindítása, a ma működő szakemberek folyamatos ez irányú továbbképzése	•	•	•				
TANÁRKÉPZÉS							
A tanári mesterszakok alapító dokumentumának felülvizsgálata	•	•					
Az intézményi akkreditáció feltételeinek továbbfejlesztése, a tanárképzés speciális szempontjainak kidolgozása	•	•					
A tanártovábbképzés minőségbiztosításának kidolgozása	•			•			
Az egyszemeszteres gyakorló képzés feltételeinek kidolgozása	•	•	•			•	
Tanári, szakvezető tanári, mentortanári és szakmetodikus ösztöndíjrendszer kidolgozása	•			•		•	

BEAVATKOZÁSI TERÜLET	PRIORITÁSOK				BERUHÁZÁS, FEJLESZTÉS	MŰKÖDÉSIKÖLTSÉG-NÖVEKEDÉS	JOGSZABÁLY-VÁLTOZTATÁS
	1 A tanári szakma presztízse	2 Alapkészségeket fejlesztő oktatás	3 Induló lemaradások megelőzése	4 Mérés, értékelés, mentorálás			
A PEDAGÓGIAI KULTÚRA MEGÚJÍTÁSA							
A meglevő diagnosztikus és fejlesztő eszközök alkalmazásának kiterjesztése		●	●	●			
Az értelmező tanulást segítő technikák terjesztése	●	●	●				
Az elektronikus (online) diagnosztikus tesztelés szakmai és tárgyi feltételeinek kialakítása, a fejlesztés megkezdése		●	●	●	●		
A fejlődés követésére alkalmas feladatok kidolgozása, bemérése és paraméterezése (6-7 év, kísérleti célokra 3 év)		●	●	●	●		
OKTATÁSTUDOMÁNY							
Oktatáskutatási Tudományos Alap létrehozása		●		●	●	●	
Kutatóegyetemek megteremtése a doktori hallgatók, posztdoktori ösztöndíjasok és külföldi kutatók hangsúlyos jelenlétével	●	●		●	●		
Prioritások az erőforrások elosztásában: a nemzetközileg elfogadott mutatókkal mért tudományos teljesítmény, nagyobb és hosszabb távú projektek, tartós kapcsolat nagyobb számú iskolával, részvétel a tanárképzésben és továbbképzésben, a gyakorló tanárok bevonása	●	●		●			
MÉRÉS ÉS ÉRTÉKELÉS							
A 6., 8. és 10. évfolyamon elvégzett teljes körű mérések központi, teljes körű feldolgozása			●	●		●	
A szükséges tanulói azonosítók tárolása a longitudinális mérés előkészítésére (folyamatban)			●	●			
A sajátos nevelési igényű (SNI) tanulók készségeinek mérésére alkalmas eszközök kifejlesztésének elindítása (Támop, 2010-re)			●	●	●		
Mérőbiztosok számának növelése				●		●	
Kiterjesztés eddig nem lefedett kompetenciaterületekre (pilot, Támop)			●	●			
Rendelet az iskolai háttérkérdőívek kötelező kitöltésére				●			
Kísérleti számítások arról, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű (hhh) tanulók halmazára nézve külön teljesülnek-e a törvény által előírt kritériumok			●				
Az érettségi rendszer továbbfejlesztése				●	●		●

[B1. TÁBLÁZAT – folytatás]

RÖVID TÁVON ELINDÍTANDÓ PROGRAMOK AZ ÖSSZEFOGLALÓBAN SZEREPLŐ BEAVATKOZÁSI TERÜLETEKEN

BEAVATKOZÁSI TERÜLET	PRIORITÁSOK				BERUHÁZÁS, FEJLESZTÉS	MŰKÖDÉSKÖLTSÉG-NÖVEKEDÉS	JOGSZABÁLY-VÁLTOZTATÁS
	1 A tanári szakma presztízse	2 Alapkészségeket fejlesztő oktatás	3 Induló lemaradások megelőzése	4 Mérés, értékelés, mentorálás			
Az adatok értelmezéséhez: tudásközpontok kialakítása	●			●	●	●	
Teljesítményösztönző rendszerek tesztelése helyi szinten, önkéntes részvétellel	●			●	●		
ESÉLYEGYENLŐSÉG, DESZEGREGÁCIÓ							
A halmozottan hátrányos helyzetű (hhh) státus mérésének pontosítása			●	●			●
A halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek óvodáztatási lehetőségének biztosítása hároméves kortól		●	●		●	●	
Az általános iskolába való belépéskor a szegregáció csökkentése		●	●				
A többiskolás településeken és a több párhuzamos osztályt működtető iskolákban a szegregáció minden formájának csökkentése		●	●				●
A körzethatáron kívüli iskolaválasztás/iskolába járás többletköltségéhez való állami, önkormányzati hozzájárulás megtiltása			●				●
A pedagógusok bérezésének átalakítása; differenciált bér, magasabb bér a többletteljesítmény, a nehezebb feladatok elismerésére	●			●			●
A kisiskolák és alsó tagozatos tagiskolák bezárási feltételeinek egyértelmű szabályozása			●			●	●
A pedagógusképzésben felkészítés a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek tanítására	●	●	●			●	
A sikeres középfokú iskoláztatás biztosítása a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek számára	●	●	●		●	●	
Gettósodó térségekben komplex programok kidolgozása			●		●	●	

BEAVATKOZÁSI TERÜLET	PRIORITÁSOK				BERUHÁZÁS, FEJLESZTÉS	MŰKÖDÉSIKÖLTSÉG-NÖVEKEDÉS	JOGSZABÁLY-VÁLTOZTATÁS
	1 A tanári szakma presztízse	2 Alapkészségeket fejlesztő oktatás	3 Induló lemaradások megelőzése	4 Mérés, értékelés, mentorálás			
Esélyegyenlőség alapú és ellenőrzött támogatáspolitika megteremtése			●			●	
SZAKKÉPZÉS, LEMORZSOLÓDÁS							
A középfokú szakképzési intézmények szakmai képző központokra és középiskolákra történő szétválasztása		●			●		●
Hátránykompenzálás a szakmatanulásra felkészítő középiskolákban		●	●			●	
A lemorzsolódók reintegrációja		●	●		●	●	
A KIRTAN adatgyűjtési rendszerben a tanulói jogviszony megszűnése okának rögzítése				●			●
FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI ESZKÖZÖK							
A minimálbér-politika átalakítása			●				
A rossz elhelyezkedési esélyek által motivált rokkantnyugdíjazás visszaszorítása			●				
A helyi jóléti rendszer átalakítása			●				
Az érettségivel nem rendelkezők átképzési részvételi hátrányának csökkentése			●			●	
Átfogó, kivételes válságkezelési programok a legsúlyosabb helyi válsághelyzetek feloldására			●		●	●	
A foglalkoztatási szubvenciók rendszerének gyökeres átalakítása			●				
INTÉZMÉNYRENDSZER, FINANSZÍROZÁS							
A pedagógus-bérrendszer átalakítása, a pályakezdő pedagógusok béreinek fokozatos felzárkóztatása, a nehezebb feladatok elismerése		●				●	●
Központi, átfogó felügyeleti rendszer kiépítése az angol Ofsted mintájára				●	●		●
Valamennyi iskolára kiterjedő, rendszeres, 3-4 éves gyakorisággal megvalósuló átfogó értékelés				●		●	
A közoktatási célú normatív támogatások igénylésének és elszámolásának a Közoktatási Információs Iroda (KIR) tanulói szintű adatbázisán, az oktatási azonosító szám nyilvántartásán alapuló rendszere				●			●
A KIRTAN adatgyűjtési rendszerében az évfolyam, a nem és a tanulói jogviszony megszűnése okának rögzítése			●	●			●

[B1. FÜGGELÉK] AZ OKTATÁS ÉS GYERMEKESÉLY KEREKASZTAL TAGJAI

	NÉV	MUNKAHELY, BEOSZTÁS	DELEGÁLÓ
ELNÖK	FAZEKAS KÁROLY	MTA Közgazdaságtudományi Intézet, igazgató	miniszterelnök
TAGOK	ÁDÁM GYÖRGY	ELTE, emeritus egyetemi tanár	Magyar Pedagógiai Társaság
	ÁROK ANTAL	Pedagógusok Szakszervezete, alelnök; Pedagógusok Lapja, főszerkesztő	Gazdasági és Szociális Tanács, munkavállalói oldal
	BAJZÁK ERZSÉBET M. ESZTER	Katolikus Pedagógiai Szervezési és Továbbképzési Intézet, intézetvezető	Magyar Katolikus Püspöki Konferencia
	BIHALL TAMÁS	Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, alelnök, Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Kereskedelmi és Iparkamara, elnök	Gazdasági és Szociális Tanács, munkaadói oldal
	CSAPÓ BENŐ	Szegedi Tudományegyetem Neveléstudományi Intézet, egyetemi tanár, intézetvezető	Magyar Tudományos Akadémia
	CSÉPE VALÉRIA	MTA Pszichológiai Kutatóintézet, kutatóprofesszor és Magyar Tudományos Akadémia, főtitkárhelyettes	Magyar Pszichológiai Társaság
	HANKISS ELEMÉR	ELTE, egyetemi tanár	Gazdasági és Szociális Tanács, munkaadói oldal
	HAVAS GÁBOR	MTA Szociológiai Intézet, tudományos főmunkatárs	Az Országgyűlés ifjúsági, szociális és családügyi bizottsága
	HERCZOG MÁRIA	Eszterházy Károly Főiskola, egyetemi docens	Gazdasági és Szociális Tanács, civil oldal
	HORN GYÖRGY	Alternatív Közgazdasági Gimnázium, pedagógiai vezető	miniszterelnök
	KÁRPÁTI ANDREA	ELTE Természettudományi Kar Multimédia-pedagógiai és Oktatástechnológiai Központ, egyetemi tanár	Az Országgyűlés ifjúsági, szociális és családügyi bizottsága
	KERTESI GÁBOR	MTA Közgazdaságtudományi Intézet, tudományos tanácsadó	miniszterelnök
	KÖLLŐ JÁNOS	MTA Közgazdaságtudományi Intézet, tudományos főmunkatárs	Gazdasági és Szociális Tanács, munkavállalói oldal
	LANNERT JUDIT	Tárki–Tudok Tudásmenedzsment és Oktatáskutató Központ Zrt., vezérigazgató	Az Országgyűlés oktatási és tudományos bizottsága
	† LISKÓ ILONA	Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, tudományos főmunkatárs	Magyar Szociológiai Társaság
	NAGY JÓZSEF	Szegedi Tudományegyetem, Neveléstudományi Intézet, professzor emeritus	Magyar Tudományos Akadémia
	NAGYNÉ ROMÁN MARGIT	Nyírvidék Térségi Integrált Szakképző Központ, ügyvezető	Az Országgyűlés költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki bizottsága
	NAHALKA ISTVÁN	ELTE PPK Neveléstudományi Intézet, egyetemi docens	Az Országgyűlés oktatási és tudományos bizottsága
	RÉVÉSZ MAGDA	FIOKA Gyermek és Ifjúságjóléti Szolgálat, intézményvezető	Szociális Szakmai Szövetség
	TÖLLI BALÁZS	Berzsenyi Dániel Evangélikus Gimnázium, igazgató	Magyarországi Evangélikus Egyház
	VARGA JÚLIA	Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi docens	miniszterelnök
	VASA LÁSZLÓ	Szent István Egyetem, egyetemi docens	Az Országgyűlés költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki bizottsága

[B2. FÜGGELÉK] AZ OKTATÁS ÉS GYERMEKESÉLY KEREKASZTAL (OKA) ESEMÉNYTÁBLÁZATA

	NAPIREND/ESEMÉNY/KONFERENCIA	IDŐPONT
1.	NYITÓÜLÉS 1. A célok, a működési rend és a munkaterv elfogadása 2. Csapó Benő, Fazekas Károly, Kertesi Gábor, Köllő János és Varga Júlia vitaindítója	2007. március 20.
2.	HERCZOG MÁRIA • A kora gyermekkori fejlesztés	2007. április 3.
3.	CSAPÓ BENŐ • Az oktatási rendszer fejlesztésének tudományos megalapozása	2007. április 17.
4.	HAVAS GÁBOR • Esélyegyenlőség, deszegregáció	2007. május 2.
5.	KERTESI GÁBOR • Mérés, értékelés, elszámoltathatóság	2007. május 15.
6.	CSÉPE VALÉRIA • Sajátos nevelési igényű tanulók	2007. május 29.
	MŰHELYMEGBESZÉLÉS Jean Paul Reeff-fel a német oktatási reformról	2007. május 29.
7.	LISKÓ ILONA • Szakképzés, középiskolai lemorzsolódottak képzése	2007. június 13.
8.	NAGY JÓZSEF • Kisiskoláskori fejlesztés	2007. június 26.
9.	KÖLLŐ JÁNOS • Foglalkoztatáspolitikai intézkedések	2007. július 10.
10.	KÁRPÁTI ANDREA • Pedagógusképzés	2007. július 10.
	RENEWAL OF EDUCATION – HUNGARY'S FUTURE AT STAKE című nemzetközi konferencia	2007. szeptember 3.
11.	VARGA JÚLIA • Az iskolaügy intézményrendszere, finanszírozása	2007. szeptember 4.
12.	LANNERT JUDIT • Tanulói létszámcsökkenés hatása a költségvetésre	2007. szeptember 4.
	A KÖZOKTATÁS MEGÚJÍTÁSA MAGYARORSZÁGON című konferencia a Magyar Pedagógiai Társasággal és a VII. Nevelésügyi Kongresszus szervezőbizottságával közösen	2007. szeptember 25.
13.	1. Fazekas Károly javaslata az OKA második féléves munkatervére 2. Köllő János prezentációja a közoktatás fejlesztését célzó szakpolitikai javaslatcsomag első részéről 3. Kárpáti Andrea beszámolója a tanárképzés területén lefolytatott államigazgatási egyeztetésről 4. Varga Júlia beszámolója az önkormányzati törvény módosítását előkészítő munkabizottság tevékenységéről	2007. október 30.
14.	1. Szakvélemény meghallgatása az általános iskolához való jog érvényesülésének garanciáiról 2. Az OKA közoktatás fejlesztését célzó szakpolitikai javaslatcsomag első részének vitája	2007. november 20.
15.	Varga Júlia prezentációja az OKA közoktatás fejlesztését célzó szakpolitikai javaslatcsomag második részéről, majd annak vitája	2007. december 11.
16.	Az OKA SNI-re vonatkozó javaslatainak vitája	2008. január 22.
	MI ÁLL A VILÁG LEGSIKERESEBB ISKOLAI RENDSZEREI TELJESÍTMÉNYÉNEK HÁTTERÉBEN? című McKinsey-elemzés bemutató konferenciája	2008. január 25.
17.	1. A tanárképzésre vonatkozó javaslatok vitája 2. Csapó Benő • A közoktatás második szakasza és az azt lezáró érettségi vizsga	2008. március 18.
18.	A ZÖLD KÖNYV VITÁJA	2008. június 18.
	A ZÖLD KÖNYV BEMUTATÓ KONFERENCIÁJA	2008. október (tervezet)

Az ülések anyagai és a konferenciabeszámolók letölthetők az OKA honlapjáról.
http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/wiki/A_Kerekasztal

I. A KÖZOKTATÁS MEGÚJÍTÁSA

1 A kora gyermekkori fejlődés elősegítése

[Herczog Mária]

▪ ELŐZMÉNYEK

„Az első évek örökké tartanak!" Ez a mondás jelzi, hogy az egészséget, a jóllétet, az együttműködési képességet, a szociális készségeket, a tanulás és tudás képességét és vágyát erőteljesen meghatározza az élet első néhány éve, a gondozás és a nevelés minősége. Ebben az időszakban a szellemi, érzelmi és szociális készségek alapvetően kialakulnak, és a későbbiekben csak fokozott erőfeszítéssel lehet őket — többnyire részlegesen — pótolni. Az iskolába kerülő gyermekek 20 százaléka Magyarországon ma nehezen behozható hátrányokkal indul. Az iskola sokat tehet azért, hogy a kezdeti lemaradás ne vezessen súlyos kudarcokhoz és lemorzsolódáshoz, a *megelőzésben* azonban meghatározó a 0–6 éves időszak, különösen az első három életév.

Az iskola sokat tehet a kezdeti lemaradás okozta kudarcok enyhítéséért, de a hatékony megelőzésben döntő az első hat (különösen az első három) életév.

A családok felkészületlensége és ismerethiánya a gyermekvárási és az azt követő időszakban — sok más mellett — alapvetően meghatározza a társadalmi leszakadás, elszigetelődés mértékét, az iskolai kudarcokat, majd később az ezek miatt bekövetkező generációs problémákat. A szülői, anyai készségeket és képességeket elsősorban nem ösztönök vezérlik, a szülőséget, a gyermek fejlődési szükségleteinek elemeit és az ezekre adandó megfelelő válaszokat meg kell tanulni, a sikeres módszereket el kell sajátítani. Míg korábban generációkon át azonos módon gondozták és nevelték a gyermekeket, és a kitűzött nevelési célok, értékek, módszerek sem változtak, az elmúlt 50-100 évben a feltételek alapvetően átalakultak. Az okok között a megváltozott iskolai és munkaerőpiaci követelmények és életfeltételek mellett meg kell említeni a megváltozott családstruktúrát: *nincs kiterjedt rokonsági, szomszédsági minta, sok gyermek*. Az alacsony végzettségűek, a nehéz szociális helyzetben élők, a mentális problémával, az izolációs nehézségekkel küzdők, a fogyatékkal élők, a munkanélküliek kiemelten nehéz helyzetben vannak, de *nem mentesek a problémáktól a magasabb státusúak* sem, tehát ez össztársadalmi kérdés.

A szülői, anyai készségeket és képességeket elsősorban nem ösztönök vezérelik, a szülőséget tanulni kell, a gyermek fejlődését segítő sikeres módszereket el kell sajátítani.

Az Európai Bizottság közleménye szerint: „A gyermekszegénység a tényezők komplex kölcsönhatásából fakad. A legjobb eredményeket azok az országok érik el, amelyek az ügyet valamennyi aspektusból egyszerre kezelik, és megfelelő egyensúlyt teremtenek a családok, illetve a gyermekek célzott támogatása között. Ez együtt jár azon stratégiák ötvözésével, amelyek a szülők munkához való hozzáférésének és a munka megtartására irányuló képességének növelésére irányulnak, mégpedig a szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel

és a csapdahelyzet kockázatát minimálisra csökkentő jövedelemtámogatással. A sikerhez ezen intézkedéseket kiegyensúlyozott szakpolitikai csomagban kell ötvözni, a korai beavatkozásra összpontosítva, amelyet megfelelő források és egyértelmű célkitűzések támogatnak." (COM, 2008)

A szakemberképzés valamennyi szintjén és az érintett ágazatokban problémát jelent, hogy a kisgyermekkor mind ez ideig elhanyagolt és kevéssé fontosnak tekintett időszak volt. Ez részben történeti okokra vezethető vissza: a fejlődéslélektan és a családi, anyai nevelés fontosságát nem ismerték el két évtizeden át (az 1950-es és 1960-as évek), s ez a kérdés a fejlett, nyugati világban is csak az elmúlt másfél évtizedben kapott különleges hangsúlyt a kutatások — elsősorban a neurobiológiai vizsgálatok vizuálisan is megjeleníthető — eredményeinek köszönhetően *(1.1. táblázat)*. Ezek szerint a várandósság és a szülés, majd az azt követő szenzitív időszak, illetve az első három év alapvetően meghatározza a gyermekek későbbi beilleszkedési, tanulási lehetőségeit és viselkedését. Ez mind az érzelmi, mind pedig az értelmi fejlődésre igaz. Az érzelmi stimuláció, a beszéd, a játék és a gondozási tevékenység minőségén múlik a gyermek fejlődése, amiben *az elsődleges gondozó személynek — általában az anyának —, illetve a napközbeni gondozást végzőnek, segítőnek az ismeretei, készségei a meghatározók*. A meglévő intézményi háló — a védőnői hálózattól az óvodáig — jó alapokat teremt a szakszerű segítségnyújtáshoz, de számos ponton szorul átalakításra és fejlesztésre. A meglévő ellátások megerősítése mellett olyan integrált és egymással együttműködő programok, ellátások, szolgáltatások kialakítására van szükség, amelyek minden gyermek számára biztosítják a korának, személyiség- és fejlettségi állapotának, családi helyzetének megfelelő ellátást, amely segíti optimális növekedésüket és fejlődésüket egy biztonságos és gondoskodó környezetben.

A várandósság és a szülés, majd az első három év alapvetően meghatározza a gyermekek beilleszkedési, tanulási lehetőségeit és viselkedését.

A téma iránti nemzetközi érdeklődés rendkívüli módon megnőtt az elmúlt két évtizedben. A fejlett és fejlődő országokban számos kutatás, vizsgálat és ezek nyomán intézkedési, beavatkozási terv készült. Kiemelkedően fontos az a kutatási összefoglaló, amely a kora gyermekkori fejlesztésről mint globális kihívásról készült 2007-ben (ENGLE ÉS SZERZŐTÁRSAI, 2007), amelynek következtetései számunkra is tanulságul szolgálnak, ha nem is pótolják a hiányzó hazai kutatási eredményeket. A fejlett országok közül elsősorban az Egyesület Államokban végeztek ilyen kutatásokat, ezek eredményei meggyőzők, de sajnos, kevéssé ismertek Magyarországon.[1] A fejlődő és fejlett országok részben eltérő tapasztalatai azonban rámutatnak arra, hogy az alapvető kérdések és válaszok azonosak. Csak átfogó szemléletű, a teljes egészet tekintő (holisztikus), az ágazatok, szakemberek és intézmények együttműködésén alapuló, azonos szakmai alapelveket és módszertant követő, a kutatási eredményeket és a megfelelő gyakorlatokat alapul vevő megoldások segíthetnek. A legfontosabb rizikó- és védőfaktorok, valamint az ezekből következő teendők ismertek

[1] A kutatásokról jó áttekintést ad: http://www.promisingpractices.net/research.asp.

[1.1. TÁBLÁZAT] KOCKÁZATI TÉNYEZŐK ÉS FEJLŐDÉSI EREDMÉNYEK – ÚJABB TANULMÁNYOK ÖSSZEFOGLALÓJA

KOCKÁZATI TÉNYEZŐK	SZOCIÁLIS/ÉRZELMI EREDMÉNYEK	KOGNITÍV EREDMÉNYEK
Idegfejlődési kockázatok		
Alacsony születési súly/koraszülöttség	Viselkedészavarok	Elégtelen tanulási képesség, nem kielégítő, gyenge teljesítmény
Rendellenes idegfejlődés	Viselkedészavarok	
Rendellenes koponya/arccsontfejlődés	Viselkedészavarok	
Rendellenes anyagcsere	Motoros koordinációs problémák	Évismétlés, alacsonyabb IQ, iskolai kudarc
Kognitív hiányosságok		
Alacsony IQ, gyenge szóbeli kommunikációs képességek	Szabályszegés, antiszociális viselkedés	Iskolai sikerek hiánya, negatív hozzáállás
Speciális fejlesztőpedagógia hiánya az iskola-előkészítőben		Nehéz átállás az általános iskolára
Korai viselkedés/kapcsolatok		
Nehéz természet	Antiszociális viselkedés, szabályszegés	Iskolai kudarc
Hiperaktivitás, externalizáló viselkedés		Nehézségek az iskolai alkalmazkodásban Alacsonyabb IQ
Bizonytalan kötődés	Viselkedési problémák	
Családi, szülői jellemzők		
Az anya gyenge nevelési készségei	Viselkedési problémák	Korai iskolai kudarcok
Válás, a család szétszakadása	Viselkedési problémák	
Szülői szerfüggőség (alkohol, drog)		Megkésett fejlődés, alacsonyabb értelmi képességek
Anyai depresszió	Viselkedési problémák	Kognitív fejlődési lemaradás
Alacsony társadalmi-gazdasági státus	Viselkedési problémák	Alacsonyabb IQ, fejlődésbeli késések Iskolai kudarc
Bevándorló státus	Pszichoszociális problémák, kockázatvállalás	
Gyermeknevelési szokások		
Kényszerítő fegyelmezés, szigorú büntetés	Antiszociális viselkedés	
Rossz bánásmód	A szociális elfogadás alacsonyabb érzékelése	Alacsonyabb IQ/teszteredmények, évismétlés
Következetlen, kiszámíthatatlan határok és szokások	Antiszociális viselkedés	

[FORRÁS] HUFFMAN–MEHLINGER (1998).

és egybecsengnek (lásd a *Függelék* Az iskolaérettséghez vezető utak és kockázatok című *F1.1. ábráját*).

A női munkavállalás, a foglalkoztatáspolitika, az anyai, családi gondozás és a kora gyermekkori fejlesztés közötti kapcsolat.

A női munkavállalás, a foglalkoztatáspolitika, az anyai, családi gondozás és a kora gyermekkori fejlesztés között számos kapcsolat mutatható ki. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy nem keverhetjük össze a vizsgálati szempontokat: bármennyire is fontos a foglalkoztatás, a női munkavállalás, veszélyes lenne éppen megfordítva érvelni a napközbeni intézményes ellátás mellett, szemben a korábbi évtizedekben hallottakkal, amelyek beívódtak a köztudatba, és elfogadottá váltak.

Magyarországon nem folyt kutatás.

Magyarországon nem folyt eddig olyan kutatás, illetve nincs olyan magyar nyelvű szakirodalmi elemzés, amely többboldalúan vizsgálta volna, hogy valójában mit tudnak, gondolnak a nők, családtagok, a gyermekek szükségleteiről, a gyermeknevelési készségek, képességek megszerzésének módjáról és lehetőségeiről, és a napközbeni ellátások, illetve az otthoni gondozás minőségének és mennyiségének gyermekre gyakorolt hatásáról. A családok döntéseiről nem tudjuk mennyire tudatosak, milyen ismereteken alapulnak, mekkora szerepet játszik bennük a gyermek vélt vagy valós érdeke. Arról sincs információ, hogy Magyarországon mit tudnak e kérdésekről a szakemberek, döntéshozók, és sajnos arról sincs adat, hogy a magyar gyermekek esetében milyen hatást gyakorolnak a különféle megoldások, hogyan hatnak a különféle társadalmi csoportokban, az ország különböző részén élő, eltérő végzettségű, jövedelmű és életvitelű, más-más gyermeknevelési szokásokat követő családokban élő gyermekekre.

Ezt a munkát mindenképpen el kell végezni, mielőtt változásokat tervezünk. A nemzetközi kutatások is csak részleges eredményeket tudnak felmutatni, és minden eredmény szerint újabb, kiterjedtebb vizsgálatokra van szükség.[2] (A gyermek szempontjából optimális hosszúságú szülés utáni szabadság mértéke, a munkába való visszatérés optimális ideje alapvetően attól függ, hogy mennyire képes az elsődleges gondozó — többnyire az anya — érzékenyen reagálni a gyermek szükségleteire az együtt töltött időben, milyen minőségű a napközbeni ellátás színvonala, mennyire reflektál a gyermek szükségleteire, és mennyi időt tölt ott a gyermek életkorától és saját szükségleteitől függően. A nemzetközi kutatások és programok egyre inkább törekszenek a komplex megközelítésre, és a tények feltárásával igyekeznek megtalálni a kisgyermekek optimális formájú, időtartamú és minőségű gondozásának módját, hogy az anyák munkát vállalhassanak, és a gyermekek optimális fejlődése is biztosított legyen.[3]

[2] A nemzetközi szakirodalomról magyar nyelven adnak — távolról sem teljes — összefoglalást BENEDEK (2007), BLASKÓ (2008), BÁLINT-KÖLLŐ (2008).

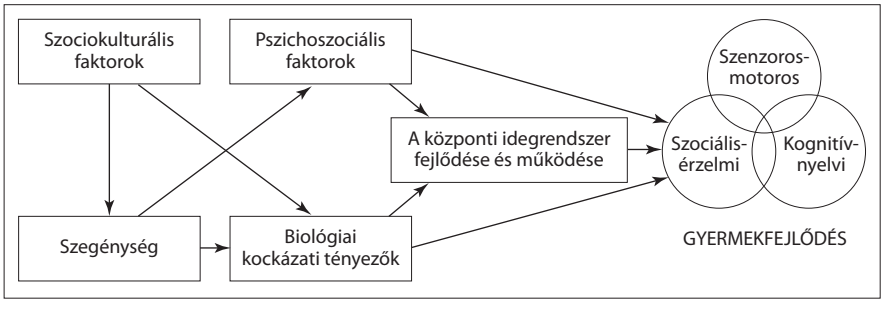
[3] Ilyen például a walesi parlament által készített program és ennek előtanulmánya (MELHUISH, 2004).

■ DIAGNÓZIS

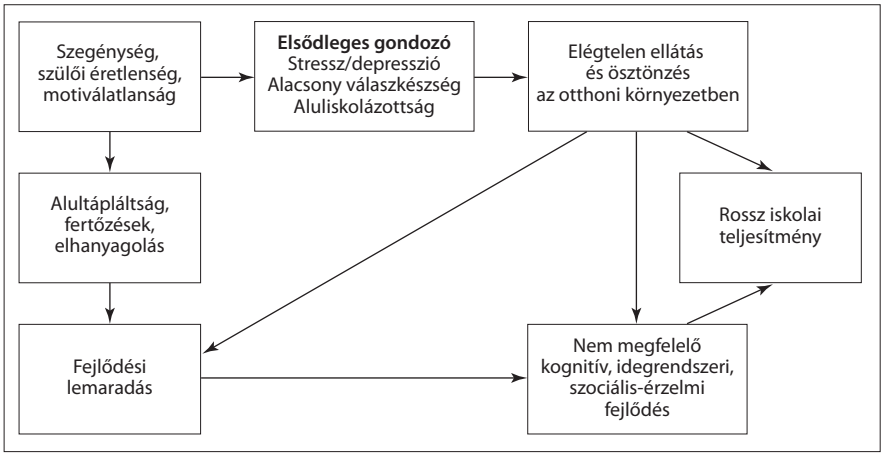
A gyermekek szükségleteire adott szakmai, intézményi válaszok elmaradása, elégtelensége, a szülők megfelelő támogatásának, bevonásának hiánya vezet a gyermekek iskolai kudarcaihoz és társadalmi beilleszkedésének nehézségeihez.

1. A 0–6 éves gyermekek ellátása szakmai, intézményi, ágazati és másféle érdekszövetségeken — és érdekellentéteken — keresztül szabályozódik. Az egymástól elszigetelt egészségügyi, oktatási, szociális, gyermekvédelmi, valamint önkormányzati megközelítés esélytelenné teszi a komplex, holisztikus szemléletű gyermekgondozási, nevelési, családsegítési elgondolások érvényre juttatását. A gyermekek szükségleteire adott szakmai, intézményi válaszok elmaradása, elégtelensége, valamint ezzel egyidejűleg a szülők megfelelő támogatásának, bevonásának hiánya e feladat megfelelő elvégzésébe jelentősen hozzájárul a gyermekek későbbi iskolai kudarcaihoz és társadalmi beilleszkedésének nehézségeihez *(1.1.* és *1.2. ábra)*.

[1.1. ÁBRA]
A kisgyermekkori fejlődés meghatározói, kockázati tényezői



[1.2. ÁBRA]
A rossz iskolai teljesítményhez vezető okok



2. A magyarországi családtámogatási rendszerben túlsúlyban vannak az otthonlétet segítő készpénzes támogatások. Ezek nemcsak előnyökkel járnak, hanem éppen témánk szempontjából sokféle hátránnyal is. A nők (szülők, nevelők) és gyermekeik számára alig van lehetőség rendszeres közösségi időtöltésre — arra, hogy játszócsoportokban vagy gyermekintézményekhez (bölcsőde, óvo-

da) kapcsolódva a gyermek fejlődését elősegítő és a szülői készségeket fejlesztő módon töltsék idejük egy részét. Ez sajnos nem is jelenik meg értékként, igény sincs rá. Nincsenek támogatott és elérhető szolgáltatások, noha abban nincsen vita, hogy a gyermekek jó minőségű napközbeni ellátásának jelentős hatása van a kora gyermekkori fejlődésre. Jelentős a véleménykülönbség abban, hogy melyik az optimális, illetve legalacsonyabb kor, amikor a családon kívüli napközbeni ellátás nem károsítja a gyermekek érzelmi fejlődését, kötődését. Ezt a határt a szakirodalom az egy-másfél éves korra teszi. A rugalmas munkavállalás és a részmunkaidő, valamint a gyermek szükségleteihez szabott napközbeni ellátás jelentősen segíthetné a kívánt célok elérését.[4]

A rugalmas munkavállalás és a részmunkaidő, valamint a gyermek szükségleteihez szabott napközbeni ellátás segíthet.

3. A *védőnői ellátás* jó lehetőséget biztosíthatna a szükséges ismeretek átadására, a helyzet értékelésére és a szükség szerinti további lépések megtételére. A hatályos törvények és rendeletek teljes körű ellátórendszerként számolnak a védőnői szolgálattal, a valóságban azonban *a védőnői szolgálat nem teljes körű*. A szolgáltatás biztosítása önkormányzati feladat, melynek esetenként az önkormányzatok nem tesznek eleget. Ennek okai igen összetettek: mulasztásos törvénysértés, forráshiány, rossz szabályozás, az ösztönző bérezés alkalmazásának hiánya.

A védőnői szolgálat nem teljes körű.

Az ország számos védőnői körzete földrajzilag túlzottan nagy kiterjedésű, és *a körzeti védőnő közlekedése nem megoldott*. A védőnő által *ellátandó családok száma túl magas, ami az ellátás minőségének rovására megy* (a norma 250 család/védőnő). Az ország önálló településeinek száma 3144 (Budapest nélkül), ebből 1730 rendelkezik legalább 1 védőnői állással. A védőnői állások száma 2006-ban 4042 volt, betöltött 3808 (94,2 százalék), ebből 102 fő vállalkozási formában látta el munkáját. 918 fő (95,9 százalék) volt iskolai védőnői állásban, 100 alatt volt a kórházi védőnők száma, 108-an pedig a 113 családvédelmi szolgálati álláshelyen dolgoztak. A területi védőnők közül 3143 (78 százalék) látott el egy települést, az öt és annál több települést ellátók száma 64 fő. A helyettesítéssel ellátott körzetek aránya 516 (12,8 százalék), ennek zöme tartósan helyettesítésre szoruló (BALOGH–REMETE, 2008). Ezeknek a problémáknak az előfordulási gyakoriságáról nem állnak rendelkezésre megfelelő, védőnői körzetek szerinti (4570 körzet szintjén szisztematikusan gyűjtött) információk, ezért nehéz az ellátás hiányosságait felszámolni és a rendszert valóban teljes körűvé tenni.

A védőnői körzetek földrajzilag túl nagyok, a körzeti védőnők közlekedése nem megoldott. Az ellátandó családok száma túl magas, ami minőségének rovására megy.

A védőnői (illetve szülészeti és házi gyermekorvosi) szolgáltatásokat szabályozó hatályos törvények és rendeletek igen nagy számban írnak elő *kötele-*

[4] Mint arra a következő fejezetben kitérünk, a kialakult rendszer erőteljesen csökkenti a foglalkoztatást. A magyar nők munkaerő-piaci aktivitása — szemben a férfiakéval — nem tér el jelentősen az európai uniós vagy az OECD-átlagtól, de a kisgyermekes anyák esetében az egész OECD-ben a legalacsonyabb. A születésszám is alacsony, amit az elmúlt évtizedek különféle ez ellen ható intézkedései nem változtattak meg érdemben, pedig a gyed és a gyes nemzetközi összehasonlításban kiemelkedően bőkezű juttatásnak minősül.

A különböző életszakaszokban, illetve a különböző intézmények vagy szereplők által felvett adatok nem érnek össze, az információk nagy része elvész, nem kerül vissza sem a családokhoz, sem a szakemberekhez.

zően elvégzendő méréseket a várandósság, a szülés, a születés körülményeiről, illetve a kisgyermekek fizikális, mentális és környezeti állapotáról a gyermek különböző életszakaszaiban. Megfelelő informatikai összehangolás hiányában azonban a különböző életszakaszokban, illetve a különböző intézmények vagy szereplők által felvett adatok nem érnek össze, *az információk nagy része elvész*, *nem hasznosul*, nem kerül vissza értelmezhető formában sem az érintett családokhoz, sem — megfelelően kidolgozott beavatkozási protokollokhoz köthető módon — az érintett szakemberekhez (házi gyermekorvoshoz, háziorvoshoz, védőnőhöz).[5]

A bölcsődék száma az 1990-es évek elejétől csökkent, és a jogszabályi változások ellenére nehezen alakulnak újak.

4. A *bölcsődék* száma jelentősen csökkent az 1990-es évek elejétől, aminek részben ideológiai, részben anyagi okai voltak. Mára a korábbi 15 százalékról 8 százalékra csökkent az elhelyezhető gyermekek száma, és a jogszabályi változások ellenére nehezen alakulnak újak, illetve bizonyos lakosságszám alatt ez nem is célszerű a jelenlegi feltételek mellett, az önkormányzatokat terhelő, az óvodákkal összehasonlítva igen magas létesítési és fenntartási költségeik mellett. (A 11. fejezetben kitérünk arra, hogy az államháztartást terhelő nettó költség, ha a passzív ellátások miatt kieső adóbevételeket is számításba veszszük, lényegesen alacsonyabb.)

A családi napközik mint alternatív ellátási lehetőségek száma is nehezen növekszik.

A *családi napközik*[6] mint alternatív ellátási lehetőségek száma is nehezen növekszik, részben a hagyományok hiánya, részben a gyenge normatív támogatás és a kellő ismertség, valamint az egyéni, önkormányzati motiváltság hiánya miatt is. A családi napközikről a korábbi, 1993-ban hatályba lépett jogszabályt követően az 1997. évi XXXI. törvény rendelkezik.[7] Ennek értelmében a családi napköziben történő ellátás során a családban nevelkedő gyermekek részére nyújtanak nem közoktatási céllal az életkoruknak megfelelő nappali felügyeletet, gondozást, nevelést, étkeztetést és foglalkoztatást. A családi napközit igénybe vehetik a bölcsődei vagy óvodai ellátásban nem részesülő gyermekek, az iskolai oktatásban részt vevő gyermekek az iskola nyitvatartási idejét követően, különösen azok, akik az iskolai napközit vagy tanulószobát nem veszik igénybe, a fogyatékos gyermekek, és itt számukra sajátos szükségleteiknek megfelelő ellátást kell biztosítani. A családi napközi működtethető az ellátást nyújtó személy saját otthonában vagy más — erre a célra kialakított — helyiségben is. Ez az ellátási forma mindig kiscsoportos elhelyezést nyújt, ahová 5 hónapostól 14 éves korig vehető fel gyermek. A családi napköziben a saját, napközbeni el-

[5] Másfajta mérésre tesz javaslatot a közelmúltban megjelent Gyermekszámlálás című füzet (TORNAI, 2007). Célszerű lenne erről a kérdésről is egyezségre jutni, nehogy párhuzamos munkák induljanak el, amelyek egymást gyengítve ismét lehetetlenné tennék egy koherens mérési-értékelési rendszer megteremtését.

[6] A családi napközik működéséről és problémáiról gazdag képet nyújt a Magyarországi Családi Napközik Közhasznú Egyesületének honlapja (http://csana-info.hu).

[7] A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény és 15/1998. (IV. 30.) NM-rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.

látást másutt igénybe nem vevő, 14 évesnél fiatalabb gyermeket is figyelembe véve, legfeljebb öt gyermek gondozható. Ha a családi napköziben egy fogyatékos gyermeket is gondoznak, akkor a gondozható gyermekek száma négy fő, ha valamennyi gyermek fogyatékos, úgy három fő lehet. Kivételesen további két egészséges, illetve egy fogyatékos gyermek gondozása engedélyezhető, ha az ellátást végzőnek a kisegítő feladatokra állandó segítsége van.

Ez a nálunk viszonylag új típusú intézmény sok évtizedes múltra tekint vissza Nyugat-Európában és Észak-Amerikában is, a magyarországi adaptáció az angol modell alapján készült. Magyarországon korábban a gyermekellátás a magán- vagy családi típusú napköziben elsősorban politikai, szabályozási okokból nem terjedt el ott sem, ahol erre a bölcsődék mindig is alacsony száma vagy a fogyatékos, illetve más okból speciális szükségletű gyermekek és családjaik miatt nagy szükség lett volna. Sokféle ellenvélemény fogalmazódik meg velük kapcsolatban. Ezek fő érve, hogy a szakemberek által működtetett formákkal szemben, itt — a megfelelő képzettség és gyakorlat, valamint intézményesítettség híján — nem biztosítható az egyenletesen jó színvonal, a gondozás minősége. Ezzel többféle érv is szembeállítható. Magyarországon a bölcsődék, óvodák gondozási, ellátási színvonala sem azonos, és meglehetősen nagyok a szemléletbeli, szakmai felkészültségbeli, feltételrendszer-beli, gyakorlati különbségek. A végzettség és az önkormányzati fenntartás önmagában nem garancia. A családi napközik — és bármely más szolgáltatás — esetén is nagy jelentősége van a rendszeres szakmai kontrollnak, minőségbiztosításnak, az igénybevevői elégedettség mérésének, valamint a szakmai továbbképzéseknek. Ez minden típusú intézményre igaz. A családi napközik mellett szóló érv, hogy méretük és jellegük miatt kistelepüléseken és speciális szükségletek esetén is rugalmasabban működtethetők, mint a nagyobb intézmények. A gyermekek szükségleteinek figyelembevétele mellett alkalmasak lehetnek a szülők munkaidejéhez, másfajta elfoglaltságához való rugalmas alkalmazkodásra is (például három műszak, változó munkarend stb.).

A családi napközik rugalmasan működtethetők, alkalmazkodhatnak a szülők munkaidejéhez, elfoglaltságaihoz is.

5. Magyarországon az *óvoda* sok szempontból kiemelkedő jelentőségű és színvonalú. A rendkívül kiterjedt óvodai hálózat a gyermekek 85 százalékát látja el. A nehézséget az jelenti (mint azt a könyvnek a deszegregációval foglalkozó részében bemutatjuk), hogy a leginkább rászoruló gyermekek egy része nem vagy csak ötéves korában jut el az óvodába, és ha eljut, sem feltétlenül kapja meg az életkorának és fejlettségi állapotának megfelelő segítséget (PIK, 2003; HAVAS, 2007; SZABÓ-TÓTH, 2007).

Magyarországon az óvoda kiemelkedő jelentőségű és színvonalú. A kiterjedt óvodai hálózat ellenére a leginkább rászoruló gyermekek egy része nem jár óvodába, és nem kapja meg az életkorának megfelelő segítséget.

6. A *gyermekjóléti szolgálatok* a gyermekvédelmi törvény értelmében a lakóhelyen nyújtanak megelőző és segítő-támogató szolgáltatásokat, de jelenleg csak nagyon korlátozottan képesek megfelelni az eredetileg meghatározott céljaiknak. Fő tevékenységük a gyermekvédelmi „tűzoltás", események után rohanás, *ad hoc* beavatkozás. Mire találkoznak a gyermekekkel és családjaikkal, addigra már a gyermeket veszélyeztetettnek, védelemre szorulónak le-

A gyermekjóléti szolgálatok korlátozottan képesek megfelelni az eredetileg meghatározott céljaiknak.

het többnyire tekinteni. Alig épült ki azon szakmai ellátásoknak a hálózata, amely a *családokat* segítené különféle tevékenységeikben, akár gyermekről, akár betegről, idős hozzátartozóról van szó, és a problémát, az okokat, nem pedig a tüneteket kezelné, illetve tervezetten foglalkozna megelőzéssel, korai beavatkozással.

7. A széles értelemben vett segítőszakmák — védőnő, gyermekorvos, kisgyermekgondozó, óvónő, tanító és tanár, szociális munkás — nagymértékben vagy kizárólag női szakmák, többnyire alacsony presztízzsel és alacsony jövedelemmel, ami sajnálatosan jelzi a terület és a probléma súlyát és helyét is.

Programok a kisgyermekkori fejlődés támogatására

Gyermekesély Program

Legyen jobb a gyermekeknek!

8. Az utóbbi években több *program* indult a kisgyermekkori fejlődés támogatására. A Ferge Zsuzsa vezetésével elindult hosszú távú gyermekszegénység elleni program terepmunkái során kísérletet tesz a helyzet bemutatására és bizonyos elemeinek jobbítására egy hátrányos helyzetű kistérség (Szécsény) esetében.[8] A második Nemzeti Fejlesztési Terv keretében kidolgozott „Zászlóshajó programokban" a Gyermekesély Programot az oktatási tárca felügyelete alatt végrehajtott iskolai programokba integrálták, amelyek sikeressége nagyban függ a fent jelzett problémák megoldásának lehetőségétől, az érintett tárcák együttműködési készségétől és képességétől. A Legyen jobb a gyermekeknek! elnevezésű 47/2007 (V. 31) országgyűlési határozat jelzi ezt a szemléletváltoztatási szükségletet és újfajta megközelítést, valamint — kijelölve a legfontosabb feladatokat — a készülő programot is ennek alapján határozza meg.

■ JAVASLATOK

A kisgyermekkori fejlesztő programokkal kapcsolatos nemzetközi tapasztalatokról ENGLE ÉS SZERZŐTÁRSAI (2007) nyomán a *Függelék* 2. része nyújt áttekintést. Javaslataink összhangban állnak az ott megfogalmazottakkal, de természetesen sokkal részletesebben foglalkozunk a magyar támogatási rendszer megoldatlan kérdéseivel.

1. A megoldás sikerének kulcsa a holisztikus szemléletű, a gyermek fejlődési szükségletein és jogain alapuló, integrált, a szülőket és valamennyi társszakmát és intézményt partnerének tekintő program lehet, amely méri és értékeli az elért fejlődési eredményeket az egyes gyermekek és gyermekcsoportok (helyi, intézményi, regionális stb.) szintjén.[9]

[8] Lásd http://www.gyermekszegenyseg.hu.

[9] Ennek kiemelkedően sikeres példája a Kanadában kidolgozott Linked-DISC (Linked Information Network for Kids Electronic Database — Developmental and Intervention Services for Children) rendszer, amely a földrajzi információs rendszerek (GIS) felhasználásával feltárja az adott közösség,

2. A védőnői szolgálatot *valóban teljes körűvé kell tenni*. A forráshiányt meg kell szüntetni. Az érintett önkormányzatokkal be kell tartatni a törvényi előírásokat, a szolgáltatási kötelezettséget számon kell kérni. Ahol szükséges, ott a védőnői képesítéssel rendelkezőknek a nehezebb munkát megfelelően *kompenzáló béreket* kell felkínálni. *Közlekedési támogatást* (gépkocsihasználatot, benzinpénzt stb.) kell nyújtani a nagy területeken fekvő körzetekben dolgozó védőnők számára. Enyhíteni kell a *mennyiségi munkaterhelést,* és/vagy a körzet társadalmi összetételétől függően több erőforrást (esetleg több védőnőt) kell biztosítani. Egységes *körzetszintű állapotfelmérést,* kell készíteni, amelyet rendszeresen meg kell ismételni. A védőnők képzését és továbbképzését a változó feladatoknak megfelelően kell módosítani, mert a jogszabályban meghatározott feladatok egy jelentős részét jelenleg ismeretek, készségek és megfelelő feltételek híján nem képesek elvégezni. A gyermekorvosi és védőnői feladatok és kompetenciák pontosabb kijelölésével, a védőnők népegészségügyi szemléletű felkészítésének és munkavégzésének jobb meghatározásával az új feladatok sikeresen elvégezhetők.

A védőnői szolgálat teljes körűvé tétele; kompenzáló bérek a nehezebb munkáért; közlekedési támogatás a nagy területen fekvő körzetekben; a mennyiségi munkaterhelés enyhítése.

3. A megfelelően működő jelzőrendszer kialakításához a következőkre van szükség.

a) Standardizálni kell a gyermekekkel kapcsolatban elektronikusan megőrzendő információkat, a mérési adatlapok rendszerét egyszerűsíteni és elektronikus alapra kell helyezni, adatvédelmi garanciák mellett biztosítani kell az adatbázisok egymással való összekapcsolhatóságát.

A jelzőrendszer kialakításához – adatvédelmi garanciák mellett – biztosítani kell az adatbázisok egymással való összekapcsolhatóságát.

b) Mindehhez létre kell hozni egy, az érintett szakmák képviselőit tömörítő *módszertani központot*, amely szakmai szempontból újratervezi az egész rendszert, és egységes protokollokat dolgoz ki. A szóban forgó módszertani központ (az Egészségügyi Minisztérium háttérintézményeként az Országos Gyermekegészségügyi Intézet önálló egysége, együttműködésben az ÁNTSZ-szel) lehetne az egységesített adatrendszer kezelője és működtetője.

Módszertani központ

c) Informatikai hardver- és szoftvereszközökkel kell ellátni valamennyi védőnőt és házi gyermekorvost. Ki kell képezni őket az eszközök használatára és az egységes jelentéstartalom biztosítására. Ehhez az Új Magyarország Fejlesztési Tervnek a Társadalmi Megújulás Operatív Programja (ÚMFT Támop) biztosíthat forrásokat.

d) Gondoskodni kell arról, hogy az így újjászervezett és egységesített rendszerben előírt *egységes állapotfelmérés minden gyermekre valóban kiterjedjen*. Ezt rendeleti úton kell előírni, betartását a finanszírozási rendszeren keresztül

régió meglévő és hiányzó szolgáltatásait, intézményeit, lehetőségeit, amelyek a kora gyermekkori fejlesztést szolgálják. Ezzel mérhetővé és értékelhetővé válik a gyermekek fejlődési státusa és a rendelkezésre álló egészségügyi, oktatási, képzési, szociális szolgálatok elérhetősége, működése közötti összefüggés. Ugyancsak ismert és ezzel összefüggő a Mapping-program (HERTZMAN ÉS SZERZŐTÁRSAI, 2000), valamint az Egyesült Királyságban alkalmazott Integrated Children's Services rendszer (http://www.everychildmatters.gov.uk/ics/).

ellenőrizni kell. A felmérések elmulasztását, illetve hiányos adatok közlését szankcionálni kell.

e) Mindez *többletfeladatokat* jelent a védőnőnek és a házi gyermekorvosnak, amely többletfeladatokat megfelelően díjazni kell. Mivel a védőnőknek nincs, csak a házi gyermekorvosoknak és a háziorvosoknak van OEP-kapcsolatuk, az egységes állapotfelméréssel, illetve a célzott beavatkozásokkal kapcsolatos védőnői többletfeladatok elszámolását az ő közvetítésükkel kell megvalósítani.

Beazonosítható információkat a házi- vagy gyermekorvoson keresztül csakis a szülő és a védőnő kaphat.

f) A rendszernek az adatvédelmi szabályok szigorú betartásával kell működnie. Egyénre beazonosítható információkat *a házi- vagy gyermekorvoson keresztül csakis az érintett szülő és a védőnő* kaphat. A máshol keletkező információk az adatgazdáknál maradnak — például a születés körülményeire vonatkozó adatok a kórháznál —, a háziorvos és a védőnő azonban teljes körűen hozzáférhetne ezekhez. Aggregált szintű, illetve anonimizált adatok a különféle ágazati fejlesztések, programok megalapozására más szereplők számára is elérhetővé tehetők.

4. A *Biztos kezdet* kisgyermekkori program *Sure Start* néven az Egyesült Királyságban a gyermekszegénységet és a gyermekek társadalmi kirekesztettségét kívánja visszaszorítani. Középpontjában a hátrányos helyzetben lévők állnak, akik sok esetben kevésbé tudják igénybe venni a különféle szolgáltatásokat. A *Sure Start* 1999-ben indult, a programot lépcsőzetesen vezették be, jelenleg a hatodik szakaszánál tart. Az eddig eltelt időszakban 500 helyi csoport kezdte el működését, melyek négymillió hátrányos helyzetű gyermeket, vagyis a négy év alatti szegénységben élő gyermekek egyharmadát érték el. A program két fő iránya: *1.* a gyermekek szociális és érzelmi fejlődésének elősegítése, egészségének védelme, képesség- és készségfejlesztése, valamint *2.* a család mint közösség erősítése, támogatása (www.surestart.gov.uk).

Az ágazatközi együttműködésen alapuló és civil szerveződésekkel együttesen működtetett *Biztos kezdet* a 0–6 éves korú gyermekek esélyegyenlőségének megteremtésére irányuló, helyi kezdeményezéseken keresztül megvalósuló olyan program, amely a hátrányos helyzetű térségekben, falvakban, városi lakónegyedekben, lakótelepeken élő, kisgyermeket nevelő családok komplex támogatását szolgálja a gyermekszegénység egészségügyi, szociális és káros mentális következményeinek megelőzése, valamint a kisgyermekek életkori szükségleteinek megfelelő egyenlő ellátása, gondozása céljából.

A *Biztos kezdet* országos program célja a gyermekszegénység következményeinek megelőzése.

A *Biztos kezdet* országos program célja a gyermekszegénység következményeinek megelőzése céljából a „deprivációs ciklus” megtörése. Ennek érdekében a hátrányos helyzetű térségekben, lakókörnyezetben élő kisgyermekek közösségi támogatására ágazatközi és civil együttműködések jönnek létre. Így a helyi szükségletekre épülve közösen vesznek részt a gyermekek egészségügyi és szociális gondozásában, napközbeni ellátásában és a családok gondozásában. A *Biztos kezdet* program szolgáltatásai a gyermek-egészségügyi szervezetek, a kisgyermekeket napközben ellátó intézmények (bölcsődék, óvodák, családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok) együttműködésében, újonnan létre-

jövő integrációk keretében, helyi szükségleteken alapuló közösségi programok útján valósíthatók meg. Ezekbe minden meglévő helyi szociális, egészségügyi, oktatási és gyermekjóléti intézményt és szolgáltatást be kell vonni. A program keretén belül, annak céljaihoz kötődően a hiányzó szolgáltatásokat a helyi igények szerint lehet kialakítani. Különösen fontos a kisgyermekek rugalmas napközbeni ellátását biztosító, integrált bölcsőde, óvoda, játszóház és segítő szolgáltatások összehangolt működtetése.

A program bemutatására 2003-ban a brit nagykövetség és az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium közös szervezésében került sor, majd munkacsoport alakult, amelynek feladata a magyarországi program kidolgozása, bevezetésének előkészítése volt. A kísérleti programok különböző típusú településeken és kistérségekben (Ózd, Vásárosnamény és hat társult település, Budapest Józsefváros, Csurgó és Őrtilos, Mórahalom) valósultak meg, 2005-től Katymáron és Győrben is elindították a helyi *Biztos kezdet* programokat.[10]

A programokat minél szélesebb körre kell kiterjeszteni!

Az azóta már több helyszínen elindult *Biztos kezdet* kisgyermekkori programokat ki kell terjeszteni minél szélesebb körre, hogy az ötévesnél fiatalabb gyermekek és szüleik (édesanyjuk) közösen igénybe vehessenek kora gyermekkori közösségi szolgáltatásokat — mindenekelőtt a leghátrányosabb régiókban és településeken. Ez részben a napközbeni ellátásban nem részesülő gyermekekre vonatkozik, kiemelten azokban a családokban, ahol — az alacsony iskolai végzettség, a szegénység és a különféle indulási hátrány miatt — a szülőknek fokozott segítségre van szükségük a gondozás, nevelés terén. Túlbecsülhetetlen azonban ennek az ellátásnak a hatása a kisgyermekkori nevelés egész rendszerére, a szakmai és laikus ismeretek átalakulására, a gyermekekkel való bánásmódra.

Egy *erre a feladatra felkészített szakember* közreműködik a foglalkozásokon, ahol a szülők és gyermekek együttesen vesznek részt, de mód van szükség szerint a gyermek rövid idejű felügyeletére is. A program a településen elérhető más szolgáltatásokkal együttműködve alakítható ki, a helyi sajátosságoknak és igényeknek megfelelően. Jó például szolgál az elmúlt években megerősödött gyakorlat Nagy-Britanniában, ahol az elkövetkező években a tapasztalatok felhasználásával 14 éves korig minden gyermekre ki kívánják terjeszteni az ellátásokat a *Sure Start* program eredményeinek értékelése alapján. Ezek a tapasztalatok átemelhetők, hasznosíthatók.

Szélesebb kört elérő házi gyermekfelügyelet és családi napközi. Négyéves kortól minden gyermek járhasson óvodába!

5. A gyermekek napközbeni ellátását rugalmasan, a gyermek szükségleteihez és a család lehetőségeihez illeszkedően kell kialakítani. Ennek érdekében erősíteni kell *a jelenlegi intézményrendszer átjárhatóságát*. A mainál szélesebb körben célszerű a *házi gyermekfelügyelet* és a *családi napközi* kialakítása. Az *óvodát* négyéves kortól mindenki számára elérhetővé kell tenni. A magas színvonalú óvodai ellátáshoz — hasonlóan a bölcsődékhez, családi napközikhez

[10] A *Biztos kezdet* programról lásd: www.szmm.gov.hu, és http://www.gyerekesely.hu/index.php?searchword=Biztos+kezdet&option=com_search&Itemid.

és bármely szolgáltatáshoz — az szükséges, hogy az ott dolgozók képzettek, motiváltak legyenek, ne hiányozzanak a tárgyi feltételek, a szakmai programok során betartsák azokat a kereteket, amelyeket a gyermekek komplex, optimális fejlődési szükségleteit figyelembe véve előre rögzítettek. A szolgáltatás színvonalát folyamatosan figyelemmel kell kísérni és értékelni.

Attól nem romlik az óvodák színvonala, hogy kisebb gyerekek számára vegyes, integrált csoportokban teszik elérhetővé a szolgáltatást. A mérések, értékelések és a minőségbiztosítás, a szülői és gyermekelégedettség, illetve hosszabb távon a gyermekek későbbi iskolai sikerei mutatják meg, hogy az egyes óvodák mennyire eredményesek. Ehhez elengedhetetlen a szülőkkel való partneri kapcsolat, a gyermekek jogainak és fejlődési szükségleteinek messzemenő figyelembevétele. A feladatok és a módszerek kétségkívül folyamatosan változnak, ami a jelenlegi ismeretek, készségek és gyakorlat módosítását is igényelné. Az új módszerek azonban szervesen kapcsolódnak a korábbiakhoz, és képesek integrálni a bölcsődék korai fejlesztési tapasztalatait, beépítve a kora gyermekkori fejlődésről szóló újabb ismereteket, kutatási eredményeket. Ez, tekintettel a nagy múltú, kiváló hagyományokkal rendelkező óvodai gyakorlatra, sikeres lesz.

Az a félelem, hogy a *házi gyermekfelügyelet* és a *családi napközi* olcsó és alacsonyabb színvonalú megoldást jelenthet, szűkítve az óvoda lehetőségeit, nem megalapozott. Egyrészről nincs nagy esély arra, hogy ezek a szolgáltatások az óvoda helyett, és ne mellette működjenek, kiegészítő lehetőséget nyitva a gyermekek egy meglehetősen szűk köre számára, másrészt meghatározó jelentőségűek a magyarországi óvodai hagyományok, a jó tapasztalat, a közvéleményben erősen élő meggyőződés arról, hogy az óvodáskorú gyermekeknek szükségük van a közösségre és az óvodai életre.

A házi gyermekfelügyelet terjedése fontos lenne azokban az esetekben, amikor a gyermek betegsége, sajátos családi helyzete vagy más ok miatt nem megoldható az intézményes napközbeni ellátás, nincs a településen más elérhető szolgáltatás, illetve időszakos, néhány órás segítségre van szükség.

A családi napköziről korábban már szóltunk, itt is elsősorban a bölcsőde és óvoda hiánya vagy speciális élethelyzetek hívják életre ezt a formát, de jó lehetőség az iskolás gyermekek ellátására is, más napközbeni megoldás hiányában vagy annak kiegészítésére. Minél inkább színes, sokrétű és egymással is versengő az ellátási kínálat, annál jobbak az esélyek a személyre szabott és jó minőségű szolgáltatásra. Az önkormányzatok csak abban az esetben válthatják ki az intézményes napközbeni ellátásokat (bölcsőde, óvoda) más ellátásokkal, ha a szakmai és pénzügyi szabályozás ezt lehetővé teszi, illetve ösztönzi. E tekintetben a jogalkotóknak, szakmai szervezeteknek körültekintően kell eljárniuk, hogy a szabályozás az optimumhoz közelítő megoldásokat ösztönözze, illetve kérje számon.

6. Ahhoz, hogy a leírt gyakorlat általánossá és elfogadottá váljon, a mainál sokkal szélesebb körben és sokkal alaposabban meg kell ismertetni a kisgyermekkori fejlődés törvényszerűségeit, valamint a fejlődéshez szükséges elmé-

A szakemberképzést úgy kell átalakítani, hogy a kisgyermekkorról egységes szemléletben tanítsunk minden alapismeretet.

leti, gyakorlati ismereteket és módszereket.[11] Ehhez a *szakemberképzést át kell alakítani* olyan módon, hogy a kisgyermekkorról tanított minden alapismeret egységes szemléletű legyen. Álljon mindenki (a szülők, szakemberek, széles közvélemény, média) számára rendelkezésre a fejlődéslélektan és a fejlesztés módszertana, valamint az ezekhez szükséges alapismeretek, szakirodalom (megfelelő formában és tartalommal). A szakemberek képzését és továbbképzését is ennek megfelelően kell szervezni, és ennek során elengedhetetlen az együttműködés, hogy egymás szakterülete és szakmai ismeretei áttekinthetővé váljanak. Szükség van *önálló, a kisgyermekkori fejlődést oktató szakképzés elindítására*, illetve a ma működő szakemberek folyamatos továbbképzésére.

7. A kora gyermekkori programok esetében a meglévő programok, ellátások, intézmények felmérése, értékelése és megerősítése mellett olyan integrált és egymással együttműködő programok, szolgáltatások kialakítására van szükség, amelyek minden gyermek számára biztosítják a korának, személyiség- és fejlettségi állapotának, családi helyzetének megfelelő ellátást, amely segíti optimális növekedésüket és fejlődésüket egy biztonságos és gondoskodó környezetben. Ezeket a feladatokat folyamatosan kell végezni, összekapcsolva a jelenleg is futó kezdeményezésekkel és szoros kapcsolatban a lehetséges európai uniós forrásokat biztosító *Gyermekesély Programmal*.

Kora gyermekkori programok összekapcsolva a Gyermekesély Programmal

A Gyermekesély Program célja az, hogy
a) egy generáció alatt jelentősen, a jelenleginek töredékére csökkentse a szegény gyermekek és családjaik népességen belüli arányát,
b) felszámolja a gyermeki kirekesztés és mélyszegénység szélsőséges formáit,
c) átalakítsa azokat a mechanizmusokat és intézményeket, amelyek ma újratermelik a szegénységet és kirekesztést, azaz
d) biztosítson egészséges életfeltételeket kora gyermekkortól kezdve,
e) biztosítsa a korai életkorban kezdődő fejlesztéssel a képességek jobb kibontakozását,
f) jelentősen csökkentse a ma sorsdöntő regionális és etnikai egyenlőtlenségeket, és
g) segítse elő, hogy a gyermekek biztonságos környezetben nevelődjenek, hogy az életesélyeket romboló devianciák előfordulása csökkenjen.[12]

Ezek a célok megegyeznek az általunk képviseltekkel, nyilvánvalóan a hangsúlyok némileg másutt vannak, tekintettel arra, hogy a Gyermekesély Program célkitűzései elsődlegesen a gyermekszegénység csökkentésére irányulnak, míg a kora gyermekkori fejlődést és a közoktatás megújítását célzó program

[11] Kaliforniában egy 1997. évi felmérés (CCHI, 2000) szerint a szülők 46 százaléka (az apák 57 százaléka) nem tudta, hogy az agyfejlődés szempontjából meghatározó kor a 0–3. év. A média- és ismeretterjesztő kampánynak köszönhetően ez a szám három év alatt 2 százalékra csökkent. Vajon nálunk milyen eredményt hozna egy ilyen felmérés szakemberek és szülők körében?

[12] A programról lásd: http://www.gyerekesely.hu/index.php.

minden gyermekre vonatkozik, kiemelt figyelemmel a hátrányos és a halmozottan hátrányos helyzetűekre. Ha sikerül tudatosítani a gyermekek szükségleteit, a veszélyeztető tényezőket, valamint az ezek megelőzésére, kezelésére szolgáló eszközöket, azzal megváltoztathatjuk a közgondolkodást, ami az ismeretek bővítése mellett növeli a társadalmi érzékenységet is, és beláthatóvá teszi, hogy mindenki veszít, ha a gyermekek esélyeit nem egyenlítjük ki, ha nem teremtjük meg optimális fejlődésük lehetőségét.

A megvalósítás alapfeltétele a szakmai, szakmaközi párbeszéd, valamint az alapelveknek és a hozzájuk kapcsolódó tennivalóknak a tényeken és a gyakorlaton alapuló leírása. Olyan végrehajtható, a rendszerszerű működéshez szükséges tervet kell készíteni, amelyet az érintettek elfogadnak.

■ HASZNOK ÉS KÖLTSÉGEK

Néhány éven belül jelentősen javulhat a kora gyermekkori otthoni és közösségi fejlesztés esélye, aminek mérhető sikere a beiskolázáskori és a későbbi iskolai eredményesség. Ez egyszerre jelenti azt, hogy a gyermekek szívesebben tanulnak, eredményesebbek a tanulásban, a szülők és az oktatási intézmények jobban együttműködnek, és az egész ellátórendszer — egészségügy, oktatási, szociális — hatékonyabban működik. A kutatások szerint a halmozottan hátrányos helyzetű csoportok esetében jelentős változás érhető el, nemcsak az iskolai eredmények, hanem a női foglalkoztatás, jövedelem és az életminőség terén is.

A program költségei azért kalkulálhatók nehezen, mert a jelenlegi helyzetben nincsenek információink arról, hogy a mai rendszer költségei menynyivel csökkennének, ha eredményesebben működne. A mérés, értékelés és longitudinális vizsgálatok költség- és eszközigénye jelentős, de ezek az eszközök és költségek mindenképpen szükségesek lennének — a hiányukból adódó veszteségek, illetve a hiányukból adódó kiadások ma is jelentős összegeket emésztenek fel [például a megfelelő prevenció hiánya késői beavatkozásokat igényelnek (koraszülés, fogyaték, bántalmazás stb. esetén)]. Ugyancsak nem ismertek e területen azok az mutatók, amelyek az életminőség mérésére lennének alkalmasak. A napközbeni kisgyermekellátás költségei esetében azért nehéz a kalkuláció, mert minden típusú ellátásnak eltérnek a költségigényei, és minél szigorúbban szabályozottak a — például bölcsődei — feltételek, annál drágább az ellátás, ezért a teljes költségigény nagymértékben függ a fejlesztés szerkezetétől. A létszám- és képzési igény attól függ, hogy milyen kiterjedésű lesz a program. Ha a leghátrányosabb térségekben kezdődik, akkor ez egyidejűleg a munkanélküliek jelentős bevonását is jelentheti, míg fejlettebb régiókban nagymértékű a pályaelhagyás, így itt csak kellően vonzó feltételekkel teljesíthetők a hiányzó és megfelelő színvonalú ellátások.

A tervezett programok mindegyike illeszkedhet a második Nemzeti Fejlesztési Tervhez. A népegészségügyi és a korai fejlődést segítő napközbeni ellátások szorosan kapcsolódnak a munkaerő-piaci, a női munkavállalást elősegítő és a különböző felnőttképzési programokhoz is.

■ ÉRDEKSÉRELEM

Az alapvető érdeksérelmet az jelenti, hogy a jelenlegi struktúrában az oktatás, a szociális ellátások és szolgáltatások terén is merevek és nehezen vagy egyáltalán nem átjárhatók a szektorok közötti szakmai határok. A védőnői rendszer átalakítása alapvetően érinti a képzőintézményeket, az orvosokat, valamint a kapcsolódó gyermekjóléti alapellátást nyújtó önkormányzatokat is. A kisgyermekkori intézmények — óvoda, bölcsőde — jelenlegi szakmai és működési rendjének átalakítása a szakemberek és intézmények ellenállását válthatja ki, mert a korábbitól eltérő szemléletű és részben tartamú munkát kell végezniük, adott esetben más munkarendben (rugalmas nyitva tartás, folyamatos munkarend, partnerkapcsolat a szülőkkel) és más feltételek között (versengő szolgáltatók, szektorsemlegesség). Az átlátható, teljesítményen, eredményességen alapuló rendszert kezdetben sokan ellenérzéssel kezelhetik, de a kiszámítható és hatékony munka, a jobb feltételek és a magasabb szakmai színvonal a legtöbb szakember és intézmény számára vonzóvá válhat.

■ MIT NEM AKARUNK?

Biztosan nem akarjuk, hogy a jól működő és sikeres programok, szakmai ellátások csorbát szenvedjenek. A védőnői ellátás jó hagyományaira építve meg szeretnénk állítani a szakma ellehetetlenülését és erózióját, nem akarjuk, hogy az univerzalitás megszűnjön. A jelenlegi struktúra elemei közül a bölcsőde és az óvoda esetében a jó gyakorlat megtartása mellett kívánjuk a változtatásokat, a bővített szolgáltatásokat és részben a szemléletváltást. A szülők iskolája, az önsegítő klubok, a *Biztos Kezdet* programok esetében a részvétel nem lenne kötelező, el akarjuk kerülni a paternalista, a családok autonómiáját fenyegető programokat. Nem kívánunk beavatkozni a családok életébe, megmondani, hogy mi az egyetlen jó megoldás, de azt sem akarjuk, hogy a magánszféra és a látszólagosan szabad választás a nevelésben és gondozásban a gyermekek veszélyeztetését és fejlődésbeli elmaradását okozhassa.

Hivatkozások

BÁLINT MÓNIKA–KÖLLŐ JÁNOS (2008): A gyermektámogatási rendszer munkaerő-piaci hatásai. *Esély,* 1. sz.

BALOGH TAMÁS–REMETE LAJOS (2008): *A védőnői adatkör és komplex felhasználása*. A tanulmány a Kerekasztal felkérésére készült kézirat.

BELSKY, J.–VANDELL, D. L.–BURCHINAL, M.–CLARKE-STEWART, K. A.–MCCARTNEY, K. A.–OWEN M. T.–NICHD EARLY CHILD CARE RESEARCH NETWORK (2007): Are There Long-Term Effects of Early Child Care? *Child Development,* Vol. 78. No. 2. 681–701. o.

BENEDEK DÓRA (2007): A születés utáni munkába állás hatása a gyermek fejlődésére. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY–CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (szerk): *Munkaerőpiaci Tükör.* MTA KTI–OFA, Budapest, 72–75. o.

BLASKÓ ZSUZSA (2008): Does early maternal employment affect non-cognitive children outcomes? *Budapest Working Papers on the Labour Market.* BWP, 2008/5. BCE–MTI KTI.

CCHI (2001): Fact Sheet Regarding the Field Institute's Taking Charge of Health Survey. California Center for Health Improvement, április 11.

COM (2008): Javaslat a szociális védelemről és a társadalmi integrációról szóló 2008. évi együttes jelentésre. A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. COM (2008) 42 végleges, Brüsszel, 2008. január 31.

EARLY CHILD CARE RESEARCH NETWORK (2003): Does Amount of Time Spent in Child Care Predict Socioemotional Adjustment During the Transition to Kindergarten? National Institute of Child Health and Human Development, Early Child Care Research Network, *Child Development,* Vol. 74. No. 4. 976–1005. o.

ENGLE, P. L.–BLACK, M. M–BEHRMAN, J. R.–CABRAL DE MELLO, M.–GERTLER, P. J.–KAPIRIRI, L.–MARTORELL, R.–YOUNG, M. E.–INTERNATIONAL CHILD DEVELOPMENT STEERING GROUP (2007): Strategies to avoid the loss of developmental potential in more than 200 million children in the developing world. *The Lancet,* Vol. 369. január 20. 229–242. o.

HAVAS GÁBOR (2004): Halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek és az óvoda. *Iskolakultúra,* 4. sz.

HAVAS GÁBOR (2007): *Esélyegyenlőség — deszegregáció*. www.magyarorszagholnap.hu.

HERTZMAN, C.–MCLEAN, S.-A.–KOHEN, D. E.–DUNN, J.–EVANS, T. (2002): *Early Development in Vancouver. Report of the Community Asset Mapping Project*. Human Early Learning Partnership, Canadian Institute for Health Information, augusztus. http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/H118-16-2002E.pdf.

HUFFMAN, L.–MEHLINGER, S. L. (1998): *Risk factors in the transition to school: Focus on behavioral and social outcomes during kindergarten and first grade*. Presented to the Foundations and and Agencies Funding Consortium on Child Development and Mental Health Issue, június 25.

JARAMILLO, A.–MINGAT, A. (2003): Early childhood care and education in Sub-Saharan Africa: What would it take to meet the millenium development goals? Africa Regions, World Bank.

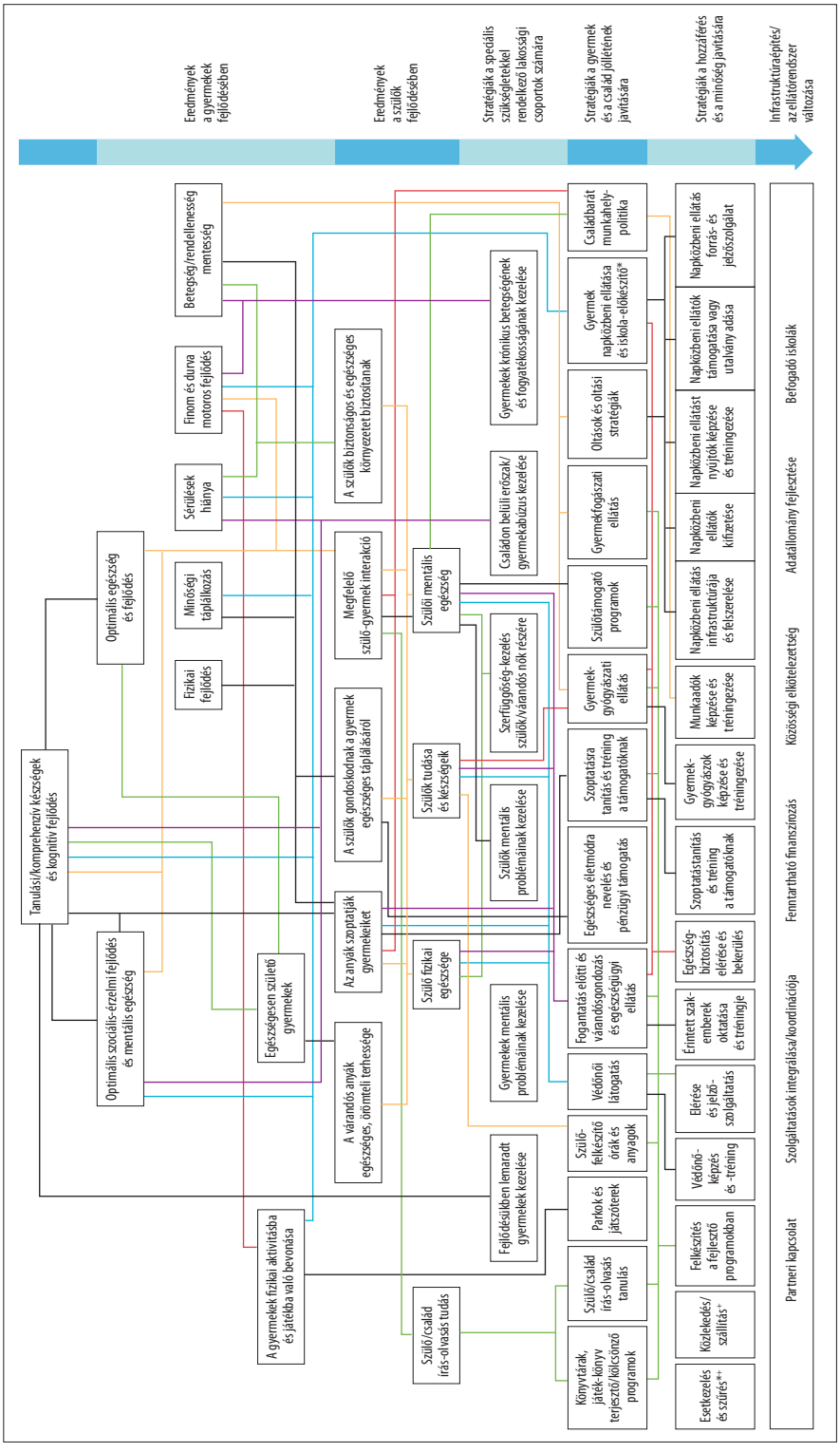
MELHUISH, E. C. (2004): A literature review of the impact of early years provision upon young children, with emphasis given to children from disadvantaged backgrounds. Report to the Comptroller and Auditor General. National Audit Office, London.

PIK KATALIN (2002): Romák és óvodák. *Kisebbségkutatás,* 1. sz.

SZABÓ-TÓTH KINGA (2007): Adalékok a roma gyermekek óvodáztatásának kérdésköréhez. *Új Pedagógiai Szemle,* 3. sz.

THOMSON, L.–TULLIS, E.–FRANKE, T.–HALFON, N. (2005): Critical Pathways to School Readiness: Implications for the First 5 Ventura County Strategic Planning, Funding, Evaluation. UCLA, Center for Healthier Children, Families and Communities.

TORNAI ISTVÁN (2008): *Gyermekszámlálás*. Demos Magyarország, Budapest.



[1.1. FÜGGELÉK/F1.1. ÁBRA]

AZ ISKOLAÉRETTSÉGHEZ VEZETŐ UTAK ÉS KOCKÁZATOK

[FORRÁS] THOMPSON ÉS SZERZŐTÁRSAI (2005).

* Ezek a stratégiák a célzott ellátásban részesülő szülőkre és gyermekekre vonatkoznak.

† Ezek a stratégiák növelik az összes többi olyan stratégiához való hozzáférést, amelyek javítják a gyerek és szülő eredményeket és a speciális szükségletekkel rendelkező csoportokét.

[1.2. FÜGGELÉK]

ÁTTEKINTÉS A KORA GYERMEKKORI PROGRAMOKRÓL ENGLE ÉS SZERZŐTÁRSAI (2007) ALAPJÁN

1. A SIKERES KORA GYERMEKKORI PROGRAMOK FELTÉTELEI

- Integrált egészségügyi, élelmezési, oktatási, szociális és gazdasági fejlesztés, együttműködés a kormányzati és civil szervezetek között;
- hangsúly a hátrányos helyzetű gyermekeken;
- megfelelő intenzitású és időtartamú programok, amelyek közvetlen kapcsolatot tartanak a gyermekekkel, a családokkal nagyon kicsi kortól kezdve;
- a szülők és a család partneri kapcsolata a tanárokkal, gondozókkal és a program munkatársaival a gyermek fejlődésének támogatása céljából;
- lehetővé kell tenni a gyermekek számára, hogy koruknak megfelelő tevékenységek keretében kezdeményezhessenek tanulmányaikkal, környezetük felfedezésével kapcsolatban;
- a hagyományos és szokásokon alapuló nevelési, gondozási módszerek vegyítése az ellenőrzött tapasztalatokon alapuló *(evidence based)* korszerű ismeretekkel;
- szisztematikus, folyamatos képzés a gyermekekkel és családjaikkal dolgozók számára, támogató szupervízió, a gyermekek fejlődését megfigyelő, monitorozási módszerek alkalmazásával (JARAMILLO–MINGAT, 2003).

2. MELY OKOK MIATT NEM FEKTETNEK BE A KORMÁNYOK A KORA GYERMEKKORI FEJLESZTÉSBE?

- Nem ismerik fel a gyermekek abból származó veszteségeit, hogy fejlődési lehetőségeiket nem aknázhatják ki, valamint az ebből származó — mind az egyes gyermekekre, mind a szegénység enyhítésére vonatkozó — költségeket.
- Nincsenek nemzetközi szinten elfogadott indikátorok, amelyek a gyermekfejlődés monitorozásán keresztül *számon kérhető módon* tennék mérhetővé a gyermekek fejlődését.
- A kormányzatok rövid távú hatásokra figyelnek, és nehezen tudják elfogadtatni a hosszú távú humán fejlesztésekbe történő befektetéseket.
- Sokféle és egymást részben átfedő felelősségű szervezet és szakember foglalkozik a kora gyermekkori programokkal, és így nincs egy felelős és számon kérhető szakma, szervezet.
- Nincs egyetlen — mindenki által elfogadott — stratégia, ami a kora gyermekkori fejlődést erősítené.

3. MIÉRT KELLENE A KORMÁNYZATOKNAK BEFEKTETNI A KORA GYERMEKKORI FEJLŐDÉSBE?

- Ez a fejleszthetőség tekintetében a leginkább költséghatékony időszak a gyermekek életében.
- A kora gyermekkor történései élethosszig meghatározzák a produktivitást és a tanulási képességet, egyidejűleg a hatékony stratégia csökkenti a szegénységet a hátrányos helyzetű népesség körében.
- A program csökkenti az oktatási költségeket, mert csökkenti a sikertelenséget, az osztályismétlést és a korai iskolaelhagyást.
- A lányok iskoláztatásának szorgalmazása hosszú távú hatást gyakorol az ő gyermekeik életkilátásaira, a gazdasági növekedésre és a társadalmi fejlődésre.
- A beavatkozások hatása megsokszorozódik, mert a tapasztalatokat a szülők és a családok a többi gyermekük esetében is hasznosítják.

- A kora gyermekkori beavatkozások hatékonyságát sokféle kutatás, mutató, eredményértékelés bizonyítja.
- A Gyermekjogi Egyezmény biztosítja és kikényszeríti a gyermekek jogát a fejlődéshez, ami kötelezi a kormányzatokat arra, hogy támogassák a családokat a gyermeknevelés minden területén.

4. SZAKPOLITIKAI ÉS PROGRAMJAVASLATOK

- A kora gyermekkori fejlesztést elősegítő programok alkalmazása újszülöttkortól a családokkal és gondozókkal, továbbá csoportos tanulási lehetőségek megteremtése a 3–6 évesek számára, különös tekintettel — szegénységcsökkentő stratégiaként — a hátrányos helyzetű gyermekekre.
- Biztosítani kell, hogy a fejlesztési programok terjedjenek ki az egészségügyi, táplálási szolgáltatásokra, a korai tanulásra, a szülők partnerként való együttműködésére, megfelelő minőségben, intenzitással és időtartammal, annak érdekében, hogy érdemben befolyásolják a gyermekek fejlődését és a program költséghatékonyságát.
- Monitorozni kell a programok hatékonyságát a fejlődési mutatók mérésével.
- A kora gyermekkori fejlődés, fejlesztés fontosságának jobb képviselete, ismeretterjesztés, ami egyben bemutatja a pozitív következményeket, illetve az egyén és a társadalom veszteségeit a fejlődés elmaradása esetén.
- Nemzetközi, országos, regionális, helyi alkalmazás szakpolitikai és forrásallokációval.
- Együttműködési mechanizmusok megteremtése az érintett minisztériumok részére, hogy felelősséget vállaljanak a kora gyermekkori fejlődésért.
- Biztosítani kell, hogy minden gyermek megfelelő táplálásban részesüljön, ideértve a nyomelemeket, ásványi anyagokat (elsősorban a jódot és a vasat).

5. KUTATÁSI JAVASLATOK

- Hatékony, kiterjeszthető és a meglévő egészségügyi, táplálási, oktatási és szociális védelmi ellátásokban alkalmazható gyermekfejlesztési programok összeállítása.
- Vizsgálni kell a kora gyermekkori fejlesztőprogramok szerepét a halmozottan hátrányos helyzet és szegénység csökkentésében.
- Elemezni kell a szülői beavatkozásokat annak érdekében, hogy a legeredményesebb és mérhetőbb stratégiákat megismerjük.
- A lehetséges programkomponensek közötti szinergiák elemzése az alkalmazási ajánlások elkészítéséhez.
- Definiálni kell azokat a meghatározó, nemzetközi szinten alkalmazható gyermekfejlődési mérőszámokat és indikátorokat, amelyek széles körben adaptálhatók a különböző országokban a monitorozás, tervezés és feltárás, elemzés során.
- Fejleszteni és elemezni kell a stratégiákat, hogy a hátrányos helyzetű gyermekek elérése hatékonyabb legyen, ideértve az árvákat is.
- Bővíteni kell tapasztalatainkat arról, hogy az anyai depresszió, az erőszaknak való kitettség, a szülő elvesztése, a mérgezések, a fertőző betegségek milyen hatást gyakorolnak a gyermekek fejlődésére, és meg kell állapítani, hogy mely beavatkozások alkalmasak a rizikók és a negatív következmények csökkentésére.
- A kora gyermekkori fejlődés programjainak különböző modelljeihez tartozó költségek becslésére és ellenőrizésére mérőmódszereket kell kialakítani.

2 Az alsó tagozatos oktatás megújítása

[Nagy József]

A társadalom és a gazdaság növekvő tudásigényére a közoktatás évszázadokon át expanzióval válaszolt, növelte az iskolába lépők arányát és a kötelező tanévek számát. A lemorzsolódás természetes szelekciós, homogenizáló szűrőként működött. Ma a társadalmi-gazdasági környezet azonban mindenkitől középfokú képzésben elsajátítható készségeket és képességeket vár, ezért a középiskola általánossá tétele elengedhetetlen. A lemorzsolódás, a megfelelő tudás elsajátítása nélküli formális továbblépés az egyéni életpályák alakulásában és a munkaerőpiacon egyaránt zavarokat okoz. Az iskola első éveinek a későbbi tanulás szempontjából meghatározó szerepük van. Ennek a szakasznak a feladata azoknak az alapvető készségeknek és képességeknek a kifejlesztése, amelyek minden későbbi tanulás alapjául szolgálnak. Ekkor dől el a tanuláshoz való alapvető viszony, kialakulnak a tanulási szokások, az iskolával, a tantárgyakkal kapcsolatos attitűdök. A kezdeti siker vagy kudarc nagymértékben befolyásolja a motivációt, a tanulók énképet, jövőképét, életcéljait.

Bár nevelésfilozófusok, pedagógiai gondolkodók, gyakorló pedagógusok régóta hangoztatják a kisgyermekkori hatások jelentőségét, meggyőző tudományos bizonyítékok a gyermekkori fejlesztés jelentőségéről csak az utóbbi néhány évtizedből állnak rendelkezésünkre. Néhány országban levonták az ebből fakadó tanulságokat, és ott a kisiskoláskori fejlesztés már kiemelt figyelmet kap az oktatási gyakorlatban. A nemzetközi mezőnyből kiemelkedő oktatási rendszerek (például Finnország, Dél-Korea) ebbe a csoportba tartoznak, és a jelentős reformokat elindító országokban (például az Egyesült Államokban) is nagy szerepet szánnak az iskola kezdő szakaszának megújítására.

▪ DIAGNÓZIS

1. Az utóbbi évtizedekben az alsó tagozatra jellemző pedagógiai kultúra alig változott. Ugyanakkor a rendszerváltozás időszakában bekövetkezett változások tovább rontották az alsó tagozat helyzetét. Az irányítás decentralizálása nem járt együtt a döntésekhez szükséges szakértelem megsokszorozásával, az iskolafenntartók különböző anyagi lehetőségei miatt már az iskolába lépéskor nagy a különbség a tanulási feltételek között, a szabad iskolaválasztás is tovább növelte az iskolák közötti különbségeket.

A szélsőségesen nagy fejlettségbeli különbségek nagyrészt meghatározzák a későbbi eredményeket.

A hátrányok okait nem tárják fel a differenciált fejlesztéshez.

A hátrányos helyzetű gyengébben teljesítők elkülönítésével szelektív iskolarendszer alakult ki.

A tanulók évfolyamokba sorolása naptári életkor szerint történik, az azonos évjáratba tartozó gyermekek közötti fejlettségbeli különbségek szélsőségesen nagyok. A magyar iskolarendszer ezeket a különbségeket nem képes eredményesen kezeli. A különböző eredetű hátrányok között az iskola nem tesz különbséget, nem kerül sor a lemaradások okainak feltárására, a differenciált fejlesztésre és a hátrányok kiegyenlítésére. Ennek következményeként az induló szint nagyrészt meghatározza a későbbi eredményeket. Jelentős a lemorzsolódás, általános gyakorlattá vált a valamilyen okból — főleg a támogató családi környezet hiányból fakadóan — gyengébben teljesítők elkülönítése, külön osztályokba, iskolákba sorolása. Ennek következtében a magyar iskolarendszer a fejlett országok rendszerei közül a leginkább szelektív.

Az iskola továbbra is tananyagközpontú, a tanári munka leginkább csupán a tananyag közvetítéséből, „leadásából" áll. A gyermekek — tekintet nélkül előzetes tudásukra, fejlettségükre — többnyire ugyanazt, ugyanannyi ideig tanulják. A szükséges készségek kifejlesztése — az elért szinttől függetlenül — abbamarad, amikor lejár a rá szánt idő, így a gyermekek különböző szinten fejeznek be egy-egy tanulási szakaszt, és ennek megfelelően eltérő felkészültséggel és eséllyel látnak hozzá a következő tanulási feladatokhoz. Így folyamatosan növekszik azok száma, akik felkészületlenül, a siker reménye nélkül fognak bele egy-egy új tananyagrész elsajátításába. A kudarc, a folyamatos csalódottság szembeállítja őket a tanulással. Ha egy osztályban többségbe kerülnek azok a gyermekek, akik folyamatosan az aktuális fejlettségi szintjüket meghaladó feladatokkal szembesülnek, kialakulnak a tanulásellenes, antiszociális csoportok.

2. Az iskolakezdés sokféle problémája közül különös figyelmet kell szentelni annak, hogy az iskolába lépők nagyon eltérő *fejlődési szakaszban vannak,* és ennek súlyos következményei lehetnek. A fejlődés/fejlettség meghatározott szintje az eredményes iskolakezdés feltétele. Az írás, az olvasás, a számolás, az anyanyelvi ismeretek, valamint a gondolkodási készségek elsajátításának meghatározott előfeltételei vannak, amelyek hiányában a fejlesztőmunka eleve esélytelen. A fejlődési fázis különbségeit egy mindennapi példán szemléltetjük: különböző életkorban kezdünk el járni, ugyanis az öröklött és tanult előfeltételek különbségei miatt több/kevesebb időre van szükségünk az optimális elsajátításhoz. E kettős eredetű időszükséglet okozza a fáziskülönbséget (a fáziskésést, a fáziselőnyt). A fejlődésbeli fáziseltérések nem feltétlenül vezetnek különbségekhez az elsajátítás minőségében, ha a szükséges idő rendelkezésre áll: aki későn kezd járni, és a szokásosnál jóval több időre volt szüksége az optimális elsajátításhoz, ettől függetlenül még akár gyaloglóbajnok is lehet.

A fejlődésbeli fáziseltérések nem feltétlenül vezetnek különbségekhez az elsajátítás minőségében, ha a szükséges idő rendelkezésre áll.

Évtizedek óta ismert (lásd például NAGY, 1980), hogy egy-egy iskolába lépő évjárat tanulói között több mint ötévnyi a fejlettségbeli különbség. Egy évjárat legfiatalabb és legidősebb tagja között maximum egy év a naptári életkor szerinti különbség, de ez mentális életkorban kifejezve több mint öt év, a szociális életkort tekintve pedig több mint hat év. Ez azt jelenti, hogy a legnagyobb

A legnagyobb fáziskésésű tanulóknak átlagos fejlődési tempó esetén két és fél, illetve három többletévre lenne szükségük, hogy az évjárat átlagát elérjék.

fáziskésésű tanulóknak átlagos fejlődési tempó esetén két és fél, illetve három többletévre lenne szükségük, hogy az évjárat átlagát, és öt, illetve hat pluszévre, hogy az évjárat legnagyobb fáziselőnyű tanulóinak fejlettségi szintjét elérjék. Az itt tárgyalt körbe nem tartoznak bele a súlyos fogyatékossággal élők, akik egy-egy évjárat 1-1,5 százalékát teszik ki. Ezzel szemben a közoktatási rendszer (különösen az első évfolyam és az alsó tagozat) számára súlyos problémát jelentenek azok a gyermekek, akiket gyakran enyhén értelmi fogyatékosnak vagy részképesség-zavarosnak minősítenek, noha többségük esetében feltehetően nem értelmi fogyatékosságról vagy részképességzavarról, hanem csak számottevő fejlődési fáziskésésről van szó. Ők egy-egy évjárat 6,5 százalékát teszik ki.

A kötelező iskolázás a naptári életkor meghatározott napjához köti, hogy mikor kell megkezdeni az iskolai tanulmányokat. Sokáig eltekintettek a gyermekek fejlettségbeli különbségeitől, amelyek mindig is jelen voltak, azonban a folyamatos korai lemorzsolódással, valamint az egymásra épülő iskolafokozatok végi kilépésekkel spontán módon *homogenizálódott* a rendszer, nem növekedtek számottevően a megmaradó tanulók közötti fejlettségbeli fáziskülönbségek. A közoktatás általánosan kötelezővé válásával gyökeresen megváltozott a helyzet. Ugyanis a fejlődésbeli fáziskésés azzal a következménnyel jár, hogy az osztály átlagára szabott oktatás megnehezíti a tananyag megértését és elsajátítását azoknak a számára, akiknél hiányoznak az alapok (előfeltétel-tudás, *prior knowledge*). A magasabb évfolyamokon az egyre bonyolultabb, egyre elvontabb tananyag számukra egyre idegenebbé, érthetetlenebbé válik.

A gyermekek fejlettségbeli különbségei mindig is jelen voltak, de a kilépésekkel spontán homogenizálódott a rendszer.

Az értelmi és a szociális készségek, képességek fejlődését feltáró mérések sokasága azt mutatja, hogy miközben a tanulók egy része az oktatásnak, a rendszeres otthoni tanulásnak köszönhetően folyamatosan továbbfejlődik, a tanulók negyede-harmada a 4–6. évfolyamtól kezdődően leblokkol, kikapcsol. Hazai méréseink például azt jelzik, hogy a szakiskolai tanulók alapvető értelmi készségeinek, képességeinek átlagos fejlettsége megreked az általános iskola 5–6. évfolyamos tanulóinak átlagos szintjén (lásd például NAGY, 2003). A tanulási motiváltság és a szociális készségek fejlődésének eredményei ennél is rosszabb helyzetre utalnak: a legtöbb fejlődésmérés stagnálást, visszafejlődést jelez.

Miközben a tanulók egy része az oktatásnak, a rendszeres otthoni tanulásnak köszönhetően folyamatosan fejlődik, a tanulók negyede-harmada a 4–6. évfolyamtól kezdődően leblokkol, kikapcsol.

Ezek a folyamatok két különösen súlyos következménnyel járnak. Az imént említett adatokból is egyértelmű, hogy a tanulók fejlettségbeli különbségei nem csökkennek, hanem folyamatosan és határozottan növekszenek. Az iskolába lépők ötévnyi fejlettségbeli különbségei a 10. évfolyam végéig duplájára nőnek. A legkevésbé fejlett tizedikes tanulók átlagos értelmi fejlettsége az ötödikes tanulók átlagos fejlettségének felel meg. A legfejlettebb tizedikesek átlagos értelmi fejlettsége pedig a 20-21 éves népesség átlagos fejlettségének. (Gondoljunk az általános iskolából túlkorosként lemorzsolódó fiatalokra és a jeles-kitűnő 16 éves gimnazistákra!)

Az iskolába lépők ötévnyi fejlettségbeli különbségei a 10. évfolyam végéig duplájára nőnek.

A másik következmény, hogy az induló szint meghatározza a tanulók többségének továbbtanulási esélyeit, egész jövőjét. Egy korábbi vizsgálat eredmé-

nyei szerint (NAGY, 1974) az első évfolyamon és a nyolcadikon elért eredmények között a korreláció 0,86. Ez az adat is megerősíti azt a ma már általánosan elfogadott tényt, amely szerint az iskolakezdésig elért értelmi és szociális fejlettség, az években mérhető fejlettségbeli különbségek döntően meghatározzák az egyének életútját.

E problémákat a fejlett országokban már régen felismerték. A reformpedagógiai mozgalmak, irányzatok sokféle megoldással kísérleteztek, az években mérhető, folyamatosan növekvő fejlődési fáziskésésből származó súlyos problémák kezelése érdekében különböző kezelési módok alakultak ki. Ezek közül két — ma is használt, de mára elégtelenné vált — rendszerszintű kezelési módot tárgyalunk röviden.[1]

3. *Segít-e az évismétlés?* Az évismétlés többletidőt ad a lemaradás, a növekvő fejlődési fáziskésés behozására. A kutatások már a hatvanas években jelezték, hogy az évismétlés önmagában (a tartósan hiányzók esetétől eltekintve) nem elegendő a lemaradások megszüntetéséhez. Az évismétlés nélküli iskolával (úgynevezett automatikus promócióval) kapcsolatos sokféle kísérlet közül egy mintaszerű kutatás (WORTH, 1971) eredményei szemléltethetik a máig érvényes alapvető jelentőségű következtetéseket. A mintába tartozó iskolákban az évismétlésre bukott tanulók egyik felét továbbengedték a felsőbb évfolyamba, a másik fele a szokásos módon évfolyamot ismételt. A tanév végén az eredményesség 12 alapvető területén felmérést végeztek. A 12 mérés közül nyolcban nem volt szignifikáns különbség a továbblépők és az évismétlők között, három teszt esetén enyhe előny mutatkozott a továbblépőknél, egy teszt esetén pedig az évismétlők eredményei voltak kissé jobbak. Mind a továbblépők, mind az évismétlők az osztályaik leggyöngébb tanulói maradtak. Ez a kísérlet is azt bizonyította, hogy nincs értelme a büntető, megalázó buktatásnak, évismétlésnek, egy egész esztendő elvesztegetésének. Ugyanakkor a rendeleti úton létrehozható évismétlés nélküli iskola sem járul hozzá a szélsőséges fejlődési fáziskülönbségekből, a szélsőséges heterogenitásból fakadó problémák megoldásához.

Nincs értelme a megalázó évismétlésre buktatásnak, egy egész esztendő elvesztegetésének. Az évismétlés nélküli iskola sem oldja meg a szélsőséges heterogenitásból fakadó problémákat.

4. *Homogenizálás*. Homogenizáláson itt a tanulók valamely szempont szerinti szétválogatását, elkülönítését értjük az eredményesség érdekében. A homogenizálás legtisztább, legkövetkezetesebb változata *(streaming)* Angliában született a 19. század végén. Adottság, intelligencia, fejlettség szerint az iskolán belül különböző osztályokba válogatták szét az azonos évfolyamú tanulókat. A 20. század közepéig a tanulók mintegy fele ilyen iskolákba járt, majd arányuk fokozatosan csökkent, mára az eredeti változatban alig maradtak ilyen iskolák. A homogenizálás a világon mindenütt sokféle formában elterjedt.

[1] Itt nem foglalkozunk részletesebben a differenciálás, a kompenzálás, a felzárkóztatás és más hasonló funkciójú szükséges és hasznos módszerekkel. Ezek mind segíthetnek a különbségek kiegyenlítésében, de az években mérhető fejlődési fáziskésések kezelésére önmagukban nem elegendőek.

A téma rendkívül változatos és gazdag kutatásaiból három fontos következtetést emeltünk ki.

A homogenizálás társadalmi, szociológiai következményei kezdettől fogva, kutatásokkal megalapozottan folyamatos elutasításban részesültek. Olsen például ezt írta: „amikor a tanulókat képesség szerinti osztályokba helyezzük, szegregáljuk, akkor intellektuális gettókat hozunk létre, amelyek párhuzamosak a szociális gettókkal, legyen az a gettó akár a Park Avenue-n, akár a Harlemben" (OLSEN, 1971). Hosszú ideig tartotta magát az a meggyőződés, hogy a homogenizált osztályok ebből a szempontból ugyan kifogásolhatók, de homogenitásuknak köszönhetően eredményesebb képzést tesznek lehetővé. A kutatások már a hatvanas években bebizonyították, hogy ez nem igaz. Ha összehasonlítjuk a szétválogatott tanulókkal (homogén osztályokkal) és a heterogén osztályokkal működő iskolák tanulóinak eredményeit, akkor a különböző kutatások végeredményeként kimondható, hogy a homogenizált osztályokkal működő iskolák nem eredményesebbek (HILLSON–HYMAN, 1971). Egy 12 országra kiterjedő UNESCO-vizsgálat már 1963-ban föltárta, hogy a homogén osztályok rendszere növeli a felnövekvő nemzedékek közötti felkészültségbeli különbségeket.

A homogenizált osztályokkal működő iskolák nem eredményesebbek.

Ezeket a tényeket, következtetéseket az újabb és újabb felmérések ismételten megerősítik.[2] Végeredményben tehát megállapítható, hogy a leírt homogenizálás pedagógiai zsákutcának bizonyult. Ennek ellenére a homogenizálás, a törekvés a heterogenitás csökkentésére a javuló eredményesség reményében a legkülönbözőbb formákban, nyíltan vagy burkoltan, elfogadva, megtűrten vagy tiltva sok országban megjelenik. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a homogenizálás, a szegregáció rendeletekkel történő felszámolása elégséges lenne a szélsőséges heterogenitás, az ebből fakadó súlyos problémák megoldásához, csökkentéséhez, az eredményesség, az esélyegyenlőség javításához. Ehhez elengedhetetlen a pedagógiai kultúra megújítása.

Az ismeretekre alapozott, tananyagközpontú pedagógiai kultúra nem fordít kellő figyelmet a személyiség alaprendszerére, ezért képtelen tervszerű fejlesztést megvalósítani.

5. *Ismeretközpontú és kompetenciaalapú pedagógiai kultúra.* Az ismeretekre alapozott, tananyagközpontú pedagógiai kultúra nem fordít kellő figyelmet a kifejlesztendő pszichikai tényezőkre, azok szerveződésére, működésére, az elsajátítás folyamataira, az optimális elsajátítás, a használhatóság kritériumaira, ezért tervszerű, tudatos fejlesztést képtelen megvalósítani. A kompetenciaalapú pedagógiai kultúra e tudást létrehozva és felhasználva, lehetővé teszi a hagyományos pedagógiai kultúra egyre súlyosabb eredményességi és esélyegyenlőségi problémáinak megoldását.

A hagyományos pedagógiai kultúra nem tesz különbséget a teljes személyiség és annak alaprendszere között. A személyiség alaprendszere azoknak a pszichikus alapkomponenseknek — alapmotívumoknak, alapkészségeknek,

[2] Például a PISA-vizsgálatokban rendre azok az országok szerepelnek a legjobban, amelyekben nincs az iskolában korai képességek szerinti elkülönítés, az iskolák befogadják a különbségeket, heterogén összetételűek.

alapképességeknek, alapismereteknek és kulcskompetenciáknak — a funkcionális rendszere, amely lehetővé teszi a személyiség működését, adaptációját és fejlődését, vagyis azt, hogy a gyermek felnőve a társadalom hasznos tagjaként boldogulhasson. Az alaprendszert mindenkiben ki kell fejleszteni. Mivel az ismeretekből kiinduló pedagógia teljes egészében eltekint a szükséges különbségtételtől, a véletlenen múlik, hogy az alaprendszer nélkülözhetetlen pszichikus komponensrendszereiből kiben mi alakul ki, és kiben mi reked meg használhatatlan, alkalmazhatatlan szinten. *A kompetenciaalapú pedagógia az alaprendszer kifejlesztését tekinti elsődleges feladatnak, minden más tudás az egyéni különbségek fejlődését, az egyéniséggé fejlődést szolgálja.*

A hagyományos pedagógia a szükségesnek ítélt ismeretek elsajátítására azonos időtartamot (tanórát, félévet, tanévet) szán minden tanuló esetében, annak ellenére, hogy a tanulók szélsőségesen különböző fejlettségűek, előfeltétel-tudásúak. Ennek következtében folyamatosan csökken az eredményesség és az esélyegyenlőség, az elsajátításhoz szükséges előfeltétel-tudás, romlik a tanulók motiváltsága. A „megtanítás stratégiája” *(mastery learning)* ígéretes törekvés a probléma megoldására, ugyanakkor a „mindenkinek mindent maradéktalanul megtanítani” elvet nem lehet minden területen alkalmazni. Szükséges viszont azon alapvető készségek, képességek esetében, amelyek minden későbbi tanulás, fejlesztés alapjait jelentik. A kompetenciaalapú pedagógia mindenki számára annyi időt biztosít, amennyi az optimális elsajátítás kritériumának eléréséhez szükséges. Ez a témákon, féléveken, tanéveken, iskolafokozatokon átívelő, folyamatos, kritériumorientált fejlődéssegítés stratégiája.

A „megtanítás stratégiája” a megoldás, de a „mindenkinek mindent megtanítani” elvet nem lehet mindig alkalmazni. Szükséges viszont azon alapvető készségek, képességek esetében, amelyek minden későbbi tanulás, fejlesztés alapjai.

Azoknak az ismereteknek a túlnyomó többsége, amelyek felidézésére, alkalmazására nem kerül rendszeresen sor, elfelejtődik. Ez természetes és szükségszerű folyamat. Az ismeretekre építő pedagógiai kultúra ezzel nem számol, nem súlyozza az ismereteket jelentőségük szerint, és nem fordít figyelmet a későbbi tanulás szempontjából meghatározó jelentőségű tudás rendszeres alkalmazására. A hagyományos pedagógiai kultúra szerint a véletlenen múlik, hogy ki mit fog tartósan tudni. A kompetenciaalapú pedagógia alapvető feladatának tekinti a rendszeres, az optimális elsajátítást szolgáló, folyamatos fejlesztést.

A tevékeny tanulás, tanulássegítés évszázados gazdag múltja ellenére sem tudott általánossá válni.

A tevékeny tanulás, tanulássegítés évszázados gazdag múltja ellenére sem tudott általánossá válni. Hasonló a sorsa a csoportos, a kooperatív tevékeny tanulásnak, tanulássegítésnek, annak ellenére, hogy több mint egy évszázad alatt nagyon sok változatát dolgozták ki, kísérletekkel bizonyították eredményességét és a szociális alapkészségek fejlődésére gyakorolt pozitív hatását. Egyszóval, a hagyományos pedagógiai kultúra nem képes befogadni és rendszeresen használni a csoportos tevékeny tanulást, tanulássegítést. Ennek egyik legfőbb oka: a gyakorló pedagógusoktól nem követelhető meg, hogy az ilyen foglalkozásokra rendszeresen felkészüljenek.

A rendszeres csoportos tevékeny tanulás csak akkor remélhető, ha a pedagógusok és a tanulók részletesen kidolgozott, már bizonyított eszközrendszert kapnak.

Vagyis a csoportos tevékeny tanulás, tanulássegítés rendszeres alkalmazása csak akkor remélhető, ha a pedagógusok és a tanulók részletesen kidolgozott, kísérleti úton bizonyított eszközrendszert kapnak kézhez (lehetőleg különböző változatokból választhatóan). Az alapkomponensek évekig tartó, optimális,

kritériumorientált fejlesztése lehetetlen ilyen eszközrendszer nélkül. A kompetenciaalapú pedagógiai kultúra alapvető jellemzője a csoportos/kooperatív cselekvő/tevékeny tanulás, tanulássegítés általános, rendszeres alkalmazása.

6. A problémák egy további forrása, hogy a tanítás továbbra is tanárközpontú, az azonos időtartamú tanórákat a frontális osztálymunka dominanciája jellemzi. Az osztálytermek többségében a padok, asztalok elrendezése is ennek a szolgálatában áll, habár a bútorzat átrendezése a változatos csoportmunkát is lehetővé tenné. Az óvoda és az iskola közötti váltás túlságosan éles, az óvodai játékos fejlesztést átmenet nélkül váltja fel a formális fegyelemre késztető, örömtelen iskolai munka.

7. Az általános iskola első szakaszának feladata azoknak az alapvető készségeknek a kialakítása, amelyek minden későbbi tanulást megalapoznak. Döntő szerepe van az anyanyelvi készségek, a verbális készségek, a szóbeli és írásbeli kifejezőkészségek, az olvasás-szövegértés elsajátításának. A számolás, a numerikus készségek, a matematikai és logikai készségek, a gondolkodás különböző műveleteinek, a következtetési formáknak az elsajátítása nélkül nincs mód a későbbi tudományos ismeretek megértésére, értő megtanulására. Az iskola nagyon kevés olyan tevékenységet kínál a tanulók számára, amely lehetővé tenné a különböző társas szerepek, az együttműködéshez szükséges szociális készségek elsajátítását. Az iskola első éveinek kudarcai többnyire csak később éreztetik hatásukat. A gyermekek nem tanulják meg a bonyolult szövegek értelmezését, nem sajátítják el az alapvető matematikai-logikai műveleteket. Ennek hatása csak akkor válik nyilvánvalóvá, amikor ezeket a készségeket alkalmazniuk kellene. Azok a problémák, amelyek az általános iskola vége felé vagy a szakiskolákban jelentkeznek, valójában az iskolakezdéskor alakulnak ki.

Az alsó tagozat és a felső tagozat között (akárcsak az óvoda és az iskola között) szakadékszerű az átmenet. Az alsó tagozatból kilépő tanulók negyedeharmada nincs felkészülve a felső tagozat követelményeire, a felső tagozat pedig nem alkalmazkodik tanulói felkészültségéhez. Ennek következtében a tanulók egy része nem képes együtt haladni a többiekkel, értelmi és szociális fejlődésük lelassul. Nem véletlen, hogy a világ legtöbb országában az elemi iskola a gyermekkor végéig, a serdülés kezdetéig tart. Nálunk ez azt jelentené, hogy az alsó tagozatnak nevezett elemi iskola az 5–6. évfolyam végéig tartana. (Valamikor Magyarországon is hatosztályosak voltak az elemi iskolák.) Szerencsére ma már nem a gyermekkor végéig tartó elemi iskola formális létrehozásával, hanem a kudarcmentes folyamatos átmenet megvalósításával lehet hozzájárulni a súlyos problémák megoldásához. Ennek érdekében három példa segítségével szükséges megismerkedni az átmenet következményeivel:

a) A rajzoló íráskészség (amelynek elsajátítása a 2. évfolyam végéig a súlyos diszgráfiás esetek kivételével mindenkiben befejeződik) nagy figyelemkoncentrációval működik, és nagyon időigényes. Ezért amikor az írást gyakorlati célra

kell használni, a rajzoló íráskészség összeomlik, az írás alig olvasható ákombákommá válik. A 3. évfolyamon a tanulók mintegy felének optimális szintű a rajzoló íráskészsége, amely az 5. évfolyamon 24 százalékra esik vissza. És ez az alacsony arány a 9. évfolyamig nem változik.

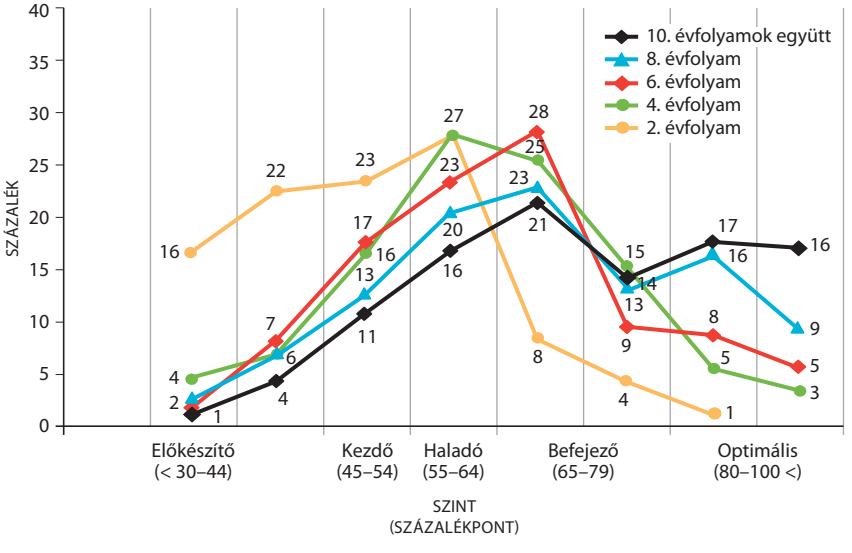
b) A 2. évfolyamon a tanulók 61 százalékának olvasáskészsége (olvasástechnikája) előkészítő, kezdő szintre jut el, vagyis gyakorlatilag még használhatatlan. A 4. évfolyamon ez az arány már csak 26 százalék. Ezt követően a fejlődés lelassul, még nyolcadikban is 21 százaléknyi az előkészítő, a kezdő szinten megrekedt tanulók aránya. A *2.1. ábra* eloszlási görbéi szemléletesen mutatják az alsó tagozatból betűző (silabizáló) olvasáskészséggel felső tagozatba lépők fejődésének lelassulását, stagnálását. Akik ilyen szinten lépnek át a felső tagozatba, azok leblokkolódnak, és nagy valószínűséggel ezen a szinten élik le az életüket. Részletesebb elemzés nélkül is megállapítható, hogy az alsó tagozat nem képes a tanulók nagy hányadának olvasáskészségét használhatóvá fejlesz-

[2.1. ÁBRA]
Az olvasáskészség fejlődése

[FORRÁS] NAGY (2004).

AZ EGYES SZINTEKET ELÉRŐ TANULÓK ARÁNYA KÜLÖNBÖZŐ ÉVFOLYAMOKON (SZÁZALÉK)

	Előkészítő szint	Kezdő szint	Haladó szint	Befejező szint	Optimális szint
10. gimnázium	3	8	14	33	42
10. szakközép	4	8	15	35	38
10. szakiskola	8	16	20	37	17
10. évfolyamok együtt	5	11	16	35	33
8. évfolyam	8	13	20	36	25
6. évfolyam	9	17	23	37	13
4. évfolyam	10	16	27	40	8
2. évfolyam	38	23	27	12	1



teni a felső tagozaton szükséges szintre, a felső tagozat pedig nem alkalmazkodik a befogadott tanulók nagyon különböző fejlettségű olvasáskészségéhez. *c)* Hasonló a helyzet az elemi számoláskészséggel. A 4. évfolyam végén a tanulók mintegy 40 százaléka jut el az elemi számoláskészség optimális elsajátításáig, használhatóságáig. Az 5–6. évfolyamon a fejlődés lelassul, majd a 7. évfolyam elején a tanulók felénél leáll, és a 9. évfolyamon is csak a tanulók fele rendelkezik optimálisan működő, használható elemi számoláskészséggel. Ami az előkészítő és/vagy kezdő szintet illeti, a tanulók 33 százaléka lép át a felső tagozatba kialakulatlan, használhatatlan elemi számoláskészséggel. Ez csökken ugyan a 9. évfolyamig, de még ott is 13 százalékos a legelemibb számolásra is képtelen tanulók aránya.

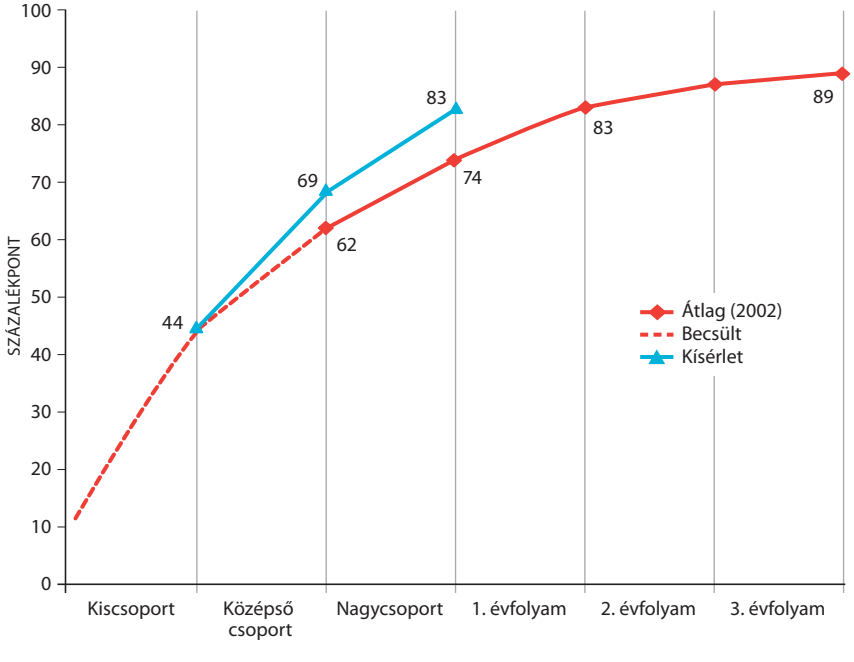
8. A fejlődési fázis különbségeiből adódó problémák nem megoldhatatlanok. Több hazai kísérlet is bizonyítja, hogy folyamatos, kritériumorientált fejlesztéssel hatékonyan segíthető a kritikus alapkészségek elsajátítása. Egy kétéves folyamatos, kritériumorientált fejlesztés (JÓZSA–ZENTAI, 2007) eredményeit a *2.2. ábra* szemlélteti. A kísérletben részt vevő középső csoportosok átlagos fejlettsége, vagyis az induló szintje a felmérés szerint 44 százalékpont volt.

[2.2. ÁBRA]
Az 5. évfolyamon elvégzett folyamatos, kritériumorientált fejlesztés eredményei

[FORRÁS] PAP-SZIGETI (2007).

A FEJLETTSÉGI SZINTEKET ELÉRŐK ARÁNYA A DIFER-INDEX SZERINT (SZÁZALÉK)

	Előkészítő	Kezdő	Haladó	Befejező	Optimális
Országos	3	12	39	34	12
Kísérleti	1	5	15	44	35



Mint az ábra mutatja, ez megfelel az országos átlagnak. Kísérlet nélkül feltehetően ezeknek a gyermekeknek a spontán fejlődése is az országos átlagnak megfelelően alakult volna. A kísérletnek köszönhetően a középső csoport és a nagycsoport végén az eredmény 69 százalékpont, illetve 83 százalékpont. Vagyis az induló szinthez viszonyított fejlődés 69 – 44 = 25 százalékpont, illetve 83 – 44 = 39 százalékpont. Ha ebből levonjuk a spontán fejlődés országos átlagának megfelelő eredményt, akkor megkapjuk a kísérlet eredményeként elért hozzáadott értékeket: a középső csoport végén 69 – 62 = 7 százalékpont, a nagycsoport végén 83 – 74 = 9 százalékpont, két év alatt: 7 + 9 = 16 százalékpont.

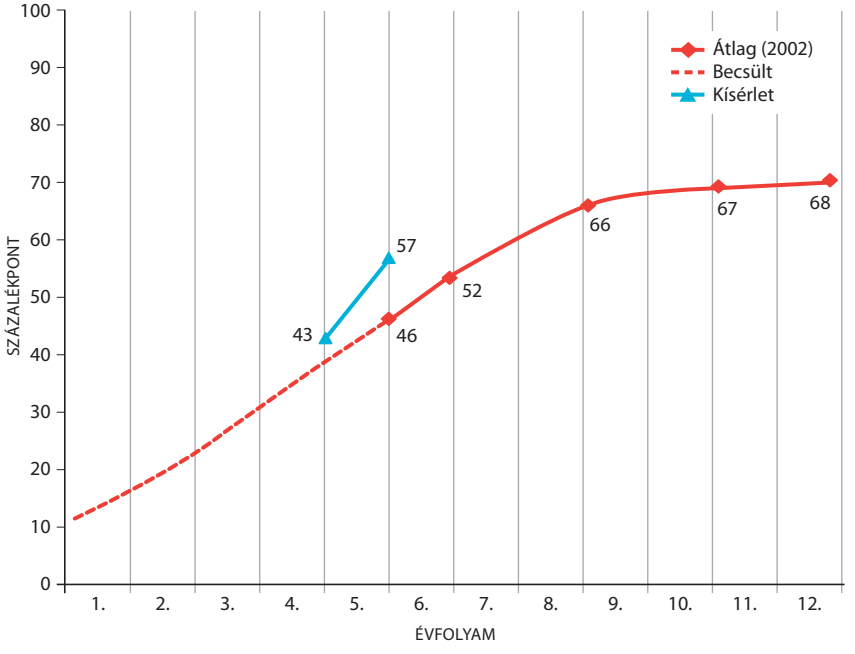
A folyamatos, kritériumorientált fejlesztés eredménye az átlag javulásánál sokkal fontosabb mutatóval jellemezhető: az eredményes iskolakezdéshez szükséges kritikus alapkészségek szintek szerinti átrendeződésével. A *2.3. ábrán* a sikeres iskolakezdéshez szükséges mértéket az „optimális", illetve „befejező" szintek jelentették. A mérések szerint a spontán fejlődés eredményeként — országosan, a nagycsoport végén — az óvodások 12 százaléka éri el az optimális elsajátítás szintjét, befejező szintet 34 százalék ér el. Ez azt jelenti, hogy az iskolába lépő gyermekek 12 + 34 = 46 százaléka elegendően fejlett

[2.3. ÁBRA]
Az óvoda középső és nagycsoportjában elvégzett kísérlet eredményei

[FORRÁS] JÓZSA–ZENTAI (2007).

A FEJLETTSÉGI SZINTEKET ELÉRŐK ARÁNYA (SZÁZALÉK)

	Előkészítő	Kezdő	Haladó	Befejező	Optimális
Országos	24	26	26	18	6
Kísérleti	8	21	29	30	12



a sikeres iskolakezdéshez. A kísérlet eredményeként ez az arány 44 + 35 = 79 százalékra növekedett. Országosan az iskolába lépő gyermekek 3 százaléka előkészítő, 12 százaléka kezdő szinten reked meg. Vagyis ennyi tanuló a sikeres iskolakezdéshez nem rendelkezik megfelelő fejlettséggel. A kísérlet eredményeként arányuk 1 + 5 = 6 százalékra csökkent.

Egy másik folyamatos kritériumorientált kísérlet az 5. évfolyamon valósult meg [PAP-SZIGETI ÉS SZERZŐTÁRSAI (2006), az eredményeket PAP-SZIGETI (2007) dolgozta fel]. Amint a *2.3. ábra* mutatja, az egyéves kísérlet a fejlesztett alapkészségek, alapképességek összesített adatai alapján 57 százalékpont átlagos fejlettséget eredményezett, ami a 46 százalékpontos spontán fejlődés figyelembevételével 11 százalékpontnyi hozzáadott értéket jelent. Az 5. évfolyamon fejlesztett alapkészségek és alapképességek rendszerének optimális elsajátításáig spontán fejlődés esetén a tanulók mindössze 6 százaléka jut el. Az egyéves kísérlet eredményeként arányuk 12 százalékra növekedett. A befejező szintet elérők aránya: 18, illetve 30 százalék. Spontán fejlődés esetén a tanulók 24 százaléka fejlődhet tovább biztonsággal, a kísérlet eredményeként ez az arány 42 százalékra növekedett. Az előkészítő, illetve kezdő szinten megrekedt tanulók aránya spontán fejlődés esetén 24 és 26 százalék, összesen 50 százalék. E tanulók többségének a fejlődése blokkolódik (olyan mértékben, hogy ennek következtében például a szakiskolások értelmi fejlettségének átlaga az 5–6. évfolyamos tanulók átlagának szintjén reked meg). Az egyéves kísérlet eredményeként arányuk 8, illetve 21, összesen 29 százalékra csökkent. A hozzáadott érték 50 — 29 = 21 százaléknyi, ennyivel kevesebb tanuló van kitéve fejlődése leblokkolódásának.

A *2.2.* és a *2.3. ábra* által szemléltetett adatok alapján a két kísérlet 8-10 százalékpont körüli évenkénti hozzáadott értéket eredményezett. Ennek alapján nagy valószínűséggel feltételezhető: ha a folyamatos, kritériumorientált fejlődéssegítés a középső csoport kezdetétől a 6. évfolyam végéig megvalósul, és a felsorolt feltételeket létrehozzuk, alkalmazzuk (beleértve a diagnosztikus kritériumorientált önértékelő/értékelő, ellenőrző rendszert is), akkor a fejlődés leblokkolódása megszüntethető (néhány százalékra csökkenthető), a pszichikus alapkomponensek optimális, befejező szintű elsajátítása a túlnyomó többség számára megvalósítható. (Emlékeztetőül: jelenleg egyetlen alapképesség, az értő olvasás optimális elsajátítását sem tudjuk megoldani a 8. évfolyam végéig. A 8. évfolyamból kilépő tanulók mintegy negyede funkcionális analfabéta.)

▪ MEGOLDÁSI JAVASLATOK

A fejlettségbeli különbségek fejlődési fáziskülönbségként való kezelése

1. A változás kiinduló feltétele, hogy a fejlettségbeli különbségeket fejlődési fáziskülönbségként kezeljük. Ez a kiindulás lehetővé teszi, hogy a tananyag puszta „leadása” helyett az alapvető készségeket folyamatosan — témákon, féléveken, tanéveken, iskolafokozatokon átívelően — fejlesszék. Ennek viszont

Kísérletekkel bizonyított fejlesztési eszközrendszer a pedagógusok és a tanulók számára; az eredményesség rendszeres, diagnosztikus, kritériumorientált értékelése

az a feltétele, hogy a fejlesztési eszközök kísérletekkel bizonyított rendszerét a pedagógusok és a tanulók megkapják, valamint az, hogy rendszeresen, diagnosztikus és kritériumorientált módon értékeljék az eredményességet. Az alsó tagozatos rendszer olyan változtatására, fejlesztésére van szükség, amely évismétlés és szegregálás nélkül csökkenti a szélsőséges fáziskülönbségeket, és a megmaradó fáziskülönbségeket kezelhetővé teszi.

A változás egyik legfontosabb feltétele a tanulásra való késztetés fejlesztése. Ez a feladat megvalósíthatatlan a gazdag szakirodalom kínálta lehetőségek felhasználása (lásd például RÉTHYNÉ, 2003; JÓZSA, 2007), valamint a szívesen, örömmel végzett cselekvő/tevékeny tanulás rendszeres alkalmazása nélkül (lásd az évszázados reformpedagógiai irányzatok gazdag szakirodalmát és tapasztalatait). A tanulási motiváltság és a cselekvő-tevékeny tanulás segítésével mindenekelőtt a proszociális (a közösség érdekeit szolgáló) alapmotívumok, alapkészségek, alapképességek, egyszóval a proszociális kompetencia fejlesztésére szükséges koncentrálni a csoportos/kooperatív tanulás/tanulássegítés rendszeres alkalmazásával (a szintén évszázados gazdag szakirodalom és tapasztalat felhasználásával, lásd például KAGAN, 2004). Csak mindezek alapján remélhető az értelem eredményesebb kiművelése, az esélyegyenlőség javulása. Ahhoz, hogy ezekkel a lehetőségekkel a kisiskolások eredményesebb fejlődése érdekében élni tudjunk, szükség van egy jól működő diagnosztikus, kritériumorientált önértékelő/értékelő, ellenőrző rendszerre, amely az óvoda középső csoportjának elejétől a 6. évfolyam végéig lehetővé teszi a rendszeres tanulói, pedagógusi, intézményi, fenntartói és országos önértékelést/értékelést, ellenőrzést az eredményesebb önfejlesztés/fejlesztés szolgálatában. Szükség van még a pszichikus alapkomponensek folyamatos, kritériumorientált fejlesztését lehetővé tevő pedagógiai kultúra alkalmazására.

Meg kell határozni a kívánatos szintet, amely eléréséig kell mindenkit fejleszteni. Ez kinél rövidebb, kinél hosszabb ideig tart. Tananyagra szükség van, tartalom nélkül nem lehet a szükséges készségeket fejleszteni. A tananyag azonban nem öncél, hanem a fejlesztés eszköze.

2. Egyértelműen meg kell határozni azokat a szinteket, amelyeket minden tanulónak el kell érnie. Mindenkit addig kell fejleszteni, amíg a kívánatos szintet el nem éri (kritériumorientált fejlesztés). Ez egyes tanulók esetében rövidebb, mások esetében hosszabb ideig tart. A tananyag közvetítése helyett a tanuló fejlesztése élvez elsőbbséget. A tananyagra természetesen szükség van, tartalom nélkül nem lehet a szükséges készségeket fejleszteni. A tananyag azonban nem öncél, hanem a fejlesztés eszköze. Ha a tanuló folyamatosan olyan tananyaggal végez aktív, elemző munkát, amelynek a feldolgozására, megértésére képes, azáltal nem csupán a szükséges készségei fejlődnek, hanem a tananyagot is nagyobb hatékonysággal sajátítja el (tartalomba ágyazott fejlesztés).

3. Az eredményes munka fontos előfeltétele a pedagógiai kultúra megújítása. Az utóbbi fél évszázadban világszerte számos olyan módszert dolgoztak ki, amely figyelembe veszi a tanulók aktuális fejlettségét, segíti a megértést, javítja a motivációt, és a tananyag elsajátításához vezet. Természetesen ezek között a progresszív módszereket között is vannak különbségek, nem egyformán, minden életkorban minden tantárgyban azonos a hatékonyságuk,

A tanulást érdekes, örömteli, motiváló hatású tevékenységgé kell tenni. Fel kell oldani a tanórák merevségét. Rugalmasan átrendezhető berendezések kellenek a tantermekben.

ezért szükség van a gondos kipróbálásukra, a különböző kontextusokban jelentkező eredményességük tudományos igényű összehasonlító elemzésére. A megújulást keretbe foglalhatja az az alapelv, hogy a tanulást érdekes, örömteli, motiváló hatású tevékenységgé kell tenni. Ehhez fel kell oldani a tanórák merevségét. A tantermeket rugalmasan átrendezhető berendezésekkel kell ellátni. Lehetővé kell tenni, hogy a tanulók mozoghassanak, egymással kommunikálhassanak. Az iskola első éveiben meg kell őrizni az óvodában kialakított játékosságot.

A megtanítás stratégiája megfordítja a hagyományos iskola logikáját: nem az elsajátítására szánt idő azonos, hanem az a szint, amit el kell érni.

4. A tanítás során számolni kell azzal, hogy a tanulók között nagy különbségek lehetnek (differenciáció), és mindenkinek személyre szabottan azt kell tanítani (perszonalizáció), aminek a biztonságos elsajátítására fel van készülve. A megtanítás stratégiája *(mastery learning)* megfordítja a hagyományos iskola logikáját: nem az egyes témák vagy készségek elsajátítására szánt idő azonos mindenki számára, hanem az a szint, amit el kell érni. Az egymástól való tanulás kognitív hatásain túl a különböző csoportmódszerek alkalmazása, az együttes tanulás fejleszti a szociális készségeket is. A fogalmak megértésének személyre szóló követése, a megfelelő időben kiváltott fogalmi váltás elősegítése időben leépítheti a téves elgondolásokat. Az értelmező tanulást segítheti a kognitív térképek technikájának alkalmazása.

5. Számos olyan módszert lehet alkalmazni, amely az iskolai oktatást a természetes, spontán tanuláshoz közelíti, segíti a megértést, és felkelti az érdeklődést a tananyag iránt. Az életszerű helyzetekben végzett komplex problémamegoldás, a problémalapú tanulás igen erőteljesen fejleszti az érdeklődést. Hasonlóan segítheti az önálló munkát a projektmódszer, amire egyéni vagy csoportmunkaként egyaránt sor kerülhet. Ezek mellett szükség van a megfelelő tanulási szokások kialakítására és a tanulási képességek folyamatos fejlesztésére.

6. Az alsó tagozat megújításának előfeltétele, hogy megoldódjanak azok a problémák is, amelyek ma az iskolába lépés előtti kort jellemzik. Így szükség van a tipikustól eltérő fejlődés felismerésére, az esetleges problémák korai diagnózisára és a szükséges kompenzáló eljárások alkalmazására. Nagy jelentősége van az óvoda általánossá tételének, különösen az olyan gyermekek esetében, akiknek közvetlen környezete az átlagosnál kevésbé kelti fel a tanulás iránti érdeklődést.

Minden hátrányos helyzetű gyermek rendszeresen járjon napközis óvodába.

Nemcsak az előző fejezetben tárgyalt okokból, hanem az iskolakezdés elősegítéséhez is fontosnak tartjuk, hogy minden hátrányos helyzetű gyermek rendszeresen járjon napközis óvodába. Ma főleg azok nem járnak óvodába, akiknek a fejlődési fáziskésése a legnagyobb, akiknek leginkább szükségük lenne az óvoda fejlődést segítő hatására.

További előrelépés remélhető az 1985 óta létező rugalmas beiskolázási rendszer szabályozottabb működtetésétől. Mára ez a rendszer nem egészen az eredeti funkciójának megfelelően működik. Például egyre több szülő kéri, hogy teljesen iskolaérett gyermeke maradjon még egy évig óvodás. Az óvodák

is érdekeltek abban, hogy minél több óvodásuk legyen. Ugyanakkor abban is érdekeltek, hogy a problémát okozó gyermekeket fogyatékossá minősítsék.

További lehetőségek rejlenek elemi (3–8 fős) preventív csoportok létrehozásában a legnagyobb fáziskésésű nagycsoportos óvodások számára.

További lehetőségek rejlenek elemi (3–8 fős) preventív csoportok létrehozásában a legnagyobb fáziskésésű nagycsoportos óvodások számára. Ennek két változata működtethető: a tagcsoport és az önálló csoport. Az elemi preventív tagcsoport a teljes óvodai csoport része, naponta félórányi-órányi külön foglalkozással segíti az alapkomponensek (alapmotívumok, alapkészségek, alapképességek, alapismeretek és kulcskompetenciák) fejlődését. Az elemi preventív önálló csoport teljes óvodai csoport, amely a legnagyobb fejlődési fáziskésésű, először és másodszor nagycsoportos óvodásokból szerveződik.

A kiváló magyar óvodai rendszer kritikus alapkészségeket fejlesztő hatása tovább erősíthető a folyamatos, kritériumorientált fejlődéssegítés alkalmazásával. Ennek legfontosabb feltétele és lehetősége a mesék, a mondókák, a versek, az énekek, a csoportos és egyéni beszélgetések, a csoportos játékok szerepének lényeges feldúsítása. Egy kutatás azt bizonyította, hogy azok között a kisgyermekek között, akiknek otthon sohasem mesélnek, és akiknek szinte mindennap mesélnek, másfél év az értelmi és a szociális fejlettségbeli különbség (NAGY, 1980). A mesélés szerepének feldúsítása azt jelenti, hogy naponta legalább kétszer (a fejlődési fáziskésésűeknek harmadszor is) sor kerül kedvelt rövid mesék meghallgatására. Az eredményes iskolakezdés feltételeit képező pszichikus alapkészségek fejlesztését módszertani könyvsorozat segíti (lásd a fejezet végén szereplő szakirodalmat).

Végül, de nem utolsósorban, további lehetőség az alsó tagozat első két évfolyamának hozzáigazítása az iskolába lépő gyermekek fejlettségéhez. A *2.2. ábra* adatai szerint még egy eredményes kísérletben is marad 6 százaléknyi iskolába lépő gyermek, akik nem eléggé fejlettek az eredményes iskolakezdéshez (a többszörösen hátrányos helyzetű lakókörnyezetek esetén ez az arány lényegesen magasabb lehet). Továbbá nem említettük a haladó szintet elérőket, akik válhatnak eredménytelen iskolakezdőkké, de kellő, az első és a második évfolyamon továbbra is megkapott segítséggel sikeresek is lehetnek.

Meg kell valósítani, hogy az első két évfolyamon — a hátrányos helyzetű gyermekek számára mindenképpen — egész naposak, de legalább napközisek legyenek az iskolák. Sokféle megoldás, kísérlet történik is az első évfolyamok merev iskolai szerveződéseinek feloldására. A mozgásos, cselekvő, csoportos játékos tanulási módok érdekében az óvodákban egyre inkább felszámolják a merev, katonás ülésrendet, órarendet, általánosabbá válik a szabadabb, szeretetteljes légkör.

A diagnosztikus mérési rendszer egyrészt visszajelzés révén segíti az egyéni fejlődést, másrészt az adatok összegzésével viszonyítási normákat alakítanak ki.

7. Az alsó tagozat megújítását egy diagnosztikus mérési rendszer elterjesztése foglalja keretbe. Ez egyrészt a tanulói szintű visszajelzés révén segíti az egyéni fejlődést, másrészt az adatok összegzésével különböző viszonyítási normákat is ki lehet alakítani. A közvetlenül a tanítványok kritériumorientált fejlesztését szolgáló diagnosztikus értékelés eredendően tanulói szintű értékelést jelent. Ennek feltétele az egyéni fejlődés követéses dokumentációja.

Olyan diagnosztikus mérési rendszer használatára van szükség, amely legalább évenkénti (lehetőség szerint azonban egyes készségeknél ennél is gyakoribb) felméréssel követi nyomon minden egyes tanuló fejlődését legalább a hatodik évfolyam végéig. A visszajelző rendszer teljes kiépítése hosszú és összetett feladat. A diagnosztikus mérőeszközök fejlesztése eleve bonyolult, mert nem elég azt megállapítani, hogy hol tart a tanuló, hanem lehetőség szerint az esetleges tanulási problémákat felszínre kell hozni. A tanulói szintű visszajelzésnek három viszonyítási pontja lehet. Egyrészt az adatokat lehet viszonyítani a tanuló korábbi adataihoz (longitudinális, követéses viszonyítás). Ez a valódi fejlődés megállapítására szolgál. Lehet viszonyítani a kitűzött célhoz, az elérendő kritériumhoz (kritériumorientált viszonyítás.) Végül lehet viszonyítani a populáció vagy valamely részminta átlagához (normatív viszonyítás). A diagnosztikus rendszerben mindháromra szükség van, pontos szerepüket azonban csak kísérletezéssel lehet kidolgozni.

A diagnosztikus értékelés feltétele: az érintettek bízzanak a rendszerben, nem büntetéssel vagy jutalmazással kell célt érni, hanem egy olyan ösztönzőrendszerrel, amely valódi teljesítmények elérésére késztet.

A diagnosztikus értékelés elengedhetetlen feltétele, hogy az érintettek — tanulók, tanárok, szülők — bízzanak a rendszerben, ezért azt nem lehet közvetlen büntetés vagy jutalmazás alapjául használni. Ugyanakkor ki kell alakítani egy olyan ösztönzőrendszert, amely a valódi teljesítmények elérésére késztet. Egy országos rendszer kiépítéséhez — és az adatok közötti longitudinális kapcsolat megteremtéséhez — elengedhetetlen az eredmények elektronikus nyilvántartása. Ez szükségessé teszi a megfelelő adatvédelem és adatbiztonság problémáinak megoldását.

Ebben a rendszerben az iskolák rendelkeznek a tanulói szintű eredményekkel, a visszajelzések megjelölik az esetleges lemaradás mértékét és a leküzdésének módját is. Megmutatják, hol tartanak az egyes tanulók, és mely területeken van szükség intenzív fejlesztésekre. Az elektronikus tesztelés előbb-utóbb nagyrészt át fogja venni a hagyományos tesztek szerepét. Olcsóbb, jobb és gyorsabb lehet a tesztelés a számítógépek alkalmazásával. A PISA-felmérés 2006. évi természettudományi tesztjét már számítógépen is le lehetett bonyolítani, 2009-ben pedig lehetőség lesz az elektronikus szövegek olvasására. A pedagógiai kultúra megújításához mindenekelőtt a tanítók intenzív továbbképzésére van szükség. Olyan környezetet kell teremteni, amelyben megjelenhetnek a változatos pedagógiai megoldások, és a mérési rendszer alkalmas annak jelzésére, hogy az alkalmazott módszer valójában mennyire hatékony.

8. A vázolt stratégia követése esetén is nagy a valószínűsége annak, hogy az alsó tagozat végéig a súlyosan hátrányos helyzetűek, az öröklötten lassan fejlődők fáziskésése olyan szintre növekszik, ami a felső tagozatban fejlődési kudarccal jár. Az ilyen tanulók aránya várhatóan elérheti a 4–6 százalékot. Mivel a szokásos évismétlés fejlesztő hatása és a fogyatékossá minősítés hatékonysága kérdéses, ezért 3–12 fős előkészítő csoportban preventív képzésben vehetnek részt. A preventív képzésnek különböző változatai lehetnek. Például, ha ezek a gyermekek felső tagozatba lépnek, naponta egyórányi pluszidőben feldolgozzák a következő nap anyagának megértéséhez szükséges előfeltétel-tudást. A legsúlyosabb fáziskésések esetében egész tanéves preventív képzést célszerű szervezni.

■ KÖLTSÉGEK, ÜTEMEZÉS

Az alsó tagozat megújítása nagyjából egy évtizedes folyamat lehet. Nem látványos, egyszeri reformlépésekre, hanem folyamatos, kitartó fejlesztőmunkára van szükség. A megújítási program vége nem is jelenti a fejlesztés lezárulását: az alsó tagozatot lényegében egy olyan új helyzetbe kell hozni, amelyben folyamatosan képes beépíteni a technológiai haladás és a módszertani innováció eredményeit.

A fejlesztés első fázisában kerülhet sor a már meglévő diagnosztikus és fejlesztőeszközök következetes alkalmazására. A „terepen" már most is vannak olyan eszközök, amelyek alkalmasak az iskolakezdés körüli időszak és az első iskolai évek diagnosztikus értékelésére. Első lépésben ezeknek az eszközöknek a következetes alkalmazására kell törekedni, például a jelenlegi ajánlás helyett az adatok felvételét, a tanulók fejlődésének követését kötelezővé kell tenni. Emellett el kell terjeszteni a már meglévő vagy kidolgozás alatt lévő eszközöket is.

A diagnosztikus, kritériumorientált értékelés teljes körű rendszeres alkalmazása a 2., a 4. és a 6. évfolyamon ma már nem előnyös, nagyon költséges a jelenlegi kézzel írt tesztekkel. Ezért meg kell oldani az elektronikus online tesztelést, aminek a költségeit kellő tapasztalat hiányában nehéz felmérni. Az első fázissal párhuzamosan el lehet kezdeni az elektronikus tesztelés előkészítését.

A diagnosztikus értékelés alapelveit, a folyamatos, kritériumorientált fejlesztés módszereit és a korábban említett változatos, tevékenységközpontú módszereket a tanítóknak el kell sajátítaniuk. Ezt intenzív továbbképzési program keretében lehet megoldani.

Hivatkozások

CSAPÓ BENŐ (1987): A kritériumorientált értékelés. *Magyar Pedagógia,* 3. sz. 247–266. o.

FAZEKASNÉ FENYVESI MARGIT (2006): *A beszédhanghallás fejlesztése 4–8 éves életkorban. Módszertani segédanyag óvodapedagógusoknak és tanítóknak*. Mozaik Kiadó, Szeged.

FAZEKASNÉ FENYVESI MARGIT (2006): *Hívókép- és szókártya-gyűjtemény. Taneszköz a beszédhanghallás fejlesztéséhez óvodapedagógusoknak és tanítóknak*. Mozaik Kiadó, Szeged.

FAZEKASNÉ FENYVESI MARGIT–JÓZSA KRISZTIÁN–NAGY JÓZSEF–VIDÁKOVICH TIBOR (2004): *DIFER programcsomag. Diagnosztikus fejlődésvizsgáló rendszer 4–8 évesek számára*. Mozaik Kiadó, Szeged.

HILLSON, M.–HYMAN, R. T. (szerk.) (1971): *Change and Innovation in Elementary and Secondary Organisation*. Holt, Rinehart and Winston, New York.

JÓZSA KRISZTIÁN (2007): *Az elsajátítási motiváció*. Műszaki Kiadó, Budapest.

JÓZSA KRISZTIÁN (2008): *A számláláskészség fejlesztése 4–8 éves életkorban. Módszertani segédanyag óvodapedagógusoknak és tanítóknak*. Mozaik Kiadó, Szeged, megjelenés alatt.

JÓZSA KRISZTIÁN–ZENTAI GABRIELLA (2007): A hátrányos helyzetű óvodások DIFER programcsomagra alapozott játékos fejlesztése. *Új Pedagógiai Szemle,* 5. sz. 3–17. o.

KAGAN, S. (2004): *Kooperatív tanulás*. Ökonet Kft., Budapest.

MISKOLCZINÉ RADICS KATALIN (2005): *Az írásmozgás-koordináció fejlesztése 4–8 éves életkorban. Módszertani segédanyag óvónőknek és tanítóknak*. Mozaik Kiadó, Szeged.

NAGY JÓZSEF (1974): *Iskola-előkészítés és beiskolázás*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

NAGY JÓZSEF (1980): *5–6 éves gyermekeink iskolakészültsége*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

NAGY JÓZSEF (2000/2002): *XXI. század és nevelés*. Osiris Kiadó, Budapest.

NAGY JÓZSEF (2003): A rendszerezőképesség fejlődésének kritériumorientált feltárása. *Magyar Pedagógia,* 3. sz. 269–314. o.

NAGY JÓZSEF (2004): A szóolvasó készség fejlődésének kritériumorientált diagnosztikus feltérképezése. *Magyar Pedagógia,* 2. sz. 123–142. o.

NAGY JÓZSEF (2007): *Kompetenciaalapú kritériumorientált pedagógia*. Mozaik Kiadó, Szeged.

NAGY JÓZSEF (2008): A közoktatás megújításának koncepcionális kérdései. *Iskolakultúra,* 3–4. sz. 31–38. o.

NAGY JÓZSEF–JÓZSA KRISZTIÁN–VIDÁKOVICH TIBOR–FAZEKASNÉ FENYVESI MARGIT (2004): *Az elemi alapképességek fejlődése 4–8 éves életkorban. Az eredményes iskolakezdés hét kritikus alapkészségének országos helyzetképe és a pedagógiai tanulságok*. Mozaik Kiadó, Szeged.

NAGY JÓZSEF–NYITRAI ÁGNES–VIDÁKOVICH TIBOR (2008): *Az anyanyelv, a gondolkodás fejlesztése mesékkel 4–8 éves életkorban. Módszertani segédanyag óvodapedagógusoknak és tanítóknak*. Mozaik Kiadó, Szeged, megjelenés alatt.

OLSEN, J. (1971): Should We Group by Ability? Megjelent: HILLSON–HYMAN (1971).

PAP-SZIGETI RÓBERT (2007): Kritériumorientált fejlesztés SZÖVEGFER programcsomaggal: eredmények. Megjelent: NAGY (2007), 334–346. o.

PAP-SZIGETI RÓBERT–ZENTAI GABRIELLA–JÓZSA KRISZTIÁN (2006): A szövegfeldolgozó képességfejlesztés módszerei. In: Józsa (2006, szerk.): *Az olvasási képesség fejlődése és fejlesztése*. Dinasztia Tankönyvkiadó, Budapest.

RÉTHY ENDRÉNÉ (2003): *Motiváció, tanulás, tanítás. Miért tanulunk jól vagy rosszul?* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

WORTH, W. H. (1971): Promotion or Non-promotion. Megjelent: HILLSON–HYMAN (1971).

ZSOLNAI ANIKÓ (2006): *A szocialitás fejlesztése 4–8 éves életkorban. Módszertani segédanyag óvodapedagógusoknak és tanítóknak*. Mozaik Kiadó, Szeged.

3 A közoktatás második szakasza és az érettségi vizsga

[Csapó Benő]

Az iskola felső évfolyamainak eredményeit alapvetően meghatározzák a megelőző évek, ezért a felső szakaszt nem lehet önmagában, a megelőző évfolyamok problémáinak megoldása nélkül kezelni. A második szakasz fejlesztése sokféle előfeltételre épül, és a terveknek a gyakorlatba való átültetése egyébként is rendkívül időigényes. Ezért az eredmények többsége csak hosszabb távon, esetleg csak évtizedek múlva válik érzékelhetővé. Figyelembe véve az átalakítás időigényét, a most elindított fejlesztési programoknak azt a várható szintet kell megcélozniuk, amelyet tíz-tizenkét év múlva elérnek azok az országok, amelyekhez szeretnénk felzárkózni.

A közoktatás expanziója a középfokú oktatás kiteljesedésével zárul le, amikor (megközelítően) az egész népesség elvégzi a középiskolát. Magyarországon ez a tejes értékű (felsőfokú tanulmányokra jogosító) középiskola befejezését és az érettségi bizonyítvány megszerzését jelenti. Ehhez ma nálunk a tanulók legproblematikusabb 20-25 százalékának a középfokú műveltséghez juttatására van szükség, ami egyrészt az ország nemzetközi versenyképességének egyik meghatározó tényezője — ezért feltétlenül megoldandó feladat —, másrészt rendkívül koncentrált erőfeszítést igényel.

A közoktatás második szakaszán a következőkben a felső négy, illetve hat (7–12., illetve 9–12.) évfolyamot értjük. Ez nem jelenti azt, hogy állást foglalnánk bármiféle kitüntetett szerkezeti tagozódás mellett. A világ oktatási rendszerei nagyon sokféle módon tagozódnak fokozatokra, és ez a teljesítmény szempontjából lényegtelen. Fontos viszont a mindenki számára hozzáférhető, magas színvonalú, egységes közoktatás megteremtése. A tapasztalatok szerint sikeresebbek azok az európai oktatási rendszerek, amelyek a különbségeket beengedik az intézményekbe, a különböző hátterű tanulókat nem irányítják különböző iskolákba. A kutatási eredményeket és más országok tapasztalatait figyelembe véve az egységes (nem szelektív, szerkezeti töréspontok, belső elágazások, zsákutcák nélküli), tizenkét évfolyamos közoktatás megteremtését tartjuk kívánatosnak.

■ DIAGNÓZIS

Az iskola fejlesztését sokféle szemléletbeli tényező akadályozza, ezek egyike a reformokban való gondolkodás.

1. *A közoktatás fejlesztésének stratégiája – a hosszú távú fejlesztési koncepció hiánya.* Az iskola fejlesztését sokféle szemléletbeli tényező akadályozza, ezek egyike a reformokban való gondolkodás. Ez a megközelítés a nagy léptékű, látványos változástól várja a megoldást, amely azután hosszú távra rendezi a problémákat, és szükségtelenné teszi a változásokat. Ez a szemlélet a statikus, hosszabb ideig változatlan állapotok közötti hirtelen átmenetekhez vezet, ami nem felel meg a dinamikus fejlődés követelményeinek.[1] A fejlett országokban az oktatási rendszerek átalakulása olyan ütemben folyik, hogy már nem időnkénti reformokra kerül sor, hanem a rendszerek különböző visszacsatoló, önszabályozó mechanizmusok révén a társadalmi-gazdasági feltételekhez alkalmazkodva folyamatosan fejlődnek. Egyes országok korábban elképzelhetetlen szellemi energiát és pénzt fordítottak a fejlődés tudományos és infrastrukturális feltételeinek megteremtésére, az iskolarendszer teljesítményeinek javítására. Ebben a környezetben Magyarország sem választhatja meg a fejlesztés tempóját, mert a késlekedés miatt a tudásgazdaságok versenyében menthetetlenül lemarad.

Az ugrásszerű változások többnyire megosztják az érintetteket, ezért a reformok csak kompromisszumokkal és következetlenül valósulnak meg; időigényesek, és mire egy döntés bevezetésére sor kerül, esetleg már időszerűtlenné is válik. A közelmúltban a közoktatás második szakászával kapcsolatban ilyen viták forrása volt az iskolaszerkezet, az alaptanterv és a kerettanterv viszonya, az egy- vagy kétszintű érettségi, ami feltétele vagy nem feltétele a felsőoktatásba való bejutásnak. Az oktatáspolitika és a szélesebb szakmai közvélemény álláspontjának megmerevedése, a döntések presztízsszempontok miatti keresztülvitele korlátozza a változások tudományos megalapozásának lehetőségeit.

A középiskola hatékony fejlesztésének egyik akadálya a szükséges változások léptékének alábecslése.

2. *A középiskola hatékony fejlesztésének egyik akadálya a szükséges változások léptékének alábecslése.* Bár a tudásalapú társadalomra való hivatkozás napi gyakorlattá vált, nem került sor annak tudatosítására, milyen terhet rónak az ebből fakadó feladatok a közoktatásra. A tágabb szakmai közvélemény és számos érintett sem dolgozta fel azt a tényt, hogy egy modern társadalomban minden állampolgárnak széles körű műveltségre, következésképpen legalább középfokú végzettségre van szüksége. Bár az már Magyarországon is elfogadottá vált, hogy minden munkavállalónak – beleértve a szakmunkásokat is – magasan fejlett szociális és kognitív készségekkel, aktív nyelvtudással kell rendelkeznie, amelyet csak egy jól működő középiskola biztosíthat, késik az ehhez szüksé-

[1] A különböző rendszerek fejlődésének két oldalával sok tudomány szembesül, miként azt az evolúció–revolúció, mennyiségi növekedés–minőségi átrendeződés, normál fejlődés–paradigmaváltás, asszimiláció–akkomodáció, szakaszos átalakulás–folytonos fejlődés stb. ellentétpárok is illusztrálják. A közoktatás működésével kapcsolatban joggal igényelt stabilitás azt kívánná, hogy ne halmozódjanak a feszültségek olyan mértékűvé, amelyek nyomán azután radikális átalakítások válnak szükségessé.

ges következtetések levonása. Amint azt sokféle mérőszám mutatja, a nálunk fejlettebb országokban többen és hosszabb időt töltenek iskolában (EURYDICE, 2005*a*).[2] Statisztikai becslések szerint — jelentős változások nélkül — a magyar fiatalok a következő évtizedben is átlagosan 2-3 évvel kevesebb időt töltenek iskolapadban, mint fejlettebb országbeli társaik.[3] Mindezek alapján belátható, hogy az ország gazdasági felzárkózására csak akkor van esély, ha a jelenlegi trendek megváltoznak, az oktatási rendszer fejlődése felgyorsul.

A középiskola akkor tölti be funkcióját, ha (szinte) mindenkit eljuttat a felsőfok közelébe, és segít minél tovább nyitva hagyni a döntést mind a tanulmányok irányát, mind pedig a szintjét tekintve.

További szemléletbeli probléma a „régi" (elit)gimnáziumok iránti nosztalgia. A tömegoktatás teljessé válásával a társadalmi elit, a vezető értelmiség már nem az „elit" középiskolákban (gimnáziumokban) képződik, hanem az egyetemek mesterszakjain, a tudományos elit (és már nemcsak a vezető, hanem az átlagkutató is) a doktori iskolákban. A döntés, hogy ki milyen szintű iskolai végzettséget szerez, formálisan egyre későbbre tolódik, ugyanakkor az iskolarendszer reális működése nagyon korán különböző esélyeket kínáló pályákra irányítja a tanulókat. A középiskola akkor tölti be funkcióját, ha (szinte) mindenkit eljuttat a felsőfok közelébe, és segít minél tovább nyitva hagyni a döntést mind a tanulmányok irányát, mind pedig a szintjét tekintve. Ezt pedig legjobban a tanulási készségek fejlesztésével és széles körű műveltség közvetítésével érheti el. Hasonló nosztalgia él a szakmunkásképzéssel kapcsolatban is. A műhelyek világa, ahol sokéves tapasztalattal rendelkező mesterek vezetik be az inasokat a szakma mesterfogásaiba, végleg a múlté. A digitális technológia elterjedésével szakmák tömege szűnt meg, és számos olyan új munkakör keletkezett, ahol hosszabb időt átfogó tapasztalat nem is létezik. A fizikai („kétkezi", „kékgalléros") munkakör és a széles körű alapműveltség már nem lehet egymás ellentéte, szakképzés sem létezhet széles körű általános műveltség nélkül. Az iskolarendszer felső szintjeire sok olyan struktúra ráépült, amely stabilizálja a jelenlegi helyzetet, és megakadályozza az érdemi változtatásokat. Ezek közé tartozik például a középfokú szakmunkásképzés háttérintézmény-rendszere, a bonyolult érettségi vizsgarendszer, az arra való felkészítés személyi és szervezeti keretei, a vizsga lebonyolításának intézményrendszere, a középiskolai felvételi vizsgák intézményesítése, valamint a tanárképzés tagozódása.

3. *Tisztázatlan a deklarált alapelvek és az azokkal kompatibilis jogi szabályozás és intézményrendszer viszonya.* Az egyik leggyakrabban hangoztatott oktatáspolitikai cél az esélyegyenlőség javítása, és az ország valóban jelentős össze-

[2] Magyarországon a 2001/2002. tanévben a teljes népesség 22,5 százaléka részesült formális oktatásban — beleértve az óvodától az egyetemig minden szintet. Ez kissé alatta marad az EU–25 átlagának (23,1 százalék), és jóval elmarad a legfejlettebb országokétól, például Finnországtól (25,4 százalék), Svédországtól (27,3 százalék), Nagy-Britanniától (29,4 százalék) vagy Izlandtól (32,3 százalék) (EURYDICE, 2005*a*, 127. o.).

[3] Az EU statisztikai becslése szerint az ötéves korban várható oktatási időtartam (azoknak az éveknek a száma, amit egy átlagos ötéves gyermek élete során a formális oktatásban eltölt) Magyarországon 16,8 év. Az EU–25 átlaga 17,4 év, Finnországban 19,2 év, Svédországban 19,8 év, Nagy-Britanniában 20,1 év, Izlandon 18,5 év (EURYDICE, 2005*a*, 145. o.).

Számos törvényesen engedélyezett, sőt támogatott mechanizmus van a magyar közoktatásban, amely létrehozza, illetve fenntartja az iskolák és az osztályok közötti különbségeket.

geket áldoz a szelekció, a szegregáció következményeinek kezelésére. Ugyanakkor számos törvényesen engedélyezett, sőt támogatott mechanizmus van a magyar közoktatásban (például a tagozatos osztályok és a középiskolai felvételi vizsgák rendszere), amely létrehozza, illetve fenntartja az iskolák és az osztályok közötti különbségeket, amelyek nyíltan vagy burkoltan, de mindenképpen bizonyíthatóan a tanuló családi háttere szerinti elkülönítéshez vezetnek.

A magyar iskolarendszerben együtt élnek a szelekciós-szegregációs mechanizmusok, amelyek következtében világviszonylatban is kiemelkedően nagy különbség alakul ki az iskolák között.[4] Ezek a tények már évek óta ismertek, és az ezzel kapcsolatos hivatalos sajnálkozás együtt él a középiskolai felvételi vizsgák ugyancsak hivatalos előírásával. Az első PISA-eredmények 2001. évi nyilvánosságra kerülése óta lényegében semmi nem történt a szelekció egyik fő terepének felszámolása, a középiskola-típusok egységesítése vagy legalább egymáshoz közelítése érdekében. Már két PISA-ciklus eredményeinek ismeretében került sor a kétszintű érettségi bevezetésére, amely tovább növeli a tanulók társadalmi háttér szerinti esélyegyenlőtlenségét.

4. *Hiányoznak a közoktatás kiteljesítését megalapozó standardok*. A teljes értékű tizenkét évfolyamos iskolarendszer megvalósítását két mennyiségi mutatóval lehet jellemezni. Egyrészt a közoktatást sikeresen befejezők, az érettségi bizonyítványt szerzők arányával, másrészt a bizonyítvány mögött levő tudás mennyiségével. Nem elég a középfok elvégzését, illetve az érettségi letételét célként megjelölni, a bizonyítvány önmagában semmit sem ér, ha nincs mögötte biztos, igazolt, használható tudás. Ha csak a végzők számára koncentrálunk, fennáll a veszélye annak, hogy csak azon az áron tudják többen elvégezni a középiskolát, hogy csökkennek a követelmények. Ha a középiskolai végzettség (az érettségi) nem kötődik előre meghatározott tudásszintekhez, standardokhoz, óhatatlanul csökken annak értéke, mert a bizonyítvány mögött kevesebb tudás húzódik meg.[5]

A középiskolai végzettség, illetve az azt dokumentáló érettségi bizonyítvány mögött levő tudásszint megőrzéséhez részletesen kidolgozott standardokra és az azokra épülő hiteles mérési rendszerre lenne szükség.

A középiskolai végzettség, illetve az azt dokumentáló érettségi bizonyítvány mögött levő tudásszint megőrzéséhez részletesen kidolgozott standardokra és az azokra épülő hiteles mérési rendszerre lenne szükség. Bár egy ilyen rendszer első elemei megjelentek az érettségi követelményrendszer, illetve feladatbank kidolgozásával, a standardok kialakítása és a bizonyítványok elértéktelenedésének megakadályozása nem alkot egységes rendszert. A középiskola befejezését és az érettségi vizsgát, illetve az azt értékelő skálát össze kellene kap-

[4] Mindhárom PISA-mérési ciklusban (2000, 2003, 2006) és mindegyik műveltségi területen (olvasás-szövegértés, matematikai műveltség, természettudományi műveltség) Magyarország benne volt a legszelektívebb iskolarendszerek csoportjában (a 2–5. helyek egyikén). Ha azonban azt vizsgáljuk, hogy az iskolák közötti különbségnek mekkora aránya magyarázható a tanulók társadalmi hátterével, itt már egyértelműen Magyarországon a legrosszabb a helyzet. A 2006. évi PISA-felmérésben a részt vevő 57 ország közül nálunk volt a legrosszabb ez a mutató. (OECD, 2007).

[5] Ha egyre többen szereznek igazoltan változatlanul magas szinten letett vizsgával bizonyítványt, annak relatív értéke akkor is csökken.

csolni a nemzetközi mérésekkel.[6] Ebben a szellemben lehet úgy fogalmazni, hogy például a közoktatásnak minden fiatalt el kell juttatnia az olvasáskultúra, a matematikai műveltség és a természettudományos műveltség terén a PISA-felmérések keretében értelmezett 2–3. kompetenciaszintig, továbbá használható idegennyelv-tudást kell nyújtania, amit az európai keretrendszer *B*1 és *B*2 szintjeihez lehet kötni.

5. *A magyar iskola nemzetközi léptékkel mérve is kiemelkedően szelektív*. Az egységes, nem szelektív iskolarendszerben bárki azonos eséllyel kerülhet be az egyes intézményekbe, a rendszer nem helyezi tartósan külön iskolákba, osztályokba, csoportokba a különböző családi hátterű tanulókat. Heterogén összetételű iskolák, osztályok jönnek létre, amelyek a különböző hátterű tanulóknak egységes tanulmányi és szocializációs teret biztosítanak. Az egységes szervezeti (iskolai, osztály) kereteken belül vagy azokat kiegészítve valósul meg a tanulók egyéni, differenciált fejlesztése, adott esetben hátrányaik kiegyenlítése vagy speciális tehetségeik kibontakoztatása.

A tanulók közötti különbség a legnyilvánvalóbb iskolai tapasztalat. Az egyes országok eltérnek abban a tekintetben, hogy mekkora ez a különbség (a tanulók valamely mért tulajdonságának teljes varianciája). A magyar társadalomban — és így a tanulók közötti teljesítményekben — nincsenek túl nagy különbségek. A 2006. évi természettudományos tudás vizsgálatában a magyar tanulók teljesítményének varianciája az OECD átlagának 86 százaléka. Vannak sokkal heterogénebb összetételű országok is, például az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában a variancia az OECD-átlag 120 százaléka felett van (OECD, 2007*a*). Nem mindegy azonban, hogy az iskolarendszer hogyan kezeli ezeket a különbségeket. Két, egymással szorosan összefüggő szempontból érdemes az iskolarendszer működést szemügyre venni.

Egyrészt kérdés az, hogy mennyire irányítja a rendszer a különböző tanulókat különböző intézményekbe, azaz mennyire állítja őket különböző fejlődési pályákra. A problémakörnek óriási szakirodalma van a képességek szerinti csoportok képzésétől *(ability-grouping, streaming)* a különböző iskolatípusokba, képzési programokba irányításig *(tracking)*.[7] A közkeletű vélekedés az, hogy hatékonyabb az oktatás, ha a különböző képességű tanulókat különböző csoportokban, így a nekik legjobban megfelelő módon tanítják. A kutatások azonban megmutatták, hogy a képességek fejlődése változatos, és egy aktuális időpontban meghatározott képességszint alapján még elméletileg is csak nagyon nagy bizonytalansággal lehet egy későbbi fejlettségi szintet előre jelezni.

[6] A nemzetközi mérésekben való részvétel egyik gyakorlati haszna éppen az lehet, hogy azokat fel lehet használni a nemzeti mérési rendszerek auditálására, hitelesítésére. A nemzeti és a nemzetközi értékelési rendszerek összekapcsolásával meg lehet akadályozni a tesztpontszámok inflálódását, vagyis azt a jelenséget, hogy a pontszámok különböző okokból — például a „tesztre tanítás" — formálisan nőnek, miközben a valódi tudás mértéke nem változik ugyanilyen ütemben.

[7] A *tracking* kulturális meghatározottságáról, illetve a megoldás problémáiról lásd YONEZAWA ÉS SZERZŐTÁRSAI (2002), illetve LETENDRE ÉS SZERZŐTÁRSAI (2003).

A korai elkülönítés az egész iskolarendszer átlagos hatékonyságát rontja azokból sem a maximumot hozza ki, akiket jobb presztízsű iskolákba juttattak be.

Ezért egy korai elkülönítés a tanulók túlnyomó többsége számára nyilvánvalóan rossz döntést jelent.[8] Kiderült az is, hogy a gyengébb képességcsoportba, illetve alacsonyabb presztízsű iskolatípusba sorolás alapja többnyire — a deklarált célokkal ellentétben — nem a képesség, hanem a család társadalmi státusa, érdekérvényesítő képessége. Az ilyen pályára irányított tanulók általában mélyen a várakozás alatt teljesítenek, és ez az egész iskolarendszer átlagos hatékonyságát rontja. Az alulteljesítésben számos tényező szerepet játszik, többek között az énkép negatív megváltozása, az önmagát beteljesítő jóslat jelensége, a motiváció csökkenése és az erőforrások alacsonyabb szintje (rosszabb iskolai infrastruktúra, kevésbé képzett és motivált tanárok stb.). Ezekben a csoportokban kialakulnak a tanulás-, iskola- és társadalomellenes szubkultúrák, megtöbbszörözve az alapproblémát, a gyengébb tanulmányi teljesítményekből fakadó gondokat. A szelekció legváratlanabb hatása azonban az, hogy azokból a tanulókból sem hozza ki a maximumot, akiket képességeik, illetve erősebb érdekérvényesítő szüleik a magasabb képességcsoportokba, jobb presztízsű iskolákba bejuttattak.[9]

A magyar iskolarendszerben a szelektivitás összes tünete megjelenik, és mint a nemzetközi felmérések mutatják, az eredményeink is ennek megfelelően gyengék.

A magyar iskolarendszerben a szelektivitás összes tünete megjelenik, és mint a nemzetközi felmérések is mutatják, az eredményeink is ennek megfelelően gyengék. Legutóbb a 2006. évi PISA-felmérés mutatott rá a magyar iskolarendszer rendkívüli szelektivitására: az iskolák varianciáját jellemző szám 60 százalék, miközben az OECD-átlag csak 33 százalék. A szelektivitást jól jellemzi, hogy Magyarországon az iskolák közötti különbségek az összes különbség 70 százalékát teszik ki. Mindez együtt jár a közepes vagy annál is gyengébb eredményekkel (OECD, 2007*a*).

Ugyanakkor a PISA-vizsgálatok azt is megmutatták, hogy a szelekciót határozott oktatáspolitikával erősen mérsékelni lehet, és ennek már rövid távon is mérhető hatása van. Lengyelországban az ezredforduló környékén egységesítették a középfokú oktatást. A 2006. évi PISA-felmérés természettudományi részében az iskolák közötti variancia csak 14 százalék, tehát a miénknek negyedét sem éri el. A szelekció mérséklése világosan megmutatkozik az eredményeken. Azt látjuk, hogy miután 2000 és 2003 között harmadára csökkent az iskolák közötti variancia, 17 ponttal nőtt a teljesítmény az olvasás terén. A növekedést annak tulajdonítható, hogy csökkent a legalacsonyabban teljesítők

[8] Például azok közül a tanulók közül, akik a negyedik osztály végén a legfejlettebb 3,5 százalékba tartoznak (korábban körülbelül ilyen arányban folytatták a negyedikesek tanulmányaikat a nyolcosztályos gimnáziumban), a középiskola végén várhatóan már csak minden ötödik tartozik ugyanebbe a felső 3,5 százalékba (CSAPÓ, 2002).

[9] A jelenséget a nagy hal a kis tóban (*Big-Fish-Little-Pond*, BFLP) effektusnak nevezik. A jelenség lényege, hogy ha az egyébként átlagon felüli tanulókat egy csoportba összerakják, ebben a csoportban már nem mindenki lesz átlag feletti. Így a többség számára nem nyílik mód a kiemelkedő teljesítmény élményére, ami sikertelenségérzést vált ki, demotiváló hatású, és az átlagosnál egyébként is érzékenyebb tehetséges fiatalok körében különböző fejlődési zavarokat okoz. A jelenség tanulmányozásának egyik érdekes vizsgálati terepe volt a német újraegyesítés során a keleti (egységes) és a nyugati (szelektív) iskolarendszer összehasonlítása (MARSH ÉS SZERZŐTÁRSAI, 2001).

aránya. 2006-ra újabb 11 pont javulást értek el, és itt már a legjobban teljesítők számarányának növekedéséből származott az emelkedés nagy része.

A különbségek kezelésének másik kérdése, mit tesz az iskola azokkal, akik az átlagtól valamilyen irányban eltérnek, akik a többségnél sokkal lassabban fejlődnek, vagy sokkal jobban teljesítenek. A korábbiakban láttuk, hogy a szelekcióval, szegregációval a magyar iskola nem szolgálja egyik réteg érdekeit sem. A szelekció mérséklése javíthat a helyzeten, egy jó iskolarendszernek azonban ennél többet kell tennie az átlagtól eltérők érdekében. A következőkben áttekintjük azokat a problémákat, amelyek e két réteget különösen érintik.

Magyarországon alig vizsgált — éppen ezért szinte teljesen ismeretlen — az a járulékos haszon, amelyet csak a heterogén tanulócsoportok nyújthatnak. Ezek között mind a kognitív (például a tananyag másoknak való elmagyarázásából származó többlettudás), mind pedig az affektív többlet szisztematikus felmérésére szükség lenne. Különösen figyelemre méltó lehetőségeket kínálnak a heterogén csoportok a személyiségfejlődés, az affektív terület fejlesztése (például az identitás, a segítség nyújtása és a segítség elfogadása, a különbözőség átélése, a tolerancia és az empátia fejlődése stb.) számára. A társadalom komplexitásának megismerése, a társadalmi kohézió javításának univerzális haszna mellett meg kell vizsgálni azokat a specifikus előnyöket is, amelyeket a heterogén közeg azok számára nyújthat, akik az átlagosnál fejlettebbek vagy jobb társadalmi helyzetűek. Az egységes iskolarendszer megteremtéséhez szükséges társadalmi támogatás érdekében arra is szükség lenne, hogy ezeket az eredményeket, a heterogén iskolák általános társadalmi hasznát ne csak az érintett szakemberek, hanem a szélesebb közvélemény is megismerje.

A magyar iskolának a lemaradók felzárkóztatása tekintetében vannak a legnagyobb hiányosságai, és egyben a legnagyobb fejlesztési tartalékai.

6. *A középiskola felső évei sok tanuló számára leküzdhetetlen akadályt jelentenek*. A magyar iskolának a lemaradók felzárkóztatása tekintetében vannak a legnagyobb hiányosságai, és egyben a legnagyobb fejlesztési tartalékai is. Az iskola mai működési mechanizmusai kifejezetten a felzárkóztatás (felfelé nivellálás) ellen hatnak. A tanulók többnyire a felső hat évfolyamon maradnak ki az iskolából, hagyják abba tanulmányaikat, és az iskolának nincs kifejlett eszközrendszere a lemorzsolódás csökkentésére, megakadályozására. Paradox módon épp azok járnak legrövidebb ideig iskolába, akik — különböző okokból — a leglassabban tanulnak. A használható műveltség megszerzése érdekében őket kellene legtovább az iskolarendszerben tartani, erre azonban nincsenek működőképes modelljeink. A mai rendszer leginkább a tanulásban elakadt fiatalokat irányítja a szakképzésbe. Ez egyrészt nem elégíti ki a művelt, rugalmas, át- és továbbképezhető munkaerő iránti keresletet, másrészt a gyakorlatban is kiderült, hogy nem működik. Ha a folyamatos kudarc, a sokszoros sikertelenség elidegeníti a fiatalokat a tanulástól, velük a szakképzésben sem lehet érdemi eredményt elérni.

Ha a különbségeket befogadja az iskola, akkor intézményen belül kell az ebből fakadó következményeket kezelni. Nagyjából az átlagtól negatív irányba legfeljebb 1 szórásnyira levő gyermekeket lehet a szokásos iskolai munkában

együtt tanítani az átlagra szabott módszerekkel, azonban már e tanulók is különleges figyelmet igényelnének. Az átlag felett legfeljebb 1 szórásnyira levőkkel együtt ők alkotják a népesség kétharmadát kitevő középmezőnyt.

Az intellektuális fejlettségüket tekintve kétszórásnyira lemaradók már a sajátos nevelési igényűek csoportjába tartoznak. E két érték közötti sávba tartozik a tanulók körülbelül 14 százaléka, ha ők egyenletesen oszlanának meg az iskolák és az osztályok között, egy-egy osztályban a tanárnak átlagosan 3–6 nehezebben tanítható diákkal kellene foglalkoznia. A mostani, különbségeket növelő, lemaradásokat halmozó iskolarendszerünkben nagyjából 20 százalék az ilyen tanulók aránya.[10] Ezeknek a tanulóknak kell kialakítani azokat az egyedi tanórai és tanórán kívüli fejlesztő módszereket, amelyekkel el lehet érni, hogy a tanítás fő folyamatában a többiekkel együtt haladhassanak. Ha a közoktatási értékelési rendszer tanulói szintű diagnosztikus visszajelzésekre alkalmassá válik, évenként jelezheti a veszélyesen gyenge teljesítményeket. Ezekhez a jelzésekhez hozzá lehet kapcsolni a beavatkozási javaslatokat. Az átlagosnál lassabban haladó tanulóknak lenne a legnagyobb szüksége a szokásos frontális módszereket meghaladó tanításra. A differenciáció változatosabb módszereket tételez fel, az egyéni, páros és csoportmunkához rugalmasan átrendezhető osztálytermet, valamint a tanulók saját fejlődéséhez alkalmazkodó, egyénre szabott tanítást. A magyar közoktatás fejlődésének egy korábbi szakaszában, az osztatlan iskolákban kialakultak azok a módszerek, amelyek akár különböző évfolyamok egy osztályteremben való tanítására is alkalmasak voltak. Ezek azonban csaknem teljesen kikoptak a pedagógiai kultúrából, és ez a kultúra tervszerű fejlesztőmunka nélkül nem is fog kialakulni.

Az átlagosnál lassabban haladó tanulóknak lenne a legnagyobb szüksége a szokásos frontális módszereket meghaladó tanításra.

A lemaradások nem mindig kognitív eredetűek, fiatalabb korban gyakran a tanulást támogató családi háttér, idősebb korban a motiváció hiánya okozza a kudarcokat. Közismert, hogy az évismétlés (bukás) csak a legritkább esetben vezet a felzárkózáshoz. A valóban lassan haladók számára azonban megfontolható az iskolafokozatok közé beiktatott fejlesztőév, aminek — bár más funkciókkal, de — már nálunk is van hagyománya. Fejlesztőcsoportok és -osztályok létrehozására (a szükséges létszámok miatt) inkább csak a középiskolákhoz kapcsolódóan van lehetőség. Emellett hiányoznak annak a feltételei is, hogy a valamilyen okból lassabban haladók egyéni tanrend szerint, esetleg egy-két év többlettel, de a megbélyegző bukás nélkül és eredményesen fejezhessék be a középiskolát.

Egy sor tudományág és kutatási terület — köztük a fejlődéslélektan, a kognitív tudomány, a motivációkutatás, az iskola szociálpszichológiája — foglalkozott az iskolai lemorzsolódás okainak vizsgálatával. Ezek az eredmények alig érintették meg a magyar iskolai gyakorlatot. Az így felhalmozódott tudás teljes eszköztárának felhasználásával, a nemzetközi kutatási-fejlesztési programok (heterogén csoportok kialakítása — *detracking*, diverzifikáció) és a tapasztala-

[10] Az iskola kezdő szakaszának megújítására tervezett programok sikere esetén ezt az arányt jelentősen lehet csökkenteni, akár az osztályonként átlagosan 1-2 tanuló szintjére. Lásd e kötet kisiskoláskorral foglalkozó fejezetét.

tok szisztematikus feldolgozásával ki lehetne fejleszteni azokat a tanulásszervezési modelleket, amelyek az osztálytermi gyakorlatot közelítenék a lassan haladók, a tanulási nehézséggel küzdők igényeihez.

6. *A magyar iskolarendszer nem szolgálja az átlag felett teljesítők érdekeit sem.* A szelektív rendszer fenntartása mellett leggyakrabban hangoztatott érv az, hogy szükség van az átlagosnál jobban képzett szűk rétegre, amelynek igényeit így, a lassabban és nehezebben tanulóktól elkülönítve lehet a legjobban kielégíteni. Ezt a megfontolást az adatok nem támasztják alá. Egyrészt a szelektivitás hatásainak elemzésével kapcsolatos kutatások eredményei szerint a tartós elkülönítés és homogén csoportok létrehozása nem a leghatékonyabban segíti a tehetségeseket. Másrészt nemzetközi összehasonlításban nemcsak a magyar tanulók átlagos teljesítményei maradnak el a várakozásoktól, hanem még a legjobban teljesítők aránya is alacsonyabb más országokéinál.

A tartós elkülönítés és homogén csoportok létrehozása nem a leghatékonyabban segíti a tehetségeseket.

A PISA-elemzések a teljesítményeket öt képességszintre osztják, továbbá számon tartják az alig értékelhető egyes alatti szintet is, így valójában hét szintet lehet megkülönböztetni. A 2006. évi természettudomány-vizsgálatban tanulóinknak mindössze 0,6 százaléka érte el a 6. szintet, ami kevesebb, mint a fele az OECD-átlagnak *(3.1. táblázat).* A nem szelektív finn iskolarendszerben, ahol az iskolák között minimálisak a különbségek, a tanulók 3,9 százaléka teljesített ebben a sávban, ami arányait tekintve hatszorosa a magyarnak. A finn tanulók 563 ponttal az első helyen állnak, míg a magyarok 504 ponttal a középmezőnyben. Figyelemre méltó, hogy néhány olyan országban is magasabb a kiemelkedő teljesítmények aránya, amelyekben az átlagos eredmények a magyarokénál gyengébbek. Például az Egyesült Államok (átlageredménye 489 pont) tanulóinak 1,5 százaléka teljesített a 6. szinten. Ha az 5. szinten teljesítők arányát vesszük figyelembe, a 6,2 százalékkal még itt is a nemzetközi átlag (7,7 százalék) alatt van a magyar tanulók aránya, és csak a harmada a finnek átlagának (17,0 százalék). Ezek az adatok ismét megerősítik, hogy a magyar iskolarendszer a legjobbakból sem hozza ki a maximumot, és nagyon kicsi a kiemelkedően jól teljesítők aránya. Nemzetközi összehasonlításban azok a privilegizált helyzetű magyar középiskolák sem teljesítenek kimagaslóan, amelyek a jelentkezőket erősen megszűrve, a legjobbakat kiválogatva végzik munkájukat. Ugyanakkor ezek az adatok rámutatnak a természettudományos nevelés általános problémáira, a természettudományos-műszaki értelmiség utánpótlásának krónikus hiányosságaira.

A magyar iskolarendszer a legjobbakból sem hozza ki a maximumot, és nagyon kicsi a kiemelkedően jól teljesítők aránya.

A tanulói népesség felső 15-20 százaléka annyival fejlettebb az átlagosnál, hogy az átlaghoz igazított tanítási módszerek számukra nem nyújtanak optimális fejlesztőhatást. A gyakorlat azt bizonyítja — mint a PISA-mérések eredményei is illusztrálják —, hogy a kiemelkedően tehetséges tanulók tartós elkülönítése sok szempontból nem a legszerencsésebb megoldás. Jobb megoldás az, ha olyan programokba kapcsolódhatnak be, amelyekben rendkívüli képességeiket kamatoztathatják. Miként az átlagtól való pozitív eltérés nagyon sokféle lehet, úgy ennek figyelembevételére is sokféle egyedi megoldásra van szükség.

[3.1. TÁBLÁZAT] A 2006. ÉVI PISA-FELVÉTEL TERMÉSZETTUDOMÁNYI EREDMÉNYEINEK KÉPESSÉGSZINTEKÉNTI ELOSZLÁSA AZ OECD-ORSZÁGOKBAN (SZÁZALÉK)

ORSZÁG	KÉPESSÉGSZINTEK						
	1 alatt	1.	2.	3.	4.	5.	6.
Ausztrália	3,0	9,8	20,2	27,7	24,6	11,8	2,8
Ausztria	4,3	12,0	21,8	28,3	23,6	8,8	1,2
Belgium	4,8	12,2	20,8	27,6	24,5	9,1	1,0
Cseh Köztársaság	3,5	12,1	23,4	27,8	21,7	9,8	1,8
Dánia	4,3	14,1	26,0	29,3	19,5	6,1	0,7
Egyesült Államok	7,6	16,8	24,2	24,0	18,3	7,5	1,5
Finnország	0,5	3,6	13,6	29,1	32,2	17,0	3,9
Franciaország	6,6	14,5	22,8	27,2	20,9	7,2	0,8
Görögország	7,2	16,9	28,9	29,4	14,2	3,2	0,2
Hollandia	2,3	10,7	21,1	26,9	25,8	11,5	1,7
Írország	3,5	12,0	24,0	29,7	21,4	8,3	1,1
Izland	5,8	14,7	25,9	28,3	19,0	5,6	0,7
Japán	3,2	8,9	18,5	27,5	27,0	12,4	2,6
Kanada	2,2	7,8	19,1	28,8	27,7	12,0	2,4
Korea	2,5	8,7	21,2	31,8	25,5	9,2	1,1
Lengyelország	3,2	13,8	27,5	29,4	19,3	6,1	0,7
Luxemburg	6,5	15,6	25,4	28,6	18,1	5,4	0,5
MAGYARORSZÁG	**2,7**	**12,3**	**26,0**	**31,1**	**21,0**	**6,2**	**0,6**
Mexikó	18,2	32,8	30,8	14,8	3,2	0,3	0,0
Nagy-Britannia	4,8	11,9	21,8	25,9	21,8	10,9	2,9
Németország	4,1	11,3	21,4	27,9	23,6	10,0	1,8
Norvégia	5,9	15,2	27,3	28,5	17,1	5,5	0,6
Olaszország	7,3	18,0	27,6	27,4	15,1	4,2	0,4
Portugália	5,8	18,7	28,8	28,8	14,7	3,0	0,1
Spanyolország	4,7	14,9	27,4	30,2	17,9	4,5	0,3
Svájc	4,5	11,6	21,8	28,2	23,5	9,1	1,4
Svédország	3,8	12,6	25,2	29,5	21,1	6,8	1,1
Szlovákia	5,2	15,0	28,0	28,1	17,9	5,2	0,6
Törökország	12,9	33,7	31,3	15,1	6,2	0,9	0,0
Új-Zéland	4,0	9,7	19,7	25,1	23,9	13,6	4,0
OECD-átlag	5,2	14,1	24,0	27,4	20,3	7,7	1,3

[FORRÁS] OECD (2007*a*).

A magyar iskolarendszer település-földrajzi szempontból rendkívül tagolt. A népesség közel ötöde él a fővárosban, másik ötöde pedig olyan kis falvakban, ahol az egy iskolai osztályt megtöltő gyermeknél is kevesebb születik. Ezeket a feltételeket figyelembe véve, nagyon változatos rendszereket kell létrehozni ahhoz, hogy az esélyeket kiegyenlítve, minden gyermek eljuthasson a közép-iskola befejezéséig. Ehhez szükséges a különböző évfolyamokat működtető

iskolák hálózatának kialakítása, együttműködési rendszerének fejlesztése. Meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a kisebb iskolák tanulói együtt léphessenek tovább a következő iskolafokozatokba. Az iskolák ne válogassák, hanem befogadják a környezetükben élő, hozzájuk jelentkező tanulókat. Mindenfajta szelekciót és szegregációt kizáró haladási utakat kell biztosítani, amelyek minden egyes tanuló számára felkínálják az optimális fejlődés lehetőségét. A szülőkkel való együttműködés fejlesztése révén el kell érni, hogy jogos igényeik kielégítését — melyek a gyermekük számára legjobb oktatás biztosítására irányulnak — a rendszeren belül keressék. Ugyanakkor garantálni kell, hogy az egységes rendszer ezt biztosítja is számukra. Így a szabad iskolaválasztás jogának érvényesítése nem hat az egységes közoktatás megteremtésének programja ellen. Konkrét modellek nélkül nem várható, hogy az iskolák ebbe az irányba mozduljanak el. A hatékonyság bizonyítása nélkül pedig nem lehet felelősen érvelni az ilyen modellek elterjesztése mellett.

Azok számára, akik kiemelkedő speciális képességekkel rendelkeznek egy-egy területen, az lenne a legjobb megoldás, ha egyes tárgyakból gyorsabban haladhatnának, egyéni tanulmányi rend kialakításával, egy vagy több tárgyból előrehozott vizsgák letételével. Ennek első eleme az előrehozott érettségivel már megjelent a rendszerben. Más országokban elterjedt gyakorlat, hogy azok, akiknek az általános intellektuális fejlődése jelentősen meghaladja az átlagot, rövidebb idő alatt elvégezhetik az egyes iskolafokozatokat, és az átlagosnál fiatalabban beléphetnek a felsőoktatásba. Nálunk nincsenek meg ennek a keretei, pedig nagy szükség lenne arra, hogy a középiskola és a felsőoktatás közötti átmenetben a kiemelkedő tehetségű tanulók számára sajátos utak álljanak rendelkezésre. Nem csupán az egyéni, de a szélesebb társadalmi érdek is azt kívánná, hogy az arra alkalmas fiatalok a kötelező tanulmányokat gyorsabban maguk mögött hagyva, életük legfogékonyabb, legkreatívabb szakaszát valódi alkotómunkával tölthessék.

8. *A középiskolával nem fejeződik be a tanulás*. Azokban az országokban, ahol az élethosszig tartó tanulás megvalósítható a népesség nagyobb része körében, már nem gondolják, hogy a középiskolának lezárt, befejezett műveltséget kell nyújtania. A felsőoktatás eltömegesedésével a képzés alapszintjén nagyobb szerepet kapnak az általánosan művelő tárgyak, és ugyanez a tendencia elindult a felsőfokú szakképzésben is. A magyar középiskolában még kevéssé érvényesül ez a szemlélet, a további tanulmányokra, művelődésre való felkészítés, az ehhez szükséges kognitív (a tanulási képességek rendszeres fejlesztése) és affektív feltételek (érdeklődés, motiváció) megteremtése nem kap kellő súlyt a középiskolai oktatásban.

A magyar középiskolában még kevéssé érvényesül a további tanulmányokra, a folyamatos művelődésre felkészítő szemlélet.

A hazai és a nemzetközi vizsgálatok évtizedek óta jelzik, hogy komoly gondok vannak a magyar tanulók tudásának minőségével: bár a közoktatás felső évfolyamain óriási tömegű tudást kell elsajátítani, a diákok azt nem képesek az iskolán kívüli környezetben, a problémamegoldásban alkalmazni. A PISA-felmérések szakértői munkacsoportjai kidolgozták egy új tudásfogalom, az alkalmazható, társadalmilag értékes tudás, a műveltség *(literacy)* értékelésének

elméleti kereteit. Nálunk azonban nem került sor ennek szélesebb körű értelmezésre és az abból fakadó tennivalók tudományos alaposságú kidolgozására. Közben anélkül indult el a kompetenciát középpontban állító oktatás, hogy annak céljait, módszereit illetően széles körű szakmai konszenzus alakult volna ki. A közkeletű vélekedések gyakran szembeállítják egymással a tudományosan rendszerezett tantárgyi tudás közvetítését és a képességek fejlesztését, fel nem ismerve, hogy a képességek fejlesztésének legalkalmasabb terepe éppen a tudományos ismeretek megértő, értelmező feldolgozása.[11] Fennáll annak a veszélye, hogy a PISA- (és más) nemzetközi vizsgálatok üzeneteit félreértelmezve, a tanítás fókusza átkerül egyfajta rendezetlen, gyakorlatias ismerethalmazra. A gyakorlati ismeretek közvetlen, memorizáló, reproduktív tanítása még kevésbé járul hozzá a műveltség, az alkalmazható tudás kialakításához, mint a szakdiszciplínákból levezetett tananyag. A lényeg a tanítási kultúra megváltoztatása, az elemző, értelmező tanulási módszerek elterjesztése, amelyek lehetővé teszik a tudományos ismeretek mélyebb megértését és ennek alapján a tudás transzferét, alkalmazását újszerű helyzetekben, problémák megoldásában.

A középiskola általánosan művelő funkciójának (szükséges) erősítésével nincs összhangban az a tendencia, amelynek révén mind több specifikus tantárgy és szakismeret jelenik meg a közoktatásban.

A középiskola általánosan művelő funkciójának (szükséges) erősítésével nincs összhangban az a tendencia, amelynek révén mind több specifikus tantárgy és szakismeret jelenik meg a közoktatásban. A mindenki számára szükséges tanulási, gondolkodási képességek kifejlesztése, a megértett, széles körben alkalmazható műveltség kialakítása érdekében meg kell erősíteni az általánosan művelő, a személyiséget fejlesztő közismereti tárgyakat (anyanyelv és irodalom, matematika, természettudomány, történelem, társadalomtudományok, idegen nyelvek, művészetek és testnevelés). Különösen problémás, hogy az idegennyelv-tudásban a jelentős figyelem és erőfeszítések ellenére sem értünk el olyan mértékű javulást, ami nemzetközi pozíciónkat számottevően javítaná. Az angol nyelvet például az Európai Unió középiskolásai közül Magyarországon tanulják a legkisebb arányban (57,6 százalékban), miközben az EU–25 átlaga 90,5 százalék, de több országban közel 100 százalék *(3.1. ábra)*.

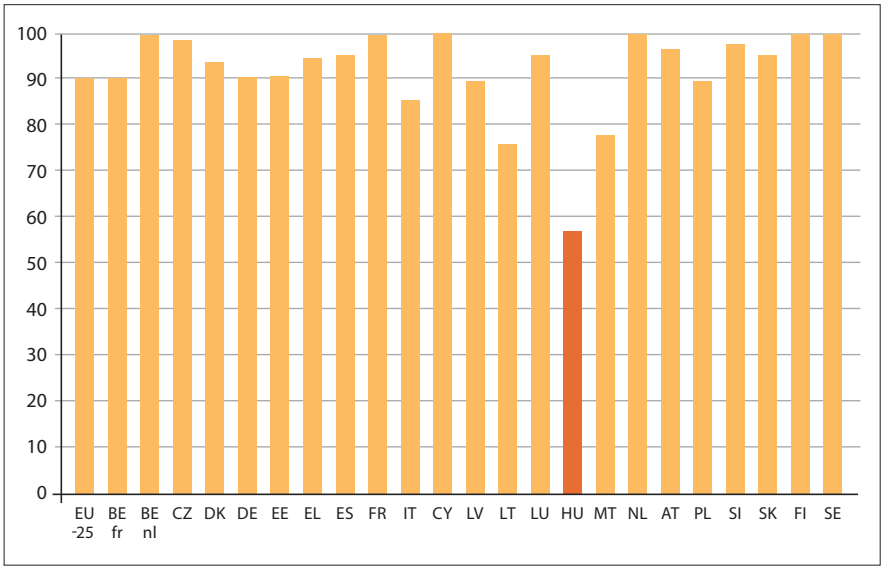
Ellentmondásos a szakképzés helyzete, nem tisztázott a közoktatás és a szakmunkásképzés viszonya, problémás a közoktatásba beékelődő szakképzés. A középfokú szakképzés nem követi a munkaerő-követelmények megváltozását, nem alkalmazkodik a modern tudásmenedzsment igényeihez. A széles körben alkalmazható általános készségek, valamint a szakma- és munkahely-specifikus készségek közötti arány nem megfelelő, erőteljesen az utóbbin van a hangsúly.

9. *A közoktatás fejlesztése során túlsúlyban voltak az intellektuális szempontok, és ez fokozottan érvényes a középiskolára.* A nemzetközi vizsgálatok indikátorai és az újabb fejlesztési programok (mérés–értékelés, tehetséggondozás, érettségi

[11] A 2000. évi PISA kiegészítő területe volt a tanulási stratégiák és szokások felmérése. Ez az elemzés megmutatta, hogy a magyar diákok a memorizáló, a tananyag reprodukálására irányuló tanulási módszereket részesítik előnyben. Ritkán alkalmazzák a gondolkodva, elemezve megismerő, az összefüggések megértésére irányuló technikákat.

[3.1. ÁBRA]
A középiskolában angol nyelvet tanulók aránya az európai országokban (százalék)

[FORRÁS]
EURYDICE (2005*b*) 52. o.



Rövidítések BEfr: Belgium (francia), BEnl: Belgium (holland), CZ: Cseh Köztársaság, DK: Dánia, DE: Németország, EE: Észtország, EL: Görögország, ES: Spanyolország, FR: Franciaország, IT: Olaszország, CY: Ciprus, LV: Lettország, LT: Litvánia, LU: Luxemburg, HU: Magyarország, MT: Málta, NL: Hollandia, AT: Ausztria, PL: Lengyelország, SI: Szlovénia, SK: Szlovákia, FI: Finnország, SE: Svédország.

reform) prioritásai természetüknél fogva ezt az oldalt erősítik. Évtizedek óta folynak az „oktatás és/vagy nevelés" típusú viták, többnyire a nevelés szerepének megerősítését követelő következtetésekkel, és többnyire eredménytelenül. A középiskola nevelő funkcióinak gyengeségei egyre komolyabb feszültségeket okoznak. Mind több a magatartási-fegyelmi probléma, de az érzelmek, az értékek, az érdeklődés, a motiváció fejlesztésének gondjai révén az utóbbi években egyre sokasodnak azok a jelzések, amelyek az iskola affektív hatásainak elégtelenségét bizonyítják.

Nyilvánvaló, hogy sem a felszínen megjelenő tünetek ismételt felsorolása, bemutatása, sem pedig a kérdéssel kapcsolatos filozofikus elemzések nem vezetnek el a problémák megoldásához. Az iskolai célok között az affektív oldal háttérbe szorulása nem új jelenség.[12] A 20. század második felének „kognitív forradalma" nyomán tovább nyílt az olló a kognitív és az affektív szféra fejlesztésének tudományos megalapozottsága között. Különösen azután, hogy a kognitív tudomány eredményei mindinkább bekerültek az oktatás fejlesztésének

[12] Amikor Bloom az 1950-es években elindította a cél- és értékeléstaxonómiák kidolgozását, a célokat három nagy területre osztották, megkülönböztetve a kognitív, az affektív és a pszichomotoros területet. (A magyar terminológiában az értelmi, érzelmi és testi nevelés ezzel összhangban álló hármas felosztásának százéves hagyományai vannak.) A kognitív terület taxonómiája gyorsan elkészült, és nagy nemzetközi hatást váltott ki, az IEA *(International Association for the Evaluation of Educational Achievement)* első értékelési programjaiban meghatározó szerepet játszott. A két másik terület kidolgozására csak később került sor, és e munkáknak a gyakorlatra már alig volt hatásuk.

eszköztárába, például a taneszköztervezésbe vagy az értékelési programok elméleti kereteinek kidolgozásába.

A közoktatás kiteljesedésének egyik következménye, hogy a középiskoláknak fel kell készülniük olyan nehezebben nevelhető tanulókkal való foglalkozásra is, akik korábban különböző okokból lemorzsolódtak, el sem jutottak a középiskoláig. A helyzet megváltoztatásához szükség lenne az okok mélyebb elemzésére, a kérdés súlyához mért kutatási-fejlesztési programok elindítására, azonban még a problémák tudományos igényű átfogó feltárására és megoldási lehetőségek felvázolására sem került sor. Amint azt egyes országok gyakorlata mutatja, a művészetek és a sport ebből a szempontból is szerepet kaphat az iskolákban.

Az érettségi nem tölti be sem a középiskolai tanulmányokat lezáró hiteles bizonyítvány, sem pedig a felsőoktatásba való belépéshez szükséges szelekció funkcióit.

10. *Az érettségi továbbfejlesztésére van szükség.* Az érettségi vizsga több mint másfél évszázadig csaknem változatlan formában zajlott, a korszerűsítés tehát nagyon is időszerű. A fő problémák már az 1980-as évek közepén jelentkeztek, amikor világossá vált, hogy az érettségi nem tölti be sem a középiskolai tanulmányokat lezáró hiteles bizonyítvány, sem pedig a felsőoktatásba való belépéshez akkor még nagyon is szükséges szűrő funkciót. Egy évtizeddel később megkezdődött a reform előkészítése, majd egy újabb évtized múlva életbe lépett az új, egységes, kétszintű érettségi.[13] Ennek legfontosabb jellemzői: az (iskolatípustól független) egységesség, a két (közép- és emelt) szinten letehető vizsgák, az emelt szintű külső vizsga. Kötelező tárgyak a magyar nyelv és irodalom, a matematika, a történelem, valamint egy élő idegen nyelv. Emellett van még több mint 130 választható tárgy.

Az érettségi reformja jelentős előrelépés az egységesség és a standardizálás irányába, sokat javult a vizsga megbízhatósága és objektivitása. Ugyanakkor nem csupán a vizsga első 150 éve alatt változott sokat a magyarországi oktatás, hanem legalább ilyen léptékű változások zajlottak le az alatt a két évtized alatt is, ami a probléma felmerülésétől az érettségi bevezetéséig eltelt. Többek között az oktatás expanziója elérte a felsőoktatást, és Magyarország is átállt a háromlépcsős felsőoktatásra, és a felsőoktatásba való bejutáskor még sem a diploma szintje, sem tartalma nem dől el. Így az új érettségi rendszer feleslegesen és korán kényszeríti a tanulókat a specializálódásra.[14] A korai döntésben sok esetleges elem van, inkább tükrözi a szülők ambícióját, elvárásait, mint a tanuló reális tudását, felkészültségét. Felesleges a döntés abban a korban

Az új érettségi rendszer feleslegesen és korán kényszeríti a tanulókat a specializálódásra.

[13] Az új érettségi rendszeréről és az új rendszerben letett vizsgák első tapasztalatairól lásd HORVÁTH–LUKÁCS (2006).

[14] Az új rendszer egyik leggyakrabban kritizált vonása a korai specializáció, például: „A fejlett európai országok többségében — épp a bolognai folyamat jegyében — már évek óta elvetették a tantárgyi felvételi vizsgákat. Nagyobb figyelmet szentelnek az általános műveltség megítélésére, a felsőfokú tanulmányok végzéséhez szükséges tudás és képességek, készségek mérésére. Az emelt szint favorizálásával a mi rendszerünk — a nemzetközi tendenciákkal szemben — tovább erősíti a »felvételi« tantárgyak egyoldalú tanulásának kényszerét. Mi több, idő előtt, már 16 éves korban a két »felvételi tárgy« intenzív tanulására, emellett az általános műveltség megszerzésének szükségszerű hanyagolására készteti a fiatalokat.” (HOFFMANN, 2005. 133. o.)

kikényszerítése, amikor a tanulók egyébként is a serdülőkor sokféle fejlődési gondjával küzdenek, és nagy közöttük a szocializációs és érésbeli különbség. A kétszintűség ebben a formájában egy további szelekciós kényszert vitt be a közoktatásba, amiben könnyen belátható módon nemcsak a képességek, hanem a társadalmi státus is szerepet játszik.

A kétszintűség nem változtatta be a felvételi funkciókkal kapcsolatos várakozásokat sem.

A kétszintűség nem változtatta be a felvételi funkciókkal kapcsolatos várakozásokat sem. A két szint ötlete egy olyan korszakban született meg, amikor a felsőoktatásba való bejutásért még szoros verseny folyt. Akkor még racionális döntésnek tűnt, hogy a felvételi vizsgát váltsa ki egy emelt szintű érettségi. Időközben azonban a felsőoktatás kapui tágra nyíltak, és a felsőoktatási intézmények — saját jól felfogott érdekükben — többnyire nem követelik meg a felvételhez az emelt szintet. A felsőoktatás új, hármas tagozódásának megfelelően a szelekció a felsőoktatáson belül megy végbe, a nagyobb tömegeket befogadó hároméves alapképzés végén dől el, ki folytathatja tanulmányait mesterszinten. Nem tisztázott az érettségi két szintjének egymáshoz való viszonya, sem a tartalmi különbségek (milyen jellegű tudást mér a közép-, és milyet az emelt szint), sem az, milyen mennyiségi különbségek vannak a két szint között. A felsőoktatási felvételi eljárás az emelt szintet pluszpontokkal honorálja, ami nem jelent megbízható átszámítást, és semmiképpen nem fejezi ki a két szint közötti (esetleges) tudástöbbletet.[15]

Az érettségi tárgyak rendkívül differenciált rendszere nincs összhangban sem a közoktatás általános fejlődésével, sem a felsőoktatás igényeivel.

Az érettségi tárgyaknak az a rendkívül differenciált rendszere, ami a magyar közoktatás záróvizsgáját jellemzi, nincs összhangban sem a közoktatás általános fejlődésével, sem a felsőoktatás igényeivel. Az 130-nál több választható vizsgatárgy indokolhatatlanul bonyolulttá, áttekinthetetlenné és költségessé teszi az érettségit. Az alapvető készségek fejlettségének és az általános műveltségnek a megbízható mérése sokkal pontosabban orientálná az érettségiző fiatalt abban a tekintetben, hogy milyen területen tanuljon tovább, és sokkal megbízhatóbb kiindulási alapot adna az alkalmasság megítéléséhez a felsőoktatási vagy szakképző intézmény számára is, mint valamely specifikus területen letett vizsga. Komoly ellentmondást okoz, hogy a természettudomány nem tartozik a kötelező érettségi tárgyak közé. Ennek további súlyos következményei is jelentkeznek, jelentősen beszűkült a műszaki és természettudományos felsőoktatás merítési bázisa.

Beszűkült a műszaki és természettudományos felsőoktatás merítési bázisa.

A felsőoktatási felvételi céloknak lényegesen kevesebb tárgy is megfelel. Az amerikai Scholastic Aptitude Test (SAT, 1926–) például csak két komponenst tartalmaz, egy nyelvi (verbális) és egy matematikai részt. Lényegében egy tartalomhoz kötődő általános értelmességvizsgálatról van szó, és mint a SAT-hoz

[15] A kétszintű érettségit a felsőoktatás érintett oktatói sem tartják szerencsés megoldásnak, lásd például: „Miután az egyetemek úgy döntöttek, hogy a középszintű érettségit is elfogadják felvételi vizsgaként, a két szint lényegében értelmét veszítette. Ha már kétszintes érettségi van, akkor valamilyen módon el kellene érni, hogy a két szint betöltse eredeti funkcióját. Ha pedig ez nem megy, akkor le kell mondani róla, nem érdemes a rendszert feleslegesen elbonyolítani.” (TÓTH, 2006. 206. o.)

kapcsolódó statisztikai elemzések mutatják, ezzel hosszú ideje jól betölti a felsőoktatási felvételi funkcióját. A felvételinek ugyanis nem arról kell számot adnia, mennyi ismeretet birtokol a jelölt, hanem azt kell előre jeleznie, mennyire fog helytállni az azt követő tanulmányokban. Az utóbbi időben megjelentek a SAT tantárgyi változatai is: irodalom, történelem (amerikai és világtörténelem), matematika (két különböző szintre bontva, de azonos területeket lefedve), természettudományok (biológia, kémia, fizika) és nyelvek.

A korábbiakban elméleti szempontok alapján mutattuk be az érettségi vizsgával kapcsolatos két legfőbb problémát, a kétszintűséget és a választható tárgyak túlburjánzását. A *3.2. táblázat* adatainak elemzésével azt is megmutathatjuk, hogy az említett két problémás vonás fenntartását a gyakorlat, a vizsgajelentkezések számszerű adatai sem indokolják.

A 130-nál több érettségi tárgy kidolgozása jelentős költséget igényel, ugyanakkor a tárgyak többségét nagyon kevés diák választja.

A táblázat a 2007-es vizsgajelentkezések adatait foglalja össze, azokat a vizsgatárgyakat mutatja be, amelyekből 1000-nél többen jelentkeztek. Az első figyelemre méltó vonás, hogy mindössze 19 tárgy került be ebbe a körbe, az összes többi tárgy mindegyike tehát kevesebb, mint a vizsgázók egy százalékát érdekli. Az idegen nyelveken letehető változatokkal együtt a vizsgázók összesen 189 vizsgatárgyat választottak, ebből 116-ot 50-nél kevesebben. Például testnevelésből középszinten érettségit tettek angolul (3 fő), németül (2 fő), románul (1 fő), szerbül (4 fő) és szlovákul (1 fő).

Kevesen tesznek emelt szinten érettségit.

A másik figyelemre méltó adatsor a kötelező tárgyak emelt szinten letett vizsgáinak alacsony arányát mutatja: magyar nyelvből és irodalomból, valamint matematikából 5 százalék alatt marad az emelt szinten letett vizsgák aránya. Ez azt jelenti, hogy minden 20 érettségizőből csak 1 tesz emelt szinten vizsgát. Mivel a két szint közötti választás a vizsgázó egyéni döntése, és nem egy megmérettetés eredménye, semmi garancia sincs arra, hogy a valóban a legtehetségesebb, legjobban felkészült egyhuszadnyi tanuló tesz emelt szinten vizsgát. Csak a történelem emelt szint éri el a 10 százalékot, és az emelt szint aránya a két leggyakrabban választott idegen nyelv, az angol és a német esetében is e szint alatt marad.

A harmadik megjegyzés a természettudományi tárgyak nagyon alacsony arányára vonatkozik. Kémiából csak a tanulók 5, fizikából 8 százaléka jelentkezett érettségire. (Egyébként e két tantárgy a legnépszerűtlenebb a közoktatás minden évfolyamán.) Ezek a számok is világosan jelzik, mennyire háttérbe szorult a természettudomány a középiskolában, és mennyire összezsugorodott a természettudományos és műszaki felsőoktatáshoz merítési bázisa.

A mai magyar kötelező érettségi tárgyak (matematika, magyar nyelv és irodalom, történelem és idegen nyelv) mellől csak egy hiányzik ahhoz, hogy vizsgarendszerünk, őrizve hagyományainkat, összhangban legyen a nemzetközi tendenciákkal; ez a tárgy a természettudomány. Mind a PISA, mind a TIMSS rendszeresen méri ezt a területet, és mint a PISA elméleti keretei egyértelműen rögzítik, a természettudományos műveltség *(scientific literacy)* része a modern társadalmak általános műveltségének.

[3.2. TÁBLÁZAT] A 2007. MÁJUS–JÚNIUSI ÉRETTSÉGI IDŐSZAK JELENTKEZÉSI ADATAI

TÁRGY	KÖZÉP	EMELT	ÖSSZESEN	EMELT AZ ÖSSZES SZÁZALÉKÁBAN	ÖSSZES A VÉGZŐSÖK SZÁZALÉKÁBAN
Magyar nyelv és irodalom	92 826	4302	97 128	4,63	101,69
Matematika	91 496	4088	95 584	4,47	100,08
Történelem	87 171	8799	95 970	10,09	100,48
Angol nyelv	45 808	3900	49 708	8,51	52,04
Német nyelv	29 013	1944	30 957	6,70	32,41
Informatika	25 118	1307	26 425	5,20	27,67
Földrajz	20 967	591	21 558	2,82	22,57
Biológia	16 161	5254	21 415	32,51	22,42
Fizika	66 68	1353	8 021	20,29	8,40
Kémia	3 230	1822	5 052	56,41	5,29
Közgazdasági alapismeretek	3 403	652	4 055	19,16	4,25
Testnevelés	3 263	146	3 409	4,47	3,57
Közgazdasági marketing alapismeretek	2 417	221	2 638	9,14	2,76
Francia nyelv	1 391	647	2 038	46,51	2,13
Rajz és vizuális kultúra	1 634	49	1 683	3,00	1,76
Vendéglátó-idegenforgalmi alapismeretek	1 377	177	1 554	12,85	1,63
Művészettörténet	1 498	29	1 527	1,94	1,60
Társadalomismeret	1 420	81	1 501	5,70	1,57
Belügyi rendészeti ismeretek	1 270	0	1 270	0,00	1,33

[FORRÁS] ÖTVÖS (2007) adatai alapján.

Az érettségi tárgyak követelményeinek a kidolgozása esetleges, nem felel meg a tudományos normáknak, az akkreditáció nem képes a színvonalat és egységességet biztosítani.

Újra kell gondolni az érettségi tárgyak körét. A mai több mint 130 tárgyat tartalmazó (és egyre bővülő) lista funkciótlan, költséges, és nem felel meg az említett követelményeknek. Az egyes érettségi tárgyak követelményeinek a kidolgozása esetleges, nem felel meg a tudományos normáknak, a vizsgatárgyak akkreditációja nem képes a szükséges színvonalat és egységességet biztosítani. Nyilvánvaló, hogy ennyi tárgyra nem is lehet igényes, tudományosan megalapozott vizsgarendszert kidolgozni az ésszerűen ráfordítható költségekből. Egyrészt a közoktatásnak nem feladata ezeknek a speciális tudásoknak a vizsgaszintű dokumentálása. Másrészt a felsőoktatás nem igényli, hogy a jelentkezők olyan speciális ismeretekkel rendelkezzenek, amelyeket egyetlen főiskolai kurzuson meg lehet tanulni. Azt azonban igen, hogy a jelentkezők rendelkezzenek a további tanuláshoz szükséges általános képességekkel. Az említett kötelező tárgyakon túlmutató összes többi tudás felmérését és dokumentálását célszerű a felsőfokú képzés és a szakképzés hatáskörébe utalni.

■ JAVASLATOK

1. Rövid távú célként kell megjelölni az egységes, tizenkét évfolyamos közoktatás megteremtését, és ebben a keretben kell elhelyezni a további fejlesztési terveket. Az iskolakötelezettség 18 évre emelése már megteremtette ennek alapvető jogi feltételét. A tanulást támogató rendszerek felépítésével el kell érni, hogy ez a tizenkét év jó minőségű iskolázást jelentsen, és a középiskola sikeres befejezéséhez vezessen. Az egységesség követelményeit kielégíti a mai két, teljes értékű érettségit nyújtó középiskola-típus. A szakiskoláknak a szakközépiskolákhoz való közelítésével, majd a szakközépiskolák és gimnáziumok közötti különbségek mérséklésével fokozatosan meg lehet valósítani az egységes közoktatást. A nagy átrendeződések helyett kis lépések következetesen megvalósított sorozatára van szükség, amelyek elvezetnek a folyamatos mennyiségi változásokhoz, egyre több tanuló magasabb teljesítményéhez. Meg kell tehát teremteni annak feltételeit, hogy 2025–2030 körül minden magyar fiatal (a népesség legalább 95 százaléka) eljuthasson a középiskola befejezéséig, és érettségi vizsgát tehessen. Tekintettel a más országokban elindított oktatásfejlesztési programokra, ennél kisebb célt a versenyképesség reményének elveszítése nélkül nem lehet kitűzni. Ugyanakkor, bármennyire távolinak tűnik is ez a program, most kell megtenni a megvalósuláshoz szükséges lépéseket. Egyrészt ehhez a célhoz kell igazítani a jogi és irányítási kereteket, és ebben a szellemben kell továbbfejleszteni a szabályozást. Másrészt minden további döntést ennek ismeretében lehet mérlegre tenni, konzisztens-e ezekkel a távlati célokkal.

2. Átfogó, de viszonylag rövid távú kutatási-fejlesztési programot kell indítani a jogi-szabályozási keret áttekintésére, és egy tudományosan megalapozott jogalkotási programot kell kidolgozni, amely ajánlásként szolgálhat a későbbi döntések meghozatala során. Egy irányba mutató, konzisztens, tehát egymás hatását nem lerontó döntésekre van szükség, kezelhető léptékű, ellenőrizhető hatású folyamatos változtatásokra. A már sok országban elfogadottá vált, tudományosan megalapozott oktatáspolitika *(evidence-based education policy)* elveit kell alkalmazni a magyarországi feltételek között és a magyar jogi-szabályozási keretekkel összhangban.[16] Tudományos vizsgálat tárgyává kell tenni, milyen tényezők vezettek a szélsőségesen szelektív magyar iskolarendszer kialakulásához. Fel kell tárni, melyek azok az érdekek, amelyek a rendszert fenntartják, mi teszi érdekeltté az iskolákat a tanulók közötti válogatásban, mi motiválja a szülőket egyes iskolák preferálására? Mi tartja fenn azt a sok tekintetben hamis vélekedést, amely szerint a felsőoktatásba való bejutás egyetlen vagy legjobb módja egy „jobb” középiskolába való bekerülés? Milyen jogi

[16] A bizonyítékokra alapozott oktatáspolitika gyakorlatának elterjesztésére az OECD többéves programot indított. Az ezzel kapcsolatos tanácskozássorozat eredményeinek összefoglalását illetően lásd OECD (2007), illetve HALÁSZ (2007) OKA számára készített tanulmányát.

anomáliát jelent a szabad iskolaválasztás jogának és az iskolák tanulók közötti válogatási lehetőségének ellentéte? Meg kell vizsgálni, milyen szabályozási és támogatási lehetőségek vannak ezeknek az érdekeltségi rendszereknek a megváltoztatására. A közoktatási teljesítménymonitor- (mérési-értékelési) rendszert ki kell terjeszteni a szelekció helyi (regionális, kistérségi, önkormányzati, fenntartói, iskolai) változatainak monitorozására. Ki kell dolgozni az ennek reprezentálására alkalmas indikátorokat. Miként a PISA kimutatja és jelentéseiben rendszeresen közli az egyes országokban mért iskolák közötti különbségeket, ennek monitorozását a magyar értékelési rendszerbe is be kell építeni. El kell indítani a heterogén tanulócsoportok együttoktatásának kidolgozására szolgáló kutatási-fejlesztési programokat.

3. A bemeneti különbségek kezelésének, a kimenet felfelé nivellálásának egyik módja a fejlettségbeli különbségeknek a tanulásra fordított idő különbségeire való átváltása. Egyesek hosszabb, mások rövidebb idő alatt jutnak el ugyanazokhoz a követelményekhez. Ennek figyelmen kívül hagyásával nincs esély a középiskola kiterjesztésére. Kutató-fejlesztő programot kell indítani a motivációhiány tanulmányozására, az érdeklődés felkeltésére alkalmas, a sikerélmény megtapasztalását lehetővé tevő módszerek kidolgozására. El kell indítani, illetve ki kell terjeszteni az egységes középiskola (közoktatás) megvalósítását előkészítő kutatási-fejlesztési programokat. Ki kell kísérletezni a működőképes módszereket, tudományos alapossággal el kell végezni ezek hatékonyságvizsgálatát. Ki kell dolgozni az átlagosnál gyorsabban vagy lassabban haladó tanulók sajátos igényeihez illeszkedő tanórai és tanórán kívüli tanítási-tanulási módszereket. Meg kell teremteni azokat az iskolán kívüli fejlesztési lehetőségeket, amelyek mindegyik, az átlagostól nagyon eltérő csoportnak biztosítják az optimális terhelést. Ki kell alakítani annak lehetőségét, hogy a lassabban haladók tanulmányi idejüket széthúzhassák, és a szükséges műveltséget hosszabb idő alatt (de megfelelő színvonalon) elsajátítsák. Ugyanakkor az arra felkészült középiskolás diákok korábban beléphessenek a felsőoktatásba, vagy már középiskolai éveik alatt „valódi", későbbi tanulmányaikba beszámítható kreditet szerezzenek.

4. El kell indítani az affektív terület tudományosan megalapozott célrendszerének kidolgozását, operacionalizálását. Ki kell dolgozni azokat az indikátorokat, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy az affektív szféra fejlesztésének eredményességét jellemezzék. Minden iskolai tantárgyban szisztematikusan fel kell tárni az affektív szféra fejlesztésére használható tartalmakat, és vissza kell állítani azoknak a műveltségterületeknek a szerepét, amelyek a fejlesztésre különösen alkalmasak (például képzőművészet, zene, szépirodalom olvasása). Különös hangsúlyt kell fektetni azokra a tevékenységi formákra (például csoportmunka), amelyek jelentősebb szerepet játszhatnak az affektív tulajdonságok fejlődésében. Hasonlóképpen mostoha területe a középiskolának a pszichomotoros készségek fejlesztése. Az affektív területhez hasonlóan el

kell készíteni egy részletes, operacionalizált pszichomotoros taxonómiát, és ki kell dolgozni a pszichomotoros fejlesztés standardjait, indikátorait és mérési módszereit. A finommozgás hagyományos területei (például írásmozgás) mellett ki kell térni az olyan újabb igényekre, mint az írás a számítógép billentyűzetén. A mozgáskészségek szisztematikus fejlesztésében szerepet kaphat a rajz, a képzőművészet, a hangszeres zene, a tánc, a testnevelés és a sport sokféle formája.

5. Új alapokra kell helyezni a közoktatás és a szakképzés viszonyát, és a közoktatásba beépült szakképzés jelentős részét fokozatosan át kell helyezni más képzési formákba, főleg a felsőfokú képzésbe. Tarthatatlan az a szemléletmód, mely a tanulmányaikban elakadt, kudarcokat elszenvedett, sokszorosan akadályozott tanulókat tekinti a szakmunkásképzés fő merítési bázisának. A tanulók e csoportjának problémáira a szakképzéstől függetlenül kell a korábban már jelzett módokon megoldást találni.

6. Meg kell szüntetni az érettségi — funkcióját vesztett — két szintre bontását, és egyetlen, kellőképpen differenciáló skálán kell kifejezni a vizsgázók tudását. Szükség van az érettségi vizsga olyan továbbfejlesztésére, amely megőrzi a korábbi reform eredményeit, ugyanakkor egyrészt betölti a középiskolai tanulmányokat lezáró vizsga funkcióit, másrészt pedig kielégíti a felsőoktatásba való belépés szelekciós követelményeit. Emellett az érettségi vizsgát összhangba kell hozni a közoktatás és a felsőoktatás általános fejlődési tendenciáival. Legyen motiváló hatása, a valódi teljesítményeket megbízhatóan mérje, ne késztessen korai választásra, és ne rontsa az esélyegyenlőséget! A tanulmányokat lezáró funkció kritériumorientált értékelést feltételez, amelynek keretében előre meghatározott standardokat kell teljesíteni, így lényegében egy kétértékű (megfelelt vagy nem felelt meg) minősítés kielégítené a feltételeket (mint például a jogosítvány megszerzése érdekében letett vizsga). A felsőoktatási szelekció viszont az egyének egymáshoz való viszonyítására épülő, kellőképpen differenciáló, sok értékkel rendelkező skálát feltételez. A két feltételt kielégíti egy olyan mérési rendszer, amely kellő biztonsággal felméri a megkövetelhető alapszintet (a kritériumnak való megfelelést) és az a fölötti további szinteket is. A modern (valószínűségelméleti) tesztelméletek lehetőséget kínálnak ilyen skálák elkészítésére. Az említett feltételeket például kielégítené egy olyan skála, amelyen 200 pont megszerzése lenne az elégséges szint, 500 pont felett a jeles, és további, egyre nehezebb feladatokkal akár az 1000-es szintig is ki lehetne terjeszteni a skálát, ami lehetőséget adna még a legjobbak megkülönböztetésére is.

7. Az érettségi rendszer korszerűsítéséhez szükség van a tartalmi standardok tudományos megalapozására, továbbfejlesztésére, pontosítására és folyamatos karbantartására. Ehhez meg kell erősíteni a tartalmi fejlesztésért felelős központot, és ki kell alakítani a fejlesztésen folyamatosan dolgozó (lehetőség szerint egyetemi kutató-képző helyekhez kötődő) tudományos műhelyek há-

lózatát. Ötödik tárgyként kötelezővé kell tenni a természettudomány-érettségit (választhatóvá téve az integráltat, vagy valamely diszciplínát). Egy újabb kötelező vizsgatárgy bevezetésével egyben meg lehet (és meg kell – a vizsgázókat nem lehet tovább terhelni) szüntetni a választható tárgyak végtelen sokaságát.[17]

8. Az új érettségi skála kialakítása megoldható a jelenlegi rendszer továbbfejlesztésével. Technikailag a két szint feladatbankjának összevonására, majd közös skálán való paraméterezésére van szükség. A skála elégséges szintjét kritériumorientált alapon, a standardok kidolgozásával kell megadni, a jeles szint kitűzésénél célszerű normatív megfontolásokat is figyelembe venni. A jeles feletti skálát a tanulók reális képességszintjeinek megfelelően kell továbbfejleszteni, azaz a skála legyen képes differenciálni még a legfelső teljesítménysávokban is. Az érettségi skála értékállóságának biztosítására és a tesztpontszám-infláció megelőzésére célszerű a matematika- és a természettudomány-skálákat a nemzetközi felmérésekkel (PISA, TIMSS) összekapcsolni. Az egységes érettséginek a mai emelt szint külső vizsga szabványainak kell eleget tenni.

▪ KÖLTSÉGEK, ÜTEMEZÉS

Az egységes iskolarendszer megteremtésének érdekében végzendő fejlesztések forrásai megjelennek az Új Magyarország Fejlesztési Tervben (ÚMFT) komprehenzív iskolamodellekként. A deszegregációs programokra sokféle forrás áll rendelkezésre az ÚMFT-ben. El kell érni, hogy a programok ne csak a jelenlegi rossz rendszer által generált problémák kezelésére irányuljanak, hanem a működés tartós megváltoztatása, a szegregációmentes egységes iskolarendszer megteremtése is megfelelő súlyt kapjon. A Magyar Géniusz Programban lehetőség nyílik a tehetséggondozás megvalósítására. Az egységes középiskola megteremtése összhangban van a programot keretbe foglaló „mindenki tehetséges” szemléletmóddal.

Az érettségi fejlesztésére az ÚMFT-ben rendelkezésre állnak a szükséges források. A javasolt egységes külső érettségi költségei magasabbak, mint a mostani középszinté. A többletet ki lehet gazdálkodni a rendszer egyszerűsítésével és a szabadon választott tárgyak megszüntetésével. További forrás lehet, hogy a demográfiai trendeknek megfelelően átmenetileg csökkenhet az érettségit tevők száma.

[17] Az érettségi másfél évszázados változatlansága, majd közelmúltbeli reformja után nyilván nehéz belátni a további változtatások szükségességét, és vannak olyan álláspontok, amelyek a változatlanságot tartják kívánatosnak. Ezzel szemben amellett érvelünk, hogy a pozitív változásokat meg kell erősíteni, és a nyilvánvaló hibákat mielőbb ki kell javítani.

■ KAPCSOLÓDÁS MÁS PROGRAMOKHOZ

A megvalósítás előfeltétele a most elindítani tervezett iskola előtti fejlesztési programok és a kisiskoláskori hatékony készségfejlesztés sikere, továbbá a rendszeres visszajelzést nyújtó értékelési rendszer megvalósítása. Mindezeket figyelembe véve a középiskola kiteljesítése legkorábban 18-20 év múlva lehetséges.

A közoktatás második szakaszának fejlesztése épít a korábbi évfolyamok programjainak eredményeire. Közismert, hogy a középiskola problémáinak forrásait az alsó szinteken kereshetjük, ezért az egységes közoktatás kiteljesítése mindenekelőtt az iskola előtti és az iskola kezdőszakaszának sikeres átalakításán múlik. A jó indulás — a tanuláshoz szükséges alapvető készségek és képességek megfelelő szintű kifejlesztése — elengedhetetlen feltétele annak, hogy a felső évfolyamokon eredményesebb legyen az oktatás, csökkenjen a lemorzsolódás.

A kiépülő mérési-értékelési rendszer konkrét funkciót kap, ha a középiskola befejezésére irányuló tanulmányi előrehaladást tekinti viszonyítási alapnak. A felső évfolyamok (8. és 10.) értékelési rendszerét és az érettségit közös elvek alapján lehet fejleszteni. A közoktatás második szakaszának fejlesztése összhangban van a tanárképzés fejlesztésére tett javaslatokkal. A közoktatás második szakasza az a sáv, amelyre a mesterszintű tanárképzés képesít, így annak fejlesztése előfeltétele a középfok kiteljesítésének.

■ A VÁRHATÓ HASZON ÉS KOCKÁZATOK

A középiskola befejezése lényegében a lemorzsolódás megakadályozását jelenti. A képezhetőség és átképezhetőség magasabb szintje a munkaerőpiacon jelenhet meg közvetlen haszonként. Emellett felsorolható mindaz a többlet, amit az OECD elemzéseiben a tanulás társadalmi hasznaként értelmez (*social outcomes of learning,* lásd OECD, 2007*c*).

A javasolt fejlesztéseknek nincsenek ismert mellékhatásai. Tekintettel arra, hogy a javaslatok közvetlen kedvezményezettjei a társadalom elesett, érdekérvényesítésre legkevésbé képes rétegeiből kerülnek ki, nem lehet számítani a megvalósításban közvetlenül érdekeltek támogatására sem.

A természettudományos nevelés pozícióinak erősítése körül szakmai konszenzus van kialakulóban. Szélesebb körű támogatásra számíthat a természettudomány-érettségi javasolt bevezetése is.

A javaslatok megvalósítása rövid távon sérti a jelenlegi szelektív rendszer fenntartásában érdekelt intézmények érdekeit. A választható érettségi vizsgatárgyak kidolgozásában bizottsági tagok sokasága vesz részt, ezek megszüntetésének javaslata ebben a körben várhatóan nem lesz népszerű.

Hivatkozások

CSAPÓ BENŐ (2002): Az iskolai szelekció hatásának elemzése a képességek fejlődésének számítógépes szimulációja segítségével. *Magyar Pszichológiai Szemle,* 57. 1. sz. 211–227. o.

EURYDICE (2005*a*): *Key data on education in Europe 2005*. European Commission, Brussels.

EURYDICE (2005*b*): *Key data on teaching languages at school in Europe 2005*. European Commission, Brussels.

HALÁSZ GÁBOR (2007): Tényekre alapozott oktatáspolitika. Háttértanulmány az Oktatási Kerekasztal munkájához. Kézirat.

HOFFMANN RÓZSA (2005): Miért rossz az új érettségi-felvételi rendszer? *Mester és Tanítvány,* 8. sz. 130–135. o.

HORVÁTH ZSUZSANNA–LUKÁCS JUDIT (szerk.) (2006): *Új érettségi Magyarországon. Honnan, hová, hogyan? Egy folyamat állomásai*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

LETENDRE, G. K.–HOFER, B. K.–SHIMIZU, H. (2003): What is tracking? Cultural expectations in the United States, Germany, and Japan. *American Educational Research Journal,* No. 1. 43–89. o.

MARSH, H. W.–KÖLLER, O.–BAUMERT, J. (2001): Reunification of East and West German School Systems: Longitudinal Multilevel Modeling Study of the Big-Fish-Little-Pond Effect on Academic Self-Concept. *American Educational Research Journal,* No. 2. 321–350. o.

OECD (2007*a*): *PISA 2006. Science competencies for tomorrow's word. Vol. 1. Analyses*. OECD, Párizs.

OECD (2007*b*): *Evidence in education: Linking research and policy*. OECD, Párizs.

OECD (2007*c*): *Understanding the social outcomes of learning*. OECD, Párizs.

ÖTVÖS ZOLTÁN (2007): *Az érettségi rendszerről. Háttértanulmány az Oktatási Kerekasztal munkájához*. Kézirat.

TÓTH ANDRÁS (2006): A kétszintű érettségi és az új felvételi rendszer egy műegyetemi oktató szemével. *Fizikai Szemle,* 6. sz. 206–207. o.

YONEZAWA, S.–WELLS, A. S.–SERNA, I. (2002): Choosing tracks: "Freedom of choice" in detracking schools. *American Educational Research Journal,* No. 1. 37–67. o.

4 Szakképzés és lemorzsolódás

[Liskó Ilona]

Magyarországon a rendszerváltás óta a népesség javuló iskolázottsági szintje ellenére is folyamatosan újratermelődik egy jelentős méretű alacsony iskolázottságú réteg. Évente mintegy ötezer tanuló 16 éves koráig sem fejezi be az általános iskolát, és több mint húszezer azoknak a száma, akik az általános iskola befejezése után nem tanulnak tovább, vagy lemorzsolódnak a középfokú képzésből. Az alacsony iskolázottságuk miatt a munkaerőpiacról tartósan kiszoruló fiatalok tömeges újratermelésében számos gazdasági és társadalmi tényező szerepet játszik, de a közoktatási rendszer felelőssége sem vitatható abban a tekintetben, hogy nem képes megakadályozni az alacsony iskolázottság és ezáltal a hátrányos társadalmi helyzet átörökítésének folyamatát. A középfokú képzésből középiskolai végzettség megszerzése nélkül elsősorban a szakiskolákból morzsolódnak le a tanulók. Ahhoz, hogy ezek a tanulók is az iskolarendszerben maradjanak, vagy oda vissza lehessen vezetni őket, a szakiskolák megújítására van szükség. De nemcsak az iskolarendszerből kimaradók, hanem a szakiskolát elvégző fiatalok jelentős része is nagyon rossz esélyekkel indul a munkaerőpiacon. Az elmúlt 15 évben a gazdasági és társadalmi átalakulás, valamint az oktatáspolitikai döntések a középfokú képzésen belül a szakiskolákra hárították a legsúlyosabb alkalmazkodási kényszereket és a legnehezebb pedagógiai feladatokat. Mivel a szakiskola mára kizárólag a leghátrányosabb helyzetű tanulók továbbtanulási formájává vált, a szakiskolai képzés fejlesztése döntően meghatározza, hogy milyen esélyei lesznek hosszú távon a hátrányos helyzetű tanulóknak.

A szakiskolai képzés fejlesztése döntően meghatározza, milyen esélyei lesznek hosszú távon a hátrányos helyzetű tanulóknak.

▪ DIAGNÓZIS

A középfokú oktatás hierarchikus felépítése a tanulók összetételével mereven leképezi a társadalmi különbségeket, és a színvonalbeli különbségekkel konzerválja a társadalmi egyenlőtlenséget.

1. *A középfokú iskolarendszer hierarchiája.* A középfokú oktatás képzési formáinak és intézményrendszerének hierarchikus felépítése (gimnázium, szakközépiskola, szakiskola) a tanulók összetételével mereven leképezi a társadalmi különbségeket, és az oktatás színvonalbeli különbségeivel konzerválja a társadalmi egyenlőtlenséget. Az érettségi nélkül szakmát oktató iskolák (szakmunkásképzők) a rendszerváltás előtt is az alsó társadalmi rétegek iskolái voltak, és fontos (politikai értelemben különösen fontosnak deklarált) társadalmi funkciót töltöttek be: a nagy tömegű szakképzetlen ipari segéd- és betanított munkások, valamint a szakképzettség nélküli mezőgazdasági alkalmazottak

gyermekei számára nyújtották a kis léptékű mobilitás, az ipari szakmunkássá válás esélyét. A szülők státusához képest az ipari szakmunkás helyzet szolid, de vitathatatlan emelkedést és tartós foglalkoztatást jelentett, vagyis mind a szülők, mind a gyermekek szempontjából ígéretes perspektívának látszott. Mivel a szakképzetlen réteg igen népes volt, az iskolák válogathattak a jelentkezők közül.

Az elmúlt másfél évtizedben alapvetően átrendeződött a középfokú tanulás programtípusok közötti megoszlása. Az érettségit nem adó szakiskolai képzésben továbbtanulók aránya 1990–1991 és 2006–2007 között 44 százalékról 22,4 százalékra csökkent. A középfokú beiskolázási arányok változása erős szelekció mellett ment végbe. A társadalom felső és középrétegei számára az utóbbi 15 évben az érettségit adó, valamint a felsőfokú továbbtanulás lehetőségét kínáló középfokú képzés (szakközépiskola, gimnázium) vált a népszerű perspektivikus továbbtanulási formává, mivel javult az ezekben az iskolákban megszerezhető végzettség munkaerő-piaci értéke. A szakiskola pedig egyre inkább a hátrányos helyzetű tanulók továbbtanulási formájává vált. Miközben az apák korosztályában is jelentősen emelkedett az iskolázottság színvonala (a 2005. évi mikrocenzus adatai szerint a 35–45 éves korosztályban az érettségizett és ennél magasabb végzettségűek aránya meghaladta a 40 százalékot), jelenleg főként azoknak a szakmunkás szülőknek a gyermekei járnak ide, akiknek a rendszerváltást követő gazdasági átalakulás elbizonytalanította korábbi, biztos egzisztenciát jelentő szakmunkásstátusát, valamint azoknak a „leszakadó” családoknak a gyermekei, akik iskolázottság tekintetében „lemaradtak”, gazdaságilag elmaradott régiókban és településeken élnek, szegények és munkanélküliek, és akik gyermekeik számára jelenleg is a szakiskoláktól remélik a társadalmi emelkedést *(4.1. táblázat)*.

A szakiskola egyre inkább a hátrányos helyzetű tanulók továbbtanulási formájává vált.

A középiskolások szüleinek iskolázottsági és foglalkozási adatai meggyőzően bizonyítják a középfokú iskolarendszer társadalmi rétegekhez igazodó, mereven hierarchikus szerkezetét. A diplomás szülők gyermekeinek tízszer nagyobb az esélyük arra, hogy szerkezetváltó gimnáziumba kerüljenek, mint szakiskolába, az alacsonyan iskolázott szülők gyermekei viszont nyolcszor nagyobb eséllyel kerülnek szakiskolába, mint szerkezetváltó gimnáziumba (LISKÓ, 2003). A szülők iskolázottsági különbségeihez igazodnak a családok életkörülményeit és a gyermekek iskoláztatási perspektíváit befolyásoló jellemzők is: a családok lakóhelye (a gimnáziumok tanulói közül az átlagosnál többen laknak nagyvárosokban, a szakiskolák tanulói közül pedig az átlagosnál többen laknak kisvárosokban és községekben); a szülők keresete és a családok jövedelmi helyzete, a családi együttélés rendezettsége (minél alacsonyabb képzési formában tanul egy gyermek, annál valószínűbb, hogy a szülők elváltak, vagy az egyik szülő meghalt); a családok etnikai összetétele (a gimnazisták között alig akad roma tanuló, a romák kétharmada szakiskolákban tanul tovább) (LISKÓ, 2004, 2005).

Mivel a családi körülmények által megszabott társadalmi egyenlőtlenségek már a tanulók általános iskolai eredményeit és a középfokú pályavá-

[4.1. TÁBLÁZAT] A SZAKMUNKÁSTANULÓK MEGOSZLÁSA APJUK KÉPZETTSÉGE SZERINT (SZÁZALÉK)

APA KÉPZETTSÉGE	1974	1994	1997	2001
Iskolázottsága				
Nyolc osztály alatt	31,3	1,5	2,2	0,8
Nyolc osztály	17,3	15,5	16,2	16,4
Szakmunkásképző	39,7	53,5	63,1	57,4
Érettségi	8,3	21,2	14,4	21,0
Felsőfok	3,4	8,3	4,1	4,3
Szakképzettsége				
Van	51,4	86,1	81,6	82,6
Nincs	48,6	13,9	18,4	17,4
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1432	1634	1040	1760

[FORRÁS] CSÁKÓ–LISKÓ (1974), CSÁKÓ–LISKÓ–TÓT (1994), ANDOR–LISKÓ (2000), LISKÓ (2002).

Minél lejjebb haladunk a középiskolai rangsorban, annál több olyan tanulót találunk, aki a középfokú iskola kiválasztásánál is kompromisszumokra kényszerült.

lasztás sikerét is befolyásolják, minél lejjebb haladunk a középfokú iskolák rangsorában, annál több olyan tanulót találunk, aki már a középfokú iskola kiválasztásánál kompromisszumokra kényszerült. Az ő esetükben a leggyakoribb, hogy nem képességeiknek és érdeklődésüknek megfelelő szakmát választanak, hanem olyat, amelyet a létszámhiányos iskolák „jobb híján" felkínálnak nekik. Az általános iskolát végzett, továbbtanulásra jelentkezők 10 százalékát nem abba a középfokú oktatási intézménybe veszik fel, ahova jelentkezett (HÍVES, 2007). Ők azok, akik átirányítás nyomán kerülnek a szakiskolai képzésbe, vagyis a szakiskolákban továbbtanulók csaknem fele olyan képzésben részesül, ahova a normál felvételi időszakban továbbtanulási kérelmét nem nyújtotta be.

A meglehetősen szűkös fejlesztési forrásokat elsősorban a szakközépiskolák és gimnáziumok kapták, miközben az alsó rétegek iskolájának számító szakiskolai képzés elhanyagolt területté vált.

Az oktatásirányítás az elmúlt évtizedekben a meglehetősen szűkös fejlesztési forrásokat a közoktatáson belül elsősorban a középrétegek iskolájának számító szakközépiskolák és gimnáziumok fejlesztésére koncentrálta, miközben az alsó rétegek iskolájának számító szakiskolai képzés meglehetősen elhanyagolt területté vált. A szerkezetváltó gimnáziumi képzés, a két tannyelvű képzés, a nyelvi előkészítő osztályok és a kétszintű érettségi bevezetése a gimnáziumokban és a szakközépiskolákban a középosztálybeli családok gyermekei számára az átlagosnál sokkal színvonalasabb szolgáltatásokat tettek elérhetővé. Az egyházi vagy alapítványi fenntartásba került intézmények legtöbbje is érettségit adó középiskola volt, ami ugyancsak az oktatási kínálat bővítését és a színvonal emelését segítette elő. A főként hátrányos helyzetű gyermekeket oktató szakiskolai képzésben azonban nem került sor hasonló, az oktatás minőségét és hatékonyságát jelentősen javító fejlesztésekre. (A 2003 és 2006 között OM-irányítással lebonyolított Szakiskolai Fejlesztési Program pozitív hatásai sem a tanulmányi eredményeken, sem a nemzetközi összehasonlító teljesítménymérések eredményein nem voltak érzékelhetők.)

A szakiskolák, ahová jelenleg a legtöbb hátrányos helyzetű tanuló jár, felkészületlenül, súlyos teherként viselik a hátrányos helyzetű gyermekek általános képzésének és felzárkóztatásának feladatát.

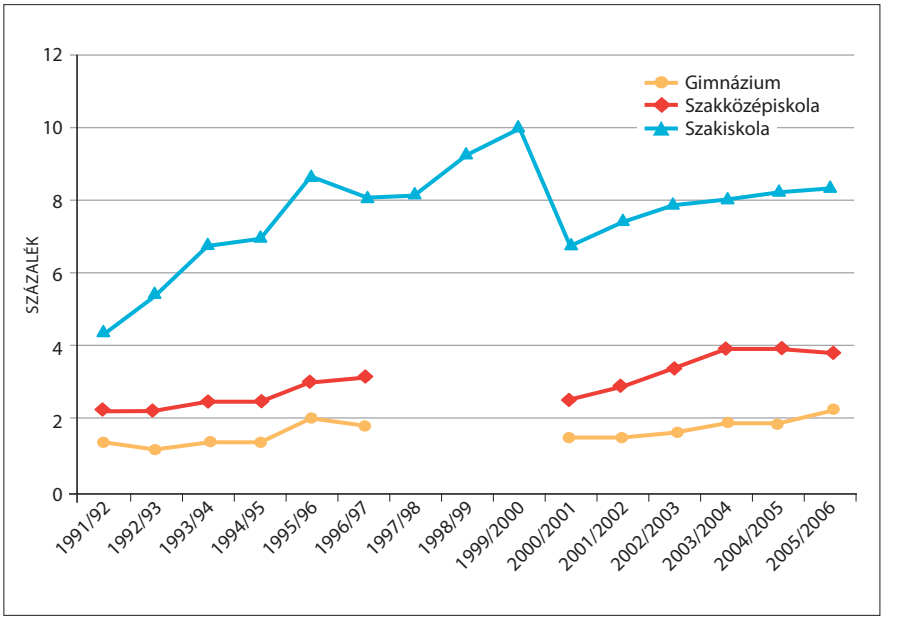
2. *A szakiskolákra háruló feladatok.* A szakiskolák — ahová jelenleg a legtöbb hátrányos helyzetű tanuló jár — a szakmai oktatás mellett, a feladatra felkészületlenül, súlyos teherként viselik a hátrányos helyzetű gyermekek általános képzésének és felzárkóztatásának feladatát. A megváltozott gazdasági és társadalmi környezet igényeinek a szakképző iskolák akkor sem tudtak volna tökéletesen megfelelni, ha az 1990-es évek közepétől bekövetkező oktatási expanzió nem ró rájuk újabb feladatokat. Az oktatási törvény 1996. évi módosítása azonban — annak felismerése alapján, hogy a magyar gazdaságnak az elkövetkező évtizedekben nem lesz szüksége a korábban nagy tömegben foglalkoztatott alacsony iskolázottságú munkaerőre, tehát elkerülhetetlen a legalsó társadalmi rétegek iskoláztatási szintjének emelése — ténylegesen bevezette (a korábban csak formálisan létező) 16 éves korig tartó tankötelezettséget (amely 2006 óta 18 éves korra emelkedett). Azaz minden gyermek számára kötelezővé tette a 10. évfolyamig tartó általános képzést.

A szakiskolákban csaknem megduplázódott a veszélyeztető családi körülmények között élő tanulók aránya.

A változás szükségszerű következménye az lett, hogy a szakiskolákba bekerültek azok a leginkább hátrányos helyzetű gyermekek is, akik korábban semmilyen középfokú iskolában nem tanultak tovább, akiknek súlyos tudás- és készség-, valamint szocializációs deficitjeik voltak, és akiket sem a továbbtanulásra, sem a szakmatanulásra nem motiválta sem az általános iskola, sem a család. Ennek következtében tovább romlott a szakiskolák tanulóinak szociális összetétele, és tovább növekedett a minden szempontból problémásnak számító tanulók száma. A statisztikai adatok szerint másfél évtized során csaknem megduplázódott a veszélyeztető családi körülmények között élő tanulók aránya, miközben a másik két középfokú iskolában (gimnázium, szakközépiskola)

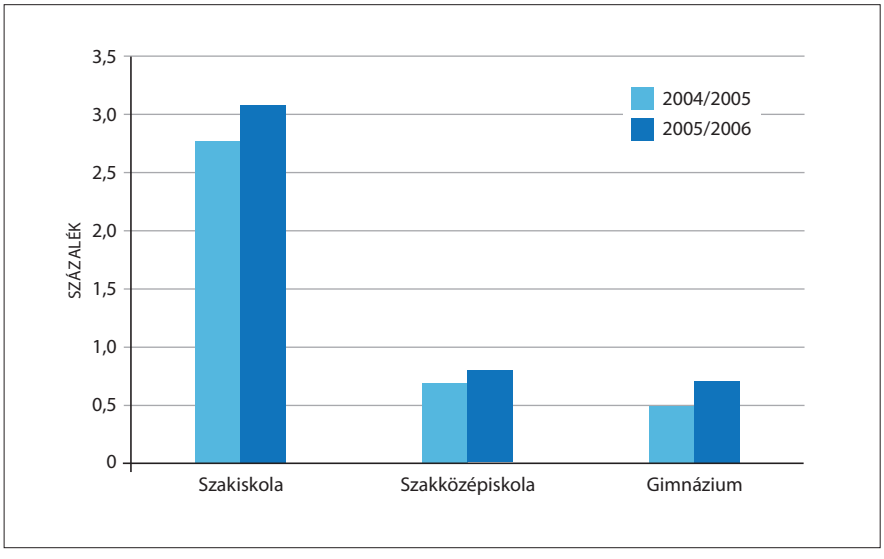
[4.1. ÁBRA]
Veszélyeztetett tanulók aránya képzési típusonként, 1990–2006 (százalék)

[FORRÁS] OM Oktatásstatisztikai tájékoztatók 1990/1991–1999/2000, OM Oktatásstatisztikai Évkönyv 2001/2002–2003/2004.



[4.2. ÁBRA]
Tanulási, magatartási és beilleszkedési zavarral küzdők százalékaránya

[FORRÁS] OM Oktatásstatisztikai Évkönyv 2004/2005, 2005/2006.



ugyanez az arány kevésbé nőtt, és jóval alacsonyabb szintű *(4.1. ábra)*. A tanulási, magatartási és beilleszkedési zavarokkal küzdő tanulók aránya is jóval magasabb a szakiskolákban, mint az érettségit adó iskolatípusban *(4.2. ábra)*.

Feltételezhető volt, hogy ezek a korábban is meglehetősen alacsony pedagógiai színvonalon működő intézmények az új feladatoknak csak akkor tudtak volna megfelelni, ha az oktatásirányítás mind a források elosztása, mind a szakmai támogatások tekintetében kiemelt feladatként kezeli fejlesztésüket. Mivel ez nem így történt, a szakiskolák teljesítménye és hatékonysága az elmúlt évek során fokozatosan romlott, és a krízishelyzet tartóssá vált. A szakiskolákban dolgozó pedagógusok azt tapasztalják, hogy a korábbinál hátrányosabb családi háttérrel, rosszabb tanulmányi eredményekkel és több adaptációs, illetve magatartási problémával küszködő gyermekek kerülnek be iskoláikba. A tanárok a szakiskolák fokozatosan „romló" tanulói összetétele miatt elégedetlenek iskoláikkal (LISKÓ, 2003). A felzárkóztatást, a nevelést és a szülőkkel való együttműködést a többi középfokú iskola tanáraihoz képest jóval nagyobb arányban sorolják a legnehezebb feladataik közé *(4.2. táblázat)*.

A szakmunkás/szakiskolai képzés nem képes az általános készségek megfelelő színvonalú fejlesztésére, a tanulók háromnegyede az olvasás-szövegértés és a matematika terén a legalacsonyabb szinten állt.

3. *A szakiskolák oktatási eredményei.* A bemutatott változások egyenes következménye, hogy jelenleg a szakmunkás/szakiskolai képzés nem képes az általános készségek megfelelő színvonalú fejlesztésére. Az országos kompetenciamérés 2006. évi 10. évfolyamosokra vonatkozó adatai azt mutatják, hogy míg az alacsony (1-es és 2-es) képességszintet[1] elérő diákok aránya a gimnáziumokban 8 százalék (olvasás-szövegértés teszt) és 14 százalék (matemati-

[1] Az 1-es és 2-es képességszint olvasás-szövegértésben a funkcionális analfabetizmust jelenti.

[4.2. TÁBLÁZAT] A LEGNEHEZEBB FELADAT A TANTESTÜLETEK SZÁMÁRA, ISKOLATÍPUSOK SZERINT (AZ ESETEK SZÁZALÉKÁBAN)

FELADATOK	Gimnázium	Szakközépiskola	Szakiskola
Oktatás			
Felzárkóztatás	22,2	63,9	70,9
Differenciált oktatás	42,2	56,9	49,1
Közismereti oktatás		18,1	32,7
Pályaorientáció		12,5	20,0
Szakelméleti oktatás		13,9	5,5
Szakmai gyakorlati oktatás		8,3	5,5
Nevelés			
Nevelés	42,2	61,1	63,6
Együttműködés a szülőkkel	20,0	29,2	54,5
Tanulók közötti konfliktusok	11,1	20,8	32,7
Tanulók és pedagógusok közötti konfliktusok		16,7	18,2
Tantestületen belüli konfliktusok	4,4	2,8	1,8
N	45	72	55

[FORRÁS] LISKÓ (2004).

kateszt), a szakközépiskolákban pedig 25 százalék és 31 százalék volt, addig a szakiskolai tanulók háromnegyede mind az olvasás-szövegértés, mind a matematika tekintetében a legalacsonyabb (1-es) szinten állt. Ehhez hasonlóan szerény eredményt mutattak az elmúlt években a tanulók általános képzésére vonatkozó nemzetközi összehasonlító mérések is. A szakiskolások teljesítménye valamennyi tantárgy esetében messze alatta maradt a másik két magyar középfokú iskola átlagának és az európai országok hasonló iskoláiban mért eredményeknek. Az elmúlt öt évben a mérések ebben a tekintetben nem mutattak változást. A 2006. évi PISA-eredmények ugyancsak a szakiskolások igen jelentős lemaradásáról tudósítottak *(4.3. táblázat)*.

A szakiskolákban — annak ellenére, hogy a középfokú iskolák közül itt a legalacsonyabbak a tanulmányi követelmények — az elmúlt 10 évben fokozatosan növekedett az évfolyamismétlésre bukott tanulók aránya, 2004-ben már majdnem háromszorosa volt a gimnáziumokénak, és közel kétszerese a szakközépiskolákénak *(4.3. ábra)*.

A szakiskolákban a készségfejlesztés és oktatás eredményessége messze alatta marad a magyar és az európai középfokú iskolák átlagának.

Vagyis a jelenleg rendelkezésünkre álló mérési adatok egyértelműen és egybehangzóan azt bizonyítják, hogy a szakiskolákban a tanulók készségfejlesztésének és oktatásának eredményessége messze alatta marad a magyar és az európai középfokú iskolák átlagának. A szakiskolák jelenleg nem képesek megfelelni annak a követelménynek, hogy az intézményekbe belépő, többségükben hátrányos helyzetű tanulók eredményes általános képzését biztosítsák. Ez természetesen azt is kétségessé teszi, hogy képesek-e felkészíteni őket az egyre bonyolultabb szakmai ismeretek elsajátítására.

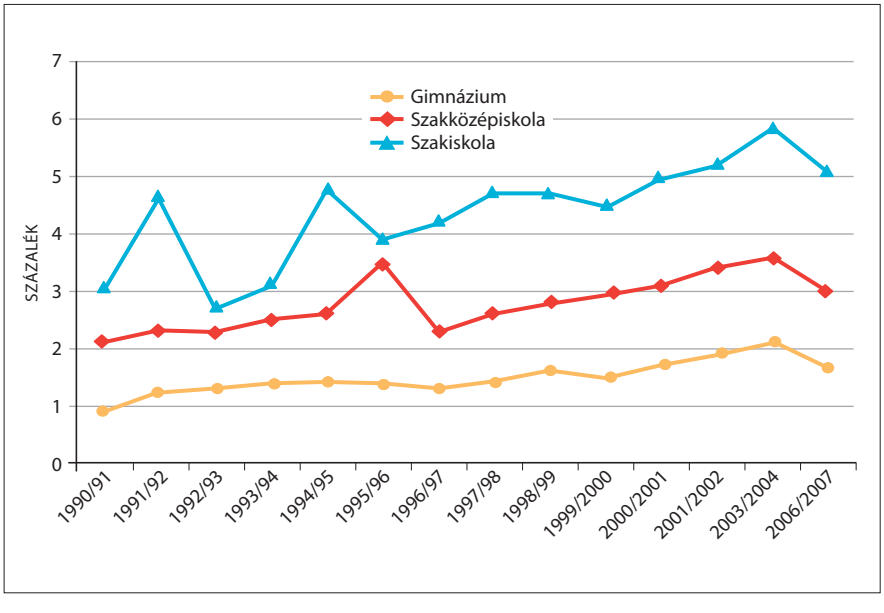
[4.3. TÁBLÁZAT] A PISA-VIZSGÁLATOK ÁTLAGOS EREDMÉNYEI ISKOLATÍPUSONKÉNT

MEGNEVEZÉS	Szövegértés		Matematika		Természettudomány		Problémamegoldás	
	Magyar-ország	OECD	Magyar-ország	OECD	Magyar-ország	OECD	Magyar-ország	OECD
PISA – 2000								
Szakiskolai tanulók	371	483	409	484	401	481		
Szakközép-iskolai tanulók	410	461	417	466	425	471		
Gimnáziumi tanulók	523	533	528	531	538	534		
PISA – 2003								
Szakképzésben részt vevők	402	476	410	484	426	479	420	485
Gimnáziumi tanulók	492	517	499	521	513	521	511	521
PISA – 2006								
Szakképzésben részt vevők	425	489	433	498	456	502		
Gimnáziumi tanulók	492	494	501	501	512	504		

[FORRÁS] http://pisaweb.acer.edu.au/oecd/oecd_pisa_data_s2.php, http://pisaweb.acer.edu.au/oecd_2003/oecd_pisa_data_s2.php, http://pisa2006.acer.edu.au/.

[4.3. ÁBRA]
Évfolyamismétlők százalékaránya a középfokú iskola típusa szerint, 1990/1991–2006/2007

[FORRÁS] OM Oktatásstatisztikai tájékoztatók 1990/1991–1999/2000, OM Oktatásstatisztikai Évkönyv 2001/2002–2003/2004.



A szakiskolákban az átlagosnál sokkal magasabb (közel 30 százalékos) a tanulók lemorzsolódása, és a hátrányos helyzetű tanulók közel felének nem sikerül szakmai képesítést szereznie.

4. *Lemorzsolódás*. A szakiskolákban az átlagosnál sokkal magasabb (közel 30 százalékos) a tanulók lemorzsolódása, és a belépő hátrányos helyzetű tanulók közel felének nem sikerül szakmai képesítést szereznie. Az iskolákból bizonyítvány nélkül kimaradók teljesen esélytelenek a munkapiaci boldogulásra. A rendszerváltást követő első évtized közepéig a szakiskolákból lemorzsolódók aránya nagyjából 20-22 százalék körül mozgott, a leginkább hátrányos helyzetűek szakiskolai továbbtanulását kikényszerítő törvényi intézkedések következtében azonban egyértelműen emelkedni kezdett. Amikor 1999-ben

már megközelítette a belépő tanulók egyharmadát, az oktatási minisztérium beszüntette az erre vonatkozó statisztikai adatközlést *(4.4. ábra)*.

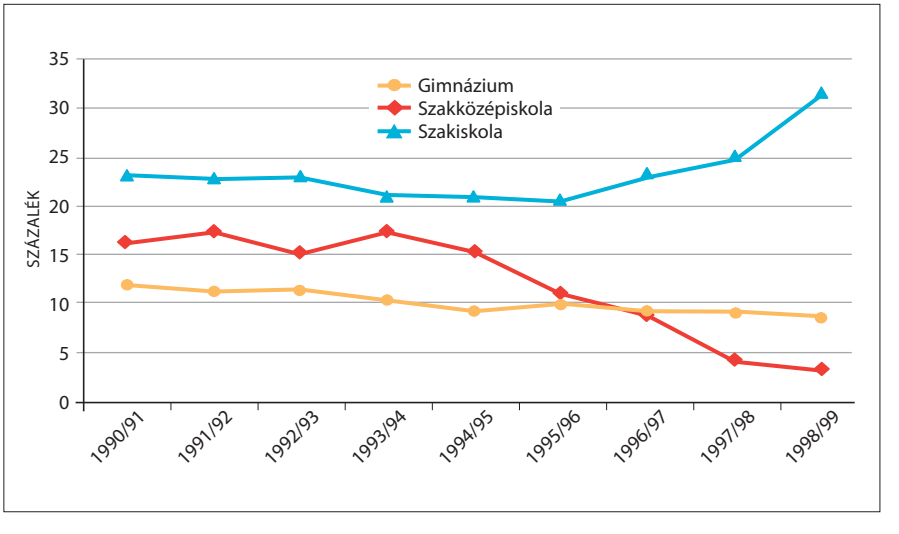
A lemorzsolódást vizsgáló kutatási eredmények (LISKÓ, 2002, 2003) szerint a hátrányos helyzetű tanulóknak (az alacsonyabb iskolázottságú szülők gyermekeinek, azoknak a tanulóknak, akinek mindkét vagy legalább egyik szülőjük inaktív, és a roma tanulóknak) az átlagnál is sokkal nagyobb az esélyük arra, hogy kimaradjanak az iskolából (*4.5. és 4.6. ábra)*.

Az iskolákban a roma tanulók arányának növekedésével együtt nőtt a 9. és 10. évfolyamosok között a kimaradók aránya (LISKÓ, 2002). A lemorzsolódás főként az első és második évfolyamon fordul elő, mielőtt a szakma tanulása egyáltalán elkezdődne. Vagyis pontosan azok a tanulók lépnek ki a tankötelezettségi korhatárt elérve, szakmai végzettség nélkül ezekből az iskolákból, akiket az expanziós szándék azért kényszerített továbbtanulásra, hogy javítsa munkapiaci esélyeiket. A középiskolai és szakmai bizonyítvány nélkül lemorzsolódó fiatalokra a munkaerőpiac alig tart igényt. A lemorzsolódók későbbi munkaerő-piaci helyzetét vizsgáló kutatások eredményei azt mutatják, hogy az iskolából kimaradók egynegyedének sikerül megkapaszkodnia egy másik iskolában, egyharmaduk talál valamilyen munkát (főként alkalmit, illegálisan foglalkoztatva, zsebből fizetve), és közel 40 százalékuk lesz munkanélküli (LISKÓ, 2002, 2003). A kimaradás a legtöbb esetben többféle okkal is magyarázható, a leggyakoribb mégis a tanulók rossz iskolai közérzete, vagyis az, hogy ezek a többségükben hátrányos helyzetű, nehezen kezelhető tanulók egyszerűen nem találták a helyüket az őket befogadni kénytelen, de oktatásuk és nevelésük problémáit megoldani képtelen szakiskolákban.

A középiskolai és szakmai bizonyítvány nélkül lemorzsolódó fiatalokra a munkaerőpiac alig tart igényt.

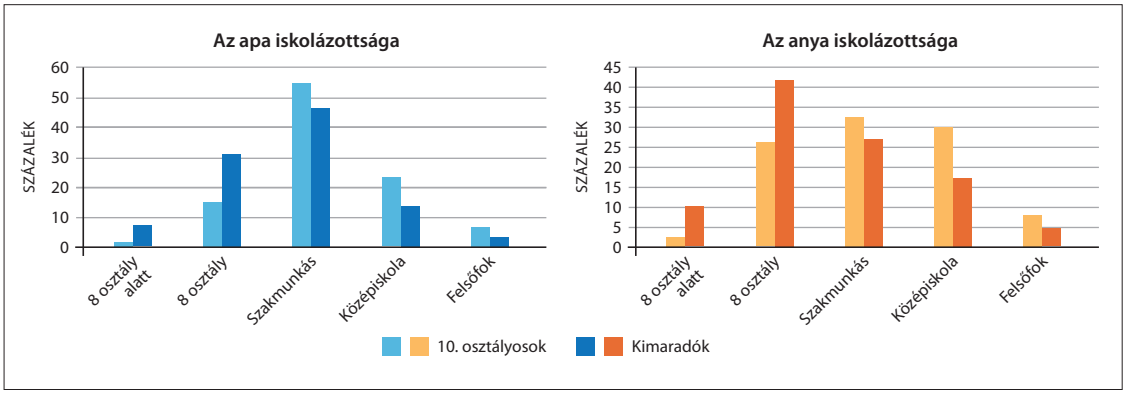
A kimaradó tanulók helyzetével volt iskoláik egyáltalán nem foglalkoznak.

A kimaradó tanulók helyzetével volt iskoláik egyáltalán nem foglalkoznak, a tanárok alig emlékeznek rájuk, az esetek többségében örülnek, hogy sikerült megszabadulni tőlük, illetve oktatásuk és nevelésük kétségtelenül



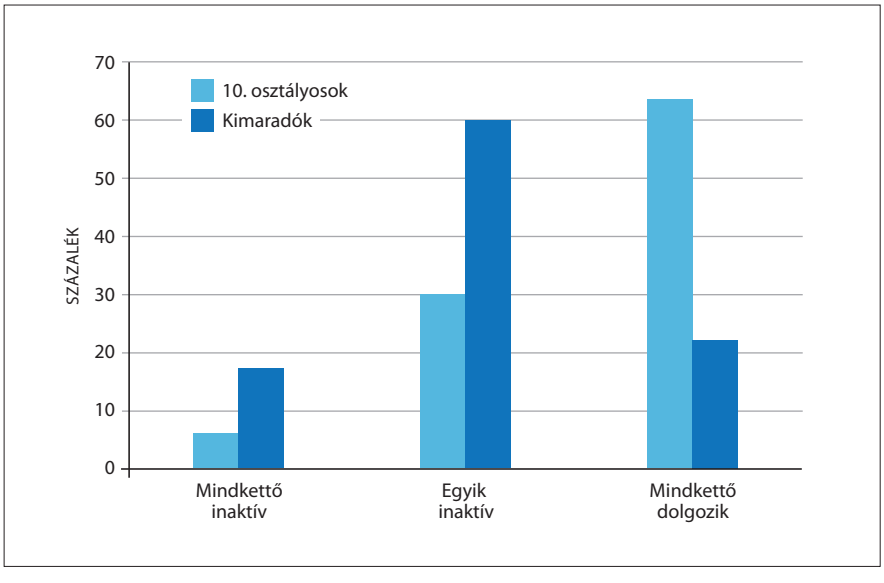
[4.4. ÁBRA]
A lemorzsolódók százalékaránya iskolatípusonként 1990/1991–1998/1999

[FORRÁS] OM Oktatásstatisztikai tájékoztatók 1990/1991–1999/2000.



[4.5. ÁBRA]
A 10. évfolyamra járók és kimaradók megoszlása a szülők végzettsége szerint (százalék)

[FORRÁS] LISKÓ (2003).



[4.6. ÁBRA]
A 10. évfolyamra járók és kimaradók megoszlása a szülők munkaerő-piaci státusa szerint (százalék)

[FORRÁS] LISKÓ (2003).

nehéz problémáitól (LISKÓ, 2003). Mivel 16 éves korukat elérve túlléptek a tankötelezettségi korhatáron, lényegében csak saját magukra és többnyire a reménytelen leszakadás állapotában tengődő családjaik támogatására számíthattak további sorsuk alakításában. A 2000-es évek elején az állami támogatást nélkülözve, mindössze néhány pedagógus szakmai lelkesedésére, valamint nehezen elnyerhető pályázati támogatásokra alapozva ugyan már léteztek olyan *második esély* iskolák, amelyek a normál rendszerből idő előtt kihullott gyermekek oktatását vállalták, de befogadási kapacitásuk messze alatta maradt a *reintegrációra* szoruló kimaradó gyermekek tömegének. (Az ilyen feladatra vállalkozó budapesti Belvárosi Tanoda például a jelentkezők nagy tömege miatt körülbelül olyan szigorú felvételi szelekcióra kényszerült, mint az elit gimnáziumok.) Az oktatásirányítás részéről megmutatkozó közömbösséget, illetve a problémával való szembenézés és a megoldására való

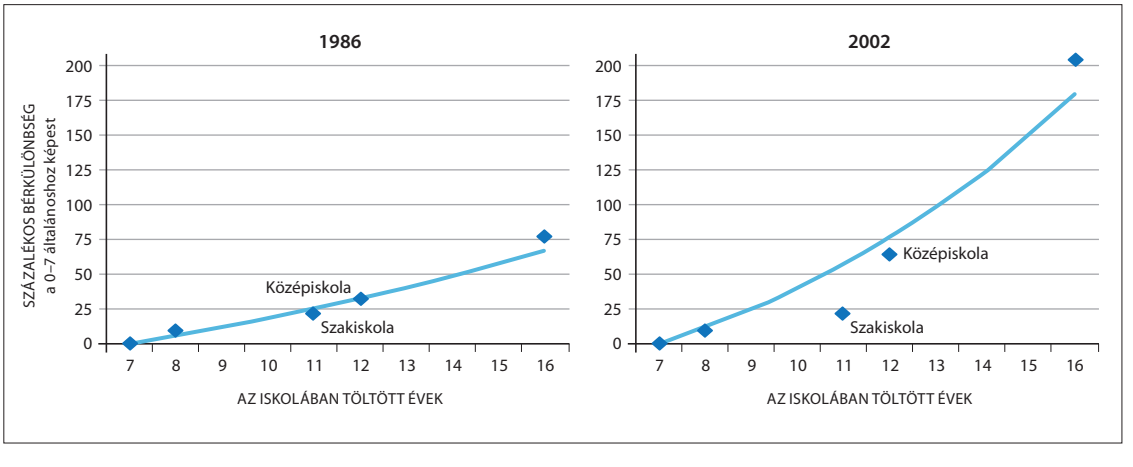
hajlandóság hiányát bizonyítja, hogy a lemorzsolódók „reintegrációjára” hivatott, államilag támogatott *második esély* iskolák hálózatát azóta sem sikerült jelentősen bővíteni.

A rendszerváltás után a szakiskolák gazdasági környezete megváltozott – a munkaerőpiacon csökkent az érettségi nélküli szakképzett munkaerő iránti kereslet.

5. A szakiskolai végzettség munkaerő-piaci leértékelődése. A rendszerváltás előtt a szakiskolák legfőbb feladata a szocialista nagyüzemekben eredményesen alkalmazható szakmunkásréteg képzése volt. Mivel a „megrendelők” többsége alacsony technikai szinten működő állami ipari nagyüzem volt, a tanulók többségét sem alapos szaktudásra és bonyolult szakmai feladatok megoldására, hanem egyszerű betanított munkára képezték, és a hároméves képzési folyamat során egyértelműen a szakmai ismeretek domináltak. A szakmai képzés és az általános képzés párhuzamosan folyt, és az általános képzés színvonalának és minőségének csekély volt a jelentősége. Ennek megfelelően alakultak a szakmunkásképző iskolák tantestületi struktúrái (szakmai tanár volt az igazgató, és a szakelméletet oktatók voltak a nagy tekintélyű tanárok), a tanulókkal szemben támasztott követelmények (a szakmai tárgyak voltak fontosak, a „közismereti” tárgyakból meg se lehetett bukni) és az iskolákban alkalmazott pedagógiai módszerek (tekintélyelvűség, kemény büntetések, alkalmazkodásra nevelés, rend és fegyelem stb.). A rendszerváltás után a szakiskolák gazdasági környezete gyorsan és radikálisan megváltozott. A munkaerőpiacon csökkent az érettségi nélküli szakképzett munkaerő iránti kereslet. A szakképzett, de érettségivel nem rendelkezők foglalkoztatása jelentősen csökkent, a férfiak esetében a rendszerváltás előtti csaknem 100 százalékról 80 százalék alá, a nőknél 90 százalékról 70 százalék körülire. Az iskolai végzettség kereseti hozama, a középiskola és különösen a felsőfokú végzettség hozama, a 8 általánost vagy az annál kevesebbet végzettekéhez képest nagymértékben megnőtt, a szakiskolai végzettség hozama azonban nem változott *(4.7. ábra)*. A mun-

[4.7. ÁBRA]
Az iskolai végzettség hozama, 1986 és 2002

[FORRÁS] KÉZDI (2007).



[4.4. TÁBLÁZAT] A KÖZÉPFOKÚ OKTATÁSBÓL KILÉPŐK MEGOSZLÁSA MUNKAERŐ-PIACI STÁTUSUK SZERINT EGY ÉVVEL AZ ISKOLA ELVÉGZÉSE UTÁN (SZÁZALÉK)

KÉPZÉSI FORMA	Tanul	Dolgozik	Munkanélküli	Egyéb	*N*
Szerkezetváltó gimnázium	97,1			2,9	35
Hagyományos gimnázium	88,9	4,9	1,2	4,9	81
Szakközépiskola	66,4	14,6	10,9	8,0	137
Szakmunkásképző	35,4	35,4	19,5	9,8	82
Összesen	67,5	15,8	9,6	7,2	335

[FORRÁS] LISKÓ (2004).

kaerőpiac a rendszerváltással kettészakadt érettségizett és érettségivel nem rendelkező munkavállalókra (KÉZDI, 2007).

A pályakezdő szakiskolásokat vizsgáló kutatások azt mutatják (LISKÓ, 2004), hogy a végzősök bő egyharmada a tökéletes bizonytalanság kilátásaival lép ki a munkapiacra. A végzettek egyötöde munkanélküli lesz, és alig több, mint harmada talál munkát *(4.4. táblázat)*.

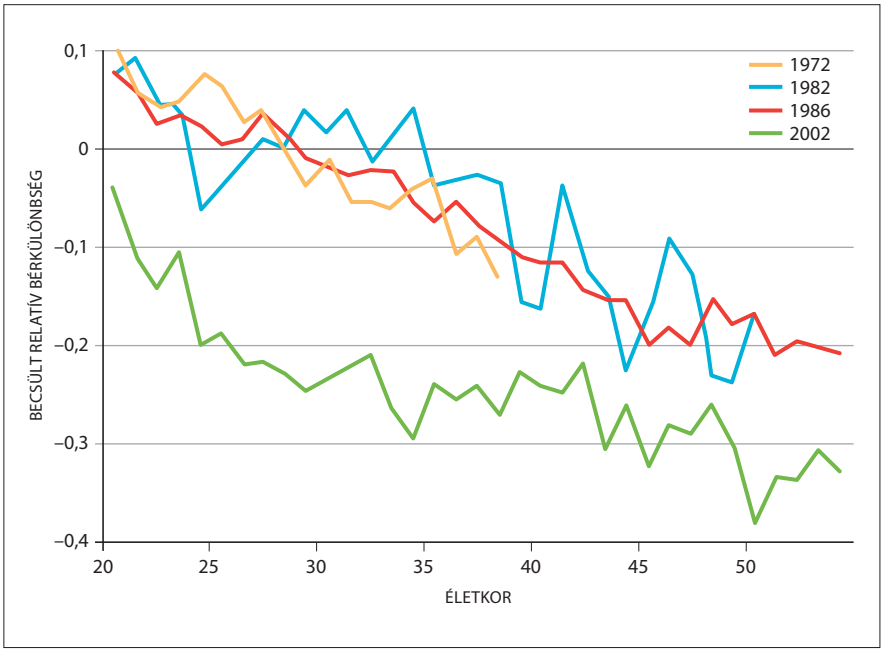
A legalacsonyabban iskolázott szülők gyermekei esetében ez a bizonytalan perspektíva még a szakiskolások átlagánál is jellemzőbb. Részben ennek a bizonytalan munkapiaci perspektívának köszönhető, hogy a szakiskolát végzettek körében az utóbbi években határozottan megnőtt a tanulási ambíció. A szakiskolások túlnyomó többsége nem tekinti befejezettnek tanulmányait a középfokú iskola elvégzésével (LISKÓ, 2004), csaknem 50 százalékuk a szakiskola befejezése után az érettségi megszerezését tervezi, és a végzést követően a tanulók bő egyharmada (35 százalék) tovább folytatja tanulmányait. A továbbtanuló végzős szakiskolások többsége elsősorban a munkanélküliség elkerülését, illetve a munkapiaci esélyek javulását várja a továbbtanulástól A tovább nem tanuló szakiskolások közül 50 százalék volt a középfokú iskola elvégzését követő évben hosszabb-rövidebb ideig munka nélkül. A munkába álló szakiskolát végzetteknek alig több, mint a fele talált szakmájának megfelelő munkát, és munkabérük is jóval elmaradt attól, amit előzetesen reméltek (LISKÓ, 2004).

A munkaerő-piaci leértékelődés elsődlegesen ahhoz köthető, hogy a szakiskolában elsajátított speciális készségek egyre jobban le-, az általános készségek pedig felértékelődtek.

A szakmunkás/szakiskolai végzettség munkaerő-piaci leértékelődése elsődlegesen ahhoz köthető, hogy a szakiskolai képzésben elsajátított speciális készségek egyre jobban leértékelődtek, az általános készségek pedig felértékelődtek. Ezt számos kutatási eredmény megerősíti. Az életkor emelkedésével, az életpályán előrehaladva, az azonos életkorú szakmunkás/szakiskolai végzettségűek kereseti lemaradása az azonos gyakorlati idejű érettségizettek keresetéhez képest a korábbinál gyorsabban és jelentősebben nőtt *(4.8. ábra)*, ami annak a következménye, hogy az érettségit adó iskolatípusokban elsajátított általános készségek több feladatkörben alkalmazhatók, vagy jobban lehet építeni rájuk, ezért az ilyen készségekkel rendelkezők jobban tudnak alkalmazkodni a változó igényekhez, mert inkább képesek új ismereteket elsajátítani.

[4.8. ÁBRA]
A szakmunkások keresetének alakulása az életpálya során a középiskolát végzettekhez képest, 1972, 1982, 1986, 2002

[FORRÁS] KÉZDI (2007).



A szakképzés nyújtotta speciális készségek viszont gyorsan elavulnak, és a szakmunkások életpályájukon előrehaladva nem vagy kevésbé képesek megújítani tudásukat (KÉZDI, 2007). A szakmunkás/szakiskolai végzettségűek kereseti lemaradásának növekedése egyrészt abból következik, hogy megváltozott a foglalkoztatás stabilitása, így ma sokkal kevésbé lehet arra számítani, hogy a munkaerőpiacra kikerülő fiatal ugyanabban a szakmában dolgozza le aktív évtizedeit. Másrészt az általános technológiai fejlődés következményeként, a szakmák tartalmának folyamatos változása nyomán a foglalkoztatás még azonos szakmán belül is csak akkor lehet tartós, ha valaki alkalmas új tudás folyamatos megszerzésére, és képezhetőségének feltételei adottak. Az általános készségek hiánya — a munkakörök tartalmának változása és az alapkészségek iránti (például írás-olvasási) követelmények növekedése miatt — pedig ugyancsak jelentősen csökkenti a szakmunkás/szakiskolai végzettségűek foglalkoztatási esélyeit. Ezt mutatják a munkahelyi írás-olvasási követelményeknek a foglalkoztatottak iskolázottság szerinti összetételére gyakorolt hatását vizsgáló kutatások eredményei (KÖLLŐ, 2006). A foglalkozások szakmatartalmát feltáró kutatások is azt bizonyítják, hogy a munkakörök tartalma Magyarországon is úgy alakult át, hogy az általános készségek (új ismeretek befogadásának képessége, a kommunikációs képességek, infokommunikációs felhasználói készségek stb.) egyre fontosabbak a szakmunkás foglalkozásokban (KOSZÓ ÉS SZERZŐTÁRSAI, 2007). Az alapkészségek fejlesztése tehát különösen nélkülözhetetlennek látszik a szakiskolai végzettségűek munkaerő-piaci esélyeinek javításához.

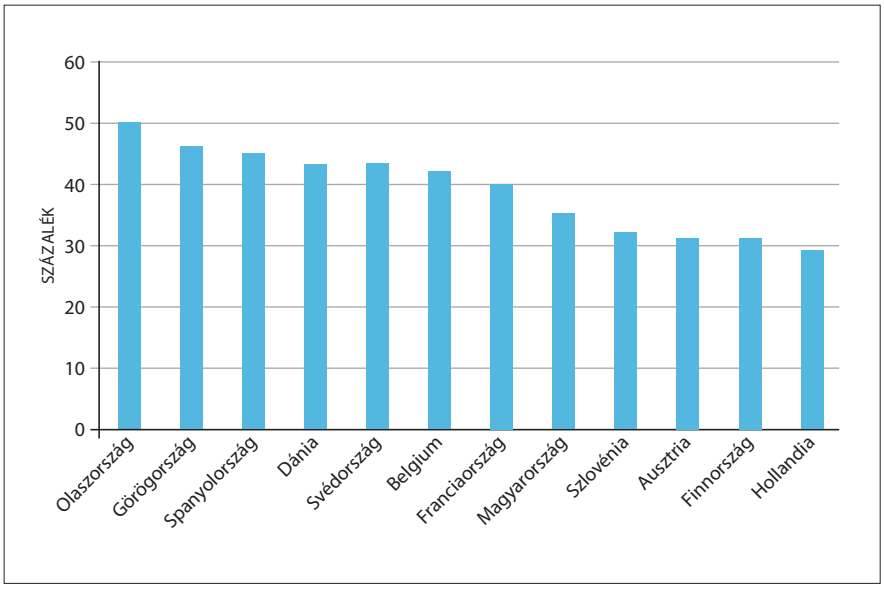
6. *Illeszkedési probléma, a képzési kínálat szakcsoportok szerinti változásai.* A szakmunkásképzés méretének és munkaerő-piaci értékének jelentős csökkenése – az általános készségek alacsony szintje és az iskoláknak a tanulók felzárkóztatáshoz szükséges felkészületlensége mellett – abból is következik, hogy a szakképzés nem követte a szakmák iránti kereslet változásait. A szakiskolai képzésből kilépők szakmák szerinti összetételét és a szakmunkás/szakiskolai végzettségűek iránti keresletet összevető kutatások eredményei (KÉZDI, 2007) azt mutatják, hogy a szakiskolai képzés kibocsátása reagált ugyan a kereslet átrendeződésére, de nem követte azt teljes mértékben, és a szakiskolai végzettség „illeszkedése" kifejezetten romlott a rendszerváltozás után. A nem szakmájukban (más szakmában vagy egyáltalán nem) foglalkoztatott szakmunkás/szakiskolai végzettségűek aránya a rendszerváltás előtti 35-40 százalékról 60 százalék körülire emelkedett (KÉZDI, 2006, 2007). Az iskolából a munkába történő átmenetet vizsgáló, nemzetközi összehasonlító elemzések eredményei (EUROSTAT, 2003) ugyanakkor azt mutatják, hogy a végzettséghez nem illeszkedő állásban történő foglalkoztatás a középfokú szakképzésben végzett pályakezdők esetében (amelybe a szakközépiskolát végzettek is beletartoznak) 35 százalékos. Ez az arány alacsonyabb, mint a legtöbb európai országban *(4.9. ábra)*.

A szakiskolai végzettség „illeszkedése" kifejezetten romlott a rendszerváltozás után. A szakmájukban nem, vagy egyáltalán nem foglalkoztatott szakmunkás/szakiskolai végzettségűek aránya a rendszerváltás előtti 35-40 százalékról 60 százalék körülire emelkedett.

A képzési kínálat nem megfelelő alkalmazkodásában több tényező is szerepet játszott, például az, hogy a szakiskolai képzés egyre szétaprózottabb intézményrendszerben folyt. A szakiskolai tanulók létszámának jelentős csökkenése ellenére a szakiskolai feladatellátási helyek száma 1990 és 2006 között 465-ről 580-ra nőtt. Jelenleg a szakiskolai feladatellátás 90 százaléka többcélú, szakközépiskolai és/vagy általános iskolai, gimnáziumi képzést is nyújtó intéz-

[4.9. ÁBRA]
A középfokú szakképzésben végzett pályakezdők között a végzettséghez nem illeszkedő foglalkozásban dolgozók százalékaránya az EU-országokban, 2000

[FORRÁS] EUROSTAT (2003).



ményben zajlik. A képzési kínálat kialakítását számos intézményi szempont — tanári álláshelyek megtartása, a szakképzési alaphoz történő hozzáférés — befolyásolja (MÁRTONFI, 2007; FARKAS, 2008). A szakiskolai képzésben végzettek munkaerő-piaci sikeressége azonban (részben az információk hiánya miatt) nem játszik meghatározó szerepet a képzési kínálat alakításában.

Az is gyengítette a képzési kínálat alkalmazkodását, hogy az 1990-es évek elején a tanulók gyakorlati képzésében korábban jelentős szerepet vállaló (üzemi tanműhelyeket fenntartó, csoportos gyakorlati képzést biztosító) nagyüzemek felmondták a szakképzési szerepvállalást és az iskolákkal való együttműködést. A szakiskoláknak ebben a helyzetben nem volt más választásuk, mint iskolai tanműhelyeket biztosítani (építeni, bővíteni stb.) a képzés folyamatossága érdekében akkor is, ha ezek ellátottsága és felszereltsége mélyen alatta maradt a kívánatos minőségnek. A gazdasági körülmények konszolidációja és a szakiskolás tanulók létszámának drámai csökkenése ugyan a 2000-es évek elejére javított valamit a gazdasági képzőhelyek kínálatán, de a szakiskolai tanulók 40 százaléka jelenleg is kizárólag iskolai tanműhelyben szerzi meg a szakmához szükséges gyakorlati ismereteket.

A szakképzés kínálatának a munkaerő-piaci igényekhez történő jobb alkalmazkodása érdekében a kormányzat 2007-ben fontos (törvénymódosításokban és fejlesztési tervekben megjelenő) reformlépésekre szánta el magát: a szakképzés infrastruktúrájára vonatkozó fejlesztések intézményi koncentrációja a térségi integrált szakképző központokba (TISZK); az oktatás minőségének intézményi szintű és országos mérése (rendszeres teljesítménymérés bevezetése); az oktatás hatékonyságának intézményi szintű és országos mérése, a végzettek pályakövetésének bevezetése.

A pályakövetési rendszer működtetéséhez a közoktatási törvény módosítása rendelkezett arról, hogy mely szereplőknek milyen adatokat kell szolgáltatniuk. E szerint a végzett tanuló szolgáltat információt a pályakövetési rendszer részére, ha nem foglalkoztatott; ha foglalkoztatott, akkor a foglalkoztató közöl adatot arról, hogy milyen munkakörben foglalkoztatja frissen végzett dolgozóját, illetve hogy az milyen tevékenységet lát el; az iskola pedig a szakmai vizsga letételéről szolgáltat adatot a pályakövetési rendszernek. A regionális fejlesztési és képzési bizottságok feladatkörébe utalták, hogy régiójukban meghatározzák a szakképzés fejlesztési irányait és beiskolázási arányait, részt vegyenek a kialakítandó pályakövetési rendszer működtetésében, valamint a régióban működő helyi önkormányzatoknál kezdeményezzék a szakképzés-szervezési társulások megalakulását.

7. *A keresleti előrejelzés problémái.* A képzési szerkezetnek a munkaerő-piaci kereslettel történő összehangolása akkor javíthatja a szakiskolai végzettségűek munkaerő-piaci esélyeit, ha megfelelő információkon alapul. A regionális fejlesztési és képzési bizottságok pontosabb információval rendelkezhetnek a szakképzésben végzettek munkaerő-piaci esélyeiről, mint az iskolafenntartók vagy az iskolák. A probléma azonban az, hogy a jelenleg az államigazga-

A képzési szerkezet összehangolása a munkapiaci kereslettel akkor javíthatja a szakiskolai végzettségűek munkapiaci esélyeit, ha megfelelő információkon alapul, a jelenleg rendelkezésre álló adatok azonban nem elégségesek a munkapiaci sikeresség méréséhez.

tásban keletkező vagy más eseti adatfelvételekből rendelkezésre álló adatok sem elégségesek a munkaerő-piaci sikeresség méréséhez, és nagyon valószínű, hogy a bevezetésre kerülő pályakövetési rendszer sem lesz képes megbízható adatokat szolgáltatni. A különböző végzettségűek iránti igények megállapítása ugyanis még rövid távon is igen nagy nehézségekbe ütközik. Aggasztó példa erre, hogy az Állami Foglalkoztatási Szolgálat rövid távú vállalati kikérdezéseken alapuló munkaerő-piaci prognózisában, amelyben megkülönböztetnek *keresett* és *romló pozíciójú* szakmákat, gyakran ugyanazokat a foglalkozásokat lelhetjük fel mind a *keresett,* mind pedig a *romló pozíciójú* foglalkozások sorában.[2]

A vállalati kikérdezésen alapuló módszerek tehát rövid távon is kevéssé használhatók a kereslet változásainak előrejelzéseihez. A vállalatok számára ugyanis semmilyen következménnyel nem jár, ha olyan felvételi szándékot jeleznek, amely a későbbiekben meghiúsul. A kikérdezések általában nem adnak információt arról, hogy az álláshelyek miért betöltetlenek: azért, mert magasabb bérek mellett sem lenne jelentkező, vagy azért, mert a kínált bérek nem elégségesek az állás betöltéséhez, vagy azért, mert a munkáltatók nem tartják megfelelőnek a jelentkezők tudását, ami többnyire egyet jelent azzal, hogy alacsonyabb kínálati bérek mellett csak a rosszabb képességű munkavállalók fogadnák el az állást. A rövid távú munkaerő-piaci prognózisokban „hiányszakmaként" szereplő foglalkozások egy részében nagy valószínűséggel jelentős szerepet játszik az is, hogy alacsonyak a kínálati bérek (SELMECZY ÉS SZERZŐTÁRSAI, 2007). Ha rövid távon készülnének is megbízható előrejelzések a várható munkakeresletről a szakiskolai/szakközépiskolai beiskolázási arányok meghatározásakor, akkor sem ezekre, hanem középtávú előrejelzésekre volna szükség. Megbízható, módszertanilag is megalapozott középtávú munkaerő-piaci előrejelzések pedig jelenleg nem állnak rendelkezésre, és ezek elkészítéséhez elégséges adatbázisok sem.

A kereslet és kínálat összehangolásának egyik fontos eszköze az iskolákból kikerülők további életpályájának vizsgálata. Ennek adatgyűjtési módszere azonban komoly megbízhatósági aggályokat kelt.

8. *A pályakövetési rendszer megbízhatósága*. A kereslet és kínálat összehangolásának egyik fontos eszköze lehet az iskolákból kikerülő fiatalok iskolai, illetve munkaerő-piaci életpályájának vizsgálata. A pályakövetési rendszer közoktatási törvényben lefektetett adatgyűjtési módszere azonban komoly aggályokat kelt a gyűjteni kívánt adatok megbízhatóságával kapcsolatban (GALASI, 2007). A nem foglalkoztatott pályakezdők között minden valószínűség szerint igen nagy arányú lesz a bejelentési kötelezettség elmulasztása, és az információt nem szolgáltatók várhatóan szisztematikusan különbözni fognak a válaszadóktól. Hasonló problémák merülhetnek fel a vállalati adatszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatban is, ahol a hiányzó válaszok ugyancsak komolyan torzíthatják az eredményeket. Az adatfelvétel csak a foglalkoztatottságot vizsgálja, valamint azt, hogy a betöltött álláshely „illeszkedik-e" a foglalkoztatot-

[2] Lásd az Állami Foglalkoztatási Szolgálat megyei szakmapozíciós táblázatait: http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_borsod_stat_szakma_fogl_poz.

tak végzettségéhez. Nem terjed ki a munkaerő-piaci sikeresség legfontosabb indikátorára, a keresetre, valamint számos más, a munkaerő-piaci sikerességet befolyásoló jellemzőre (például az egyén végzést követő képzéstörténetére, az iskolában és iskolán kívül szerzett általános készségeire).

9. *Rövid távú vállalati igények vagy hosszú távú alkalmazkodóképesség*. Megfelelő előrejelzések és információforrások hiányában a regionális fejlesztési és képzési bizottságok a szakképzés képzési és beiskolázási szerkezetének kialakítása során — a gazdálkodók körében végzett felméréseikre alapozva — döntően a vállalkozások rövid távú munkaerő-piaci igényeire tudnak támaszkodni, mivel e felmérések rövid távra nyújtanak információt a szakképzett munkaerő iránti kereslet alakulásáról. Ezért fennáll annak a veszélye, hogy a hosszú távú alkalmazkodóképességet befolyásoló szempontok nem jelennek meg a rövid távú munkaerő-piaci szükségletek kielégítése során, vagyis a középfokú szakképzés arányainak kialakításakor arra törekszenek majd, hogy az általános képzés és a hosszú távú alkalmazkodókészség rovására elégítsék ki a rövid távú vállalati igényeket. Rövid távon a vállalatoknak ez megtakarítással jár, mert néhány évig esetleg foglalkoztathatják a szakképzésből kikerülőket; majd ha azok már nem képesek alkalmazkodni a megváltozott igényekhez, akkor újabb frissen végzetteket alkalmaznak, akik átmenetileg ismét néhány évig foglalkoztathatók, és így tovább. Hosszú távon ez a megoldás igen nagy társadalmi költségekkel jár. Ez a veszély annál is valószínűbbnek látszik, mivel jelenleg a magyar vállalatok közül csak nagyon kevesen foglalkoznak munkavállalóik folyamatos, vállalaton belüli képzésével. A vállalatok zöme ma arra számít, hogy saját speciális igényeire kiképzett, munkatapasztalattal rendelkező végzetteket kap az iskolarendszertől. Amellett, hogy ez értelmetlen követelmény, éles ellentétben is áll a modern nyugati vállalati gyakorlattal is, ahol a vállalaton belüli képzés igen kiterjedt mértékű, és ez biztosítja tömegméretekben a speciális készségek és munkatapasztalatok elsajátítását (EUROSTAT, 2002).

A középfokú szakképzés arányainak kialakításakor arra törekszenek, hogy az általános képzés és a hosszú távú alkalmazkodókészség rovására elégítsék ki a rövid távú vállalati igényeket.

10. *Vállalati képzés, felnőttképzés.* Magyarországon a felnőtt népesség képzésben való részvételi arányai a legalacsonyabbak között helyezkednek el az EU-ban.[3] Ugyancsak átlag alatti arányban nyújtanak képzést a vállalatok, valamint vesznek részt a dolgozók a vállalati képzésekben. Az Eurostat felvétele szerint a magyar cégek 37 százaléka nyújt képzést dolgozóinak (EUROSTAT, 2002), ez jóval elmarad az EU–25 57 százalékos átlagától, és csak néhány országban figyelhetünk meg a hazainál alacsonyabb arányokat *(4.10. ábra)*.

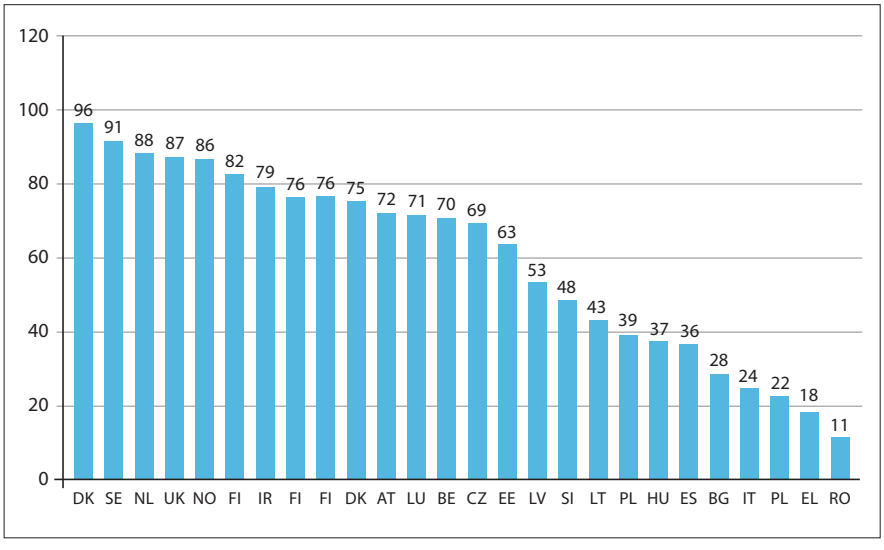
Magyarországon a felnőttképzésben való részvételi arányok a legalacsonyabbak között vannak az EU-ban. A képzést nyújtó vállalatok aránya és a vállalati képzésekben való részvételi arányok is átlag alattiak.

A képzést nyújtó vállalatokban a részvételi arány is átlag alatti, 26 százalék. Magyar adatfelvételek még ennél is jóval alacsonyabb arányokat mutatnak. SELMECZY ÉS SZERZŐTÁRSAI (2007) szerint 2006-ban a vállalatok 18 százaléka képezte dolgozóit. Az alacsony képzési hajlandóság okairól jelenleg nem áll-

[3] A végzettség szerinti részvételi arányok különbségét a foglalkoztatáspolitikai eszközökről szóló 11. fejezet mutatja be.

[4.10. ÁBRA]
A képzést nyújtó vállalatok az összes vállalat arányában az EU-országokban, 2000 (százalék)

[FORRÁS] EUROSTAT (2002).



Rövidítések AT: Ausztria, BE: Belgium, BG: Bulgária, CZ: Cseh Köztársaság, DK: Dánia, EE: Észtország, EL: Görögország, ES: Spanyolország, FI: Finnország, FR: Franciaország, HU: Magyarország, IT: Olaszország, CY: Ciprus, LV: Lettország, IR: Írország, LT: Litvánia, LU: Luxemburg, NL: Hollandia, NO: Norvégia, PL: Lengyelország, RO: Románia, SI: Szlovénia, SE: Svédország, UK: Nagy-Britannia.

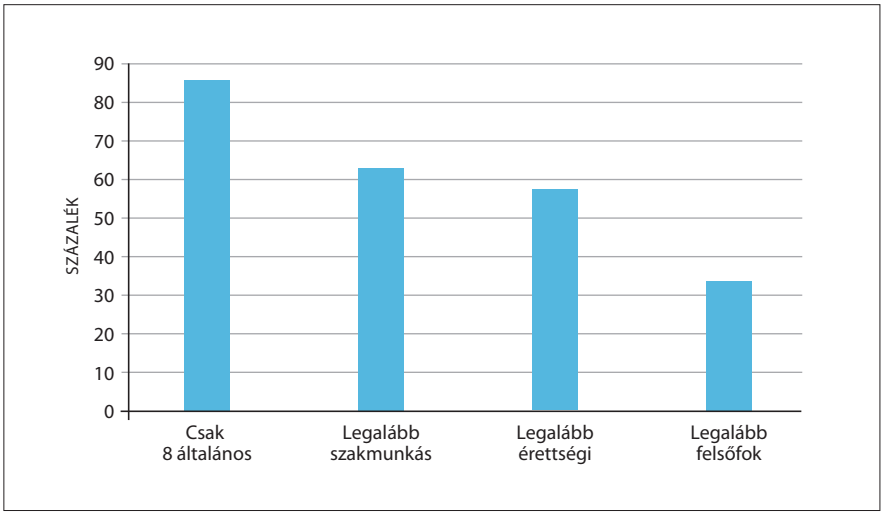
nak rendelkezésre kutatási eredmények. Ezek vizsgálatára azonban feltétlenül szükség lenne ahhoz, hogy olyan környezetet lehessen teremteni a vállalatok számára, amelyben képzési hajlandóságuk növekszik. Azt feltételezhetjük, hogy ebben szerepet játszhatnak a következők: *1.* az intenzív munkaerő-forgalom, *2.* a minimálbér-szabályok (amelyek különösen a kevésbé iskolázott rétegek esetében nem teszik lehetővé, hogy a képzés költségeinek egy részét alacsonyabb keresetek formájában ráterheljék a dolgozókra), *3.* a vállalatok üzleti várakozásainak bizonytalansága, *4.* a munkavállalók általános és tanulási képességeinek hiánya (ami nagyon megnövelné a vállalatok számára a képzési költségeket, ha képezni akarnák dolgozóikat), és emellett *5.* más intézményi és szabályozási okok is.

A képzési rendszernek a rövid távú vállalati igényekhez való igazítása viszont hosszú távon rontja a képzésből kikerülők foglalkoztatási esélyeit. A közpénzekből finanszírozott szakképzésnek elsősorban a résztvevők általános és szakmai alapkészségeit kell fejleszteniük, ugyanis csak ez adhat lehetőséget az életpálya során a tovább- és átképzéshez, valamint a vállalati speciális tudást biztosító (vállalati forrásokból finanszírozott) képzésekhez, vagyis a szakmunkás/szakiskolai végzettségűek hosszú távú munkaerő-piaci boldogulásához.

11. *A szakiskolai képzés értékelése.* A szakiskolákban sűrűsödő oktatási és nevelési problémákról, valamint a képzés fokozatosan romló színvonaláról nemcsak a szociológiai kutatások tudósítanak, hanem a tömegkommunikációban megjelenő publikációk is. A szakiskolai képzés színvonalát és eredményeit általános

[4.11. ÁBRA]
A munkapiaci perspektíváikkal elégedetlen szakiskolát végzettek aránya a szülők iskolai végzettsége szerint (százalék)

[FORRÁS] LISKÓ (2004).



társadalmi elégedetlenség kíséri a szülők, a munkáltatók és a tanárok részéről is. Pályakezdőként, további perspektíváikat értékelve, a szakiskolát végzettek a legkevésbé elégedettek a középfokú iskolákból kilépők közül (LISKÓ, 2004). Közülük is leginkább azok találják kilátástalannak helyzetüket, akiknek a szülei a legalacsonyabb iskolai végzettségűek *(4.11. ábra)*.

Annak érdekében, hogy ezek a problémák megszűnjenek, alapvető változásokat elindító, sürgős és hatékony beavatkozásra van szükség. A szakmai képzési szakasz fejlesztésére irányuló reformlépések mellett nélkülözhetetlen az általános képzés, illetve készségfejlesztés minőségének és hatékonyságának javítása, ezért a következő fejlesztési javaslataink elsősorban erre a területre irányulnak.

■ JAVASLATOK

1. *Az általános és a szakmai képzés intézményi szintű szétválasztása.* A középfokú intézményrendszer olyan irányú átalakítását javasoljuk, amely hosszú távon minden gyermek számára elérhető, egységes, komprehenzív típusú középfokú oktatási intézményrendszer kialakítását teszi lehetővé. A jelenlegi kormány elképzeléseinek megfelelően a szakképző iskolákban ellátott szakképzési feladatokat a jövőben összevont szakképző intézmények, a térségi integrált szakképző központok (TISZK) veszik át, amelyek regionális szempontok szerint tervezett képzési struktúrával és koncentrált fejlesztési lehetőségekkel a jelenleginél hatékonyabban képesek ellátni ezt a feladatot.

Ehhez a fejlesztési elképzeléshez kapcsolódva, a jelenleg kidolgozott és a törvény által engedélyezett TISZK-modellek közül annak a megvalósítását

javasoljuk, amely lehetővé teszi, hogy a szakmai képzés a szakképző központokban valósuljon meg, az általános képzés (az érettségire felkészítő képzés, valamint a szakmatanulásra felkészítő 9–10. osztályos képzés a pályaorientációs felkészítéssel együtt) pedig a tanulók lakóhelyétől elérhető távolságban működtetett középiskolákban történjen. Ez az átalakítás lehetővé tenné, hogy a szakképző iskolák kisebbik része (régiónként négy-öt intézmény) szakképző centrumként (TISZK) működjön tovább, ahol érettségi előtti (szakiskolai), érettségi utáni (szakközépiskolai), valamint felnőttkori szakmai képzés folyik, magas színvonalon és modern technikai felszereltség mellett. A fennmaradó szakképző intézmények pedig olyan középiskolákká alakuljanak át, ahol érettségire és szakmai képzésre felkészítő, készségfejlesztésre koncentráló általános képzés folyik.

Javasoljuk a jelenleg kizárólag szakiskolai képzést folytató iskolák összevonását az érettségire is felkészítő középfokú iskolákkal. Hosszú távú célkitűzésként javasoljuk, hogy valamennyi tanuló eljusson az érettségi megszerzéséig. Rövid távon pedig azt, hogy az érettségire való felkészítés mellett az iskolák folytassanak az érettségi nélküli szakmatanulásra történő készségfejlesztő képzést is, megadva a 10. osztály utáni kilépés lehetőségét. Ebben az esetben egyszerűsödne a kétféle képzési szakaszhoz tartozó intézmények szakmai felügyelete és irányítása (a szakképző iskolákat jelenleg két minisztérium felügyeli, akadozó együttműködéssel). És egyúttal nemcsak a szakképzés infrastruktúrájának a fejlesztése lenne racionálisabban megvalósítható, hanem az oktatási intézmények feladatainak tisztázásával az általános képzés színvonalas megvalósításához és a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásához nélkülözhetetlen személyi feltételek és pedagógiai eljárások is igényesebben fejleszthetők lennének.

2. *A szakmatanulásra felkészítő általános képzés* (a 9. és 10. évfolyamon) csak akkor lehet eredményes, ha a hátrányok kiegyenlítése érdekében szerzett hazai és nemzetközi tudásra és tapasztalatokra épül. Ennek érdekében javasoljuk:
a) a hátrányok kiegyenlítéséhez és a készségfejlesztéshez eredményesen alkalmazható tantervi programcsomagok (tankönyvek és taneszközök) kidolgozását, terjesztését;
b) a hátrányok kiegyenlítése és a készségfejlesztés területén alkalmazható hazai és nemzetközi módszertani eljárások összegyűjtését és terjesztését;
c) a hátrányok kiegyenlítésében részt vevő pedagógusok számára módszertani továbbképzések (tréningek) kötelező előírását a hátránykiegyenlítés és a készségfejlesztés területén;
d) a hátránykiegyenlítés eredményességéhez szükséges finanszírozás (az átlagosnál kisebb tanulócsoportok, korszerű oktatási eszközök és módszerek) biztosítását;
e) a szakiskolai végzettséggel rendelkező fiatalok számára rugalmas érettségire felkészítő programok indítását.

3. *A lemorzsolódás csökkentése.* A lemorzsolódási arányok csökkentésének érdekében a szakmatanulásra felkészítő középfokú iskolákban változtatni kell azon a pedagógiai szemléleten, amely — annak érdekében, hogy a pedagógusok munkája könnyebbé és eredményeik látványosabbá váljanak — a nehezen oktatható és nevelhető gyermekektől mielőbb szabadulni igyekszik. Ugyancsak változtatni kell azon a pedagógiai gyakorlaton, amely a lemorzsolódásra esélyes tanulókat különböző szankciókkal sújtja (például az igazolatlan hiányzásokat és az elégtelen tanulmányi teljesítményt követő szankciók) ahelyett, hogy lemaradási és beilleszkedési problémáik megoldásában nyújtana segítséget.

A lemorzsolódást minden esetben hosszú „előkészítő" folyamat előzi meg, amelynek során kialakul az iskolák és a gyermekek, illetve a szülők közötti kölcsönös elégedetlenség. A lemorzsolódásnak tehát csak az érdekeltek (tanulók, szülők, pedagógusok) együttműködésével lehet elejét venni, vagyis ennek az együttműködésnek az eljárásain kell javítani ahhoz, hogy az iskolából való kimaradás megakadályozható legyen. Az elmondottak érdekében a következőket javasoljuk:

a) meg kell szüntetni annak jogszabályi lehetőségét, hogy a szakmatanulásra felkészítő osztályokban 25 főnél magasabb osztálylétszámokat működtessenek;

b) meg kell szüntetni az igazolatlan hiányzásokat szankcionáló „automatikus" kizárás lehetőségét;

c) a lemorzsolódás által „veszélyeztetett" tanulók (közepesnél gyengébb tanulmányi eredménnyel középfokra belépők, igazolatlanul sokat mulasztók, a középiskola első félévében gyenge tanulmányi eredményt produkálók) esetében mentortanárt kell alkalmazni, akinek a legfőbb feladata a személyes pszichológiai és pedagógiai segítségnyújtás a lemorzsolódás megakadályozása érdekében.

4. *A lemorzsolódók reintegrációja.* Javasoljuk, hogy a lakóhelyi önkormányzatok kötelesek legyenek gondoskodni a középfokú intézményekből lemorzsolódók reintegrációjáról a tankötelezettség (18 év) határáig. Ennek az a feltétele, hogy a középiskolákból való kimaradás tényéről az iskoláknak nemcsak a családot, hanem a lakóhelyi önkormányzatot is értesíteniük kelljen, és a lakóhelyi önkormányzatnak a kimaradók reintegrációjával foglalkozó felelőst kell kijelölnie. Javasoljuk a *második esély* iskolák hálózatának állami támogatásból történő működtetését (vagyis a reintegráció feladatát nem lehet továbbra is kizárólag a civil társadalom gondjaira bízni és egyes elhivatott és lelkiismeretes pedagógusok „hobbitevékenységeként" kezelni).

Ennek érdekében „reintegrációs kvóta" bevezetését javasoljuk — ez minden olyan oktatási intézményt megilletne, amely feladatul vállalja az iskolarendszerből 18 éves kora előtt kimaradt tanulók eljuttatását az érettségiig vagy a szakmunkás-bizonyítvány megszerzéséig. Javasoljuk, hogy a *második esély* iskolák működtethetők legyenek a jelenlegi oktatási intézményekhez kapcsolódva vagy önállóan (önkormányzati, alapítványi és egyházi fenntartásban) is. Mivel a kimaradó tanulók többsége hátrányos helyzetű, szegény családok-

ban él, ahol az iskoláztatás súlyos anyagi gondokat okoz, a reintegráció sikere érdekében javasoljuk a képzés befejezését ösztönző tanulmányi ösztöndíj bevezetését, amely minden olyan tanulót megillet, aki igénybe veszi a *második esély* iskolák szolgáltatásait, és sikeresen teljesíti a képzés követelményeit. Állami szinten kell gondoskodni a sikeres reintegrációhoz szükséges pedagógiai módszerek és eszközök kidolgozásáról, valamint ezeknek a *második esély* iskolákban való elterjesztéséről és az ilyen képzési formákban közreműködő pedagógusok továbbképzéséről.

5. *A szaktanári-szakoktatói állomány összetételének javítása.* Jelenleg a szakiskolák szakmai tanárai közalkalmazotti státusban vannak. Ennélfogva — még ha rendelkeznek is felsőfokú végzettséggel — a vállalati szférához képest lényegesen alacsonyabb bérre számíthatnak. A szakképző intézmények ezért nem tudnak szaktanári feladatokra megfelelő felkészültségű szakembereket alkalmazni. A probléma megoldása érdekében javasoljuk a szakiskolai tanárok és szakoktatók esetében a közalkalmazotti státus megszüntetését és számukra a vállalati szférában alkalmazott bérek költségvetési fedezetének biztosítását.

6. *A gyakorlati képzés költségvetési támogatása* nagyon alacsony, a szakképző évfolyamokon évente fejenként 112 000 forint. Ez az összeg nem teszi lehetővé a jogszabályokban előírt csoportnagyságot, nem fedezi a képzéshez szükséges gépek, eszközök működtetését, valamint az anyag- és energiaköltséget. A szóban forgó normatíva képzési időarányokra és csoportnagyságra vonatkozó szabályozáshoz illeszkedő mértékű emelése nélkül nem képzelhető el megfelelő minőségű, kiscsoportos gyakorlati képzés.

7. *A TISZK-rendszer kiépülése* — számos előremutató vonása mellett — azzal a *veszéllyel jár,* hogy a kisebb településeken élő, hátrányos helyzetű fiataloktól térben még az eddigieknél is távolabb kerülnek a szakképző intézmények, illetve hogy a nagyszámú tanulót oktató, koncentráltabb intézményekben még az eddigieknél is nehezebb feladat lesz az intenzív, kiscsoportos készségfejlesztő, illetve szakmai oktatás megszervezése. Emiatt növekedhet a lemorzsolódás. Mindkét problémára megoldást kell találni. A lakóhely és az iskola fizikai távolságából adódó gondokat a hátrányos helyzetű tanulók részére biztosított közlekedési támogatással, illetve ingyenes kollégiumi férőhelyekkel kell enyhíteni. Az alapkészségek hiányosságait kompenzáló kiscsoportos foglalkozások költségeit pedig erre a célra biztosított normatív támogatással kell ellensúlyozni.

8. *A szakiskolások anyagi támogatása.* A rendszerváltás előtt a szakiskolai tanulók ösztöndíjat kaptak, a szakképzés a nyugdíj szempontjából munkaviszonynak számított. A szakiskolai tanulók számára ma is nagyon fontos lenne a biztonságos és kiegyensúlyozott anyagi támogatás. A tanulószerződés intéz-

ményének bevezetése óta a törvényi előírások szerint kizárólag a szakmai gyakorlóhelyek nyújtanak a tanulók számára ösztöndíjat, ami természetesen nem illeti meg azokat a tanulókat (a szakiskolások 40 százalékát), akik jelenleg iskolai tanműhelyekben gyakorolnak. Ez az egyenlőtlen helyzet sürgős korrekcióra szorul azoknak a többségükben hátrányos helyzetű tanulóknak az érdekében, akik iskolai tanműhelyekben gyakorolva nem kapnak anyagi támogatást.

9. *Vállalati képzések és továbbképzések biztosítása.* A szakképzés hosszú távú foglalkoztatást lehetővé tevő átalakításához szükség lenne arra, hogy a vállalatok jelentősen bővítsék munkavállalóik számára nyújtott képzési tevékenységüket. Az ezt ösztönző intézményi, szabályozási változtatásokhoz viszont megelőző, feltáró kutatásokra van szükség, mivel jelenleg teljesen hiányoznak azok az ismeretek, amelyek sikerrel megalapoznák a vállalati képzési hajlandóság növelését ösztönző intézkedéseket. Javasoljuk nagymintás, vállalati adatfelvételen alapuló kutatások elvégzését a vállalati képzési hajlandóságot befolyásoló tényezők feltárására.

10. *Felnőttképzés.* Segíteni kell a szakképző iskolák bekapcsolódását a felnőttképzésbe. A szakiskolák és szakközépiskolák demográfiai okból felszabaduló kapacitásait olyan felnőttképzési programokban kell hasznosítani, amelyekre a mai, gyakran virtuális felnőttképzési intézmények — amelyek nem rendelkeznek megfelelő tantestülettel, tantermekkel, gyakorlati oktatási kapacitással — nem képesek. Ezeket a felszabaduló kapacitásokat elsősorban a hátrányos helyzetű csoportok felzárkóztatásában, képzésében, eszközigényes szakképzésben, illetve hosszabb képzési programokban célszerű hasznosítani.

11. *Egységes pályakövetési rendszer*. Javasoljuk *egységes, központi* pályakövetési rendszer kialakítását, központi adatgyűjtéssel. A végzettek pályáját a végzést követően 38-40 hónapig volna célszerű követni. A pályakezdők munkaerő-piaci beilleszkedése ugyanis néhány évet igénybe vevő folyamat, s a végzettek valós munkaerő-piaci esélyeinek megítéléséhez nem elegendő a végzést követő első év megfigyelése. A végzettektől négy időpontban volna célszerű adatokat gyűjteni. Célszerű először a szakiskolai, szakközépiskolai tanulmányok utolsó évében megkérdezni az adott évjáratot, és a legfontosabb (induló) alapadatokat rögzíteni. Másodszor (a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően) az adott évjáratot a végzést követő 14–16. hónapban kell megkérdezni — ekkor ugyanis már vélhetően véget ért a végzést követő esetleges bizonytalanság szakasza. A második és a harmadik, valamint a harmadik és a negyedik alkalom között ugyancsak célszerű egy-egy naptári évet kihagyni. Az adatgyűjtésnek ki kellene terjednie a végzettek személyes jellemzőire, elérhetőségére, a képző intézményre, a kérdezett tanulmányi eredményére a képző intézményben, induló szakképzettségére, szakképzéstörténetére, továbbtanulás-történetére, nyelvtudására, nyelvtanulására, számítógépes ismereteire, munkaerő-piaci státusára (foglalkoztatott, munkanélküli, tanuló, egyéb inaktív), foglalkozására, beosz-

tására, keresetére, munkaidejére, munkarendjére, munkáltatói jellemzőire, a kérdezett munkaerő-piaci gyakorlatára.

Az adatgyűjtés – a rendelkezésre álló források függvényében – vagy nagymintás reprezentatív adatfelvétel, vagy teljes körű adatfelvételre terjedne ki. Reprezentatív adatfelvétel esetén célszerű mérlegelni egyfelől, hogy milyen módon lehet a populációból (reprezentatív) mintát venni, másfelől mekkora minimális elemszám szükséges ahhoz, hogy a képző intézmények outputjai is vizsgálhatók legyenek. Lényegesek a válaszadási arányok, valamint a követés során a mintából történő lemorzsolódás alakulása is. Egy működő életpálya-követési rendszerben természetesen nem csupán egyetlen évjáratot, hanem egymást követő évjáratokat kell megfigyelni, ez ad lehetőséget a munkaerő-piaci keresletben és kínálatban bekövetkezett változások nyomon követésére. Mivel a nagyon gyors szerkezeti átrendeződés valószínűsége kicsi, ezért elegendő lenne minden harmadik évjárat megfigyelése.

▪ KÖLTSÉGEK, ÜTEMEZÉS

A hátrányos helyzetű tanulók eredményes oktatása és nevelése szükségképpen igényel extraszolgáltatásokat, és ezért költségesebb is az átlagos oktatási feladatok elvégzésénél. A következőben részletezve jelezzük az egyes javaslatok ütemezését és költségigényét:

1 A jelenlegi középfokú szakképzési intézmények szakmai képző központokra és középiskolákra történő szétválasztása az elkövetkező öt év fokozatosan megvalósítható feladata. Az intézményi „profiltisztítás” üteme a regionális szakképző központok működésének beindításához illeszkedhet. Mivel a térségi integrált szakképző központok (TISZK) létrejöttének költségeit a második Nemzeti Fejlesztési Terv programja biztosítja, ezenfelül a programnak nincs kiemelkedő beruházási igénye. A fejlesztés az intézményekben foglalkoztatott pedagógusok (főként szakmai tanárok) létszámának átcsoportosításával, esetleg létszámának csökkentésével járna együtt. A tiszta profilú, általános képzést folytató középfokú iskolák az éves költségvetési forrásokból működtethetők és folyamatosan fejleszthetők.

2 A középiskolai hátránykiegyenlítő eszközök és módszerek kidolgozása és elterjesztése is sürgős feladat, amely egyszeri beruházást igényel, és esetleg a második Nemzeti Fejlesztési Terv fejlesztési keretéből biztosítható. Ez egyébként tipikusan minisztériumi háttérintézeti feladat, amely jól beilleszthető a jelenlegi háttérintézetek valamelyikének tevékenységi körébe és a pedagógus-továbbképzés jelenlegi rendszerébe. A hátrányos helyzetű tanulók oktatásához szükséges, jelenleginél kisebb osztálylétszámok folyamatos többlettámogatást igényelnek, és ez halasztást nem tűrően sürgős feladat.

3 A lemorzsolódás csökkentéséhez ugyancsak minél előbb mentortanárok foglalkoztatására van szükség. Ez folyamatos többletköltséggel 800-1000 mentortanár foglalkoztatását igényli.

4 A reintegrációs feladatok megvalósításához egy új finanszírozási kvóta bevezetésére van szükség, amely a jelenlegi középiskolás fejkvótával megegyező összegű. Optimális esetben ezt évente körülbelül 6000 tanuló vehetné igénybe. Ez a jelenlegi normatívák mellett évi 1,5 milliárd forint többletráfordítást jelent. A progresszívan működtetett (a sikeresen befejezett középiskolai évfolyamokkal növekvő) reintegrációs tanulói ösztöndíj optimális esetben évente ugyancsak 6000 tanulót illetne meg. A reintegráció sikerességéhez szükséges eljárások és eszközök kidolgozása és terjesztése a jelenlegi minisztériumi háttérintézetek feladatkörébe illeszthető, ezért többletköltséget nem igényel. A feladatok megvalósítása minél előbb szükséges. [Meg kell jegyeznünk, hogy a középfokú intézményrendszer „profiltisztításának" és a hátránykiegyenlítő eszközök alkalmazásának (vagyis a hátrányos helyzetű tanulók jelenleginél igényesebb és hatékonyabb oktatásának) eredményei, hosszabb távon fokozatosan csökkentenék a reintegrációra fordítandó költségeket.]

5 Az *egységes, központi pályakövetési rendszer* igen költséges adatfelvételeket jelent. A felvételek forrásigénye megteremthető az intézményi szintű pályakövetési rendszer számára tervezett források átcsoportosításával. Mivel a tervezett intézményi szintű felvételek hasznosíthatósága nagyon kétséges, az átcsoportosítás jelentősen növelné a források felhasználásának hatékonyságát.

■ KAPCSOLÓDÁS MÁS PROGRAMOKHOZ

A fenti javaslatok szorosan kapcsolódnak a második Nemzeti Fejlesztési Terv keretében megvalósuló szakképzési fejlesztési programokhoz (TISZK), valamint az ugyancsak a második Nemzeti Fejlesztési Terv keretében tervezett, lemorzsolódást csökkenteni hivatott és reintegrációs programokhoz.

Hivatkozások

CSÁKÓ MIHÁLY–LISKÓ ILONA (1974): *Országos szakmunkástanuló-vizsgálat, 1974. A magyarországi szakmunkástanulók élethelyzete*. Letölthető: http://www.tarsadalomkutatas.hu/termek.php?termek=TDATA-A16.

CSÁKÓ MIHÁLY–LISKÓ ILONA–TÓT ÉVA (1994): *Szakmunkástanulók a kilencvenes években*. Kutatási jelentés. Kézirat. Oktatáskutató Intézet, ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet, Budapest.

ANDOR MIHÁLY–LISKÓ ILONA (2000): *Iskolaválasztás és mobilitás*. Iskolakultúra Könyvek, 3. Budapest.

EUROSTAT (2002): Continuing training in enterprise in Europe. Results of the second European Continuing Vocational Training Survey in enterprise.

EUROSTAT (2003): *School leavers in Europe and the labour market effects of job mismatches. Statistics in Focus, Population and Social Conditions, Theme 3*. 5/2003. http://www.eds-destatis.de/en/downloads/sif/nk_03_05.pdf.

FARKAS PÉTER (2008): *Szempontok a középtávú szakképzés-politika kialakításához.* OKA Háttértanulmány, Budapest.

GALASI PÉTER (2007): *A középfokú szakképzésből kikerülők pályakövetési rendszerének (KSZPR) koncepciója.* OKA Háttértanulmány, Budapest.

HÍVES TAMÁS (2007): *Iskoláztatási, szakképzési, lemorzsolódási és munkapiaci adatok elemzése*. Kézirat, OKA Háttértanulmány, Budapest.

KÉZDI GÁBOR (2006): Not Only Transition. The Reasons for Declining Returns To Vocational Training.

KÉZDI GÁBOR (2007): *A szakképzés munkaerő-piaci értékének és struktúrájának változása Magyarországon a rendszerváltás előtt és után*. OKA Háttértanulmány, Budapest.

KOSZÓ ZOLTÁN–SEMJÉN ANDRÁS–TÓTH ÁGNES–TÓTH ISTVÁN JÁNOS (2007): *Szakmastruktúra- és szakmatartalomváltozások a gazdasági fejlődés tükrében*. Kutatási Füzetek 2., MKIK GVI, Budapest. http://www.gvi.hu/data/papers/KF_2007_2_szakmastruktura_071106.pdf.

KÖLLŐ JÁNOS (2006): Workplace Literacy Requirements and Unskilled Employment in East-Central and Western Europe — Evidence from the International Adult Literacy Survey (IALS) Budapest. Working Papers on the Labour Market 7. Budapesti Corvinus Egyetem–MTA KTI.

LISKÓ ILONA (2002): *Cigány tanulók a középfokú iskolákban.* Kutatás Közben sorozat, 234. sz. Oktatáskutató Intézet, Budapest.

LISKÓ ILONA (2003): *Kudarcok a középfokú iskolákban*. Kutatás Közben sorozat, 250. sz. Oktatáskutató Intézet, Budapest.

LISKÓ ILONA (2004): *Perspektívák a középiskola után*. Kutatás Közben sorozat, 259. sz. Felsőoktatási Kutatóintézet, Budapest.

LISKÓ ILONA (2005): *A roma tanulók középiskolai továbbtanulása*. Kutatás Közben sorozat, 268. sz. Felsőoktatási Kutatóintézet, Budapest.

MÁRTONFI GYÖRGY (2007): *A TISZK rendszer kiépítésének első szakasza*. Kézirat. OKA háttértanulmány, Budapest.

SELMECZY IVÁN –PAPP GERGŐ–TÓTH ISTVÁN JÁNOS (2007): *Rövid távú munkaerőpiaci előrejelzés*. MKIK GVI, Budapest. http://www.gvi.hu/data/papers/prognozis_tanulmany_2006_070606.pdf.

5 Esélyegyenlőség, deszegregáció

[Havas Gábor]

A magyar közoktatási rendszerben érvényesülő szélsőséges esélyegyenlőtlenség

A magyar közoktatási rendszerben érvényesülő szélsőséges esélyegyenlőtlenség és az ezt erősítő szegregáció a társadalmi viszonyokban gyökeredzik, és kemény társadalmi tények alapozzák meg. A rendszerváltáshoz kapcsolódó gazdasági-társadalmi folyamatok következtében kialakult egy legalább 700 ezres létszámú szélsőségesen marginalizálódott, a társadalom perifériáján tengődő, alacsony iskolázottságú, a munkaerőpiacról tartósan kiszorult, mélyszegénységben élő tömeg, amelynek immár a harmadik generációja válik úgy felnőtté, hogy újratermeli szülei alacsony iskolázottságát, s ennélfogva esélye sincs arra, hogy rendszeres munkát találjon magának. A magyar társadalomnak ezt a kisebbségét pillanatnyilag áthidalhatatlannak tűnő mély szakadék választja el a konszolidált többségtől, és reménytelen kirekesztettségében csak barbár és artikulálatlan önvédelmi reflexekre képes. Ezek az életviszonyok a születés pillanatától súlyosan negatív hatást gyakorolnak az új nemzedékek kisgyermekkori szocializációjára, és már az első életévekben olyan hátrányok kialakulásához vezetnek, amelyeket a későbbiekben még optimális intézményes viszonyok esetén is nagyon nehéz mérsékelni. A rendszerváltást követő időszak társadalmi folyamatai következtében családjaikkal együtt gyermekek tömegei kerültek és kerülnek folyamatosan már-már kilátástalan, a jövőre vonatkozó perspektívákat szélsőségesen beszűkítő helyzetbe.

A mélyszegénységgel kapcsolatos nyilvános diskurzusban az etnikai és szociális dimenzió gyakran összemosódik, és a társadalmi kirekesztettségből fakadó összes probléma „cigánykérdésként" fogalmazódik meg. Ezért hangsúlyozni kell, hogy a mélyszegénység nem romaprobléma. A mélyszegényeknek csak a bő harmada, szűk fele roma, és a romák körében is hasonló arányt képviselnek a mélyszegénységben élők. Ugyanakkor vitathatatlan, hogy az etnikai diszkrimináció rejtett — sőt sokszor önkéntelen — és nyílt dimenzióinak a kíméletlen érvényesülése miatt a mélyszegénységben élő roma családok gyermekeinek a hátrányai még sokkal súlyosabbak, mint hasonló társadalmi helyzetű nem roma társaiké.

A mélyszegénység nem romaprobléma.

A magyar közoktatási rendszer jelenlegi állapotában ahelyett, hogy mérsékelné a társadalmi induló helyzetből adódó esélykülönbségeket, jelentősen felerősíti azokat. Ebben négy tényező játszik különösen nagy szerepet.

1. A közoktatási rendszer valamennyi szintjének végletes polarizáltsága: a pedagógiai színvonal, az alap- és kiegészítő szolgáltatások mennyiségének és minőségének, a tantestületek összetételének, a tárgyi feltételeknek a szélsőséges különbségei.

2. A szegregáció, a halmozottan hátrányos helyzetű és különösen a roma gyermekek iskolai elkülönítése, ami egyszerre oka és következménye a polarizációnak. Ma az általános iskolákban a roma tanulóknak nagyjából egyharmadát oktatják szélsőségesen szegregált körülmények között.

3. A pedagógustársadalomnak a halmozottan hátrányos helyzetű és különösen a roma tanulókkal kapcsolatos pedagógiai fatalizmusa. A pedagógusok valóban rendkívüli nehézségekkel, különleges pedagógiai problémákkal kénytelenek szembenézni úgy, hogy ehhez a képzésük során nem kaptak kellő szemléleti, szakmai, módszertani munníciót, és az iskolákban, ahol tanítanak, olykor a hatékony pedagógiai munka legelemibb feltételei sincsenek meg. Ezért kialakul az a meggyőződésük, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek lemaradását pedagógiai eszközökkel lehetetlen korrigálni. Ráadásul, mivel a halmozottan hátrányos helyzetűek között sok a roma, hajlamosak a problémát etnicizálni, vagyis a mélyszegénységből, munkanélküliségből eredő pedagógiai nehézségeket etnikai sajátosságnak tekinteni. Az iskolák a roma tanulók iskolai kudarcainak legfőbb okát magukban a cigányokban látják, és úgy gondolják, hogy azokon a súlyos következményeken, amelyeket a rossz szociális helyzet és az érintett családok nem megfelelő „hozzáállása" együttesen előidéz, az iskola nem képes érdemben változtatni, mert kész helyzet elé van állítva. Ez az attitűd természetesen érvényesül a nem roma halmozottan hátrányos helyzetű tanulókkal szemben is, csak a probléma etnicizálása miatt a két halmaz többnyire összecsúszik, és ezért a következmények nagyobb mértékben sújtják a romákat. Az érintett gyermekek ugyanis akkor is pontosan érzékelik a velük szemben megnyilvánuló pedagógiai fatalizmust, azt a meggyőződést, hogy „veled nem lehet mit kezdeni, te úgysem viszed semmire", ha a pedagógus egyébként lelkiismeretesen végzi a munkáját, és nyíltan nem hangoztatja véleményét. Ez a meggyőződés annál erőteljesebb, minél szegregáltabb körülmények között folyik az oktatás.

4. Az elit és különösen a középosztály, beleértve az alsó középosztályt is, csaknem teljes egyetértése abban, hogy gyermekeik lehetőleg ne járjanak olyan óvodákba, iskolákba, osztályokba, ahol sok a halmozottan hátrányos helyzetű és különösen a roma tanuló, mert ez csak rossz hatással lenne rájuk, és akadályozná képességeik minél teljesebb kibontakoztatását. Ennek érdekében igen erőteljes nyomást tudnak gyakorolni a közoktatási intézményekre, olykor még azzal is, hogy gyermeküket másik iskolába, sőt másik település iskolájába viszik.

■ DIAGNÓZIS

A népesség mélyszegénységben élő része területileg erősen koncentrálódik és szegregálódik.

1. *Területi koncentráció, szegregáció.* A népesség mélyszegénységben élő része területileg erősen koncentrálódik és szegregálódik. Nagyjából száz olyan település van az országban, amely már végérvényesen szegény-cigány gettóvá vált, és további kétszáz, amely pillanatnyilag feltartóztathatatlannak tűnő módon halad e felé az állapot felé. A gettó- és gettósodó települések túlnyomó többsége az ország északkeleti és délnyugati leszakadó, depressziós térségeiben található, és ezért az érintett kistérségek egy részében már erőteljesen tetten érhető az ilyen típusú települések halmozódásából összeálló térségi szintű gettósodás is. Hasonló koncentrálódási folyamatoknak lehetünk tanúi a nagyobb települések külterületein (volt munkáskolóniákon, állami gazdasági telepeken stb.), az alföldi tanyavilág egy részén, valamint a nagyvárosok szlamosodó zárványaiban is. (Lásd a *Leszakadó kistérségek* című keretes írást.)

A legszegényebb, legiskolázatlanabb népességnek ez a területi, lakóhelyi koncentrációja megágyaz az iskolai szegregációnak.

A legszegényebb, legiskolázatlanabb népességnek ez a területi, lakóhelyi koncentrációja megágyaz az iskolai szegregációnak, és olykor nemcsak a megszüntetését, de még a mérséklését is illuzórikussá teszi. Az országban legalább 180 olyan általános iskola működik, ahol a roma tanulók többséget alkotnak. További 70 iskolában már csak rövid idő kérdése, hogy ez az állapot elkerülhetetlenül létrejöjjön, mert a romák aránya már 40 százalék fölött van (HAVAS–LISKÓ, 2006). Ezek a szegények iskolái, ahol a nem roma tanulók többsége is hátrányos helyzetű. Az ország általános iskoláiban legalább 3000 roma többségű osztály található, s közülük legalább 1200-ba csak romák járnak. Összehasonlításul érdemes megemlíteni, hogy az 1980-as évek elején, amikor a tanügyigazgatás először foglalkozott komolyabban az elkülönített cigány osztályok problémájával, 150 ilyen osztályt tartottak számon (HAVAS–KEMÉNY–LISKÓ, 2002). A roma tanulók aránya a teljes általános iskolás népességben azóta nagyjából a duplájára nőtt, a homogén roma osztályok száma viszont a nyolcszorosára (HAVAS–LISKÓ, 2006). Összességében az általános iskolákban a roma tanulóknak nagyjából az egyharmadát oktatják szélsőségesen szegregált körülmények között, s bár erről egyelőre nincsenek pontos adatok, valószínűleg hasonló arányok jellemzik általában a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók oktatási körülményeit.

Az általános iskolákban a roma tanulóknak nagyjából az egyharmadát oktatják szélsőségesen szegregált körülmények között, s valószínűleg hasonló arányok jellemzik általában a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók oktatási körülményeit.

Az oktatási szegregáció az esetek túlnyomó többségében együtt jár a tárgyi feltételek, a pedagógiai munka, pedagógiai szolgáltatás lényegesen alacsonyabb színvonalával (KERTESI–KÉZDI, 2005). Gettóiskolába nem szívesen mennek tanítani a pedagógusok, mivel ugyanannyi bérért lényegesen nehezebb, speciális szakmai felkészültséget igénylő munkát kell végezniük. Ezért a szegregált iskolák tantestületének összetételét jelentős mértékben befolyásolja a kontraszelekció. A társadalmi hovatartozás szempontjából vegyes összetételű iskolákban, osztályokban a gyermekek legalább annyit tanulnak egymástól, mint a pedagógusoktól. A szegregáció a homogén összetétel miatt ezt a lehetőséget is kizárja. Teljes mértékben hiányoznak a tanulási motivációt erősítő minták és kihívások.

LESZAKADÓ KISTÉRSÉGEK

A leszakadó kistérségeket egyszerre jellemzi a rendkívül fiatal korösszetételű gettó és gettósodó települések magas aránya, a 18 éven felüli népességben a rendkívül alacsony iskolázottsági szint és foglalkoztatási ráta.

A leszakadó kistérségeket egyszerre jellemzi a rendkívül fiatal korösszetételű gettó- és gettósodó települések magas aránya, a 18 éven felüli népesség rendkívül alacsony iskolázottsági szintje és a rendkívül alacsony foglalkoztatási ráta.

A leszakadó települések és kistérségek társadalmi és demográfiai összetételének jellemzői gyakran érvényesek a nagyobb és jobb helyzetű települések szegény szegregátumaira. Tanulságos példa a Dzsumbuj, a Ferencváros hírhedt szegénytelepe. Egy 2005-ben végzett felmérés szerint az akkor ott élők 37,3 százaléka (!) volt 18 éven aluli, és a 18 éven felüliek 19 százaléka az általános iskolát sem fejezte be, 58 százaléka pedig csak általános iskolai végzettséggel rendelkezett (TORNAI, 2005).

[5.1. TÁBLÁZAT]

A LESZAKADÓ KISTÉRSÉGEK JELLEMZŐI

KISTÉRSÉG	A GETTÓ- ÉS GETTÓSODÓ TELEPÜLÉSEK ARÁNYA[1]	A FOGLALKOZTATOTT NÉLKÜLI HÁZTARTÁSOK ARÁNYÁNAK TELEPÜLÉSI ÁTLAGA[2]	A ROMA TANULÓK ARÁNYA AZ ÁLTALÁNOS ISKOLÁS NÉPESSÉGBEN[3]	GETTÓISKOLÁK ARÁNYA[4]
ABAÚJ-HEGYKÖZI	20,8	68,9	40	40,0
BODROGKÖZI	35,3	62,1	37	35,7
ENCSI	48,6	70,1	51	36,8
EDELÉNYI	23,9	68,7	45	22,7
MEZŐCSÁTI	11,1	61,6	21	20,0
ÓZDI	34,5	58,8	41	21,9
SÁROSPATAKI	11,8	61,4	22	18,8
SZIKSZÓI	29,2	65,7	38	30,8
SZERENCSI	27,8	57,9	27	21,1
HEVESI	41,2	59,4	42	42,9
CSENGERI	27,3	63,1	21	12,5
FEHÉRGYARMATI	20,4	64,6	38	17,2
MÁTÉSZALKAI	30,8	58,6	30	20,0
NYÍRBÁTORI	35,0	65,9	30	21,7
VÁSÁROSNAMÉNYI	22,2	62,7	33	21,7
SARKADI	8,3	64,7	22	33,3
SÁSDI	29,6	55,4	37	28,6
SELLYEI	48,6	57,9	46	33,3
SZIGETVÁRI	34,8	57,2	26	20,0

[1] Több iskola- és óvodakutatás során az önkormányzatoktól begyűjtött becsült adatok figyelembevételével készült becslés. Gettótelepülés: romák aránya 50 százalék felett, gettósodó: romák aránya 30 százalék felett.
[2] Összes település átlaga 48,1 százalék.
[3] Becslés az 1992/1993-as oktatási statisztika (akkor szerepeltek utoljára a roma tanulók létszámára vonatkozó adatok) és két, roma tanulók helyzetét vizsgáló kutatás (HAVAS–KEMÉNY–LISKÓ, 2002; HAVAS–LISKÓ, 2006) adatai alapján. A roma tanulók aránya a teljes általános iskolás népességben 15 százalék (JANKY–KEMÉNY–LENGYEL, 2004).
[4] Gettóiskola: a roma tanulók aránya 50 százalék felett.

[FORRÁS] 1. számoszlop: KERTESI–KÉZDI (1998), Népszámlálás, 2001. 2. oszlop: Népszámlálás 2001. 3. számoszlop: 1992/1993-as oktatási statisztika, HAVAS–KEMÉNY–LISKÓ (2002) HAVAS–LISKÓ (2006). 4. számoszlop: KEMÉNY–HAVAS–LISKÓ (2002), HAVAS–LISKÓ (2006).

A kistérségi társulások és integrált oktatási központok sem feltétlenül csökkentik a területi, lakóhelyi szegregációból eredő oktatási esélyegyenlőtlenségeket.

A kistérségi társulások és integrált oktatási központok sem feltétlenül csökkentik a területi, lakóhelyi szegregációból eredő oktatási esélyegyenlőtlenségeket. Az elmúlt években az oktatásirányítás rendeletekkel és egyéb szabályozási eszközökkel igyekezett ösztönözni, hogy az önkormányzatok a költséghatékonyság és az oktatás színvonalának emelése érdekében társulások keretében lássák el többek között az oktatási feladataikat is. Ebben szerepet játszott az a megfontolás is, hogy kistérségi szintű oktatásszervezéssel fokozatosan fel lehet számolni a szegregált és alacsony színvonalon működő intézmények egy részét. A társulások gyakorlata azonban sokszor éppen ellentétes hatású. A városi integrált oktatási központok vagy a kistérségi oktatási társulások létrehozása és működtetése során a jobb helyzetű, magasabb társadalmi státusú népességgel rendelkező városkörnyéki települések önkormányzatai felmondják a több évtizeddel ezelőtt kialakított körzetekre épülő, a szomszédos, szegényebb településekkel kötött intézményfenntartó társulást, és a közeli megyeszékhellyel, nagyvárossal, esetleg annak valamelyik integrált oktatási központjával hoznak létre úgynevezett mikrotársulást. Ezzel intézményesül és teljes körűvé válik a magasabb társadalmi státusú gyermekek bejárása a közeli nagyváros iskoláiba, miközben a volt körzeti iskolát a gettósodás veszélye fenyegeti.

Ez történt például a Pécshez közel fekvő Bakonyán, amely évtizedeken át a kővágószőlősi iskolakörzethez tartozott, a gyermekek oda jártak iskolába. Egyúttal Kővágószőlős volt a mecseki uránbányászat központja is. A bánya bezárása után a település státusa leromlott, a szelektív elvándorlás következtében a romák aránya a településen és az iskolában folyamatosan nő. 2007-ben Bakonya Pécs — hozzá legközelebb fekvő — nyugati városrészének több közoktatási intézményével szövetkezve mikrotársulást hozott létre. Ezzel a bakonyai gyermekek Pécsre járása intézményesült, noha a megyeszékhely háromszor akkora távolságra van Bakonyától, mint Kővágószőlős, és csak Kővágószőlős érintésével lehet oda eljutni.

Az sem jelent feltétlenül előrelépést, ha a gyengébb színvonalú és ellátottságú, kedvezőtlenebb társadalmi összetételű intézmények bekerülnek a társulásba, vagy a más módon szerveződő együttműködési háló részeseivé válnak. A városi integrált oktatási központok vagy a kistérségi oktatási társulások létrehozása és gyakorlati működtetése során sokszor érintetlenek maradnak vagy még fel is erősödnek az egyes tagintézmények, szervezeti egységek közötti szélsőséges induló különbségek. A közös igazgatás vagy a szolgáltatások egy részének közös megszervezése inkább elleplezi, mintsem érdemben csökkenti az esélyegyenlőtlenségeket.

Hasonló problémákat vet fel, amikor a társulás — a térségi szakszolgálati és egyéb centralizált oktatási funkciók ellátási kötelezettségére hivatkozva — oktatási központot hoz létre, a pályázatok révén megszerezhető forrásokat a térség központi településére összpontosítja, csak ott valósít meg fejlesztéseket, és a rosszabb pozíciójú települések oktatási helyzete nem sokat változik, sőt esetenként romlik. A központi településen megvalósuló fejlesztések hatására a többi településen élő magasabb státusú családok gyermekei még nagyobb

arányban járnak oda iskolába, és a társulás többi intézményében erősödik a szegregáció. A társulási logikától függetlenül is erősödik az a tendencia, hogy miközben az iskolával rendelkező városkörnyéki településekről egyre többen járnak be a városi iskolákba, a helyi iskola életben maradását a környező alacsonyabb státusú, lényegesen rosszabb jövedelmi helyzetű településekről bejáró, többségükben halmozottan hátrányos helyzetű tanulók teszik lehetővé (ZOLNAY, 2007).

A kevésbé fejlesztett helyi iskolát az alacsonyabb státusú, lényegesen rosszabb jövedelmű családok gyermekei tartják életben.

Az óvodáztatás intézményi feltételei nem elégségesek ahhoz, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek óvodáskor előtt felhalmozódott hátrányait az óvoda érdemben csökkenteni tudja.

2. *Óvodáztatás.* Pillanatnyilag az óvodáztatás intézményi feltételei nem elégségesek ahhoz, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek óvodáskor előtt felhalmozódott hátrányait az óvoda érdemben csökkenteni tudja. A halmozottan hátrányos helyzetű és különösen az ebbe a körbe tartozó roma gyermekek esetében az átlagosnál lényegesen nagyobb a valószínűsége annak, hogy csak későn, ötévesen vagy még idősebb korban kerülnek óvodába (HAVAS–LISKÓ, 2006). Noha országos összesítésben a csökkenő gyermekszám miatt több a férőhely, mint az óvodás, és ezért folyamatosan vonnak össze, zárnak be intézményeket, a férőhelyek eloszlása korántsem egyenletes. Elsősorban azokon a településeken, településrészeken kevés az óvodai férőhely, vagy egyáltalán nincs óvoda, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya kiugróan magas. A férőhelyhiányból eredő problémákat növeli, hogy a gyermekek egyre nagyobb hányada jár hat- és hétéves korában is még óvodáda. A korábbi augusztus 31-i határnappal szemben most csak azokat a gyermekeket kell abban az évben iskolába beíratni, akik május 31-ig betöltötték a hatodik életévüket, de ettől függetlenül is egyre több szülő gondolja úgy, hogy jót tesz a gyermekének, ha még egy évet óvodában tölt. 2006/2007-ben a hatévesek 76,2, a hétévesek 4 százaléka volt óvodás (OKM, 2007). Tovább növeli az óvodában maradó hatéves és idősebb gyermekek számát, hogy a nevelési tanácsadók és szakértői bizottságok is gyakran javasolják iskolaéretlenségre hivatkozva, hogy a gyermek maradjon még egy évet óvodában.

Ezek a javaslatok többnyire azokat a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket érintik, akik csak ötévesen vagy még idősebb korban kezdtek óvodába járni. Az összességében jelentősen növekvő számban óvodában maradó hatéves és idősebb gyermek „elveszi" a helyet a fiatalabbaktól. Ha férőhelyhiány van, akkor elsősorban azokat a gyermekeket veszik fel, akik már betöltötték az ötödik életévüket, másodsorban pedig azokat, akiknek mindkét szülője dolgozik. Legnagyobb valószínűséggel az alacsony iskolázottságú, munkanélküli vagy kényszerből rokkantnyugdíjas szülők halmozottan hátrányos helyzetű gyermekei nem jutnak be az óvodába, vagyis azok, akiknek a legnagyobb szükségük lenne a hosszabb ideig tartó óvodáztatásra.

Egy 2003-ban végzett kutatás során erre utaló objektív statisztikai mutatók alapján választottuk ki azokat a községeket, amelyekről feltételezhető volt, hogy ott komolyabb problémák vannak az óvodáztatással (HAVAS–LISKÓ, 2006). A kutatás mintájába végül 103 óvoda nélküli és 226 óvodával rendelkező település került be. A 103 óvoda nélküli település közül 81-ből volt adat a romák

Minél magasabb a településen a romák aránya, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy az óvodák túlzsúfoltak, és még így sem tudnak minden jelentkezőt felvenni.

településen belüli arányáról. Ebből a 81 településből 35-ben haladta meg a romák aránya a 25, és 15-ben az 50 százalékot. Vagyis azoknak a községeknek, amelyekben nincs óvoda, de az ott élő gyermekek száma alapján indokolt lenne, hogy legyen, csaknem a fele (43,2 százalék) szegény-cigány gettó- vagy gettósodó település. Hasonló volt a helyzet a megvizsgált óvodával rendelkező településeken. Ezeknek is csaknem a felében (45,2 százalék) haladta meg a romák aránya a 25 százalékot. Másfelől minél magasabb a településen a romák aránya, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy az óvodák túlzsúfoltak, és még így sem tudnak minden jelentkezőt felvenni. A férőhelyhiány súlyosságát jelzi, hogy még azok az óvodák is, amelyek 125 százalék feletti férőhelykihasználtsággal működtek, csak 72 százalék körüli, azok pedig, amelyek 150 százalék felettivel, csak 75 százalék körüli óvodáztatási arányt tudtak elérni az óvodáskorúak számához viszonyítva.

A vizsgált településeken az országos 92 százalékkal szemben az óvodáskorúaknak átlagosan csak 74,2 százaléka járt óvodába. A települések 57,7 százalékában az óvodások körében 20 százalék fölött volt azoknak a gyermekeknek az aránya, akik csak ötévesen vagy még idősebb korban kezdtek óvodába járni, de az érintett települések közel 40 százalékában egyharmad, minden negyedik-ötödik településen pedig 50 százalék fölött volt az óvodába csak ötévesen vagy még később beíratott gyermekek aránya. A kutatás eredményei egyértelműen azt mutatták, hogy az óvodahiány, illetve az óvodai férőhelyek hiánya elsősorban azokat a községeket sújtja, amelyeket a krónikus munkanélküliség, a tartós mélyszegénység és a cigány népesség magas aránya jellemez.

2005-ben egy kutatás olyan városok óvodáztatási helyzetét vizsgálta, amelyekről a statisztikai adatok alapján valószínűsíthető volt, hogy ott az intézményi feltételek nem megfelelők (HAVAS, 2005). A kutatás során 27 városban sikerült a teljes körű adatgyűjtést megvalósítani. A védőnőktől és óvodáktól begyűjtött adatok alapján ezek közül kilencben mutatkozott különösen jelentős férőhelyhiány. A kilenc városból nyolcban városi mértékkel mérve rendkívül magas a roma népesség, és a roma népességen belül különösen magas a mélyszegénységben élő romák aránya. Ebben a kilenc városban 5266 óvodáskorú gyermekre 3724 óvodai férőhely jutott, vagyis az óvodáskorúaknak csak alig több mint 70 százalékát tudták felvenni. A felkeresett óvodákban megkérdezték a vezető óvónőket, hogy mit tartanak az óvodáztatással kapcsolatban a legsúlyosabb problémának. A kérdésre válaszolva, a 27 város 237 óvodájából 53-ban említették a férőhelyhiányt (is). A felvétel időpontja 2005 májusa–júniusa volt. A védőnőktől begyűjtött adatok alapján a 27 városban ebben az időszakban 1031 olyan gyermek volt, aki 2004. december 31-ig betöltötte a negyedik életévét, és még egyetlen napot sem járt óvodába. Az érintett gyermekek egy-két kivételtől eltekintve mind halmozottan hátrányos helyzetűek és túlnyomó többségükben romák voltak.

Az óvodáztatás teljes hiányának vagy a kései beóvodázásnak szükségszerű következménye a későbbi iskolakezdés. A feltételek szélsőséges polarizálódása már az óvodai intézményhálózatban is tetten érhető (logopédus, fejlesztő pedagógus, pszichológus, úszás-, zene- és nyelvoktatás stb. a magasabb társadal-

mi státusú családok gyermekeinek óvodáiban, az alacsony költségvetés miatt ezek hiánya a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek óvodáiban, ahol az is gondot okoz, hogy legyen az évszaknak megfelelő ruha, amiben a gyermeket el lehet vinni az óvodába). Miközben az óvodapedagógusoknak (is) kedvenc fordulata a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekekkel kapcsolatos nehézségek érzékeltetésére, hogy „ingerszegény környezetből jönnek", aközben az ilyen gyermekek óvodái többnyire lényegesen „ingerszegényebbek", mint azoknak az óvodái, akik „ingergazdag" környezetből jönnek.

Az ingerszegény környezetből jött gyermekek óvodái többnyire lényegesen ingerszegényebbek.

A kirekesztettségben élő „mélyszegény" családok általában bizalmatlanok a közintézményekkel és így az óvodával szemben is. A kapcsolat javítása és a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek korai beóvodázása érdekében azonban többnyire ott sem történik semmi, ahol nincs férőhelyprobléma. A közoktatási törvény erre vonatkozó rendelkezése ellenére a fenntartók és intézmények többsége nem tekinti feladatának, hogy hároméves korban azoknak a mélyszegénységben élő családoknak a gyermekeit is „becsalogassa" az óvodába, amelyek a pénzhiány, a bizalmatlanság vagy a fásult beletörődés miatt ezt maguktól nem erőltetik.

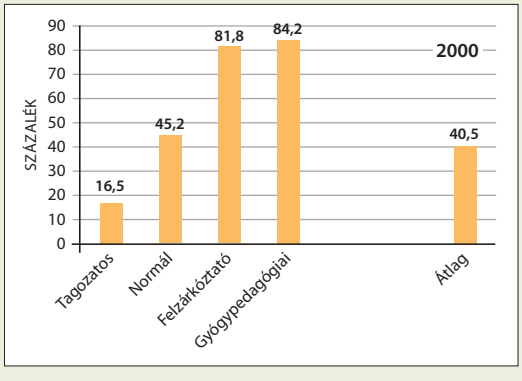
3. *Szelekció az általános iskola első osztályában.* Az általános iskola első osztályába történő beiskolázás során érvényesülő intézményes szelekció jelentősen növeli az esélyét annak, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók korábbi években felhalmozódott hátrányai az általános iskolában tovább növekedjenek. Az elégtelen óvodáztatás is jelentős szerepet játszik abban, hogy az iskolaérettségi vizsgálatok eredményeként a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket az átlagot messze meghaladó arányban irányítják gyógypedagógiai tagozatokra vagy az úgynevezett kis létszámú felzárkóztató osztályokba. Egy 2000. évi kutatás szerint a gyógypedagógiai tagozaton tanuló hatodikos roma tanulók 36,8 százaléka egyáltalán nem járt óvodába, míg ugyanez az arány a normál osztályokba járó hatodikos roma tanulók estében csak 4,9 százalék volt (HAVAS–KEMÉNY–LISKÓ, 2002). Kiugróan magas a gyógypedagógiai beiskolázás aránya a roma tanulók és még magasabb az állami gondozottak körében (lásd a keretes írást).

A beiskolázás során érvényesülő intézményes szelekció jelentősen növeli az esélyét annak, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók hátrányai az általános iskolában tovább növekedjenek.

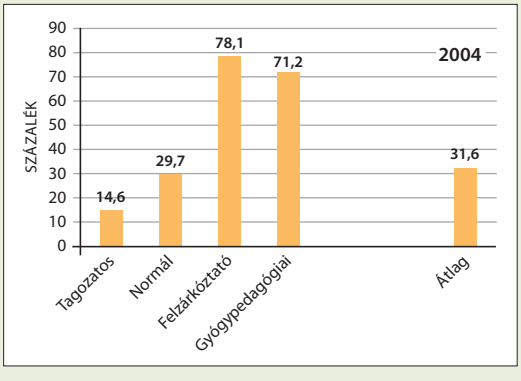
Azoknak a gyermekeknek, akiket elsőben gyógypedagógiai osztályokba iskoláznak be, minimális esélyük van arra, hogy később normál osztályokba helyezzék át őket, ha pedig a gyógypedagógiai osztályokban maradnak, a további iskoláztatási esélyeik végzetesen beszűkülnek. A gyógypedagógiai tagozaton a 8. osztályt befejezettek közül 2004-ben például 16,8 százalék egyáltalán nem tanult tovább, 47,4 százalék pedig a lényegében zsákutcát jelentő speciális szakiskolákba került (HAVAS, 2004). A *sajátos nevelési igényűvé* minősítés magas arányaiban jelentős szerepet játszanak a fenntartói és intézményi finanszírozási érdekek is. A csökkenő gyermeklétszám és az emelt összegű támogatás az intézményfenntartó önkormányzatokat arra készteti, hogy vállalják a sajátos nevelési igényűek ellátását, mert az így megszerzett forrásokkal finanszírozni tudják intézményeik működését.

A ROMÁK ÉS AZ ÁLLAMI GONDOZOTTAK FELÜLREPREZENTÁLTSÁGA A GYÓGYPEDAGÓGIAI KÉPZÉSBEN

A roma tanulók eloszlása a különböző osztálytípusok között szélsőségesen egyenlőtlen (HAVAS–KEMÉNY–LISKÓ, 2000; HAVAS–LISKÓ, 2004). Arányuk az átlagosnál magasabb színvonalú pedagógiai szolgáltatást nyújtó tagozatos osztályokban rendkívül alacsony, a csökkentett követelményekkel működő felzárkóztató és gyógypedagógiai osztályokban viszont kiugróan magas.



[FORRÁS] HAVAS–KEMÉNY–LISKÓ (2000), 198 iskola adatai alapján.

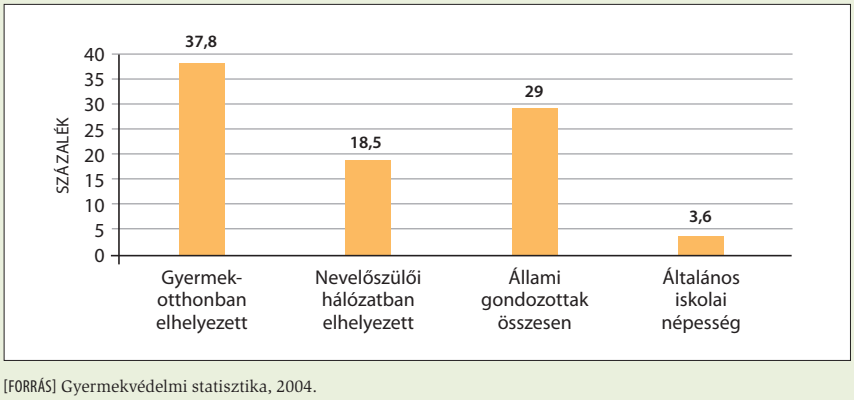


[FORRÁS] HAVAS–LISKÓ (2004), 553 iskola adatai alapján.

[5.1. ÁBRA]
A roma tanulók aránya a különböző osztálytípusokban, 2000, 2004

2004-ben a teljes általános iskolás népességnek 3,6 százaléka tanult gyógypedagógiai osztályokban. Nincs pontos adat arról, hogy ugyanez az arány mekkora volt a roma általános iskolások körében, de a kutatási eredmények (HAVAS–KEMÉNY–LISKÓ, 2000; HAVAS–LISKÓ, 2004) és Kemény István és Janky Béla 2003. évi országos reprezentatív vizsgálata (JANKY–KEMÉNY–LENGYEL, 2004) adataira épülő óvatos becslések szerint is legalább 15 százalékra tehető. A 2004. évi gyermekvédelmi statisztika adatai szerint az állami gondozottak körében az elkülönített gyógypedagógiai oktatásban részesülő általános iskolások aránya ennek is csaknem a duplája, a gyermekotthonban elhelyezettek körében pedig két és félszerese volt.

[5.2. ÁBRA]
A gyógypedagógiai oktatásban részesülők aránya az állami gondozottak körében, 2004



[FORRÁS] Gyermekvédelmi statisztika, 2004.

A közoktatási intézmények többsége képtelen megfelelni a különleges gondozással szembeni szakmai követelményeknek. A közoktatási normatívák nem a szolgáltatások meglétéhez és minőségéhez, hanem a gyermekek/tanulók igényjogosultságának megállapításához kötődnek.

A közoktatási intézmények többsége képtelen megfelelni a különleges gondozást igénylő gyermekek által támasztott pedagógiai és oktatásszakmai követelményeknek. Magyarországon a közoktatási normatívák nem a szolgáltatások meglétéhez és minőségéhez, hanem a gyermekek/tanulók igényjogosultságának megállapításához kötődnek. Ennek megfelelően a normatívák felhasználásának ellenőrzése elsősorban pénzügyi és elszámolási szempontok alapján történik, az előírt minimumfeltételek vizsgálatánál alaposabb szakmai hatékonyságvizsgálatok nincsenek. Ezért a magyarországi gyakorlatban a fogyatékosság vagy a sajátos nevelési igény megállapítását gyakran nem fejlesztés követi, hanem az így diagnosztizált gyermekek az átlagosnál lényegesen roszszabb körülmények közé kerülnek, és lényegesen gyengébb minőségű oktatásban részesülnek. Különösen igaz ez a normál általános iskolákban működő eltérő tantervű tagozatokra.

Hiába jár a *sajátos nevelési igényű* tanulók után két és félszer magasabb összegű normatíva, ha az esetek túlnyomó többségében beolvad az iskola költségvetésébe, és vagy egyáltalán nem az érintett gyermekekre fordítják, vagy kizárólag az elkülönítés többletköltségeinek (lényegesen kisebb létszámú osztályok) a fedezését szolgálja.

Egy 2004. évi kutatás adatai szerint a gyógypedagógiai tagozatot is működtető általános iskolák 93,4 százalékában az ott tanuló gyermekek után igényelt emelt összegű normatíva beolvadt az iskola költségvetésébe, és nem az érintett tanulók oktatási körülményeinek a javítására fordították (HAVAS, 2004). A gyógypedagógiai tagozat gyakran szakképzett gyógypedagógus nélkül működik, és/vagy nyolc osztály tanul együtt, holott az érvényes jogszabály szerint legfeljebb három évfolyamot lehet összevonni. 2004-ben a gyógypedagógiai tagozatot működtető általános iskolák 30,4 százalékában a tantestület egyetlen tagja sem rendelkezett gyógypedagógus végzettséggel, és az érintett iskolák 27,2 százalékában a jogszabályban megengedettnél (három osztály) több osztályt tanítottak összevontan (HAVAS, 2004).

Nem sokkal jobbak azoknak a gyermekeknek az iskoláztatási esélyei, akik elsőben a kis létszámú felzárkóztató osztályokba kerülnek. A kutatási eredmények szerint az ilyen osztályok csökkentett tantervi követelményekkel dolgoznak, növelik a gyermekek lemaradását, s mire átkerülnek a normál osztályokba, képtelenek lépést tartani a kezdettől oda járó tanulókkal (GIRÁN-KARDOS, 1998; HAVAS-KEMÉNY-LISKÓ, 2002; HAVAS-LISKÓ, 2006).

Az integrációt szorgalmazó oktatáspolitika hatására és a finanszírozási gyakorlat változása miatt az elkülönített felzárkóztató és gyógypedagógiai osztályok, valamint az érintett tanulók száma egyaránt csökkent. A változások tapasztalatai egyértelművé tették, hogy a korábbi elkülönítő gyakorlat az esetek jelentős részében indokolatlan volt, és kizárólag a hátrányok halmozódásához járult hozzá. A pozitív tendencia ellenére még ma is jelentős azoknak a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóknak a száma, akik az elkülönítő oktatásszervezés kiszolgáltatott áldozataivá válnak. Ugyanakkor a már első osztály-

tól induló, magasabb szintű pedagógiai szolgáltatást nyújtó, a későbbi sikeres iskolai pályafutás esélyét jelentősen növelő tagozatos (emelt szintű, két tannyelvű) osztályokba a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek csak ritka kivételként, minimális arányban kerülnek be.

Az első osztályosok szelekcióját jelentősen erősíti, hogy a magasabb társadalmi státusú szülők gyermekeiket nem a lakóhelyükön működő, illetve nem a körzeti iskolába íratják be.

Az első osztályba lépéskor érvényesülő szelekciót igen jelentős mértékben erősíti, hogy a magasabb társadalmi státusú szülők gyermekeiket nem a lakóhelyükön működő, illetve nagyobb városokban nem a körzeti iskolába íratják be. (Lásd a *Körzeten kívüli iskolába járás* című keretes írást.)

Így az egyes oktatási intézmények tanulóinak társadalmi összetétele között a településre vagy városi körzetre jellemző arányoknál sokkal szélsőségesebb különbségek mutatkoznak már az első osztályokban is. Ennek következményeként az iskolakezdés pillanatától szélsőségesen differenciálódik az egyes intézmények oktatási színvonala is. 2007 nyarán az egyik megyeszékhelyen bezárták a város szegénytelepén évtizedeken át működő gettóiskolát. A tanulókat egyesével, kettesével, hármasával a város magas presztízsű iskoláinak párhuzamos osztályaiba irányították. A gettóiskolából érkező felső tagozatos diákok tudásszintje több évvel maradt el a befogadó osztályok átlagától.

4. *Szelekció az általános iskolában.* A további osztályfokokon a szelekció tovább erősödik. A magasabb évfolyamokon újabb emelt szintű (tagozatos, két tannyelvű stb.) osztályok szerveződnek. A bekerülést és kimaradást ugyanazok a szelekciós mechanizmusok határozzák meg, mint első osztályban. Sok iskola ötödik osztályban az osztályhatárokat átlépve, az évfolyam legjobbjaiból emelt szintű tanulócsoportokat alakít ki, ami azzal a következménnyel jár, hogy az oktatás az intézményen belül kettéválik magas szintű, továbbtanulásra felkészítő, illetve szinten tartó, „felzárkóztató” képzésre, megint csak a társadalmi szelekció logikáját követve. A negyedik és hatodik osztály után a magasabb társadalmi státusú családok gyermekei közül sokan átiratkoznak a nyolc- vagy hatosztályos gimnáziumi képzésbe. Ez a folyamat is sokkal erőteljesebben érinti azokat az általános iskolákat, amelyekben magas a hátrányos helyzetű tanulók aránya, és többnyire ezzel összefüggésben az oktatás színvonala az átlagosnál alacsonyabb.

Gyakran ötödik osztályban az évfolyam legjobbjaiból emelt szintű tanulócsoportokat alakítanak ki, ezáltal az oktatás az intézményen belül kettéválik magas szintű, továbbtanulásra felkészítő, illetve szinten tartó, „felzárkóztató” képzésre.

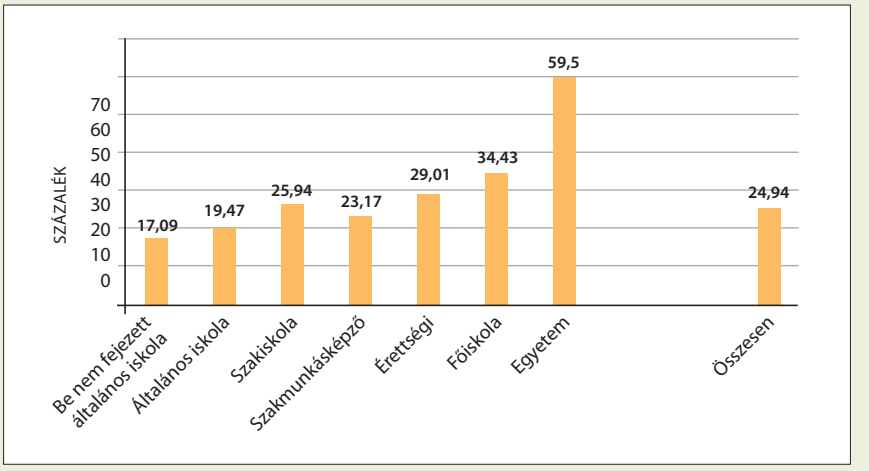
Ezzel párhuzamosan az egyes évfolyamokon felfelé haladva, a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók és különösen a romák aránya elsősorban az évismétlések és lemorzsolódások miatt csökken. A túlkorosak körében magas a magántanulóvá nyilvánítási arány, mert az iskola így próbál megszabadulni a velük kapcsolatos problémáktól. (Lásd *A magántanulókról* című keretes írást.)

A lemaradók egy tekintélyes része el sem végzi az általános iskolát, a többiek pedig csak 16-17 éves korukra, ami a sikeres középfokú továbbtanulás esélyeit már önmagában is jelentősen csökkenti. Ráadásul az általános iskolát késve befejezők között a legnagyobb a súlyos készség- és kompetenciahiány, valamint a funkcionális analfabéták magas arányának valószínűsége.

KÖRZETEN KÍVÜLI ISKOLÁBA JÁRÁS

A 2006. évi országos kompetenciamérés adatai alapján 2006-ban csaknem minden harmadik nyolcadikos tanuló (31,46 százalék) nem a körzeti iskolába járt.* Nagyobb városokban különösen könnyű a körzeti iskolán kívüli iskolát választani, hiszen a településen belül is sok iskola van, de valamennyi választási lehetőség minden olyan településen adódik, ahol több általános iskola működik. Az egyiskolás településeken — a települések 75 százalékban — azonban az, ha körzeten kívüli iskolába jár a tanuló, egyúttal azt is jelenti, hogy más település iskolájában tanul. Az adatok tanúsága szerint ezekről a településekről is igen jelentős mértékű az eljárás, és minél kisebb a település, az eljárók aránya annál magasabb. A 2-5 ezer lélekszámú falvakból az ott élő nyolcadik évfolyamosok 19,85 százaléka, az 1-2 ezer lélekszámúakból a 20,57 százaléka, az ezer fő alattiakból a 24,94 százaléka nem a körzeti iskolába jár. (Természetesen vannak olyanok is, akik csak azért járnak más településre iskolába, mert helyben vagy egyáltalán nincs iskola, vagy csak alsó tagozat működik, de ők a körzeti iskolába járnak, így létszámuk nem befolyásolja a fenti arányokat.) Az adatok azt is egyértelművé teszik, hogy a körzeten kívüli iskolába járásnak annál nagyobb a valószínűsége, minél magasabb az anya iskolai végzettsége, vagyis az eljárás jelentős mértékben erősíti az iskolák közötti társadalmi szelekciót. Ez minden településtípusra igaz. Az *5.3. ábrán* példaként az ezer fő alatti falvakra jellemző arányokat mutatjuk be az anya iskolai végzettsége szerinti bontásban.

[5.3. ÁBRA]
A nem körzeti iskolába járó tanulók aránya az anya iskolai végzettsége szerint, lakóhely: ezer fő alatti falu (százalék)



[FORRÁS] A 2006. évi Országos Kompetenciamérés adatai alapján.

*Kertesi Gábor számításai.

A középiskolai továbbtanulási arányok robbanásszerű változása csak nagyon kevéssé érintette a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat, különösen a romákat.

5. Középfokú továbbtanulás. A középiskolai továbbtanulási arányoknak az elmúlt időszakban bekövetkezett robbanásszerű változása csak nagyon csekély mértékben érintette a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat és különösen a romákat. Körükben az érettségit adó középiskolába jelentkezők aránya csak nagyon lassan emelkedik. Miközben ma már egy-egy nyolcadik osztályos évfolyam 80 százaléka tanul tovább érettségit biztosító középiskolákban, addig a romák körében ez az arány alig haladja meg a 20 százalékot (HAVAS–LISKÓ, 2006).

A MAGÁNTANULÓKRÓL

A közoktatási törvény 7. §-a kimondja: „A tankötelezettség — a szülő választása alapján — iskolába járással vagy magántanulóként teljesíthető.” A 69. § (3) és (4) pedig ehhez hozzáteszi: „A magántanulót az iskola valamennyi kötelező tanórai foglalkozása alól fel kell menteni”, illetve: „Az, akit felmentettek a kötelező tanórai foglalkozásokon való részvétel alól, az igazgató által meghatározott időben, és a nevelőtestület által meghatározott módon, ad számot tudásáról.” Ennek megfelelően a magántanulói státus elvileg csak kivételes esetekben (kiemelkedő képességű és/vagy valamilyen speciális területen — művészetek, sport stb. — különlegesen tehetséges tanulók, súlyos testi fogyatékkal élők, rendszeres kezelésre szoruló krónikus betegek stb.) biztosíthat alternatív megoldást. Sok iskolában azonban elsősorban a saját osztályukban túlkoros, nehezen kezelhető, halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat sorolják át magántanulónak. Az eljárást formálisan mindig a szülőnek kell kezdeményeznie, de sok esetben ezt az iskola informális nyomásgyakorlása kényszeríti ki, mert ily módon akarnak megszabadulni a különösen problémás gyermekektől.

Ezekben az esetekben a magántanulói státus engedélyezése lényegében azt jelenti, hogy az érintett gyermekek további oktatásáról az iskola lemond, és az év végi osztályozó vizsgákat puszta formalitásnak tekinti. 2004-ben szigorították a szabályozást, és a hátrányos helyzetű tanulók esetében a magántanulói státus engedélyezését a gyermekjóléti szolgálat véleményétől tették függővé. Ennek ellenére a statisztikailag nyilvántartott magántanulók aránya nem csökkent, sőt az utolsó két tanévben még valamelyest növekedett is. 2001-től 2005-ig a magántanulók aránya az általános iskolások körében 0,61–0,63 százalék közötti sávban maradt. 2006-ban viszont 0,64, majd 2007-ben 0,69 százalékra emelkedett (Oktatási statisztika, 2001–2007).

Önmagában még ez a némileg megnövekedett érték sem tekinthető magasnak, de ha figyelembe vesszük, hogy a magántanulók túlnyomó többségét a halmozottan hátrányos helyzetű és ezen belül is elsősorban a roma gyermekek alkotják, akkor az ő körükben lényegesen magasabb arányokat kell feltételeznünk. A 2000-ben megvizsgált 198 iskolában a cigány tanulók 3 százaléka, a nem cigány tanulók 0,4 százaléka volt felmentve a rendszeres iskolába járás alól, vagyis a cigány tanulókat a felmentés nyolcszor nagyobb gyakorisággal érintette (HAVAS–KEMÉNY–LISKÓ, 2002).

Az utóbbi időben egyre több jele van annak is, hogy egyes iskolákban a nehezen kezelhető és/vagy túlkoros halmozottan hátrányos helyzetű tanulók egy része informális magántanulói státusba kerül, és nem kell folyamatosan részt vennie a tanórákon. Ennek szélsőséges példája volt a közelmúltban nagy port felvert kerepesi eset, ahol néhány tanulónak csak heti két alkalommal kellett megjelennie az iskolában, noha hivatalosan nem voltak magántanulói státusban.

A szakképzetlen, alacsony iskolázottságú szülők, akik kevésbé képesek felmérni és átlátni a gazdaság és az oktatási rendszer radikális átalakulásának a következményeit, hajlamosak még ma is a Kádár-rendszerben kialakult tradíciók folytatásaként kezelni a szakiskolai képzést. Akkor a szakmunkásképzés valóban úgy teremtett mobilitási lehetőséget a szakképzetlen családok gyermekei számára, hogy három év múltán, a szakmunkás-bizonyítvány birtokában garantáltan munkába tudtak állni. Az érintett szülők jelentékeny része ma is ilyen illúziókat táplál a szakképzéssel kapcsolatban, és nem érzékeli a rendszerváltás után bekövetkezett gyökeres fordulatot.

Többnyire a leginkább érdekelt általános iskolák is hozzájárulnak ahhoz, hogy ezek az illúziók tovább éljenek. Nem tájékoztatják megfelelően a szülőket a döntés várható következményeiről, sőt az is előfordul, hogy a pedagógusok is osztják a szülők illúzióit. Az általános iskolákon elsősorban azt kérik számon, hogy minden nyolcadikos diák beadja valahova a jelentkezését, hogy senki se fejezze be ezen a ponton az iskolai pályafutását. Ezt a gyengébb tanulmányi eredményű és/vagy túlkoros, halmozottan hátrányos helyzetű tanulók esetében csak azokban a közeli szakiskolákban tartják megoldhatónak, amelyekkel éppen ennek érdekében szoros kapcsolatot építettek ki. Ennek következtében kialakult a gyenge színvonalú szakiskoláknak a köre, amelyek a súlyos tudásbeli hiányosságokkal, az alapvető kompetenciák hiányával küszködő, funkcionális analfabéta tanulókat is hajlandók fogadni, és így felszívják a nyolcadik osztályt sikeresen befejező halmozottan hátrányos helyzetű tanulók jelentős részét. Mindez együtt jár a követelmények és a képzési színvonal minimálisra csökkentésével, az ezekben az intézményekben megszerezhető végbizonyítvány végzetes leértékelődésével, a későbbi munkaerő-piaci esélyek már-már kilátástalan beszűkülésével. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók körében rendkívül magasak a középfokú lemorzsolódási arányok. A középfokú képzésbe bekerülő roma tanulók fele az első két tanévben kimarad (LISKÓ, 2002), így mindent egybevetve, a romák körében egy-egy évfolyamnak legfeljebb a 4-5 százaléka jut el a sokszor kétséges minőségű érettségiig.[1]

■ MEGOLDÁSI JAVASLATOK

A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek hároméves koruktól rendszeresen, napi időkorlátozás nélkül járhassanak óvodába.

1. Meg kell teremteni valamennyi szükséges feltételét annak, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek hároméves koruktól rendszeresen, napi időkorlátozás nélkül járhassanak óvodába. Ehhez

- további férőhelyeket kell biztosítani azokon a településeken, településrészeken, ahol férőhelyhiány van, illetve

[1] A hátrányos helyzetű gyerekek középfokú szakképzési, lemorzsolódási problémáját a 4. fejezet mutatja be.

- óvodát kell létesíteni azokon az óvoda nélküli településeken, ahol a gyermekek létszáma ezt indokolja;
- teljes körűen nyilván kell tartani az óvodáskorú gyermekeket;
- további szereplők — védőnő, gyermekjóléti szolgálat stb. — bevonásával javítani kell az óvoda és az érintett családok közötti kapcsolatot;
- beszoktatási programokat kell működtetni az érintett szülők bekapcsolásával;
- biztosítani kell a korai fejlesztés és a fejlesztő felkészítés feltételeit;
- az óvodai program kialakítása során figyelembe kell venni a gyermekekre vonatkozó vizsgálati eredményeket, lényeges információkat;
- a szükséges jogszabály-módosításokat végre kell hajtani.

Az általános iskolába való belépéskor érvényesülő szociális és etnikai szelekciót erőteljesen csökkenteni kell.

2. Az általános iskolába való belépéskor érvényesülő szociális és etnikai szelekciót erőteljesen csökkenteni kell. Ennek egyik elengedhetetlen feltétele, hogy ne lehessen megalapozatlanul gyógypedagógiai tagozatra, iskolába irányítani a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek számottevő részét.[2] Meg kell szüntetni a diagnózison alapuló normatív finanszírozást, amely az iskolákat érdekeltté teszi abban, hogy minél több gyermeket minősítsenek sajátos nevelési igényűnek (SNI), és be kell vezetni a szolgáltatásalapú finanszírozást. A sajátos nevelési igényű gyermekek integrált oktatásának bevezetésével felmenő rendszerben meg kell szüntetni a normál általános iskolákban működő eltérő tantervű tagozatokat, mert ezek elsősorban az etnikai és szociális szegregáció céljait szolgálják. Addig is biztosítani kell a rendszeres törvényességi felügyeletet, mert az eltérő tantervű tagozatok egy része a legalapvetőbb jogszabályi előírásokat sem teljesíti. Meg kell szüntetni azt a gyakorlatot, amely az elsős tanulók párhuzamos osztályok közötti elosztását szociális és etnikai szelekció céljára használja fel. Nem engedhető meg, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya az induló párhuzamos osztályokban jelentősen eltérjen egymástól.

A többiskolás településeken és azokban a nagyobb iskolákban, ahol több párhuzamos osztály működik, fokozatosan csökkenteni kell az iskolai szegregáció minden formáját.

3. A többiskolás településeken és azokban a nagyobb iskolákban, ahol több párhuzamos osztály működik, fokozatosan csökkenteni kell az iskolai szegregáció minden formáját. Ehhez megfelelő törvényi keretet biztosít a módosított közoktatási törvény iskolai körzethatárok megállapítását szabályozó 66. §-a és az általános iskolai felvételiztetés teljes tilalma. Folyamatosan figyelemmel kell kísérni, valamint elemezni kell a tapasztalatokat, hogy a szükséges finomításokat ezek alapján lehessen végrehajtani. Rendszeres monitorozással kell ellenőrizni, hogy a befogadó iskolákban ne rideg integráció valósuljon meg, ne sérüljön az egyenlő bánásmód elve, és az iskolák közötti szegregáció csökkenése ne járjon együtt az iskolán belüli szegregáció erősödésével.

A deszegregáció esélyeit jelentős mértékben befolyásolhatja, hogy a településen vannak-e, és ha igen, milyen arányban, nem önkormányzati intézmények.

[2] Ez része a sajátos nevelési igényű (SNI) gyermekekkel kapcsolatos probléma megoldásának, a kérdéssel a 6. fejezet foglalkozik.

Néhány nagyobb településen a középosztály gyermekei már ma is elsősorban a nem önkormányzati iskolákba járnak, és belátható időn belül számos további településen is előállhat ez a helyzet. Az integrációs oktatáspolitika kudarcához vezethet, ha a nem önkormányzati iskolák elsősorban a középosztály, az önkormányzati iskolák pedig a szegényebb társadalmi csoportok iskoláivá válnak. Ezért egységes szabályozással és követelményrendszerrel biztosítani kell, hogy a közpénzekkel támogatott, önkormányzati feladatokat átvállaló nem önkormányzati iskolák is arányos részt vállaljanak a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók megfelelő színvonalú oktatásának feladataiból.

Csökkenteni kell az iskolai elvándorlás mértékét!

4. Csökkenteni kell az iskolai elvándorlás mértékét! A szegregáció mértékében még azokon a településeken is szerepet játszik a magasabb társadalmi státusú családok gyermekeinek iskolai elvándorlása, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek többséget alkotnak. Az elvándorlás csökkentése érdekében következetesen érvényesíteni kell azt az elvet, hogy az *eljárás többletköltségeit* a családnak kell viselnie, és ahhoz semmilyen formában nem járulhat hozzá az állam. Bejárónormatívát, iskolabusz-támogatást csak a körzeti iskolába járó tanuló után lehessen igényelni.

Komplex programokra van szükség.

5. A gettó- és a gettósodó térségekben komplex programokra van szükség.[3] A gettó- és gettósodó térségek, települések esetében előnyben kell részesíteni azokat a komplex programokat, amelyek egyszerre több területen — foglalkoztatás, lakhatás, oktatás, szociális ellátás, egészségügy stb. — próbálnak fejlesztéseket megvalósítani, mert az oktatás feltételeinek a javítása önmagában óhatatlanul csak korlátozott eredménnyel járhat. Ezekhez a programokhoz pályáztatás nélkül kell elkülönített forrásokat biztosítani, mert a pályázati rendszerben a leghátrányosabb helyzetű települések eleve esélytelenek. Meg kell valósítani a szükséges infrastrukturális fejlesztéseket, beruházásokat, jelentősen javítani kell a tárgyi feltételeket, az eszközellátottságot.

Differenciált bérösztönzéssel kell elismerni a többletteljesítményt.

6. A pedagógus-kontraszelekció csökkentése érdekében úgy kell átalakítani a pedagógusok bérezését, hogy differenciált bérösztönzéssel el lehessen ismerni azt a többletteljesítményt, amely a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók eredményes oktatásához elengedhetetlenül szükséges. A tanulók érdekeit figyelmen kívül hagyó önkényes önkormányzati, társulási döntések elkerülése érdekében egyértelmű, számszerű kritériumokat is tartalmazó szabályozást kell kidolgozni arra nézve, hogy a kisiskolák és az alsó tagozatos tagiskolák milyen feltételekkel maradhatnak meg, illetve milyen feltételekkel zárhatók be. A településszerkezethez és a társulás intézményei közötti távolsághoz igazodó létszámhatárok mellett az infrastrukturális paramétereket is meg kell határozni.

[3] Hasonló javaslat a foglalkoztatáspolitikai eszközökről szóló 11. fejezetben is megfogalmazódott.

A pedagógusképzésben és -továbbképzésben kiemelten kell kezelni az oktatási esélyegyenlőség szempontjait.

7. A pedagógusképzésben és -továbbképzésben kiemelten kell kezelni az oktatási esélyegyenlőség szempontjait, és biztosítani kell az ehhez szükséges pedagógiai kompetenciák megszerzését. Biztosítani kell, hogy a gyakorlóiskolákban a jelenleginél magasabb számban legyenek halmozottan hátrányos helyzetű tanulók, és a pedagógusjelöltek a szakmai gyakorlat keretében garantáltan eljussanak olyan iskolákba, ahol megismerhetik a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók oktatása során alkalmazott megfelelő módszereket. A pedagógusképzésben legalább egy félévet kell szentelni a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók oktatásával kapcsolatos speciális pedagógiai problémák és az ennek ellensúlyozására alkalmas pedagógiai módszerek, eljárások megismerésére. A pedagógus-továbbképzési rendszer keretében minden aktív pedagógus számára kötelezővé kell tenni legalább egy olyan képzési modul elvégzését, amely felkészít a heterogén társadalmi összetételű osztályokban folyó pedagógiai munkára, és ahol megszerezheti az ehhez szükséges pedagógiai kompetenciákat.

Jelentősen javítani kell a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók középfokú továbbtanulási arányait. A civil tanodák minőségbiztosítását, szakembereinek képzési rendszerét standardizálni kell.

8. Jelentősen javítani kell a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók középfokú továbbtanulási arányait! A középfokú továbbtanulási arányok javítása érdekében az általános iskolák volt tanulóinak a továbbtanulási arányaira, illetve a középfokú iskolai pályafutásukra vonatkozó adatoknak be kell épülniük a tervezett egységes mérési-értékelési rendszerbe, illetve az általános iskolák önértékelésébe. Hosszabb távon jutalmazni lehetne azokat az iskolákat, amelyekből a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók kiemelkedő arányban kerülnek érettségit adó képzésbe, és ott hasonló arányban le is érettségiznek. Biztosítani kell a civil tanodák továbbtanulási esélyt növelő programjainak a fejlesztését, módszertani megerősítését, elterjesztését és a folyamatos, kiszámítható, tervezhető működés finanszírozási feltételeit. Standardizálási eljárás keretében ki kell dolgozni a tanodák minőségbiztosítási és az ott dolgozó pedagógusok, egyéb szakemberek képzési rendszerét. A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskoláztatási támogatását szolgáló ösztöndíjas programokat megerősítve kell fenntartani, és hosszabb távra kiszámíthatóvá kell tenni. Garantálni kell, hogy ha a halmozottan hátrányos helyzetű tanuló érettségit adó középiskolában tanul tovább, akkor alanyi jogon részesüljön ösztöndíjban.

Jelentősen csökkenteni kell a középfokú lemorzsolódást!

9. Jelentősen csökkenteni kell a középfokú lemorzsolódást! A középfokú lemorzsolódás csökkentése érdekében a kötelező oktatásstatisztikai adatszolgáltatás keretében gyűjteni kell a lemorzsolódásra vonatkozó adatokat. Az általános iskoláknak rendszeres visszajelzést kell kapniuk volt tanulóik további középfokú iskolai pályafutásáról, esetleges lemorzsolódásáról. Az egységes mérési-értékelési rendszerhez kapcsolva be kell vezetni az átlagosnál nagyobb lemorzsolódási arányt produkáló középfokú intézmények kötelező minőségfejlesztését. Ösztönözni kell a *második esély* típusú kezdeményezések, intézmények létrehozását, számának növelését. Egységes szabályozást kell létrehozni arra nézve, hogy ezek finanszírozásához milyen feltételekkel és milyen mértékben köteles hozzájárulni az állam.

Következetesen érvényesíteni kell az esélyegyenlőség-alapú támogatáspolitikát.

10. Következetesen érvényesíteni kell az esélyegyenlőség-alapú támogatáspolitikát. Az esélyegyenlőség-alapú és ellenőrzött támogatáspolitika megteremtése érdekében biztosítani kell a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókra vonatkozó statisztikai adatgyűjtés megbízhatóságának feltételeit. A jelenlegi közoktatás-statisztikai adatgyűjtést alkalmassá kell tenni a közoktatásban zajló folyamatok törvényességének és a szegregációs/szelekciós trendeknek a nyomon követésére. A közoktatási ráfordítások hatékonyságának biztosítása érdekében meg kell teremteni annak feltételeit, hogy a finanszírozási és mérési-értékelési információk a fenntartók számára is összekapcsolható módon álljanak rendelkezésre. A kormányzatnak egyértelművé kell tennie, hogy határozottan fellép a szegregáló oktatásszervezési gyakorlatokkal szemben, és kiegészítő normatívával olyan fenntartók intézményeit támogatja csak, amelyek érvényt szereznek a közoktatási törvény előírásainak, és e kiegészítő támogatásokat az esélyegyenlőség elve alapján hasznosítják. A közoktatási esélyegyenlőségi tervek kötelező elkészítése fontos előrelépés lehet az iskolai szegregáció elleni küzdelemben, ha egységes szempontok figyelembevételével készülnek. A fenntartónak gondoskodnia kell arról, hogy az általa fenntartott intézményekben az esélyegyenlőségi fejlesztési tervek érvényre jussanak, az intézmények pedagógiai programjába adaptálódjanak, a nevelési és horizontális szempontoknak megfelelően beépüljenek.

Hivatkozások

GIRÁN JÁNOS–KARDOS LAJOS (2000): Iskolapélda. Egy Hajdúhadházon elkezdett kutatás tapasztalatainak összegzése. *Polgárjogi Füzetek,* I. évf. 1. sz. Kiadja a Roma Polgárjogi Alapítvány, Budapest.

HAVAS GÁBOR (2004): *A normál általános iskolák eltérő tantervű tagozatainak vizsgálata*. Kézirat.

HAVAS GÁBOR (2005): *Adatfelvétel 27 város óvodáztatási helyzetéről*. Országos Oktatási Integrációs Hálózat.

HAVAS GÁBOR–KEMÉNY ISTVÁN–LISKÓ ILONA (2002): *Cigány gyermekek az általános iskolában*. Oktatáskutató Intézet–Új Mandátum Kiadó, Budapest.

HAVAS GÁBOR–LISKÓ ILONA (2006): *Óvodától a szakmáig*. Oktatáskutató Intézet–Új Mandátum Kiadó, Budapest.

KEMÉNY ISTVÁN–JANKY BÉLA–LENGYEL GABRIELLA (2004): *A magyarországi cigányság, 1971–2003*. Gondolat–MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest.

KERTESI GÁBOR–KÉZDI GÁBOR (1998): *A cigány népesség Magyarországon.* Dokumentáció és adattár. Socio-typo, Budapest.

KERTESI GÁBOR–KÉZDI GÁBOR (2005): Általános iskolai szegregáció. Okok és következmények. Megjelent: KERTESI GÁBOR: *A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az iskolában*. Osiris Kiadó, Budapest.

LISKÓ ILONA (2002): *Cigány tanulók a középfokú iskolákban*. Kutatás Közben sorozat, 234. sz. Oktatáskutató Intézet, Budapest.

TORNAI ISTVÁN (2005): *Külső-Ferencváros szociális városrehabilitációs program első szakasz 2006–2008*. A Dzsumbuj szociális rehabilitációjának szakmai programja, Budapest.

ZOLNAY JÁNOS (2007): *Kirekesztés, szegregáció, vákuumhelyzet a drávaszögi kistérség iskolakörzeteiben*. Műhelytanulmány, 31. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest.

6 A különleges oktatást, nevelést és rehabilitációs célú fejlesztést igénylő (SNI) gyermekek ellátásának gyakorlata és a szükséges teendők

[Csépe Valéria]

Az SNI gyermekek oktatásának színvonala az egész oktatási rendszert minősíti, megoldatlansága pedig az egész közoktatási rendszert sújtja.

A közoktatási rendszer egészén belül különleges ellátási területnek számít a *sajátos nevelési igényű* (SNI) gyermekek és fiatalok oktatása. Jóllehet az SNI gyermekek oktatása – az adott közoktatási rendszer alaptantervében rögzített tudás és kompetencia megszerzésének biztosítása – speciális szakmai feltételekhez kötött, ezeknek a feltételeknek a megléte és működési színvonala az egész oktatási rendszert minősíti, megoldatlansága pedig az egész közoktatási rendszert sújtja.

A sajátos nevelési igényű gyermekek oktatásának kérdése egyszerre speciális és általános kérdés. Speciális abban az értelemben, hogy a korszerű, komplex eljárásokkal végzett diagnózis alapján kialakított fejlesztő célú oktatás magasan képzett szakemberek közreműködését, minőségi és különleges taneszközök biztosítását, ezek rendszerbe foglalt szabályozását igényli. Általános abban az értelemben, hogy az SNI területén a szükséges és elégséges ellátás csak akkor valósulhat meg, ha az oktatás általános feltételei is megfelelők, tehát a szakmai feltételek elérhetővé teszik az iskolai követelmények teljesítését, személyre szabott a gyermekek oktatása, az *SNI* és az átlagtól más okokból *lefelé eltérő teljesítmény* kategóriái nem csúsznak össze, a feltárásuk, megoldásuk differenciált. Az SNI-kérdések megfelelő kezelése ezért a közoktatási rendszer valamennyi résztvevőjét érinti. *A sajátos nevelési igényű gyermekek oktatásának és nevelésének színvonala, illetve ennek sikerei vagy kudarcai azokat is érintik, akik nem tartoznak a gyermekek e különleges csoportjába.*

Különleges és nem sajátos oktatási, nevelési igényű gyermekekről, illetve a fejlődés másfajta és súlyosabb zavaraiban szenvedő, rehabilitációs célú fejlesztést igénylő gyermekekről van szó. A magyar szóhasználatban az angol SEN *(special educational need)* kifejezés tükörfordításaként az SNI (sajátos nevelési igény) elnevezés honosodott meg, mégpedig úgy, hogy az *education* megfelelője a *nevelés*, a *special* megfelelője pedig a *sajátos* lett a lehetséges megfelelők közül. Az SNI kifejezés használata ugyan előrelépést jelent a „fogyatékos" kifejezés kiterjedt használatához képest, a nemzetközi szakmai gyakorlattól, illetve a statisztikai, finanszírozási szempontok szerint kialakított, az OECD

terminológiájától eltérő hazai gyakorlat mégis változatlanul fenntart egyfajta fogyatékosságszemléletet. Tette ezt explicit módon és hivatalosan az 1993. évi közoktatási törvényben, és teszi ma is rejtőzködve, mégpedig úgy, hogy a *diagnosztikai* kategóriákat sajátos szempontok szerint csoportosítja. Ebből az is következik, hogy az SNI-vel kapcsolatban kialakult hazai szemlélet több területen is gátolja az SNI-kérdések megfelelő kezelését és annak elfogadtatását, hogy az SNI-gyermekeknek nyújtott különleges oktatási szolgáltatás nem az érintettek speciális ügye, hanem az egész közoktatás általános kérdése.

Az SNI gyermekeknek nyújtott különleges oktatási szolgáltatás az egész közoktatás általános kérdése.

■ FOGALMAK ÉS SZAKMAI MODELL

A különleges oktatást, nevelést és rehabilitációs célú fejlesztést igénylő gyermekekre vonatkozó törvényi szabályozás elsőként a maga idejében nagy áttörésnek számító 1993. évi közoktatási törvényben jelent meg. Korszerűnek számított, bár a „fogyatékosság–más fogyatékosság" dichotómia bevezetésével sok évre meghatározta az SNI-kérdésekhez történő általános és nem feltétlenül pozitív viszonyulást. Az első törvényi szabályozás óta eltelt másfél évtizedben a törvény szövege jelentősen finomodott, javult, korszerűsödött, jóllehet bizonyos kérdésekben visszalépett (lásd később a jelenlegi szabályozásról szóló részt). Az ellátási kategóriák, a szükségletek azonosítása, az intézményi specializáció, a szakmai kompetencia széles köre, a finanszírozás szabályozása folyamatosan módosult — részben aszerint, hogy ezekre az érintettek köre, mindenekelőtt pedig az intézményi rendszer és a fenntartók köre miként reagált. Ennek is köszönhető, hogy egy olyan sajátosan hibrid helyzet alakult ki, amely a legjobb szándék mellett sem tud az OECD-országokban előírt színvonalon működni. Ennek okai igen összetettek, ezért a működési anomáliák feltárása olyan komplex megközelítést igényel, amely nem lehet független a közoktatás jelenlegi rendszerének és helyzetének átfogó elemzésétől. *Az SNI első körben és alapvetően szakmai kérdés*, így csak ennek tisztázását követően lehet az ellátás formáit, szakember- és eszközigényét és szükséges intézményi rendszerét megfelelően definiálni, illetve az értelmes és fenntartható finanszírozást szem előtt tartó fejlesztését megalapozni. Csak ennek elemzésére alapozva lehetséges egy olyan transzparens ellátási rendszer fokozatos kialakítása, amely ötvözi a gyakorlat decentralizált működésének folyamatos javítását, fejlesztését, a szükséges információs rendszerek kialakítását, illetve a szakmai feladatteljesítés és finanszírozás ellenőrzésének centralizációját.

Az OECD-országok SNI-ellátásában kétféle, szakmai szempontból azonos gyökerű modell működik: 1. a részletes szükségletprofilra, valamint 2. a diagnosztikai kategóriákra épülő rendszer.

Az OECD-országokban az SNI ellátásában általában kétféle, szakmai szempontból mégis azonos gyökerű modell működik:

1. a részletes szükségletprofilra épülő, fejlesztési területeket megjelölő, eredményértékelő, -követő rendszer;
2. a diagnosztikai kategóriákra épülő, az ellátási protokollt és finanszírozást a diagnosztikához rendelő rendszer.

Az előbbi — jelentős költségigénye miatt — általában a legfejlettebb, magas jövedelmű országokban működik (például Finnország). Ez a rendszer mindenekelőtt azért drága, mert az SNI komplex állapotfelmérése, az egyénre szabott fejlesztés és az eredmények folyamatos követése és korrekciója számos magasan képzett és specializált szakembert igényel a közoktatásban, továbbá az eszköz- és infrastruktúra-szükséglete is igen magas.

Az SNI megállapításához standardizált komplex diagnosztikai rendszerre van szükség, aminek kategóriáihoz hozzá kell rendelni a fejlesztési eljárásokat rögzítő protokollt.

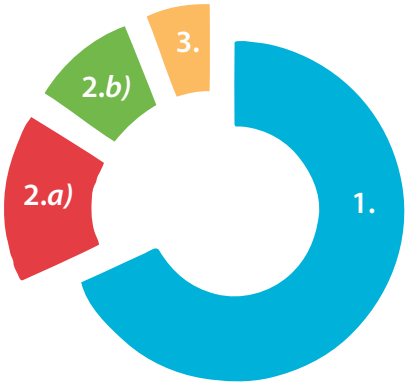
A diagnosztikán alapuló ellátórendszerek működtetésének legfőbb alapfeltétele az, hogy az SNI megállapításához standardizált, komplex diagnosztikai rendszer álljon rendelkezésre, aminek kategóriáihoz hozzá kell rendelni a fejlesztési eljárásokat rögzítő protokollt. A komplex diagnosztikai rendszer szükséges, de nem elégséges feltétele a megfelelő SNI-ellátásnak, hiszen a diagnosztikai kategóriákhoz rendelt fejlesztőeljárásoknak is kifogástalannak kell lenniük szakmai szempontból, a finanszírozási szabályokat pedig a diagnosztikai és fejlesztési protokoll ismeretében lehet kialakítani. Ennek hiányában nem képzelhető el transzparens, működőképes, illetve hosszú távon fenntartható, finanszírozható rendszer. A szükségleten, illetve diagnosztikán alapuló SNI-ellátás a közoktatásban azonos szakmai alapokon nyugszik, nevezetesen: melyek az általános és melyek a különleges — tehát plusz- — oktatási szükségletek az oktatásban részt vevő gyermekek számára.

Adott ország SNI-ellátásának felméréséhez meg kell határozni a kiinduló szakmai modellt, mert csak erre építve adható válasz arra, hogy melyek a különleges oktatási szükségletek, ezeknek mi az ellátási minimuma, milyen az ésszerű finanszírozása. A magyar közoktatásban az SNI jelenleg alkalmazott kategóriáinak ellátásában érintett szakemberek és intézmények köre igen széles. Mivel azonban a feladatrendszerük meghatározásában különböző szempontok érvényesülnek, nem ritkák a feladat-, illetve kompetenciaátfedések.

A következőkben ismertetett *szakmai modell akkor működik, ha az alacsony iskolai teljesítmény az SNI-hez köthető teljesítményeltérésektől jól megkülönböztethető*, hiszen megoldásaiknak is különbözniük kell egymástól a közoktatásban. Az iskolai alulteljesítés (például átlagon aluli olvasási teljesítmények) és az SNI-körbe tartozó diagnosztikai kategóriák (például diszlexia) megkülönböztetése alapvető érdeke az érintetteknek, illetve szűkebb és tágabb értelemben vett szakmai és gazdasági érdeke is a közoktatás fenntartóinak. Nem mindegy ugyanis, hogy az iskolai teljesítmények átlagtól való jelentős eltéréseiben milyen tényezők a meghatározók: a gyermekek különböző eredetű és ezért másfajta beavatkozást igénylő extraszükségleteiről van-e szó (halmozottan hátrányos helyzet, kisebbségi lét és/vagy SNI), vagy pedig az iskola működési problémáiról (szervezési, működtetési anomáliák, szakmai hiányosságok stb.). Alapvető annak meghatározása, hogy az iskolai teljesítmények jelentős eltérését kiegyenlíteni hivatott oktatási többlet milyen típusú, ki és hogyan állapítja meg, ki és hol végzi a korrekciót, ennek feltételeit hogyan és mennyiért lehet biztosítani.

Az iskolai alulteljesítés és az SNI-körbe tartozó diagnosztikai kategóriák megkülönbözetése alapvető érdeke az érintetteknek, illetve a közoktatás fenntartóinak.

A *6.1. ábra* azt mutatja be, hogy miként oszlik meg a közoktatásban részt vevő gyermekek általános és különleges oktatási és nevelési szükséglete, illetve



[FORRÁS] KATONA (2007) alapján.

JELMAGYARÁZAT

1. Az alaptantervben rögzített tudás és kompetencia megszerzésének az átlagos szintű oktatási intézményben nincs akadálya, az idetartozó tanulók esetében nincs azonosított pluszszükséglet.

2.a) Az 1. pont feltételei teljesülnek, de van teljesítményprobléma, a szükséges extraoktatást a pedagógus azonosítja. A korrekciót a tanár végzi, szükség esetén segítő szolgáltatásokat vesz igénybe (iskolapszichológus, nevelési tanácsadó).

2.b) Az 1. pont feltételei teljesülnek, de a teljesítmény jelentősen átlag alatti, a különleges oktatási szükségletet erre specializált szakember azonosítja (SNI-*b*). Standardizált diagnosztikai rendszeren alapuló komplex szakdiagnózis szükséges. A tanuló integrált oktatásban vesz részt, a fejlesztést pedig ezen felül kapja. A fejlesztés külön, erre a területre specializált szakember (szükség esetén specializált intézet) bevonásával történik.

3. A különleges oktatási szükségletet és rehabilitációs célú fejlesztési igényt erre specializált szakember azonosítja, intenzív szakellátás szükséges (SNI-*a*). Standardizált diagnosztikai rendszeren alapuló komplex szakdiagnózis, a teljes ellátáshoz speciális szakember szükséges. Az ellátás helye az oktatás adott vagy teljes szakaszában szakintézményben történik.

[6.1. ÁBRA]
Az oktatási és nevelési szükséglet megoszlása

a rehabilitációs célú fejlesztési igény az oktatási és speciális ellátás szempontjából. A modell a közoktatásban részt vevő populációra vonatkozóan határozza meg az általános és a különleges oktatási szükségleteket, mégpedig úgy, hogy alapesetnek veszi a megfelelő szintű közoktatást. Az azonosított külön oktatási szükséglet ellátásának célja az alaptantervben megjelölt tudás és kompetencia megszerzésének minél sikeresebb segítése. Az oktatási tartalom a gyermekek egy jelentős csoportja számára azonos, ugyanabban az osztályban és/vagy iskolában közvetítik, azaz az oktatás integrált, ez a széles ellátás alapesete és a gyermekek alapjoga. Az integrált oktatási tartalmak közvetítésének célcsoportja a tipikusan és az atipikusan fejlődő gyermekek egy jelentős hányada [az ábrán ezek az 1., a 2.*a)* és a 2.*b)* csoportok]. A többletoktatási, -fejlesztési szükségletek azonosítása és kielégítése jelentős hányadában az őket ellátó intézményekben történik, a külön korrekció, fejlesztés eltérő mértékű, és eltérő szakértelmet igényel.

Úgy tűnhet, hogy a modell kiindulópontja nincs összhangban a jelenlegi gyakorlattal, hiszen abból indul ki, hogy a közoktatás kiegyenlített szakmai szintű és feltételrendszerű oktatási intézményekben folyik, azaz az alaptantervben rögzített tudás és kompetencia megszerzésének feltételrendszere mindenütt egyformán adott, a többletoktatási szükséglet megjelenése pedig a *gyermek* képességeire, adottságaira vezethető vissza. A modellt ilyen helyzetben lehet a legegyszerűbben alkalmazni, a többletszükségletek szakmai azonosítása is így a legegyszerűbb. E kötet más anyagaiból azonban az derül ki, hogy a magyar közoktatási rendszerben olyan anomáliák (képesség- és kisebbségi alapon működő szegregáció, erős településszerkezeti és társadalmi-gazdasági hatások, a hátrányok elégtelen kiegyenlítése stb.) léteznek, amelyek miatt a közoktatás szakmai és finanszírozási színvonala egyaránt egyenetlen. Ebből nem az következik, hogy a modell nem jó, hanem az, hogy az 1. csoport (nincs többletoktatási szükséglet) nagysága a várhatónál kisebb. A modellből az is

következik, hogy a magyar közoktatás nemzetközi felmérésekben is kimutatott egyenetlen színvonala miatt az elméletileg várhatónál jóval kisebbként jelenik meg az 1. csoport. Ennek következménye, hogy a mérhető teljesítményben lévő eltérések annak jelzései, hogy a várhatónál nagyobb többletoktatási szükséglet jelenik meg, ez utóbbi pedig, aszerint, hogy mennyire jól működik a pedagógiai és/vagy a komplex diagnosztika, a 2.*a)* és a 2.*b)* csoport között oszlik meg.

A *sajátos nevelési igényű* (SNI) tanulók kimutatott számában meglévő nagy különbségek (megyék, települések, iskolák között) feltehetően annak következtében alakulnak ki, hogy az azonos iskolákban, osztályokban oktatandó, ám alapvetően eltérő szakmai feltételeket támasztó két csoportot a gyakorlatban nem sikerül megbízhatóan megkülönböztetni. A probléma mindenekelőtt az, hogy míg a 2.*a)* csoport esetében a többletoktatási szükséglet azonosítása és korrekciós segítése pedagógiai feladat, a 2.*b)* esetében ez szakdiagnózist és specializált fejlesztő szakembert igényel. *Az SNI-diagnosztika szempontjából alapvetően, a fejlesztés szempontjából pedig részben rendezetlen helyzet az SNI túlreprezentációját eredményezi.* A szakmai professzionalizmus zavarai oda vezetnek, hogy az eltérő természetű teljesítményproblémák összecsúsznak, az SNI és a hozzá hasonló formák megkülönböztetése elmarad, pedig Magyarországon az SNI és nem SNI típusú többletoktatási szükségletek szakszerű azonosítása fontosabb, mint a kiegyenlítettebb színvonalú közoktatási rendszert működtető országokban.

Az SNI-tanulók számában lévő nagy különbségek azért alakulhatnak ki, mert a két csoportot nem sikerül megbízhatóan megkülönböztetni, az eltérő természetű teljesítményproblémák összecsúsznak.

A 2. csoportba tartozó gyermekek általános jellemzője, hogy valamennyien ugyanazokban az iskolákban tanulnak, de a segítség típusa, a szükségletazonosítás módszere és a korrekciót, fejlesztést végzők köre is más. A 2.*a)* csoportba tartoznak azok a gyermekek, akiknek az iskolai teljesítményproblémáit észlelve, a *megfelelően képzett pedagógus* azonosítani tudja a többletoktatási szükségletet, illetve képes arra, hogy a teljesítményproblémákat kisebb módosítások révén ő maga korrigálja. Ehhez szükség esetén segítő szolgáltatásokat tud igénybe venni az iskolában vagy azon kívül (például nevelési tanácsadók[1]). Valójában a 2.*a)* csoport esetében a pedagógus az alapellátást nyújtja, amelynek lényege, hogy az iskola a teljesítményt figyelembe véve, egyénre szabottan foglalkozik a gyermekekkel. Ebben segítségére lehetnek azok a szélesebb körű — normaértékeket alkalmazó — szűrőeljárások, amelyek a pedagógus által kielégíthető többletszükségletek azonosítását hivatottak szolgálni. A pedagógiai diagnosztikai eljárások alkalmasak lehetnek a pedagógus által korrigálható többletoktatási szükségletek azonosítására, az SNI bármely formájának gyanúja

A pedagógiai diagnosztikai eljárások alkalmasak lehetnek a pedagógus által korrigálható többletszükségletek azonosítására, de bármilyen SNI-gyanú esetén nem helyettesíthetik a specialista által végzett komplex diagnózist.

[1] A nevelési tanácsadók hálózata Magyarországon a különleges oktatási és nevelési igényű gyermekek ellátásának egyik jelentős szakmai vívmánya. Ennek a hálózatnak a szakmai profiltisztítása szükséges lehet, de nem a szakmai függetlenség rovására. A nevelési tanácsadók azok a helyek ma, ahol valamennyi szakma képviselteti magát, és különleges feladatai lehetnek a 2.*a)* és 2.*b)* csoport ellátásában, illetve a nem létező iskolapszichológiai hálózat megszervezésében, működtetésében. Helyüket szakmailag nem indokolt az *egységes gyógypedagógiai módszertani intézmények* keretében meghatározni.

esetén azonban nem helyettesíthetik az adott területre specializált szakember által végzett, komplex diagnózist.

A különleges oktatási szükségletek másik két nagy csoportja [a *6.1. ábrán* a 2.*b)* és a 3. csoport] az, amelyben nem elégséges a pedagógiai diagnózis, olyan komplex szakdiagnózis szükséges, amelynek célja a részletes állapotfelmérésen kívül a fejlesztés vagy rehabilitációs célú foglalkozás kijelölése. A 2.*b)* és a 3. csoport (mindkettő SNI) alapvetően abban különbözik, hogy az extraszükségletek azonosítása és szakellátása mennyire specializált. Ez meghatározza a két csoport többletoktatási szükségleteinek ellátásában a fejlesztés helyét, eszközét, szakemberét, és ennélfogva a költségeket is. Mind a 2.*b)*, mind pedig a 3. csoportot az jellemzi, hogy iskolai teljesítményeik hátterében az atipikus fejlődés, illetve a gyermekkori fejlődési és/vagy szerzett zavarok olyan mintázata áll, amely többletoktatási szükségletként jelenik meg az iskolában. A különleges oktatási vagy rehabilitációs célú fejlesztéshez egyaránt *szakdiagnózis szükséges*, az extrafejlesztést pedig az adott terület ellátására specializálódott szakember végzi vagy az iskolában (2.*b*) vagy pedig specializált intézményekben, legalábbis az oktatás egy adott szakaszában (3).

■ SNI A HAZAI TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSBAN

A *6.1. ábrán* bemutatott modell 2.*b)* csoportja a jelenlegi gyakorlat szerint leginkább a közoktatási törvény (Kt.) 2007. évi módosítása szerinti 121. § (1) bekezdésének 29. *b)* pontjában megjelölteknek (SNI-*b*) feleltethető meg. A kategóriába sorolás alapja a fenti modell és az EU gyakorlata szerint is a komplex szakdiagnózis, az integrált oktatási tartalom elsajátítása pedig a szokásos iskolai keretben történik. Itt azonban, eltérően a 2.*a)* csoporttól, nem a pedagógus, hanem a fejlesztőmunkára specializálódott, képzett szakember végzi a fejlesztést, és ennek a munkának speciális eszközigénye is van (például speciális tankönyv). A 3. csoport jellegzetessége, hogy a rehabilitációs célú fejlesztést igénylő szükséglet azonosítását (komplex diagnózis) erre specializált szakemberek végzik, a tantervi követelmények teljesítése pedig különleges eszközöket, infrastruktúrát és speciálisan képzett szakembereket igényel az oktatás részleges vagy teljes időszakában. A 3. csoport rehabilitációs célú fejlesztésének egyik jellegzetessége, hogy egyes esetekben a tantervi követelmények módosítása is szükséges lehet ahhoz, hogy az alap- vagy indokolt esetben a csökkentett tanterv sikeresen teljesíthető legyen. A jelenlegi törvényi szabályozás szerint ide a Kt. 121. § (1) bekezdésének 29.*a)* pontja szerinti kategóriák (SNI-*a*) tartoznak (törvény által meghatározott ellátási modelljüket lásd később, a *6.2. ábrán*).

A diagnosztikai kategóriákkal operáló SNI-*a* és SNI-*b* alapeseteiben a legfontosabb feladat azonban nem csupán a kategóriák pontosítása és a normatív finanszírozás keretekbe szorítása lenne (jóllehet ez lehet rövid távú kényszer).

Korszerű ellátás akkor lehetséges, ha a különleges oktatási szükségletek kielégítésének és a rehabilitációs célú fejlesztésnek a feltételrendszere, konkrét elemeire bontva, a nagyobb csoporton belül diagnosztikai kategóriákhoz rendelhető.

Korszerű ellátás akkor lehetséges, ha a különleges oktatási szükségletek kielégítésének és a rehabilitációs célú fejlesztésnek a feltételrendszere, konkrét elemeire bontva, a nagyobb csoporton belül diagnosztikai kategóriákhoz rendelhető. Ennek nem a közoktatási törvényben, hanem külön rendeletben lenne a helye. Ezek az elemek mindenekelőtt: a szakemberigény, az eszközellátás és az intézményi keret, mégpedig az oktatatás egyes szakaszaihoz hozzárendelve.[2] A jelenlegi szabályozás figyelmen kívül hagyja azt, hogy a többnyire integráltan nevelt és nevelhető SNI-*b* gyermekek[3] esetében is a különleges oktatási szükségletnek — amelynek szakember- és eszközigénye nyilvánvaló — költségei vannak, jóllehet alacsonyabbak, mint az SNI-*a* esetében. Az SNI kategóriáiban kialakult túldiagnosztizálási gyakorlat megoldása tehát nem a támogatás korlátozása, hanem annak árnyalt bevezetése.

Az is igaz persze, hogy finanszírozható ellátás akkor lehetséges, ha a fejlesztés azonosítása megbízható, azaz komplex szakdiagnosztikára épül. A szakdiagnózishoz szükséges vizsgálati eljárásokat az egyes diagnosztikai kategóriákhoz — például autizmusspektrum-zavar (ASZ), diszlexia, diszkalkulia — rendelt szakmai protokollnak kell tartalmaznia. A szakmai diagnosztikai protokollal illesztett ellátási protokollhoz rendelhető hozzá a finanszírozási protokoll (diagnosztikai kategóriához rendelt ellátási költségek a közoktatás adott szakaszában), mégpedig az SNI azonos költségigényű diagnosztikai kategóriái szerint csoportosítva.

A szakmai diagnosztikai protokollal illesztett ellátási protokollhoz rendelhető hozzá a finanszírozási protokoll.

A közoktatási törvény módosításainak 15 éves történetével terjedelmi okokból itt nem foglalkozunk, ez számos tanulmányban elérhető. Bár érzékelhető, hogy a közoktatási törvény 2007. szeptember 1-jétől érvényes módosítását korszerű törekvések jellemzik, kihirdetett szövege magán viseli annak következményét, hogy — a korábbinál jóval korszerűbb diagnosztikai csoportosítás ellenére — az alkalmazott megkülönböztető definíciók szakmailag tarthatatlanok, elavultak. A törvény módosított szövege két nagy kategória (SNI-*a*, SNI-*b*) ellátásáról rendelkezik, és megjelöli az ellátás eltérő finanszírozási és ellátó intézményi hely szerinti kategóriáit (ez utóbbiakat számos törvény és rendelet részletesen szabályozza), illetve rendelkezik arról, hogy miként kell az egyes ellátási kategóriákat újradefiniálni, illetve az érintett gyermekeket újravizsgálni. (Erről annak ellenére intézkedik, hogy az elmúlt másfél évtizedben egy komplex, egységes, országos szintű diagnosztikai rendszer kialakítása egyáltalán nem történt meg.)

Maga a törvényszöveg ennek ellenére megpróbálja meghatározni, kik azok, akik a közoktatás alapintézményeiben a többiekkel együtt oktathatók, és kik azok, akiknek ellátása külön, specializált intézményben indokolt. A módosítás-

[2] Például vakok, gyengénlátók, siketek és nagyothallók esetében kezdetben más az eszközigény, mint a tanulmányok későbbi szakaszában, míg az értelmi fogyatékosok esetében ez többnyire nincs így.

[3] Érdemes megjegyezni, hogy az SNI-*b* esetében a Kt. 2007 előtt használt kategóriákban nem csupán a túldiagnosztizálás volt jellemző, hanem az is, hogy sok tanuló nem került, vagy nem időben került, azonosításra.

hoz tartozó kiegészítő rendelkezésekből elég nyilvánvalónak látszik, hogy az átfogalmazás hátterében minden bizonnyal az elszabadult finanszírozási terhek csökkentésének szándéka húzódik meg. A szövegben a szakmai szempontból két nagy csoportot alkotó atipikus fejlődési mintázatok, fejlődési és/vagy szerzett gyermekkori zavarok két alapvető kategóriát alkotnak. Ezek megnevezésüket tekintve a korábbi törvényi szövegnél korszerűbbek.[4] Az új SNI-*a* és SNI-*b* kategorizálás azonban nincs összhangban a nemzetközi szakmai gyakorlattal. A törvény értelmező rendelkezéseiben a 121. § ugyanis aszerint különbözteti meg a két kategóriát,[5] hogy az atipikus fejlődési mintázat visszavezethető-e „organikus okra", vagy sem. Erre világos példa a diszlexia. Az organikus okra visszavezethető diszlexia ellátása finanszírozott, a nem organikusé viszont nem, az előbbi külön intézményben zajlik, az utóbbi nem.[6] Ilyen furcsa megkülönböztetést az OECD-országok ismert törvényi szabályozásai sehol sem vezetnek be. Különösen problémás ez a definíció, ha figyelembe vesszük, hogy a hazai diagnosztikai gyakorlat nem nevezhető korszerűnek (például nem használ bemért normaértékekkel ellátott eljárásokat). Problémásnak látszik az is, hogy az atipikus fejlődés, illetve a megismerőrendszer fejlődési és/vagy szerzett zavarainak megállapításakor miként képes feltárni az organikus *versus* nem organikus összefüggéseket: nem ritka, hogy a zavar etiológiája nem ismert, az organikus összefüggést[7] feltárni képes eljárásokhoz történő hozzáférés korlátozott.

Az új SNI–*a* és SNI–*b* kategorizálás nincs összhangban a nemzetközi szakmai gyakorlattal. Csak az organikus okokra visszavezethető diszlexia ellátása finanszírozott és zajlik külön intézményben. Ilyen megkülönböztetést az OECD-országok sehol sem vezetnek be.

A törvény bevezetésekor született hivatalos ismertetők egyike (lásd *6.2. ábra*) szerint a megismerőfunkciók és a viselkedés (szakszerűbb lenne a „viselkedés-, illetve magatartás-szabályozás" kifejezés) rendellenességei organikus és nem organikus okokra vezethetők vissza, s az ellátást e csoportosítás szerint kell meghatározni. A közoktatási törvény 2007. évi módosításának mellékrendelkezéseiből az is egyértelmű, hogy a két kategóriában az ellátási követelmények mások, következésképpen a finanszírozási követelmények is eltérők.

A *6.2. ábra* jól szemlélteti, hogy a jelenlegi hazai ellátási modell miként kezeli a két SNI-kategóriát. Az SNI-*a* (ez a *6.1. ábrán* bemutatott szakmai modell szerint az intenzív szakellátást igénylő 3. csoport) esetében rehabilitációs célú foglalkoztatás szükséges, tehát az ilyen tanuló marad(hat) speciális intézményben, és ennek finanszírozása is fennmarad. Az SNI-*b* csoport (ez mo-

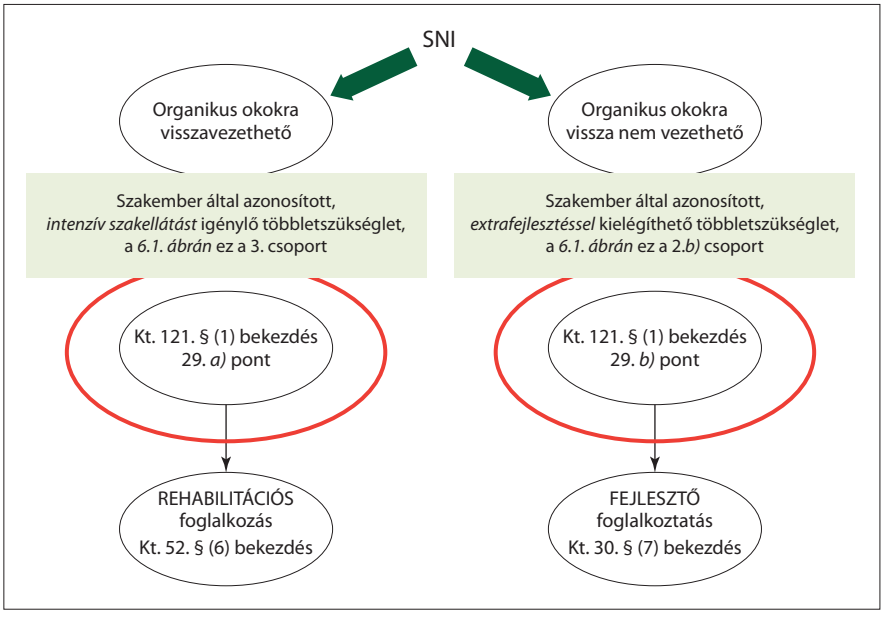
[4] A szöveg nem keveri össze a pszichés és kognitív funkciókat, azaz elfogadja, hogy az atipikus fejlődés tanulásizavar-mintázatai a megismerőfunkciók (figyelem, gondolkodás, nyelv stb.) jellegzetes eltéréseihez köthetők. A „viselkedés zavarai" a szövegben nem túl szerencsés „népi pszichológiai" megfogalmazás, valójában szakmai értelemben a magatartás-szabályozás zavarairól van szó.

[5] Az SNI szakdiagnózisában érintett szakmák fejlődésének következtében az elnevezések egyébként állandóan változnak, éppen ezért célszerű lehet, hogy a törvényi szöveg a problématerületeket írja le, a diagnosztikai címkéket pedig melléklet, esetleg eljárási utasítás tartalmazza.

[6] Mellékes szempontnak tűnhet, de feltehető, hogy például a diszlexia az SNI-*a* alcsoportjában azért szerepel (hogy miért organikus *okra* visszavezethetőként, az nehezen érthető), mert ennek a diagnosztikai címkének az alkalmazása eltér a nemzetközi gyakorlattól, azaz nem egy szakértői csoport ma is változatlanul diszlexiát diagnosztizál értelmi fogyatékosság esetén.

[7] A törvény ráadásul okról beszél, s mint jól tudjuk, az ok-okozati összefüggések bizonyítása nehezebb, mint az együttjárások feltérképezése, különösen, ha kevés a korszerű és megbízható eljárás.

[6.2. ÁBRA]
A sajátos nevelési igényű (SNI) gyermekek ellátása a közoktatási törvény (Kt.) 2007. évi módosítása szerint



dellünk szerint a 2.*b)*, az SNI-*a* azonos nevű kategóriáitól abban tér el, hogy „nem organikus”) esetében fejlesztőfoglalkozás szükséges, mégpedig kizárólag a normál oktatási intézmények keretében. Ez utóbbi érthető is, problémát csupán az jelent, hogy milyen alapon születik a diagnózis, miért nyilvánvaló, hogy a fejlesztésnek nincs külön módszer-, szakember-, eszköz-, következésképpen finanszírozási igénye. A diagnosztika alapja kizárólag a standardizált eszközökből álló komplex rendszer lehetne, a megfelelő finanszírozásé pedig a kategóriánként protokollban rögzített ellátási, fejlesztési minimum költségigénye. Megállapítható tehát, hogy a finanszírozási anomáliákat megszüntetni kívánó, jó szándékú módosítás az SNI kérdését nem oldotta meg, csupán újabb problémát teremtett. Ennek ellenére elmondható, hogy a jelenlegi törvényi szabályozás megfelelő garanciákat nyújt a *sajátos nevelési igényű* gyermekek különleges oktatáshoz való jogainak érvényesítéséhez. A problémák mindenekelőtt a teljesítés szakmai kérdéseiben jelennek meg.

▪ DIAGNÓZIS

A helyzetértékelés keretéül az itt felvázolt szakmai modellt, a törvényekben, rendeletekben meghatározott szabályozást és a mindennapi gyakorlat dokumentált, dokumentálható mutatóit használjuk. Érdemes mindenekelőtt előrebocsátanunk, hogy az SNI-kérdések törvényi szabályozásának 15 éves története során számos előrelépés született, annak ellenére, hogy a jelenlegi ellátásban,

szabályozásban, finanszírozásban komoly anomáliák fedezhetők fel. Az integrációnak megfelelő feltételek ma még gyakori hiányában ezek a problémák az SNI-re korlátozott megoldási kísérletekkel, az intézmények további decentralizálásával, az eddig kipróbált eszközökkel (pályázat, átszervezés, PR) nem oldhatók meg. Az SNI — és ugyanígy a hátrányos helyzetből, a szegénységből, a kisebbségi létből fakadó hátrányok — problémája az egész közoktatás finanszírozható fejlesztése, modernizálása nélkül nem rendezhetők.

Az SNI legégetőbb kérdései

Az ellátási kategóriák konkrét fejlesztési és rehabilitációs igény szerinti definíciója

1. Az SNI ellátási szempontjainak első kérdése — mint már szó volt róla — az ellátási kategóriák konkrét fejlesztési és rehabilitációs igény szerinti definíciója. A közoktatási törvény 2007. évi módosításának szerencsétlen organikus/nem organikus megkülönböztetése nem csupán szakmailag hibás, de alkalmatlan árnyalt módon kijelölni a fejlesztés és rehabilitáció területeit, azok kapcsolódását az egyes kategóriákhoz, valamint tényleges költségvonzatukat. A közoktatás, konkrétan pedig az iskola szempontjából az SNI-*a* és az SNI-*b* ellátása alapvetően eltér, nem csupán a diagnosztika szakemberigénye szerint, hanem aszerint is, hogy az ellátásnak mi a — szakmai, jogi és finanszírozási oldalról garantált — helye, és mi az egységes protokollban rögzített követelményrendszere. Az SNI-*a* esetében a rehabilitációs célú fejlesztés vezető szakterülete a gyógypedagógia, helyei pedig a szakosodott intézmények különböző szervezeti formái (ezeket a közoktatási törvény 2007. évi módosítása részletesen felsorolja). Az SNI-*b* esetében a fejlesztő célú különfoglalkozások helye részben a beiskolázó intézmény, részben pedig a megváltozott profilú nevelési tanácsadók. Az SNI-*b* különböző diagnosztikai kategóriáiba tartozó gyermekek nagyobb létszáma esetében az integráltan nevelő intézményekben is csak többletsegítséggel végezhető színvonalasan a tanítás.

A közoktatás szempontjából az SNI–*a* és az SNI–*b* ellátása alapvetően eltér.

Diagnosztikai igényükben is eltérnek az SNI-*a* és SNI-*b* követelményei, hiszen az érzékszervek épségét érintő fejlődési eltéréseknek, a mozgás korlátozottságának komplex vizsgálatában az orvosi szakma a vezető, ennek alapvizsgálatai egészülnek ki olyan szakmák módszereivel, mint a gyógypedagógia, a konduktív és augmentatív (kiegészítő, támogató) pedagógia, ezeknek nagyobb súlya a rehabilitációs célú fejlesztésben jelenik meg. Az általános mentális képességek, mindenekelőtt pedig az értelmi fogyatékosság kategóriáinak szakszerű megállapításában a szakmák szerepe eltér egymástól. Az IQ mérése (2008. februártól standardizált teszteljárással, a WISC-IV segítségével lehetséges) alapesetben pszichológusi kompetencia, az értelmi fogyatékosság eltérő szintjeire vonatkozó, az IQ és az alkalmazkodóképesség mutatóiból együtt kialakított diagnózis (RADVÁNYI, 2007) viszont a területre szakosodott gyógypedagógus, legszerencsésebb módon pedig gyógypedagógiai pszichológus tevékenységéhez köthető (hivatalosan ilyen szakpszichológus-képzés nem létezik), ezen szakmák kompetenciája. Az SNI-*a* egyes eseteiben — például autizmus-

spektrum-zavar (ASZ), Asperger-szindróma, figyelemhiányos hiperaktivitás-zavar (ADHD) — megnő a pszichiátriai és neuropszichológiai diagnózis súlya, a gyógypedagógia ezekben az esetekben magában a diagnózisban kevésbé kompetens, a fejlesztésben, rehabilitációban viszont annál inkább.

Az SNI-*b* diagnosztikája a legösszetettebb, ehhez számos szakma kompetenciájára van szükség. A kognitív képességek mintázatának feltárása első helyen pszichológusi feladat, a diagnózisnak azonban gyógypedagógiai és orvosi összetevőjének is kell lennie, a pedagógiai diagnosztika pedig ahhoz szükséges, hogy a fejlesztési hely, tehát az iskola számára felmérje azokat a tényezőket (például oktathatóság), amelyekre a pedagógus támaszkodhat. Az SNI-*b* esetében azonban a diagnózis sohasem pedagógusi feladat, mint ahogy az SNI-*a* esetében sem. Amint már szó volt róla, a pedagógiai diagnosztika nem léphet túl a pedagógus kompetenciakörében korrigálható teljesítményeltérések megállapításán, bizonytalan helyzet esetére a komplex diagnosztika alapellátási módszerei (szűrő, prevenció stb.) alkalmazhatók, az ezt végzők feladata pedig a szakellátásba irányítás.

2. Az SNI hazai helyzetéről akkor kapunk megbízható képet, ha azt vizsgáljuk, milyen az ellátó szakmák szakmai felkészültsége, a különleges oktatási szükségletek azonosítását és kielégítését milyen szakmai programhoz köthetően, milyen módszerekkel, mennyire egységes és kötelező érvényű protokollok alapján végzik, és mindennek adottak-e feltételei. Az ellátó szakmák szempontjából célszerű az SNI-*a* esetében azt vizsgálni, hogy a szakellátó intézmények miként felelnek meg a szakmai, szervezési, minőségbiztosítási és finanszírozhatósági követelményeknek. Az SNI-*b* esetében ennek feltételeit a közoktatás valamennyi intézményében el kell végezni, hiszen az oktatás és fejlesztés a pedagógiai és a fejlesztő szakember együttműködésében valósul meg, az általános és különleges oktatási szükségletek kielégítése egyetlen helyen, az iskolában történik.

Az SNI szakmailag megalapozott, korszerű, egységes, ellenőrizhető és finanszírozható ellátórendszerének a működését legalább három területen lehet biztosítani, és itt kellene elsőként vizsgálni

a) az *ellátó szakmák* felkészültségét és feladatrendszerét,
b) az *ellátó intézmények rendszerét* és működését,
c) az *állami és fenntartói kötelezettségek* szabályozását és ellenőrzését.

■ Ellátó szakmák

3. Az SNI-kérdéseket hatékonyan kezelő OECD-országokban — szakmai konszenzus alapján kialakított — komplex program áll rendelkezésre. Ez *valamenynyi érintett szakma esetében* egységes rendszerbe és ehhez rendelt protokollok sorába foglalja az SNI-diagnosztika, továbbá a fejlesztés és rehabilitáció módszereit, valamint a megfelelő szakmai színvonal elérésének képzési, továbbképzési feltételeit. Ma Magyarországon a szakdiagnózisokért felelős szakemberek, bármely intézménytípusban dolgozzanak is, beméretlen, normaértékek nél-

Magyarországon a szakdiagnózisért felelős szakemberek beméretlen, normaértékek nélküli eljárásokkal, nemritkán rossz minőségű magyar adaptációkkal dolgoznak. Hiányzik az egységes protokollban rögzített, standardizált alapeljárásokból álló, kötelezően előírt országos diagnosztikai rendszer.

küli eljárásokkal, esetleg külföldről beszerzett, a szerzői jogokat sértő tesztmásolatokkal, nemritkán rossz minőségű magyar adaptációkkal dolgoznak. Ez vonatkozik a szűrőeszközökre (a nevelési tanácsadókban) és a szakdiagnosztikai eljárásokra (szakértői bizottságokban) egyaránt. A jelenlegi magyar gyakorlat az EU–25 országaiban szinte egyedülálló (kivétel Portugália) abban, hogy hiányzik a diagnosztikai kategóriákhoz rendelt, egységes protokollban rögzített, kötelezően használandó, standardizált alapeljárásokból álló országos diagnosztikai rendszer. Ez érinti az értelmi képességek[8] vagy a pervazív fejlődési zavarok megállapításakor az SNI-*a* csoportot, de érinti a megnevezésében azonos „organikus — nem organikus" SNI-*a* alcsoportot és az SNI-*b* teljes körét. Léteznek ugyan a különböző szakmákban törekvések arra, hogy az egyes diagnosztikai kategóriákhoz protokollt rendeljenek, ennek azonban minőségi szelekció és standardizálás nélkül túl sok szakmai értelme nincs.

Nincs egységes, országos érvényű diagnosztikai protokoll.

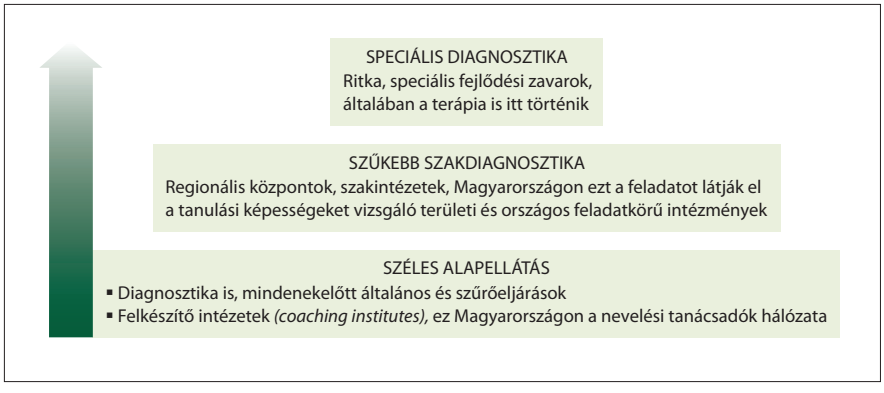
4. Megállapítható tehát, hogy *mivel Magyarországon nincs egységes diagnosztikai rendszer, egységes, országos érvényű diagnosztikai protokoll sem létezhet.* Vannak ugyan a meglévő, a gyakorlott diagnoszták kezében jól működő eljárások, az ezekből készített protokollok azonban csak átmenetiek lehetnek. A diagnózist végző szakemberek képzése, továbbképzése egyes szakmákban folyamatos, azonban kidolgozatlan, hogy a korszerű diagnosztika megjelenésével milyen szakmailag megfelelő továbbképzések szükségesek, ezeknek hol legyen a helye, a jelenlegi decentralizált — minőségében nem mindig ellenőrzött és az érintettek által nehezen finanszírozható — tanfolyamok formájában történjen-e. Sajnos a diagnosztikai munka területén nem ritka a feladatátfedés, a kompetenciatúllépés vagy –ütközés, a feladatmegosztás pedig nemritkán esetleges, illetve nem teljes. Az ellátó szakmák és intézménytípusok feladatátfedései, gyakori kompetenciaharcai és érdekütközései akkor lehetnének elkerülhetők, ha az ellátás szintjei egyértelműen szabályozottak lennének. Az alap-, szak- és speciális ellátás modelljét a *6.3. ábra* mutatja be.

A diagnózisalkotási jogosítványoknak a jelenleginél szigorúbb képzési és továbbképzési feltételekhez kell kötődniük. Az SNI-re vonatkozó korszerű ismereteket a tanító- és tanárképzés alapfokú szintjének kellene tartalmaznia.

5. Az SNI-területekre és feladatokra jelenleg érvényes diagnózisalkotási jogosítványoknak a jelenleginél szigorúbb képzési és továbbképzési feltételekhez kell kötődniük. Ez természetszerűen középtávú munkát, szervezést igénylő feladat. Az iskolában dolgozó pedagógusoknak készségszinten ismerniük kell az alapvető pedagógiai diagnosztikai eljárásokat. Emellett korszerű ismeretekkel kellene rendelkezniük az SNI típusairól, felismeréséről és a vele kapcsolatban szükséges teendőkről. A tanító- és tanárképzés alapfokú szintjének — szakmailag meghatározó elemként — kellene tartalmaznia az SNI-re vonatko-

[8] Remélhető, hogy az iskoláskorú korosztályra (6–16 éves kor) alkalmazható WISC-IV 2008 februárjától hivatalosan forgalmazott standardizált magyar változatának bevezetése, illetve az ehhez kötött tanfolyamoknak köszönhetően a megfelelő tesztkultúra elterjedése változtat a helyzeten. Mivel az értelmi fogyatékosság mértékének megállapítása már az iskoláskor előtt is komoly kérdés, sürgetően fontos lenne az óvodai változat bevezetése és használata is.

[6.3. ÁBRA]
A sajátos nevelési igény (SNI) nemzetközileg szokásos szakdiagnosztikai modellje



zó korszerű ismereteket. Ezek alapján valamennyi pedagógusnak az elméleti és gyakorlati képzés során együtt kellene megszereznie az SNI-re vonatkozó általános és szakmódszertani tudást. Így készülhetnek fel a pedagógusok az SNI-vel kapcsolatos különleges feladatokra, és így válhatnak alkalmassá arra, hogy a kompetenciájukat meghaladó kérdésekben az alapszintű diagnosztikai ellátást biztosító intézménybe irányítsák a gyermeket.[9]

A komplex diagnózist megalkotó, speciálisan képzett orvosok, gyógypedagógusok, pszichológusok szakképzését és továbbképzését törvényi keretek között kell megszervezni, fenntartani és ellenőrizni.

6. A komplex diagnózist megalkotó, speciálisan képzett orvosra, gyógypedagógusra, pszichológusra vonatkozó végzettségi és gyakorlottsági követelményeket a speciális szakképzésnek és továbbképzésnek kell biztosítania, ennek megszervezése, fenntartása és ellenőrzése törvényi garanciákat kíván. A jelenlegi decentralizált, helyi „továbbképző" tanfolyamok tartalma és minősége is egyenetlen. Nem ismert, hogy a továbbképzés szétdaraboltsága milyen mértékben terheli a pályázati forrásokat, illetve az ezeken részt vevők pénztárcáját. Ma az SNI ellátásában a legfelkészültebben és legszervezettebben részt vevő szakma a gyógypedagógia, jóllehet a korszerűsítés ezen a területen is kívánatos lenne. Az SNI-diagnosztikában, a fejlesztő és rehabilitációs célú ellátásban hiányszakmának számít a pszichológia, számos szakterületen kevés (neuropszichológia) vagy alig van (iskolapszichológia) az SNI ellátására specializált szakember. Ugyanez vonatkozik az érintett orvosi szakmákra is. A helyzetet nehezíti, hogy a pszichológusok jogállását, a pszichológusi szakma gyakorlását nem szabályozza törvény (kivételt az egészségügy klinikai pszichológusokra vonatkozó rendeletei jelentenek), a minőségbiztosításhoz elengedhetetlen szakmai kamara sem létezik. Ez ugyan nemcsak a közoktatást érinti, de számos más kérdésben (például az SNI-*a* diagnosztikája és rehabilitációs célú ellátása) is igaz, hogy a megoldás nem egyedül az oktatási tárca szabályozási feladatköre.

[9] Ez tipikusan az alapdiagnosztikai eszköztárral rendelkező ellátó intézmény, például a nevelési tanácsadó lehet.

7. A diagnózisra, elhelyezésre vonatkozó vélt vagy valós hibák, tévedések szakmai felülvizsgálatának már ma is létezik szakmai (és jogi) fellebbezési fóruma. Ennek ellenére a *mindennapi diagnosztikai munkában a minőségbiztosítás valójában nem vagy alig működik,* jóllehet a szándék szintjén, leírva szinte mindenütt megtalálható. Valódi, nemcsak szakmailag, hanem a fenntartótól is független — a kompetencia területeit, eljárásokat és szankciókat rögzítő —, egységes és kötelező szakmai ellenőrzési rendszer nem működik.[10]

Protokollban rögzített, a diagnosztikai kategóriák megállapításához standardizált vizsgálati eljárásokat kötelezően hozzárendelő *egységes diagnosztikai rendszerben aligha fordulhatna elő, hogy az egyes SNI-kategóriák nagysága, eloszlása aszerint nőjön vagy csökkenjen, hogy miként változik az adott címkéhez kötött plusznormatíva*. Márpedig a közoktatási törvény 2007. évi módosításának egyik nyilvánvaló célja az volt, hogy az SNI-*b* esetében kiáramló normatív támogatások további növekedését megállítsa. A fenntartónak és az iskolának a finanszírozási források megszerzésére irányuló viselkedése valójában természetesnek mondható, különösen abban az esetben, ha az érintettek komoly finanszírozási és/vagy gyermeklétszám-problémával küzdenek. Ezt a szabályozónak kellene előzetesen felmérnie és figyelembe vennie.

A diagnózisért felelős szervezetet érdekei a fenntartóhoz kötik.

Az SNI pénzszerző címkévé válását többek között a korszerű diagnosztikai rendszer hiánya tette és teszi lehetővé — az, hogy a diagnózisért felelős szervezetet érdekei a fenntartóhoz kötik, és hogy az SNI-re szánt költségvetési kiadások útja ellenőrizhetetlen. A közoktatási törvény (Kt.) 2007. évi módosításában a 121. § (1) bekezdés 29. *b)* pontjában felsorolt kategóriák felülvizsgálatának elrendelése például csak annak a jelzése, hogy a szabályozó jelenleg a legkisebb ellenállás irányába akar és tud mozdulni, hiszen a hatályos (önkormányzati) törvények értelmében az SNI címén igényelt, szándék szerint a gyermekek fejlesztésre fordítandó összegek felhasználását nem vizsgálhatja.

A közoktatási törvény SNI-szabályozási törekvéseinek elmúlt másfél évtizede azt a benyomást kelti, mintha a szabályozó nem számolna az emelt normatíva megszerzésére irányuló, amúgy érthető, ám eredményében az érintett gyermekek érdekeit sértő viselkedéssel. A diagnosztikai és szakmai ellenőrzési rendszer hiányában elkerülhetetlenül gyakori újraszabályozás elbizonytalanítja a fenntartót és az iskolát is, ennek következményeként pedig az ésszerű feladatcentralizálási javaslatokkal szemben is félelmek alakulnak ki, szakmai köntösben megjelenő ellenállás nyilvánul meg. Pedig mind a diagnosztikában, mind pedig a különleges oktatási szükségletet kielégítő és rehabilitációs célú fejlesztésben hiányzik a centralizált szakmai felügyeleti-felülvizsgálati rendszer. Ennek hiányában a jelenlegi helyzet konzerválódik, még abban az esetben is, ha néhány év (minimálisan négy-hat év) alatt kialakul az SNI országos, komplex diagnosztikai rendszere.

Mind a diagnosztikában, mind pedig a különleges oktatási szükségletet kielégítő és rehabilitációs célú fejlesztésben hiányzik a centralizált szakmai felügyeleti és felülvizsgálati rendszer.

[10] Az ellenőrzési rendszernek a diagnosztika és fejlesztési módszerek szakmai protokolljára kellene épülnie, a minőség és eredmény értékelésének pedig objektív vizsgálatok alapján kellene történnie.

■ Ellátórendszerek

8. A hatékonyan és finanszírozhatóan működő ellátórendszerekben a szakmai feladatokhoz transzparens intézményi rendszer kapcsolódik. Az ilyen rendszerekben az iskolában vagy azt megelőzően[11] diagnosztizált *sajátos nevelési igényű* (SNI) gyermekek a szélesebb alap-, szak- és speciális diagnosztikai ellátásban kapják a fejlesztési területeket és módszereket is pontosan megjelölő, komplex szakdiagnózist, a diagnosztikai munka szervesen kapcsolódik az iskolák (SNI-*b*) és a speciális ellátó intézmények (SNI-*a*) fejlesztő, illetve rehabilitációs tevékenységéhez. Ma Magyarországon az ellátó intézmények kialakultak, ezek működését a közoktatási törvény és több rendelet szabályozza. A szűrés, diagnosztika, fejlesztés és rehabilitáció intézményeinek kapcsolatrendszerét helyi kialakítású, a felhasználó által gyakran nehezen követhető hálózat fogja össze (például bonyolult kapcsolati és finanszírozási rendszerű kistérségi társulások). A szintek nehezen átlátható módon épülnek egymásra, a helyi és országos feladatkörű intézmények viszonya nem mindig egyértelmű, a finanszírozás területén pedig komoly problémák, érdekütközések feszülnek.

Mind a diagnosztikai, mind pedig a fejlesztő és rehabilitációs feladatokat ellátó rendszerben szükséges lenne a szakmai feladatok pontos feltérképezése, az önkormányzati és az állami feladatok harmonizációja. Ismétlésnek tűnhet, mégis érdemes újra megállapítani, hogy az SNI-*b*-központú, alapesetként az iskolában történő fejlesztésnek egyrészt nem egységesek a módszertani előírásai, másrészt pedig a feltételeit biztosítani hivatott támogatás felhasználása nem ellenőrzött, nem ellenőrizhető. Jelenleg nincs törvényi lehetőség arra, hogy a finanszírozó ellenőrizze, eljut-e a fejlesztésre szánt összeg (normatíva) az iskolához és a gyermekhez. Ennek oka az önkormányzatokhoz rászorultsági alapon, különböző címkéken eljuttatott támogatások tételes ellenőrzését ellehetetlenítő önkormányzati törvény.

Jelenleg nincs törvényi lehetőség arra, hogy a finanszírozó ellenőrizze, eljut-e a fejlesztésre szánt összeg (normatíva) az iskolához és a gyermekhez.

9. Az ellátási szintek világos rendszerének hiányában és az eltérő finanszírozási módok megléte miatt a sajátos nevelési igényű gyermekek ellátása (elsősorban a címkeszerzővé vált SNI-*b* kategória esetében) nem működik megfelelően. A legegyszerűbbnek tűnő megoldás a folyamatos felülvizsgálat, a gyermekek át- és visszahelyezése, a többletfinanszírozás lefaragása. Szakmailag azonban nem kétséges, hogy a valódi SNI-*b* fejlesztő oktatása jól kalkulálható többletköltségekkel jár, és ennek fedezetét a feladatot végző intézményhez kell eljuttatni, ideális esetben úgy, hogy a ráfordítások felhasználásáért — szakmailag és gazdaságilag egyaránt — a *regionális intézmények* felelnek. Regionális ösz-

[11] Az SNI-*a* kategóriába tartozó gyerekek esetében a fejlődési eltérés, fogyatékosság több diagnosztikai kategóriában már igen korán, gyakran már születéskor diagnosztizálható. Más esetekben (például a beszédfejlődés súlyos zavara, amely a magyar terminológiában a beszédfogyatékosság nevet viseli) a fejlődési zavar később, mindenesetre jóval az iskoláskor előtt feltűnik, és megfelelő ellátás esetén korrekt diagnózist és ellátást is kap.

Az intézményi decentralizáció nagy vívmány a gyakorlati munkát ellátó rendszerben, de a szakmai ellenőrzés csak centralizáltan lehetséges – régiószinten, és kereteinek megalkotásáért az illetékes szaktárcák felelnek.

szehangolás hiányában tovább fog működni a jelenlegi, nehezen finanszírozható rendszer, amelynek legkívánatosabbnak minősített tulajdonsága, hogy decentralizált. Az intézményi decentralizáció valóban nagy vívmány a gyakorlati munkát ellátó rendszerben, a diagnosztikai, fejlesztési és finanszírozási protokollok alapján történő szakmai ellenőrzés azonban csak centralizáltan lehetséges — régiószinten, de kereteinek megalkotásáért az illetékes szaktárcák felelnek. A decentralizált feladatok változatlanul megoldhatók pályázati keretek között (bár ennek anomáliái sem ritkák), egységes, szakmailag értelmes és hosszú távon is finanszírozható rendszerek kialakítása mégis kizárólag centralizáltan lehetséges.

Mi történik ma a hazai ellátórendszerekben? A szakmai feladatokat ellátó intézmények nem alkotnak regionálisan egységes és összehangolt ellátó hálózatot (bár az első Nemzeti Fejlesztési Terv pályázati keretéből néhány ilyen létrejött). Működésük az igénybe vevő gyermek, szülő, sőt gyakran a problémát felfedező iskola számára sem átlátható, az igénybe vehető szolgáltatások nem eléggé ismertek. Egységes, összehangolt működés és megfelelő diagnosztikai rendszer hiányában az intenzív szakmai ellátási igény többszöröse jelenik meg, ez különösen igaz a nevelési tanácsadókra (SZAKÁCS, 2007). Az *alapellátás* (diagnosztikában a nevelési tanácsadó, fejlesztésben az iskola), a *szakellátás* (diagnosztikában a szakértői bizottság, ellátásban valamilyen gyógypedagógiai intézmény) és a *speciális ellátás* (különleges fejlődési zavarok — például az autizmusspektrum-zavar, az Asperger-szindróma, a figyelemhiányos hiperaktivitás-zavar — diagnosztikájára és terápiájára szakosodott, erősen az orvosi szakmákra támaszkodó intézmény) munkájának összehangolása nem várható maguktól az intézetektől és fenntartóiktól. *Ez csak megfelelő, centralizált információs rendszerre építve lehetséges, külön fejlesztésekben nem valósítható meg.* A kész rendszer működtetésére a regionális (esetleg nagytérségi) központok lennének alkalmasak. Ezen a szinten van remény az intézmények szakmai munkájának összehangolására, egységes információs rendszer működtetésére, szakmai kontrollra és a célzott pénzfelhasználás ellenőrzésére.

Az alapellátás, a szakellátás és a speciális ellátás összehangolása nem várható maguktól az intézetektől és fenntartóiktól.

A regionális központok kialakításához az SNI-finanszírozás korszerűbb modelljének kidolgozására lenne szükség. A szélesebb, szakmailag csoportosított diagnosztikai kategóriák esetében tételesen megállapítható a diagnosztika és a terápia költsége, ehhez kellene a normatívákat igazítani, valamint felhasználásukat ellenőrizni. A feladatok *ellátása* egy ilyen rendszerben is decentralizált marad, és ez szükséges is a rugalmas és minőségi működéshez. Nem tartható viszont sem szakmai, sem finanszírozási szempontból az a helyzet, hogy egy országos diagnosztikai rendszer helyi kezdeményezések alapján, a különböző szakmák lobbiérdekeinek megfelelően, a legkülönfélébb módszerek összerakásával jöjjön létre. Akkor színvonalas és költséghatékony az intézmények ellátása korszerű eszközzel, az eszközök normaértékeinek karbantartása, a kiképzés a diagnosztikai eljárások használatára és a továbbképzés, ha van országos felelőse, mégpedig önálló, független intézmény formá-

jában. Egy független *országos szakdiagnosztikai szolgáltató központ* kialakításával megoldható lenne a diagnosztikai eszközökkel való ellátás, a minőségi szakmai továbbképzés,[12] valamint a minőségbiztosítás is.

■ Az állami és önkormányzati kötelezettségek szabályozása és ellenőrzése

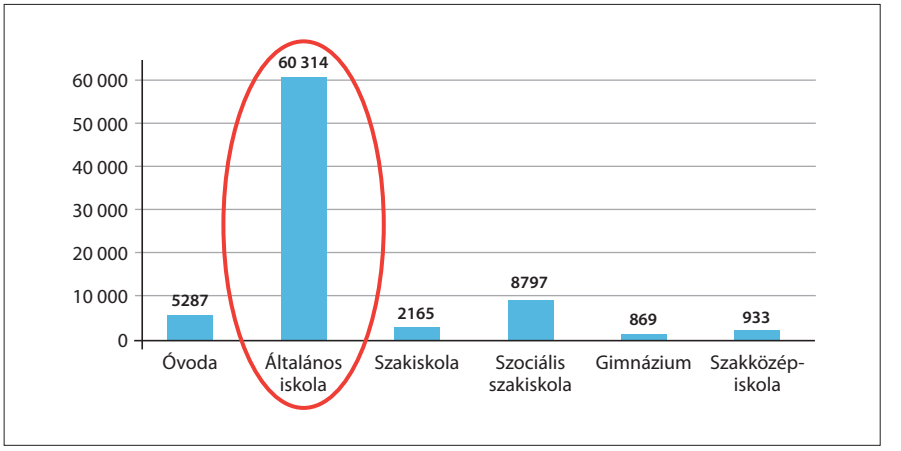
10. A közoktatásban a tipikusan fejlődő gyermekekkel együtt tanuló SNI-*b* gyermekek esetében az önkormányzathoz eljutó normatív támogatás felhasználása nem ellenőrizhető, tehát amennyiben a fejlesztés többletköltségeinek biztosításához az állam mégis forrást rendel, a célirányos felhasználáshoz finanszírozási konstrukciót kell létrehozni. A jelenlegi rendszerben az SNI-*b* kategóriában a fenntartók és az iskolák járadékvadász (normatívaszerző) viselkedése miatt magasra duzzadt létszám nem finanszírozható tovább, a normatívák egyszerű lefaragása azonban a rászoruló gyermekektől von meg forrásokat. Az SNI-*b* kategóriába ép intelligenciájú, de általános vagy specifikus tanulási zavarral küzdő gyermekek tartoznak, akik külön fejlesztő szakembert, eszközt, gyakran több informatikai segítséget, információtechnikán alapuló eszközöket stb. igényelnek. Ezeknek bér- és költségvonzata határozza meg, hogy mibe kerül egy SNI-*b* tanuló ellátása 6–18 éves korában, ha a közoktatás alapintézményeiben tanul, és mibe kerülnek az SNI-*a* egyes kategóriába tartozók, amennyiben speciális intézményekben tanulnak (a tanulmányok teljes időszakában vagy csak első szakaszában, amit az együttnevelésükre alkalmas iskolában folytatott tanulmányok követnek, mint például a vakok esetében, a megfelelő eszközhasználat elsajátítása után, lásd JANKÓ-BREZOVAY, 2007).

Az SNI-*b* kategóriában a fenntartók és az iskolák járadékvadász (normatívaszerző) viselkedése miatt magasra duzzadt létszám nem finanszírozható tovább, a normatívák egyszerű lefaragása azonban a rászoruló gyermekektől von meg forrásokat.

A költségeket alapvetően meghatározza, hogy hány gyermek tartozik egy-egy SNI-kategóriába, az oktatásuk és nevelésük milyen valós költséggel lehetséges, illetve az ehhez kapcsolt normatíva hová jut, azt hogyan használják fel. Az országos statisztikák általában azonos, a helyiek (városi, térségi, megyei) pedig nagyon eltérő számot jelölnek meg még a régi SNI-kategóriák szerint is (lásd *6.4. ábra*). Ez általában a közoktatásban részt vevő gyermekek maximum 10 százaléka, vannak olyan szakértői bizottságok, ahol például a diszlexiások száma 30 százalék feletti. Ez szakmailag elfogadhatatlan (bővebben lásd a diszlexiáról szóló keretes írásban). Megbízható diagnosztikai eljárások nélkül azonban nehéz megállapítani, különösen az SNI-*b* esetében, hogy a különleges oktatási segítséget igénylő gyermekek e csoportjában (diszlexia, diszgráfia, diszkalkulia, általános tanulási zavar) a létszám túl- vagy alulreprezentált-e. Ezért a szakmai feladatokon túl az állami és önkormányzati feladatok összehangolása, a finanszírozás világos feltétel-, igénybevételi és ellenőrzési rendszerének megalkotása szükséges.

[12] Jelenleg ezt olyan tanfolyamok hivatottak pótolni, amelyeknek szakmai szintje időnként kétséges, az előadók egy részének felkészültsége pedig sokszor közepes vagy annál alacsonyabb. Külön problémát jelenthet az is, hogy ezeknek a továbbképzéseknek a költsége is tetemes, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy hányféle tanfolyamból lehet felépíteni az SNI-vel kapcsolatos szolid alaptudást.

[6.4. ÁBRA]
Az SNI (a közoktatási törvény 2007. évi módosítása előtti kategóriák) megoszlása iskolatípusok szerint



[MEGJEGYZÉS] SNI–*a*: az 1. osztályban, sőt az óvodában is már általában látható, SNI–*b*: többnyire csak később látható. 10 százalék esetén: 60–80 ezer 1–8. osztályos.

[FORRÁS] KŐPATAKINÉ ÉS SZERZŐTÁRSAI (2006).

Az SNI jelenlegi helyzete arra utal, hogy a kialakult szabályozási mechanizmusok nem működnek, megfelelő szakmai kontroll hiányában a fejlesztés kijelölését szolgáló diagnosztikai kategóriák címkeszerző statisztikai kategóriákká váltak, az SNI-re szánt összegeket ismeretlen (nem haszontalan, csak éppen nem a gyermekek fejlesztését célzó) célokra fordítják. Adott csoportok kivonása a finanszírozási körből nem oldja meg a kérdést. A szükséges fejlesztés akkor valósulhat meg, ha az erre szánt összegek felhasználása ellenőrizhető, más célra történő felhasználása pedig szankcionálható. Itt is beleütközünk azonban abba, hogy megbízható diagnosztikai rendszer, az ellátórendszer egészének szakmai professzionalizmusa nélkül, csak közgazdasági és jogi eszközökkel a kérdés nem oldható meg. Ezt az egész közoktatást érintő kérdést legjobban a hitekkel és tévhitekkel övezett olvasási problémák és a diszlexia témájában lehet szemléltetni. Ennek bemutatását tartalmazza a keretes írás.

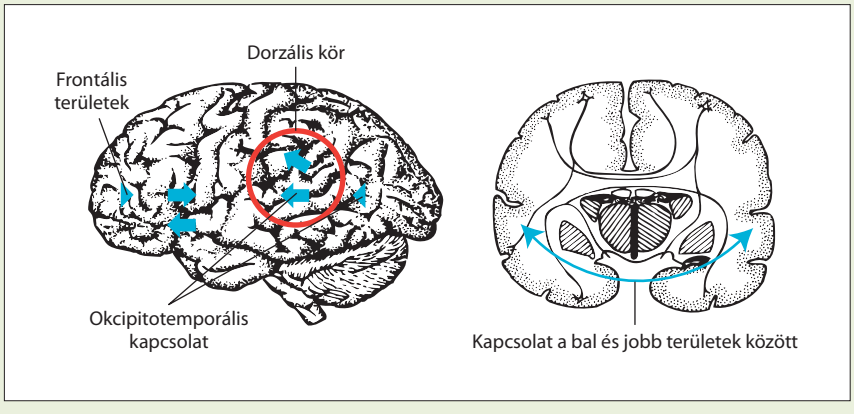
A szükséges fejlesztés akkor valósulhat meg, ha az erre szánt összegek felhasználása ellenőrizhető, más célra történő felhasználása pedig szankcionálható.

Az SNI hazai helyzetének elemzéséből látható, hogy ma az ellátórendszer szerkezete, szintjeinek egymásra épülése bonyolult és nehezen követhető. Az ellátási hierarchia működése esetleges, a rendszer egységes információs rendszer hiányában átláthatatlan. Ezek a problémák kizárólag jogi szabályozással nem oldhatók meg. A közoktatási törvény azonban (az említett kivételekkel) viszonylag korszerű keretet kínál. A megoldandó feladatok mindenekelőtt szakmaiak (diagnosztika, terápia, protokoll, szakmai ellenőrzés stb.), szervezésiek (ellátási szintek, kompetenciaterületek, intézmények hálózata, ellenőrzés stb.), s csak ezekhez rendelve lehet megfelelő finanszírozási rendszert kialakítani. Ennek fényében érdemes megvizsgálni, hogy a jól működő rendszer kialakítása hol ütközik a jelenleg hatályos törvényekbe és rendeletekbe.

AZ OLVASÁS ZAVARAI

Az átlagtól lefelé lényegesen eltérő komplex olvasási teljesítmény megjelenése számos okra vezethető vissza, mégpedig azért, mert az értő olvasás igen összetett kognitív teljesítmény. Már az olvasási rutinok kialakulása is igen összetett fejlődés eredménye, azaz az olvasás két útja, a dekódolást működtető fonológiai és a szófelismerő rendszer kialakulását igénylő rendszer összehangolt működése a megismerőfunkciók (beszédészlelés, hallási figyelem, vizuális percepció, mentális szótár stb.) rendszerének számos alrendszerére és ezek érésére, fejlődésére támaszkodik (bővebben lásd CSÉPE, 2006). Mint a *6.5. ábrán* is látható, az olvasás igen összetett készség, és újonnan kialakuló, illetve szerveződő agyi funkciókra támaszkodik.

[6.5. ÁBRA]
Agyi funkciók



A gyakorlott olvasás komplex, újjászerveződő agyi funkciók működéséhez kötött, ezek fejlődési eltérései szoros összefüggést mutatnak a diszlexiával. A diszlexia úgynevezett „organikus” eredete gyermekeknél csak súlyos és bizonyított sérüléseknél mutatható ki. Önmagában a születés körüli incidensek (például koraszülöttség) nem elegendő diagnosztikai feltételei az „organikus okra visszavezethető” kategória használatának. Az olvasás rendellenességeit önálló diagnosztikai kategóriaként megjelenítő diszlexia jellegzetes kognitív mintázatot mutat, ez pedig megfelelő diagnosztikai eljárásokkal megkülönböztethető a gyenge olvasás egyéb formáitól. Röviden összefoglalva a jellemzőket, az is felismerhető, hogy melyek a komplex szakdiagnózis, és melyek a pedagógiai diagnosztika területei.

A GYENGE OLVASÁS TARTOMÁNYA

Nem diszlexia, kognitív profilja nem azonos
Faktorai:

- társadalmi-gazdasági státus (SES)
- társadalmi-kulturális jellemzők
- gyenge iskola
- gyenge oktatás
- alkalmatlan módszer

DISZLEXIA

- Heterogén, alcsoportok jellegzetes kognitív profillal
- Az agyi funkciók jellegzetes mássága jellemzi
- Multigénes öröklődést mutató alcsoport

A kérdések tehát az SNI-re is általánosíthatóan a következők: Mi az organikus/nem organikus? Ezt ki és miként állapítja meg megbízhatóan? Ki diagnosztizál és mivel, azaz vannak-e korszerű, megbízható, normaértékkel ellátott módszereink? Valóban a diszlexiások fejlesztését finanszírozzuk-e megfelelő diagnosztika és a finanszírozás ellenőrizhetősége nélkül? Eljut-e a finanszírozott fejlesztés a valódi diszlexiásokhoz? Az oktatásuk külön intézményhez kötött-e, azaz a szegregációt támogatjuk-e, avagy az integrációt? Esetleg a diagnosztikát és a fejlesztést kell speciális intézethez kötni? Hogyan oldjuk meg a *sajátos nevelési igény* és a *halmozottan hátrányos helyzet* átfedéséből származó problémákat? A szövegértő olvasás problémáinak intervenciójával tudjuk-e finanszírozni a teljesítményeloszlás alsó tartományának felhúzását a közoktatás egészében? Szükséges-e a gyenge olvasás normatív finanszírozása, ha

- nincs megbízható diagnosztika, azaz „gyenge olvasás = diszlexia";
- az iskola, illetve a tanítási mód és módszer hatása nem tisztázott;
- az alacsony társadalmi-gazdasági státus hatásait felerősítő iskolarendszer széles körben elfogadott;
- szakmailag is lebecsüljük a PISA *(Programme for International Students Assessment)* 2006. évi eredményeit, mégpedig más — módszerükben eltérő — nemzetközi felmérésekre hivatkozva: például TIMSS *(Trends in International Mathematics and Science Study)*.

■ JAVASLATOK

1. Az SNI-vel kapcsolatos problémák egy középtávú terv keretében oldhatók meg, a legfontosabb kérdésekben azonban szükség lenne a munka minél hamarabbi megkezdésére. A megoldási javaslatok három témakört érintenek: *a)* a szükséges intézményi változásokat, *b)* a szakmai megoldásokat, illetve *c)* olyan hosszú távra szóló javaslatokat és kiemelt feladatokat, amelyek szervesen kapcsolódnak a közoktatásnak a jelen kötetben tárgyalt más területeihez.

Intézményi megoldások

2. Középtávon célszerűnek látszik az SNI-diagnosztika, valamint a fejlesztő és rehabilitációs célú munkában részt vevő intézmények hasonló minta alapján szervezett, régiószintű hálózatának kialakítása, mindenekelőtt a rendszerszemléletű működés megvalósítása. Ennek egyik alapeleme az alap-, szak- és speciális diagnosztikai tevékenység kötelező működési rendszerének kialakítása, hasonlóan, mint az egészségügyben az alap-, szak- és speciális ellátás szintjeinek szakmailag szabályozott egymásra épülése.

Át kell tekinteni: megvalósítható-e az egységes rendszerbe szervezett SNI-ellátás az önkormányzati közoktatási kötelezettség és finanszírozás jelenlegi rendszerében.

Ehhez át kell tekinteni, hogy megvalósítható-e az egységes rendszerbe szervezett SNI-ellátás az önkormányzati közoktatási kötelezettség és finanszírozás jelenlegi rendszerében. Segíthetne, ha a finanszírozási kötelezettség megállapítása egységes lenne az önkormányzat szintjén (például az alapellátásra fordítandó összeg kötelezően mekkora része az önkormányzat költségvetésének), az

állami finanszírozás pedig az egységes ellátási alapnormatíva hiányzó részére vonatkozna. Az integrált oktatást a gyermekek egy nagy csoportjában — lásd a *6.1. ábra* 1., 2.*a)* és 2.*b)* csoportjait — alapesetnek tekintő közoktatási rendszerben mindenképpen szükség van

- a különleges oktatási, nevelési igénnyel jelen lévő gyermekek megfelelő teljesítményét biztosító ellátás javítására,
- a finanszírozás költségtételeinek egyértelműen megállapítására,
- a folyósítás transzparens és ellenőrizhető rendszerének kidolgozására.

Ehhez elengedhetetlenek az ellátás jelenlegi teljes feltételrendszerének (humán erőforrás, eszköz, infrastruktúra stb.) SNI-kategóriánkénti és kategóriákon belüli (például vakok, siketek, értelmi fogyatékosok) feltárása, állapotfelmérése.

Szükséges az ellátási tételek rögzítése a diagnosztikai kategóriához rendelt protokollokban, átlagos költségeik és az állam által vállalható finanszírozási tételek megállapítása.

Kategóriánként és kategóriákon belül szükséges az ellátási tételek rögzítése a diagnosztikai kategóriához rendelt protokollokban, valamint a protokollokba tartozó ellátások átlagos költségének megállapítása (speciális szakember munkadíja, integrált/inkluzív oktatásban részt vevő pedagógus kiegészítő díjazása, eltérő felhasználási körű eszközök beszerzése, kölcsönzése, infrastruktúra, egyéb, például az utazó szakemberek utazási költségei). Ennek alapján érdemes az állam által vállalható finanszírozási tételeket megállapítani, mégpedig életkor szerint. (A vakok esetében például egyes drága eszközök csak a tanulmányok elején szükségesek — JANKÓ-BREZOVAY, 2007.)

3. Mielőbb ki kell alakítani az integráltan oktatott gyermekek emelt normatívájának célirányosabb finanszírozási rendszerét (az emelt normatíva megfelelő részét közvetlenül a rehabilitációt végző intézményekhez kell utalni, lásd Mihalovics Jenő hasonló javaslatát az OKA SNI-háttéranyagában, 2007). Szükséges lenne ezenkívül az utazó szakemberek költségtérítésének racionális megállapítására az utazási távolságok és más tényezők figyelembevételével. Az SNI-*b* eddiginél hatékonyabb ellátásához az intézmények pedagógusainak, de legalább egy „mentorpedagógusnak" szakmai képzést kell nyújtani.

Az SNI-*b* eddiginél hatékonyabb ellátásához az intézmények pedagógusainak, de legalább egy „mentorpedagógusnak" szakmai képzést kell nyújtani.

4. Mindezek megvalósulásához szükségesnek látszik az alap- és szakellátás egységes kontrolljának, valamint a számonkérhetőség, az ellenőrizhetőség rendszerének a kialakítása. Míg a gyakorlati munka decentralizált, a minőségbiztosítás alapösszetevőjét jelentő szakmai és pénzügyi ellenőrzés centralizált. Szükséges mindehhez az eltérő szervezeti formák (nevelési tanácsadók, pedagógiai szakszolgálatok, egységes gyógypedagógiai módszertani intézmények stb.) diagnosztikai és ellátó tevékenységének egységes, átlátható, megfelelő információs rendszerrel segített rendszerbe szervezése, amit a feladatátfedések és kompetenciaütközések felmérésének kell megelőznie. Fel kell tárni, hogy miként alakíthatók ki olyan regionális (EU-régiók) központok, amelyek az SNI-ellátásban a minőségbiztosításért, a szakmai munka ellenőrzéséért, az eszköz- és financiális feltételrendszer biztosításáért, a költségvetési forrásoknak a végfelhasználóhoz való eljutásáért és hasznosulásáért felel. A regionális központok munkájának segítésére, a diagnosztikai eszköztár létrehozására, fej-

Fel kell tárni, hogy miként alakíthatók ki olyan regionális központok, amelyek a minőségbiztosításért, a szakmai munka ellenőrzéséért, az eszköz- és financiális feltételrendszer biztosításáért, a költségvetési forrásoknak a végfelhasználóhoz való eljutásáért és hasznosulásáért felel.

Független országos diagnosztikai szolgáltató központ létrehozása indokolt.

lesztésére, folyamatos karbantartására indokolt egy olyan független országos központ (országos diagnosztikai szolgáltató központ) létrehozása, amelynek feladata a korszerű eszközök bevezetése, standardizálása, a diagnosztikai protokollokban rögzített eszközök normaértékeinek karbantartása, magas szintű szakmai továbbképzések biztosítása.

Miként tehető a fenntartótól függetlenné a szakértői bizottságok szakellátó és speciális diagnosztikai tevékenysége – az alapellátás decentralizált működését érintetlenül hagyva?

5. Az alapellátás decentralizált működését érintetlenül hagyva, érdemes megvizsgálni, hogy a szakértői bizottságok szakellátó és speciális diagnosztikai tevékenysége miként tehető a fenntartótól függetlenné. Ehhez meg kell megvizsgálni a tevékenység államigazgatási körbe való bevonását, fel kell mérni a személyi, szakmai, infrastrukturális, továbbá financiális feltételeket. A szakértői bizottságok tevékenységének államigazgatási körbe vonása három problémát is megoldana: *1.* függetlenség a diagnózis finanszírozási következményei által érintett önkormányzatoktól és közoktatási intézményektől, *2.* egységes feltételrendszer és *3.* a minőségbiztosítás érvényesülése.

Szakmai megoldások

6. Az SNI gyermekek ellátásában a feladatokat, a szakértelmet és az intézményeket egységes rendszerben össze kell kapcsolni más ellátórendszerekkel (az egészségüggyel, a szociális és családüggyel és mindenekelőtt a gyermekvédelemmel). Ebben a rendszerben az állapotfelmérés és a diagnosztika helye az *alapellátásban* legfőképpen a nevelési tanácsadó lehet. A diagnosztikai eszközellátottságot javítani kell, a törvényi szabályozási munkának pedig rövid időn belül be kellene fejeződnie ahhoz, hogy ez a hálózat munkáját megfelelően tudja végezni (lásd SZAKÁCS, 2007). Az alapellátás egyik feladata a szűrési célokra létrehozott diagnosztika alkalmazása, a csak pedagógiai fejlesztést igénylő gyermekek visszautalása — tanácsokkal ellátva — a pedagógusokhoz. Ugyancsak a nevelési tanácsadók feladata lenne az SNI-*b* gyermekek fejlesztése, ehhez azonban a feltételeket (megbízható diagnosztikai eszközökkel történő ellátás, ellenőrzött fejlesztés, protokollok) biztosítani kell. Az első szint széles merítésű: a nevelési tanácsadókra vonatkozó statisztikák szerint (SZAKÁCS, 2007) a gyermekek 20-25 százalékát érinti. A második szintet a diagnosztikai *szakellátó intézmények* jelentik, ezek munkájához komplex diagnosztikai eszközök szükségesek, amelyek ma hiányoznak. Kialakítandók az egységes, szakmai konszenzuson nyugvó protokollok és a világos kompetenciaterületek. Meg kell vizsgálni, hogy a nevelési tanácsadók és a szakértői bizottságok egy részéből miként lehet korszerű SNI-szakellátást kialakítani. Az SNI-szakellátásban a diagnózist speciálisan képzett szakértők tudják elvégezni. Ma számos erre alkalmas alapítványi, az egészségügyi ellátórendszerrel kapcsolatban álló intézmény működik. Elemezni kell, hogy ezek a létező intézmények megfelelő állami finanszírozással miként képesek ellátni a speciális differenciáldiagnosztikát (autizmusspektrum-zavar, ADHD stb.).

Az állapotfelmérés és a diagnosztika helye az alapellátásban főképpen a nevelési tanácsadó. A diagnosztikai szakellátó intézmények munkájához komplex diagnosztikai eszközök szükségesek, az SNI-szakellátásban a diagnózist speciálisan képzett szakértők tudják elvégezni.

A hierarchikus rendszerben adott szinten csak korlátozott diagnózis lehetséges, korszerű, a szűréstől a speciális diagnosztikáig terjedő rendszerhez nemzeti konzorciumra van szükség.

7. A kialakítandó rendszerszemléletű SNI-ellátásban az alap-, szak- és speciális ellátás hierarchikus intézményrendszerében adott szinten csak korlátozott érvényű diagnózis lenne adható, a speciális kategóriák a szakellátás körébe tartoznának. Bármely kérdést vizsgáljunk is az SNI jelenlegi helyzetével kapcsolatban, kiderül, hogy egy korszerű és komplex, a szűréstől a speciális diagnosztikáig terjedő diagnosztikai rendszer megalkotásához egy *nemzeti konzorcium* létrehozása szükséges. Ez részt vehetne indulásától kezdve a komplex diagnosztikai és a szakmailag ellenőrizhető ellátási rendszer kialakításának munkáiban.

Az SNI-diagnosztika korszerűsítése különösen az SNI-*b* esetében nélkülözhetetlen ahhoz, hogy megértsük a tanulói kudarcok mögött meghúzódó okokat.

8. Az SNI-diagnosztika korszerűsítése különösen az SNI-*b* esetében nélkülözhetetlen ahhoz, hogy megértsük a tanulói kudarcok mögött meghúzódó okokat. Különösen kritikus terület az olvasásé, ahol a különböző eredetű problémák összecsúsznak, a diszlexia kategória felhígulása elfedi a gyenge szövegértés mögött álló, igen összetett okokat. Értő szakmai elemzés szükséges annak az átpolitizált vitának a feloldásához, amely az olvasási problémákat hol a diszlexiához, hol a hátrányos helyzethez, hol a pedagógiai munka színvonalához, hol pedig az olvasókönyvek és olvasástanítási módszerek minőségéhez kapcsolja. A probléma megoldásához nagymértékben hozzájárulhatna az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal által javasolt *nemzeti olvasási panel* létrehozása.

Hosszú távra szóló és kiemelt fejlesztési feladatok

Szükséges egy olyan integrált információs rendszer kiépítése, amely az állapotfelmérést, a diagnózist, a gyermek érdekében végzett tevékenységek, fejlesztések tartalmát gyermekkövető rendszerben dokumentálja.

9. Az SNI-ellátásban az érintett szakemberek és a felhasználók (gyermekek, szülők) számára is nehezen követhető a rendszer működése, az ellátás útjainak kijelölésében a szakmai szempontok kevésbé érvényesülnek, mint az önkormányzatiak (lásd például a jegyzők szerepét az SNI kérdéseiben). Szükséges tehát egy olyan integrált információs rendszer kiépítése, amely az állapotfelmérést, a diagnózist, a gyermek érdekében végzett tevékenységek, fejlesztések tartalmát úgynevezett gyermekkövető rendszerben dokumentálja. Ez az információs rendszer a korai fejlesztés munkáját támogató védőnői adatbázisrendszer (lásd az 1. fejezetet) folytatásaként épülhetne fel. A gyermekkövető információs rendszer elemei: az állapotfelmérés, a fejlődéskövetés, a szűrés, a diagnózis és az ellátás szakmai mutatói, a fejlesztésre, terápiára és rehabilitációra vonatkozó változók (tartalom, időtartam, változás stb.), ez egészülne ki a szakmai ellenőrzéssel. Természetesen ennek szakmai, adatvédelmi és más (például finanszírozási) feltételei alapos és körültekintő elemzést érdemelnek.

A rendszer a szokványosnál gyorsabban és lassabban fejlődő gyermekek ellátásáról egyaránt gondoskodna.

10. A „tipikustól eltérő fejlődés” kategóriájának megfelelő használatával (jelenleg csak a rendellenesség korrekcióját emeli ki a szakmai szabályozás és a finanszírozás) törvényben kellene rögzíteni, hogy a rendszer egyaránt gondoskodik a szokványosnál gyorsabban, illetve a szokványosnál lassabban fejlődő gyermekek ellátásáról. Az utóbbi lehetővé tenné a tehetséges gyermekek

többletoktatási szükségleteire irányuló pedagógiai tevékenység feltételrendszerének kialakítását és finanszírozását. Ehhez tovább kellene fejleszteni a már ma is létező tehetséggondozást, a feladatot rendszerszerűen kell ellátni, és a többletköltségeket úgy kell kezelni, mint ahogy a legtöbb OECD-országban a különleges oktatási és nevelési szükségleteket kezelik.

11. Szükségesnek tartjuk egy, a teljes intézményi ellátásra vonatkozó — a szakmai egyeztetést követően kötelezően érvényes — döntési modell kidolgozását, összehangolt ellátási és követési protokoll kialakítását és lebontását a régiók szerinti különbségek (gazdasági fejlettség, településszerkezet, nemzetiségi összetétel) és a családi helyzet (halmozottan hátrányos helyzet, mélyszegénység stb.) figyelembevételével. A sajátos nevelési igényű és más, a tipikustól eltérően fejlődő (például halmozottan hátrányos helyzet) gyermekek komplex (oktatási, egészségügyi és szociális) ellátása a tevékenységek régiók szintjén történő összehangolását, az önkormányzatok munkájának segítését, a szakmai feltételrendszer megteremtését igényli, és valódi minőségbiztosítást. Meg kell vizsgálni, hogy a jelenlegi erősen decentralizált rendszerek működése mellett miként hozhatók létre a centralizált protokollok, az ellenőrzési rendszer és a szükséges információs rendszerek. A javaslatokban szereplő rendszerek kialakítását követően célszerű az SNI-ellátásban részt vevő szakmák működésére vonatkozó jogi szabályozás áttekintése. A finanszírozás jelenlegi anomáliáinak felszámolásához szükséges lehet az önkormányzati törvény oktatásfinanszírozásra vonatkozó részeinek átalakítása.

Vizsgálni kell: erősen decentralizált rendszerek mellett miként hozhatók létre a centralizált protokollok, ellenőrzési és információs rendszerek. A finanszírozási anomáliák felszámolásához esetleg át kell alakítani az önkormányzati törvény oktatásfinanszírozásra vonatkozó részeit.

12. Fontosnak tartjuk a szakmai feladatoknak valamennyi területre és valamennyi érintett szakmára kiterjedő áttekintését. Ezen belül szükséges a szakmai feladatok korszerűsítése (értelmi fogyatékosok), illetve finomítása (mozgássérültek, mozgásukban akadályozottak, vakok és gyengénlátók, siketek és nagyothallók, pervazív fejlődési zavarokban szenvedők, beleértve az autizmusspektrum-zavart). Ehhez is elengedhetetlen a korszerű, a hatályos törvényeknek (például adatvédelemnek) megfelelő, gyermekkövető információs rendszer kiépítése.

■ KAPCSOLÓDÁS MÁS PROGRAMOKHOZ

A program akkor lesz sikeres, ha az SNI a közoktatás minden fontos területén elkülönítetten szerepel. A *tanárképzésben* ma csak egyes szakmai modulokban jelenik meg az SNI, mégpedig erősen specifikálva (inkluzív oktatást végző tanár). Az integrációt alapesetnek tekintő pedagógusok képzésében az SNI-vel kapcsolatos ismeretek megszerzését az egész képzési rendszerben végig kell vinni, különösen a pedagógia/pszichológia modulokban, ami interdiszciplináris együttműködést igényel. Az SNI-helyzet rendezése akkor teljes, ha

specifikus kérdései kapcsolódnak a *gyermekszegénység, gyermekesély, gyermekegészségügy* és *gyermekvédelem* programokhoz is. Az SNI kérdése nem korlátozható a közoktatás területére, az SNI-t a képzés teljes spektrumában és a munka világában is kezelni kell. Akkor lehet sikeres a sajátos nevelési igényű gyermekekkel kapcsolatos teendők ellátása, ha az *élethosszig tartó tanulás* programoknak is részévé válik.

▪ ÜTEMEZÉS

A *diagnosztikai rendszer* kialakítása központi vagy tárcaszintű finanszírozást igényel, és legalább öt-hat évig tart. Az intézmények munkájának rendszerbe szervezése, aminek előfeltétele az önkormányzat fenntartói tevékenységének áttekintése és kiegészítő szabályozása, három év alatt megvalósíthatónak látszik. A szakmai ellenőrzés rendszerének, a centralizált funkcióknak, továbbá a gyermekkövető rendszernek, az intézményekre vonatkozó információs rendszernek a kialakítása középtávú terv keretében tűnik megvalósíthatónak. Az *atipikus fejlődés* teljes spektrumának (fejlődési elmaradás és gyors fejlődésűek, a kiemelkedő képességűeket is beleértve) figyelembevétele és finanszírozási modelljének kidolgozása az integrált oktatás keretében további törvényi szabályozást igényelhet. Az SNI-ellátás legégetőbb kérdése jelenleg a korszerű és komplex diagnosztikai rendszer hiánya, a fejlesztő módszerek ezekhez történő hozzárendelésének és hatásvizsgálatának hiánya, továbbá a szakmai ellenőrzés megoldatlansága. Ennek és a korszerűsített rendszer finanszírozási modelljének kidolgozásához egy tervező team létrehozását látjuk szükségesnek. Így alakítható ki az SNI teljes spektrumára (rendellenesség és tehetség) vonatkozó középtávú terv. Legsürgősebb a kötelezően használandó, protokollokban rögzített országos diagnosztikai rendszer és a központosított szakmai ellenőrzés kialakítása, valamint a jelenlegi, ellenőrizetlen finanszírozási utak felülvizsgálata, szükség szerinti átalakítása.

▪ HASZNOK ÉS KÖLTSÉGEK

A sajátos nevelési igényű gyermekek ellátását és teljesítményét az egész rendszeren át végigkísérő országokban az iskolai teljesítmények jelentősen átlag fölött alakulnak. (Ez ugyanúgy igaz a nem diagnosztizáló Finnországban, mint a diagnosztizáló Hollandiában, lásd a 2006. évi PISA-felvételt.) Az SNI-gyermekeket a fejlődési eltérés komplexitásának és súlyának megfelelően ellátó országokban alacsonyabb a lemorzsolódás, a másság elfogadására nevelés — a jelen lévő atipikus fejlődésűekkel való együttélésnek köszönhetően is — az óvodai, iskolai szocializáció része.

A sajátos nevelési igényt és az egyszerűen csak gyenge teljesítményt a diagnosztika szintjén differenciáltan kezelő országokban *nincs régiónkénti és nemzetiség szerinti eltérés* a diagnosztikai kategóriákban. A gyenge teljesítmény okainak feltárása a közoktatás egészének érdeke: az ennek javítására irányuló intézkedésekkel szoros összefüggést mutat a PISA 2006. évi eredményeinek javulása (például Németország, Lengyelország). Világos kategóriákkal, transzparens, a gyermeket követő és a szakember számára követhető rendszerben kevesebb az anomália, ritkábban sérül a különleges oktatáshoz és neveléshez, rehabilitációs fejlesztéshez való jog.

■ ÉRDEKELTSÉG, ÉRDEKSÉRELEM

Az SNI-helyzet rendezésében mindenekelőtt azok érdekeltek, akiket a diagnosztika jelenlegi bizonytalanságai miatt sajátos nevelési igényűnek minősítenek, miközben alacsony iskolai teljesítményük nem SNI természetű. Érdekeltek a megalapozottan SNI-nek minősített, de megfelelő ellátásban nem részesülő gyermekek, valamint a fejlesztésre ma saját forrásokat felhasználó szülők. Érdekeltek a finanszírozásból részben kiszorított vagy legalábbis állandó finanszírozási gondokkal küzdő, komoly szakmai munkát és speciális ellátást végző alapítványi intézmények. Érdekelt az egész közoktatási rendszer abban, hogy világosan lehessen látni, az iskolai teljesítés problémái mely esetekben vezethetők vissza a gyermekek képességeire, és melyekben szociális tényezőkre (hátrányos helyzetre, mélyszegénységre, a szülők alacsony társadalmi-kulturális szintjére stb.), és milyen mértékben van szó magának az iskolai oktatásnak a kudarcáról vagy éppen az alkalmazott módszerek, tankönyvek nem megfelelő színvonaláról.

Ellenérdekeltek azok, akik a jelenlegi helyzetben a különtámogatást más célokra használják — esetleg megszorultságból, ám következmények nélkül —, legyenek azok önkormányzatok, iskolák vagy más szereplők; a közoktatási rendszer mindazon képviselői, akik számára a fogyatékosságkérdések újragondolása, szabályozása, a kompetencia-előírások szigorítása problémás lehet; mindazok, akiket a diagnosztikai és közoktatási ellátórendszerekben a minőségbiztosítás szigorú rendszerének bevezetése hátrányosan érinthet, esetleg egzisztenciális ellehetetlenülésükhöz vezet. Ellenérdekeltek azok, akik számára az ellátás, a módszerfejlesztés, a finanszírozás anomáliái kiskapukat nyitnak, akik a jelenlegi, megfelelő szakmai kontroll nélkül decentralizált rendszer fenntartásában érdekeltek, és azok a pályázatokon sikeres személyek és intézmények, akik a jelenlegi rendszerben is viszonylag jól elboldogulnak. Ellenérdekeltek a sajátos nevelési igényű gyermek integrált nevelésében azok a tipikusan fejlődő gyermekek és szüleik, akiknek az oktatási feltételei romlanak, ha az integráció a megfelelő feltételek biztosítása nélkül valósul meg.

Hivatkozások

CSÉPE VALÉRIA (2006): *Az olvasó agy*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

KATONA NÓRA (2007): *Iskolapszichológiai hálózat, integrált oktatás és fejlesztés*. Az OKA számára készült háttéranyag az SNI-témához.

JANKÓ-BREZOVAY PÁLNÉ (2007): *A vakok és gyengénlátók ellátása a közoktatásban és az integrált oktatás feltételrendszere*. Az OKA számára készült háttéranyag az SNI-témához.

KŐPATAKINÉ MÉSZÁROS MÁRIA–MAYER JÓZSEF–SINGER PÉTER (2006): Élethosszig tanulni, de hogyan? Sajátos nevelési igényű tanulók a középfokú iskolákban. *Új Pedagógia Szemle,* 10. sz.

A közoktatási törvény 2007. évi módosítása, letölthető: http://www.okm.gov.hu/letolt/kozokt/kozokt_tv_modosito_lxxxvii_070823.pdf.

A közoktatásról szóló többször módosított 1993. LXXIX. törvény, letölthető: http://www.okm.gov.hu/letolt/kozokt/kozokt_tv_070823.pdf.

MIHALOVICS JENŐ (2007): *A siketek és nagyothallók ellátása a közoktatásban és az integrált oktatás feltételrendszere*. Az OKA számára készült háttéranyag az SNI-témához.

RADVÁNYI KATALIN (2007): *Sajátos nevelési igényű tanulók – értelmi fogyatékossággal élő személyek*. Az OKA számára készült háttéranyag az SNI-témához.

SZAKÁCS KATALIN (2007): *A nevelési tanácsadók helyzete*. Az OKA számára készült háttéranyag az SNI-témához.

7 A közoktatási intézmények teljesítményének mérése-értékelése, az iskolák elszámoltathatósága

[Kertesi Gábor]

Az ezredfordulóra csaknem valamennyi gazdaságilag fejlett országban gyökeret vert az a felismerés, hogy a közoktatási intézmények „teljesítményét" célszerű objektívnek tekinthető, ésszerű költségekkel mérhető, összehasonlítható eredménymutatókkal jellemezni; célszerű az ily módon megmért teljesítménymutatókat az intézményeket alkotó egyének tevékenységével összekötni, és e mutatókra támaszkodva ösztönzőrendszereket kidolgozni, amelyek segítségével a pedagógusok, iskolaigazgatók és iskolafenntartók kreatív alkalmazkodásra, tanulásra és jobb teljesítményre késztethetők. A közoktatási intézmények hatékony működésének garanciája abban rejlik, hogy mennyiben sikerült a tevékenység *eredményét* jól tükröző információkat összegyűjteni és az így összegyűjtött információkhoz megfelelő értékelési rendszert és ösztönzőket kapcsolni.

Először áttekintjük a iskolai mérési-értékelési-elszámoltathatósági rendszerek megtervezésekor felmerülő elméleti kérdéseket, majd leírást adunk a jelenleg érvényben levő magyar iskolaértékelési rendszerről, vázoljuk a rendszer működésével kapcsolatban megfogalmazható problémákat, végül részletes javaslatokat teszünk e rendszer tökéletesítésére.

▪ MÉRÉS – ÉRTÉKELÉS – ELSZÁMOLTATHATÓSÁG. ELMÉLETI KERETEK

A probléma: az eredményszemléletű mérés fontossága. A közoktatás bonyolult, drága ágazat, évi körülbelül 500-600 milliárd forintos költségvetéssel, amelyet zömében központi és helyi költségvetési bevételekből, illetve a családok magánráfordításaiból finanszíroznak. Igen sok társadalmi szereplő vesz részt a közoktatásban: 1,8 millió tanuló és családja, nagyjából 5000 oktatási intézmény, 160 ezer pedagógus, több ezer iskolafenntartó (önkormányzat, önkormányzati társulás, alapítványi, egyházi iskolafenntartó). A közoktatási „üzemet" — gazdasági analógiával élve — igen sokféle ráfordítás és sokféle eredmény kombinációjaként írhatjuk le. Legáltalánosabb értelemben a közoktatási tevékenységek „eredményének" a tanulók tudását, ismereteit, legtágabb értelemben vett készségeit tekinthetjük, amelyek ahhoz szükségesek, hogy felnőtt életükben a társa-

dalomban megtalálják a helyüket, és gondoskodjanak az ország előrehaladásáról (az ország jövőbeli gazdasági fejlődéséről). A hagyományos szemlélet abból indult ki, hogy a közoktatás eredményességének megítéléséhez elegendő számba vennünk a közoktatás által felhasznált ráfordításokat: a pedagógusok számát, az általuk ledolgozott munkaórákat, a tanulókra jutó normatív támogatásokat, az oktatás során használt épületeket, tantermeket, tankönyveket, számítógépeket, a továbbképzett pedagógusok számát, a kidolgozott tanterveket stb. E szemlélet mélyén azonban egy empirikusan téves gondolat húzódik meg: „Ha egy ország sok (vagy a korábbinál több) erőforrást áldoz a közoktatásra, akkor az garantáltan jól (vagy a korábbinál jobban) működik." A McKinsey-jelentés egy fontos megállapítását idézzük: „Az OECD szinte minden tagállama jelentős mértékben növelte oktatási kiadásait, és számos programot kezdeményezett a rendelkezésre álló összegek hatékonyabb elköltése érdekében. Ennek ellenére csak nagyon kevés országnak sikerült az oktatási rendszer teljesítményében jelentős előrehaladást elérnie. Mint egy, országos értékeléseket és nemzetközi összehasonlításokat összegző tanulmány kimutatta, számos ország esetében az oktatási rendszer teljesítménye egyáltalán nem javult, és volt olyan ország is, ahol egyenesen romlott." (BARBER-MOURSHED, 2007, 10. o.)

Az oktatás eredményességét tehát nem a ráfordításokon kell lemérni. Nemcsak az erőforrások mennyisége, hanem az összetétele és megfelelő felhasználása is lényeges.

Az oktatás eredményességét nem a ráfordításokon kell lemérni. Nemcsak az erőforrások mennyisége, hanem az összetétele és megfelelő felhasználása is lényeges. Az oktatás erőforrásait el is lehet pazarolni. A *hatékonysági szemlélet* egészen más: *összefüggést próbálunk teremteni a ráfordítások és az eredmények között*. A megfelelő működés: az eredményes működés. Mi a célunk ezzel? Az, hogy megfelelő *visszajelzésekkel* lássuk el a rendszer valamennyi szereplőjét — a szülőket és a tanulókat, az intézményfenntartókat, az iskolaigazgatókat és a tanárokat, valamint az adófizetőket — az oktatási intézmények eredményéről, hogy e szereplőket az intézmény működésében rejlő *problémák felismerésére, tanulásra, korrekcióra, a korábban követett gyakorlat megújítására — egyszóval: jobb teljesítményre — késztessük*. Mire kell tekintettel lennünk, ha egy szakmai szempontból megfelelő iskolaértékelési programot szeretnénk megvalósítani? Ehhez egy egész sor problémára kell választ találnunk. Elsőként tisztáznunk kell, hogy milyen eredményváltozón szeretnénk a rendszer hatékonyságát lemérni.

Milyen eredményváltozót válasszunk? Egy sor, olcsón előállítható mérőeszköz áll elvileg a rendelkezésünkre: osztályzatok, félévi, év végi érdemjegyek, átlageredmények, vizsgaeredmények, bukás, évismétlés, továbbtanulási irányok, esélyek stb. Mindezek az információk a célnak nem megfelelők: intézményközi összehasonlításra ugyanis csak nagyon korlátozottan alkalmasak. Nehezebben (költségesebben) előállítható, de alkalmasnak tűnő eredményváltozókat szolgáltat a munkaerőpiac: az adott iskolát elvégzett emberek mit képesek az iskolában megszerzett tudásukkal, ismereteikkel, készségeikkel az életben elérni: foglalkoztatási esély, státus-előrehaladás, kereset, kereseti pálya. Ezeknek az információknak a használata azonban számos nehezen megoldható prob-

lémát vet fel: az információk összegyűjtése nagyon költséges; az információk nem triviálisan köthetők az oktatás különböző szintjeihez (konkrét intézményekhez még kevésbé); még ha ez előbbi megoldható lenne, akkor is csak igen nagy késleltetéssel lenne visszacsatolható az eredményről szóló információ az érintett oktatási intézményhez; és nem is adna *közvetlenül* hasznosítható információt arra nézve, hogy miként lehetne az intézmény működési gyakorlatát megváltoztatni.

Egy másik lehetőség: standardizált készségtesztek alkalmazása, amelyek egy-egy kompetenciaterület alapelemeit képesek jól felmérni. Ez tűnik a legjobb megoldásnak. Különösen jók erre a célra azok a tesztek, amelyek olyan típusú általános készségek mérésére alkalmasak, amelyek általában a tanulási készségeknek (új dolgok megtanulására való alkalmasságnak) az alapjául szolgálnak. Példa: szövegértési tesztek (értő olvasás, amely minden tanulás alapja), matematikai-logikai tesztek (problémák szerkezetének, megértésének készsége).

A standardizált tesztek alkalmazása *számos előnnyel jár: a)* intézményközi összehasonlításra alkalmasak, *b)* univerzális mércék társíthatók hozzájuk (például *x* életkorban vagy *y* évfolyamon legalább *z* szintet kell elérniük a tanulóknak), *c)* a standardizált teszteredményekből olyan adatok származtathatók, amelyek értelmes visszacsatolásokat jelentenek a rendszer szereplői (az érintett intézmények, a szülők, illetve az intézményfenntartók) számára: következtetéseket vonhatnak le belőlük arra nézve, hogy mit kell tenniük akkor, ha az intézményben valamilyen előzőleg kitűzött szintet meghaladják azok a tanulók, akik *x* életkorukra vagy az *y* évfolyamon nem érték el a *z* szintet. Az információ ott és azon a szinten keletkezik, ahol többnyire van értelme a korrekciónak.

A standardizált teszteredmények használata azonban *problémákkal is jár*. Bemeneti oldalon óriásiak az egyének közti különbségek, amelyek alapvetően befolyásolják a teszteredményeket. Ennek a kontrollálása nélkül értelmetlen a mérés. Az egyéni szintű mérés véletlen hibája nagyon nagy (a teszteredményt véletlen tényezők is befolyásolják). Emiatt az egyéni szinten összegyűjtött mérési eredmények inkább csak aggregált szinten használhatók. Ennek ellenére is elengedhetetlen az egyéni szintű mérés, hiszen a bemeneti adatok heterogenitása egyéni szinten kontrollálható megfelelően. Az egyéni szinten is használható *diagnosztikus mérés* nagyobb pontosságot (sok esetben egyéni szinten évenként többször megismételt méréseket) feltételez. Az egyéni szintű mérés aggregálásával csökkenthető az előbb említett mérési hiba, de a csoportosított adatok keresztmetszeti és időbeli összehasonlítását komolyan befolyásolhatja az aggregált eredmények instabilitása (különösen a kis létszámú[1] intézmények — iskolák, telephelyek, osztályok — esetén), ahol a felmért sokaság belső összetétele bármely pillanatban nagyon instabil lehet. A hiányzások, illetve véletlen hatások jelentős következményekhez vezethetnek, és viszonylag enyhe időbe-

[1] A legtöbb gyengén teljesítő intézmény éppen ilyen.

li változások (egy-egy tanuló kiválása, egy-egy új tanuló érkezése) a becslési eredmények komoly időbeli ingadozásához vezethetnek. Egy jól megtervezett rendszernek választ kell adnia ezekre a problémákra.

Egy általános elméleti keret: az emberi tőke (tudás/készség) termelési modell, amely számot vet azzal, hogy milyen jellegű tényezők járultak hozzá a készségek egy adott évfolyamon megmért szintjének eléréséhez.

Hogyan mérjük meg az iskola hozzájárulását a tanulói teljesítményekhez? Mindenekelőtt az elmélet fontosságát kell hangsúlyozni. Elmélet és modellalkotás nélkül értelmetlen a mérés. Egy értelmesnek tűnő általános elméleti keret: az *emberi tőke (tudás/készség) termelési modell*, amely számot vet azzal, hogy milyen jellegű tényezők járultak hozzá a készségek egy adott évfolyamon megmért szintjének eléréséhez (melyeket az adott évfolyamon mért egyéni teszteredménnyel közelítettünk).

Jelöljük S_t-vel a t-edik évfolyamon mért egyéni készségszintet (teszteredményt), illetve I-vel mindazokat a tevékenységeket, amelyek — akár a család, akár a környezet, akár az oktatási intézmények részéről, akár tudatos „beruházásokként", akár valamely másra irányuló tevékenység „melléktermékeként" — képesek a tanulók készségeit növelni, valamint 0, 1, 2, ..., t indexekkel a születéstől a t-edik évfolyamig eltelt időt (az egyszerűség kedvéért években mérve). A probléma szerkezetét ekkor viszonylag jól leírja a következő nagyon egyszerű modell:

$$S_t = f_t(S_{t-1}, I_t),\ \partial f_t/\partial S_{t-1} > 0 \text{ és } \partial f_t/\partial I_t > 0.$$

A modell lényege abban áll, hogy a mindenkor elért készségszintet az adott időszak készségnövelő tevékenységei, illetve az eggyel korábbi időszakban elért készségszint pozitív függvényeinek tekintjük. Feltételezzük, hogy a magasabb induló készségszint előnyösebb az új dolgok elsajátításában, és feltételezzük azt is, hogy a készségnövelő tevékenységek is pozitív hozammal járultak hozzá a t-edik évfolyamon elért (megmért) készségszinthez.

A probléma rekurzív természete miatt a t-edik időszakra elért készségszint (teszteredmény) nem más, mint a születéskor adott készségszint, illetve a születéstől a t-edik időszakig megvalósult valamennyi múltbeli és jelenbeli (családi, környezeti, iskolai) készségnövelő tevékenység eredménye:

$$S_t = f_t(S_{t-1}, I_t) = f_t[f_{t-1}(S_{t-2}, I_{t-1}), I_t] = F(S_0, I_1, I_2, \ldots I_{t-1}, I_t).$$

Amikor tehát arra törekszünk, hogy a teszteredménnyel mért készségszintadatok segítségével megbecsüljük azt, hogy mekkora rész tett hozzá az iskola a tanulók tudásához, első és legfontosabb feladatunk abban áll, hogy statisztikai modellünkben megpróbáljuk kontrollálni mindazoknak az iskolai és nem iskolai *múltbeli ráfordításoknak* a hatásait,[2] valamint a *jelenbeli nem iskolai ráfordításoknak* a hatásait, amelyek — a szakirodalom egybehangzó tapasztalatai szerint — igen jelentős befolyást gyakorolnak egy adott időpontban megmért

[2] És természetesen a veleszületett képességek hatásait is.

Amikor teszteredmények segítségével igyekszünk megbecsülni, mekkora részt tett hozzá az iskola a tanulók tudásához, statisztikai modellünkben meg kell próbálnunk kontrollálni mindazoknak az iskolai és nem iskolai múltbeli ráfordításoknak, valamint a jelenbeli nem iskolai ráfordításoknak a hatásait, amelyek jelentős befolyást gyakorolnak egy adott időpontban megmért tudásszint elérésére.

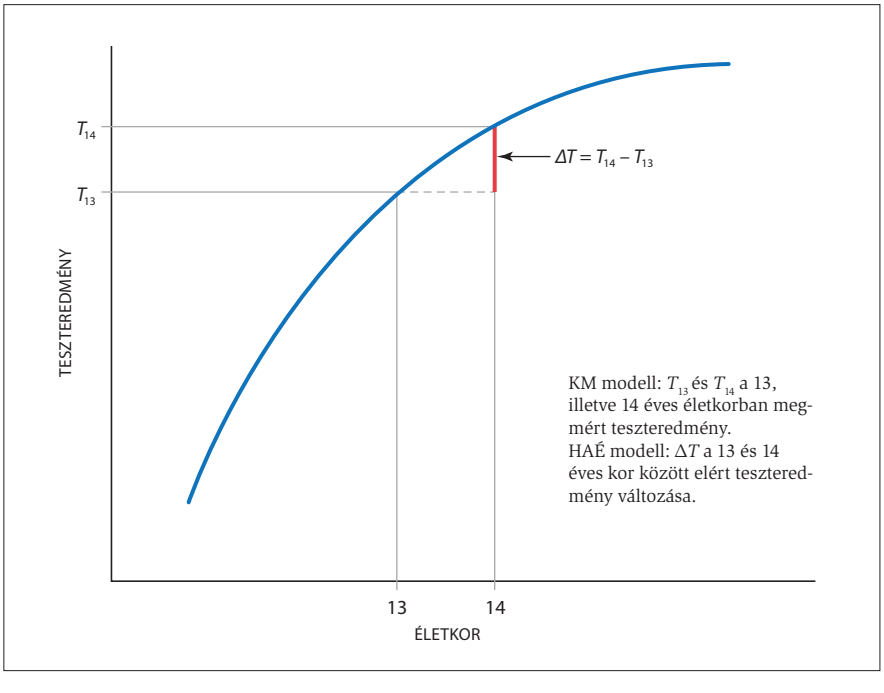
tudásszint elérésére. Ezeknek a hatásoknak a *kiszűrése* nélkül hamis eredményekhez jutunk: az iskola hozzájárulásának tulajdonítanánk valamit, ami egészen más hatásokra vezethető vissza, illetve az iskolától különböző tényezőknek tulajdonítunk olyan hatásokat, amelyek — megfelelően kontrollált modell esetén — bizonyosan nem tulajdoníthatók azoknak a tényezőknek (és *esetleg* az iskola hozzájárulásának tulajdoníthatók).

Az egyszerűség kedvéért tegyük fel, hogy a 14 éves korban mért egyéni teszteredmények alapján akarjuk megbecsülni az iskola hozzájárulását.

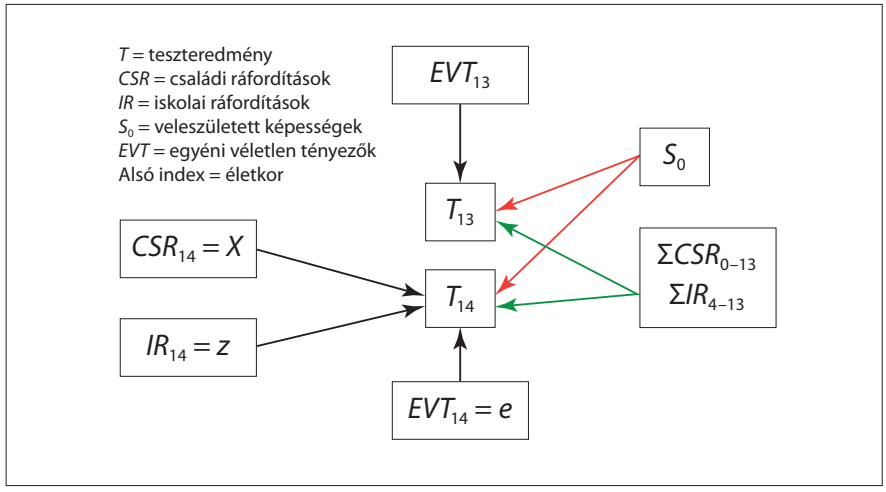
Két mérési-értékelési stratégiát követhetünk: alkalmazhatunk keresztmetszeti (KM) modellt, amely csak a jelenbeli hatásokat reprezentáló információkat hasznosítja, illetve alkalmazhatunk hozzáadott érték (HAÉ) modellt, amely két egymást követő keresztmetszeti mérés egyéni szinten összefűzött információit hasznosítja. A KM és a HAÉ eredményváltozója különbözik: a KM modell — példánknál maradva — a 14 éves életkorban megmért teszteredményből (T_{14}), a HAÉ modell a 13 és 14 éves kor között elért teszteredmény-*változásból* (ΔT) indul ki (lásd a *7.1. ábrát*).

A keresztmetszeti (KM) modell sajátosságai. Egy ilyen modellben a 14 éves kori teszteredmény a függő változó, és *csak a jelenbeli ráfordítások* hatását tudjuk kiszűrni. Az egyszerűség kedvéért tekintsünk el attól a problémától, hogy a jelenbeli ráfordítások mérését is közelítő változókkal — a tanuló 14 éves életkorában mért szülői iskolai végzettség, foglalkoztatási státus, családi erőforrások,

[7.1. ÁBRA]
A keresztmetszeti (KM) és hozzáadott érték (HAÉ) modell eredményváltozóinak szemléltetése



[7.2. ÁBRA]
A keresztmetszeti modell (KM)



kulturális javak (könyvek száma) ismérveivel és hasonlókkal — tudjuk csak megoldani. *Milyen torzítással kell számolnunk, ha az iskola hozzájárulását a tanulói teljesítményekhez ennek a modellnek a keretei között becsüljük meg?*

Tekintsük a *7.2. ábrát,* amelyen a 14 éves korú tanuló készségeit mérő teszteredményeket befolyásoló ráfordításokat kétszer két csoportra: jelenbeli (CSR_{14}) és múltbeli (CSR_{0-13}) családi, illetve jelenbeli (IR_{14}) és múltbeli (IR_{4-13}) iskolai ráfordításokra bontottuk, továbbá megkülönböztettük a tanuló veleszületett képességeit (S_0) és a teszteredményt befolyásoló egyéni véletlen tényezőket (EVT_{14}).

Ha modellünk tökéletes lenne, akkor valamennyi itt felsorolt tényezőt mérhetővé tudnánk tenni. Ilyen körülmények között a következő statisztikai modellből becsülnénk meg az iskola hozzájárulását:

$$T_{ij} = X_{ij}b + \{\text{múltbeli családi és iskolai ráfordítások és a veleszületett képességek } (S_0) \text{ hatása}\} + \varepsilon_{ij},$$

ahol: i a tanuló, j az iskola indexe, X képviseli a jelenbeli családi ráfordítások közelítő változóit, ε_{ij} pedig e jól specifikált becslés maradéktagja (reziduuma), mely felbontható minden tanuló esetében az egyéni reziduális hatások iskolai szintű átlagának (z_j), illetve az attól való egyéni eltéréseknek (e_{ij}) az összegére: $\varepsilon_{ij} = z_j + e_{ij}$.

A modellben az egyéni reziduális hatások iskolai szintű átlagai képviselik az iskolák hozzájárulásait az egyéni tanulói teljesítményekhez. Az iskola hozzájárulását a tanulók tudásához csakis reziduumelven[3] tudjuk mérhetővé tenni.

[3] Reziduumelv (maradékelv): ha a mérési objektumok között tapasztalható, közvetlenül nem mérhető hatásoknak tulajdonítható különbségeket úgy azonosítjuk, hogy a nyers különbségekből a mérhető összetételbeli eltérések hatását kiszűrjük, és a reziduumként megmaradó különbséget

Minél pontosabban tudjuk a bizonyosan *nem* a jelenlegi iskola teljesítményének tulajdonítható hatásokat a modellbe bevonni, annál pontosabban tudjuk e reziduummal az iskola jelenlegi tevékenységének hozzájárulását közelíteni.

A probléma azonban az, hogy a keresztmetszeti modellben alapvető fontosságú hatásokat nem tudunk kontrollálni, és az empirikus kísérleti jellegű tapasztalatok, illetve nagymintás, hosszú távú longitudinális elemzések[4] tanúsága szerint az ebből adódó torzítás igen nagy. Ha lényeges hatásokat hordozó információkat nem vagyunk képesek a modellbe bevonni, akkor azoknak a hatása is a reziduumban jelenik meg, ami — tekintve, hogy a reziduumból próbáljuk meg az iskola hozzájárulását azonosítani — az iskola hatására vonatkozó becslésünket eltorzítja.[5]

A hozzáadott érték (HAÉ) modell sajátosságai. A relevánsnak számító, de a KM modellben kihagyott változókból adódó torzítás problémájának megoldására nem tökéletes, de eléggé jó megoldást kínál egy másik modell — a hozzáadottérték-modell — alkalmazása. A mérési stratégia logikájának megértése érdekében lapozzunk vissza a KM modell sematikus ábrájához *(7.2. ábra)*, amelyen a 14 éves kori teszteredményt létrehozó hatások sémájának analógiájára az egy évvel korábbi (13 éves kori) teszteredményt létrehozó hatások elméleti sémáját is feltüntettük. Bizonyos feltételek mellett igazolható, hogy amennyiben *egyéni* szinten rendelkezünk egymást követő évek[6] *panelszerűen összefűzhető* teszteredményeivel, akkor a teszteredmények *változását* magyarázó mérési modellből kiküszöbölhetők a gyakorlatilag mérhetetlen veleszületett képességek,[7] illetve a nehezen mérhető múltbeli ráfordítások hatásai (lásd *7.3. ábra*).

Két feltételnek kell teljesülnie. Feltételeznünk kell, hogy *a)* a veleszületett képességek, illetve a múltbeli ráfordítások hatásai mind a 13 éves kori, mind pedig a 14 éves kori teszteredményeket magyarázó modellben lineáris függvény formájában jeleníthetők meg, és *b)* a nullától 13 éves korig terjedő *összes* múltbeli hatás[8] hatáserősségei (paraméterei) a 13 éves kori, illetve a 14 éves kori modell egyenletében egymással páronként megegyeznek.[9] E feltételek teljesülése esetén, a 13 éves kori teszteredményt magyarázó teljes egyenletet a 14

tekintjük a közvetlenül nem mérhető hatások következményének, akkor e hatások mérésekor maradékelvet vagy reziduumelvet alkalmaztunk.

[4] Lásd például: HART–RISLEY (1995), LEE–BURKAM (2002), CUNHA–HECKMAN–LOCHNER–MASTEROV (2005).

[5] Az ilyen torzítások hatását enyhítheti (bár megoldani nem tudja), ha a KM modellben visszatekintő adatokat gyűjtünk a tanulók múltbeli családi körülményeiről és iskolai pályafutásáról. Ezt a megoldást követték például a 2006. évi magyarországi országos kompetenciamérés (OKM) adatfelvétele és az adatok értékelése során.

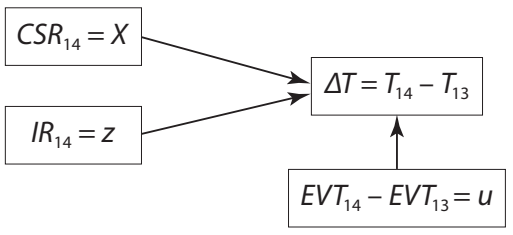
[6] Magyarországon: évpárok, ugyanis a hazai mérések a 4., 6., 8. és 10. évfolyamos tanulókra terjednek ki.

[7] Ilyen információ csak nagyon gondosan megtervezett kísérleti adatfelvételekből, illetve születéstől elindított hosszú távú panelekből nyerhető.

[8] Beleértve a veleszületett képességek hatásait is.

[9] Ez utóbbi feltételezéssel szemben természetesen felhozhatók ellenérvek (lásd TODD–WOLPIN, 2003). A megoldás valóban nem tökéletes, de nem nagyon létezik jobb.

[7.3. ÁBRA]
A hozzáadott érték (HAÉ) modell



T = teszteredmény
CSR = családi ráfordítások
IR = iskolai ráfordítások
S_0 = veleszületett képességek
EVT = egyéni véletlen tényezők
Alsó index = életkor

$\Delta T_{ij} = X_{ij}\beta + \eta_{ij}$, ahol η_{ij} felbontható: $\eta_{ij} = z_j + u_{ij}$

éves kori teszteredményt magyarázó teljes egyenletből kivonva, automatikusan kiküszöböltük a gyakorlatilag nem mérhető veleszületett képességek hatását vagy a csak igen nehezen mérhető múltbeli ráfordítások hatásait.

A HAÉ modellből is reziduumelven becsülhető meg az iskola hozzájárulása (ami itt is az egyéni reziduális hatások iskolaszintű átlagából [z_j] adódik, hasonló módszerrel, mint a KM modellből, a becslés azonban jóval megbízhatóbb, mivel ebben a modellben nagyjából sikerült a teszteredményeket jelentős mértékben meghatározó veleszületett képességek és múltbeli ráfordítások hatását kontrollálni).[10]

Mivel az iskola hozzájárulását a tanulói teljesítményekhez csak reziduumelven tudjuk meghatározni, nem tudunk semmit azokról az okokról, hogy egyes iskolák hozzájárulása a tanulók egyéni teljesítményéhez miért nagy, vagy miért kicsi. Ezt a hatásmechanizmusok feltárásával pontosítanunk kell.

További elméleti és statisztikai bonyodalmak. A problémák három nagyobb csoportjával kell szembenéznünk: *a)* Mivel a statisztikai modell hátterét alkotó elméleti modell hatásmechanizmusait leíró elméleti változókat (a „ráfordításokat") többnyire nem tudjuk közvetlenül mérni, nagyon nagy figyelmet kell fordítani arra, hogy az ezeket *közelítő mérhető* háttérváltozókat hogyan választjuk ki. *b)* Mivel az iskola hozzájárulását a tanulói teljesítményekhez csak reziduumelven tudjuk meghatározni, nem tudunk semmit azokról az okokról, hogy egyes iskolák hozzájárulása a tanulók egyéni teljesítményéhez *miért* nagy, vagy *miért* kicsi. Az iskola hozzájárulását a hatásmechanizmusok feltárásával

[10] A Kerekasztal vitái során felmerült két ellenérv a hozzáadottérték-modell használatával szemben: *1.* hogy csak azoknak a tanulóknak az eredménye használható egy ilyen modellben, akik mind a két időpontban megírták a felmérést (így csökken az elemszám); *2.* két, önmagában is nagy egyéni hibával rendelkező teszteredmény különbsége még nagyobb hibával rendelkezik (a hibák összeadódnak). *Ad 1.* Az ebből adódó hiba esélyét enyhíti, ha a mérés mindegyik időpontban teljes körű (mint ahogy a 6., 8. és 10. évfolyamon 2008 májusától fogva teljes körűek a mérések), illetve ha a tanulói azonosítón keresztül az intézményközi mobilitás hatása statisztikailag kontrollálható. *Ad 2.* Az egyéni hibák összeadódása valós probléma. Ezt enyhíti az, hogy az egyéni hozzáadott értékek iskolai/telephelyi *átlagait* használjuk, másrészt — amint e helyütt is javasoljuk — az *intézményi átlagok többéves időbeli mozgó átlagait* kell használni az intézményi „teljesítmények" alakulásának mérésére. A kérdés természetesen az, hogy a HAÉ, illetve a KM modell használatával járó előnyök és hátrányok összességében melyik modell alkalmazása irányába billentik ki a mérleg nyelvét. Meggyőződésünk, hogy az előnyök és hátrányok komparatív mérlegelése alapján egyértelműen a HAÉ modell mellett célszerű letenni a garast.

pontosítanunk kell. *c)* A reziduumból becsült iskolai hozzájárulás igen érzékeny az elemszámproblémákra. A mérési eredmények elemszámproblémákból fakadó instabilitása — különösen a kis létszámú intézmények esetében[11] — az elszámoltathatósági rendszerek *lényegét* érintik. Vegyük sorra ezeket a problémákat!

a) A mérhető háttérváltozók kiválasztása — akár keresztmetszeti, akár hozzáadottérték-modellel dolgozunk — a modell pontossága szempontjából alapvető. A teszteredmények és a háttérváltozók összefüggéseit folyamatos kutató-elemző munka révén kell tisztázni. A mérési-értékelési rendszer működtetésének elengedhetetlen része a kutatói-elemzői munkát támogató tudásbázis kiépítése és folyamatos működtetése. Enélkül nem lehet színvonalas értékelési rendszert felépíteni.

Az iskolai teljesítmény mögötti hatásmechanizmusok feltárása a mérési-értékelési-elszámoltathatósági rendszer egyik legfontosabb elemző feladata. Fontos, hogy iskola-, telephely-, illetve osztályszinten számos releváns háttéradatot is gyűjtsünk, hogy elemezhetők legyenek a jó és rossz iskolai teljesítmények mögött meghúzódó heterogén okok.

b) Az iskolai szintű reziduum[12] szétbontása — a jó, illetve rossz iskolai teljesítmény mögötti hatásmechanizmusok feltárása — a mérési-értékelési-elszámoltathatósági rendszer egyik legfontosabb elemző feladata. Igen fontos tehát, hogy iskola-, telephely-, illetve osztályszinten számos releváns háttéradatot[13] is gyűjtsünk annak érdekében, hogy elemezhetők legyenek a jó és rossz iskolai teljesítmények mögött meghúzódó heterogén okok. Nem mindegy például, hogy bizonyos erőforrások szűkösségére, vagy a pedagógiai gyakorlat fogyatékosságaira, vagy például a tanulói összetétel sajátosságaira vezethető-e inkább vissza az iskola reziduummal mért jó vagy rossz teljesítménye. Nem mindegy, mert más és más társadalompolitikai következmények (beavatkozások) adódnak belőlük.

c) Az elemszámproblémákból, illetve az iskolai szinten mért eredmények esetleges instabilitásából adódik a standardizált egyéni tesztekből becsült iskolai hozzájárulások mérésének egyik legkényesebb problémája. A probléma mindenekelőtt a kis létszámú intézmények „teljesítményének" becslésekor vet fel súlyos kérdéseket. A *7.4. ábra* segítségével könnyen megérthetjük, hogy miért.

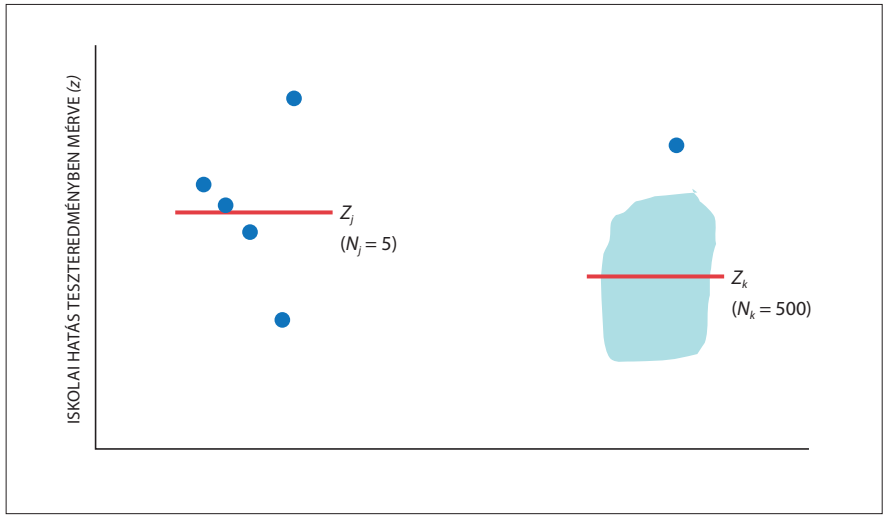
Példának két iskolát választottunk, ahol a becslési eredményekből nyerhető egyéni szintű reziduumokat — melyeket az ábrán egy-egy pont, illetve a világoskék színű pontfelhő reprezentál —, valamint az egyéni reziduumok iskolaszintű átlagait (z_j és z_k) ábrázoltuk. Ez utóbbi értékek képviselik az „iskola teljesítményét". A *j*-edik iskola nagyon kicsi (5 fős), a *k*-adik elég nagy (500 fős). Mi történik akkor, ha egy kiugróan jó vagy rossz teszteredményt produ-

[11] Melyekben egyébként a tapasztalatok szerint a leggyakoribb az alacsony teljesítmény.

[12] Amiről valójában nem tudjuk, hogy mi, csak azt tudhatjuk, s azt is csak egy jól specifikált modell keretei között, hogy mi *nem*. Minél jobban specifikált a modellünk (minél több ismert *nem iskolai* jellegű hatótényezőt vagyunk képesek benne kontrollálni), annál bizonyosabbak lehetünk abban, hogy az iskolaszintre aggregált egyéni reziduumok átlagával valóban iskolai jellegű hatásokat tudtunk számszerűsíteni.

[13] A háttéradatok gyűjtésekor e tekintetben is az elméleti összefüggések és a meglevő hazai és nemzetközi mérési eredmények alapos ismeretére kell támaszkodnunk.

[7.4. ÁBRA]
Az iskolai fix hatások értelmezése és az eredmények stabilitása



kálni képes diák nem vesz részt a mérésben, vagy ha két egymást követő év méréséből az egyik vagy a másik diák kimarad? Azonnal látható, hogy a kis létszámú iskola „átlagos teljesítménye" sokkal érzékenyebben reagál a tanulók összetételének akár csak kismértékű változására, mint a nagyobb létszámú intézményé. Ennek következtében a kis létszámú intézmények mért „teljesítményei" egy *adott időpontban is igen instabilak*, hosszabb távon pedig igen erősen ki vannak téve a mérési eredmények *időbeli ingadozásának*. Másként fogalmazva: a kis intézmények *hajlamosabbak* arra, hogy feltűnő „javulást" vagy „romlást" produkáljanak. Ez azonban sok esetben nem más, mint statisztikai „artifact" (olyan eredmény, amely nem a valóságot tükrözi, hanem a módszer használatának anomáliáit).

Az intézmény mért teljesítményét esetlegesen eltorzító elemszámproblémákat több különböző ok idézheti elő. *1.* A kis létszámú intézmények esetében a *véletlen tényezők*[14] hatása jelentősebb. *2.* Kisebb létszámú intézmények esetén súlyosabb torzításokhoz vezethet a *teszteredményeknek* az iskola ellenérdekeltségéből fakadó közvetlen[15] vagy közvetett[16] *manipulálása*. *3.* Minél kisebb egy intézmény, annál nagyobb gondot jelent a *tanulók intézményközi mobilitása*. A teszteredmények időbeli ingadozásában kis elemszámok esetén nagy „átlagos javulást" idézhet elő egy-egy rosszabb tanuló kiválása vagy egy-egy jobb képességű új tanuló érkezése, és megfordítva, az iskola teljesítményének romlásában hasonlóan szerepet játszhatnak a kedvezőtlen összetétel-változások.

[14] Kutya ugatása zavarja a tanulókat a tesztek kitöltésében. X tanuló rossz napot fogott ki, vagy Y tanulónak épp azon a napon szerencséje volt, stb. stb. — a példák tetszés szerint szaporíthatók.
[15] Például segít a tanár megoldani a feladatot.
[16] Manipulálják a hiányzásokat: hazaküldik a várhatóan rosszul teljesítő diákokat. Ők ilyenkor nagyobb valószínűséggel „betegszenek meg".

Minél kisebb létszámú az intézmény, annál nagyobb ingadozások adódhatnak ebből. *4.* Elemszámproblémák adódhatnak nagyobb létszámú intézményekben is, ha az intézmény teljesítményének értékelésekor *rétegspecifikus standardokat* is alkalmaznak. Ha például — amint ez a gyakorlat az Egyesült Államok iskolai elszámoltathatósági rendszerére jellemző — nemcsak az intézmény egészére, hanem különböző társadalmi, faji, illetve etnikai csoportokra is specifikus standardokat ír elő a törvény, ezzel igyekezvén biztosítani azt, hogy az intézmény ne teljesíthesse úgy a törvény által előírt standardokat, hogy közben nincs tekintettel a nehéz helyzetű kisebbségek tanulmányi előrehaladására. Ezek a helyes célok ugyanakkor rétegspecifikus elemszámproblémákat idézhetnek elő, amelyeket éppúgy kezelni kell, mint ahogy a kis létszámú intézmények esetében is.

Mindezekre a problémákra még visszatérünk. Előbb azonban vizsgáljuk meg, milyen célokra használhatók a mérési-értékelési rendszerből iskolaszinten nyerhető információk? Mire szolgálhat az „iskola teljesítményét" mérő információ? Ezzel az iskolai elszámoltathatósági rendszerek központi problémájához érkeztünk.

Milyen ösztönzőrendszert válasszunk? Induljunk ki abból, hogy a mérési-értékelési rendszer jól van megtervezve. Mérési eszközeink kipróbáltak, érvényesek. Jól értelmezhető (követendő) standardok tartoznak hozzájuk. Tudjuk, hogy az adott évfolyamon tanuló diákoktól tudásban nagyjából mit követelünk. Azt is tudjuk, hogy az intézmények egy része bizonyára nem teljesíti ezeket a standardokat. Milyen mértékben használjuk a szereplők (intézmények, intézményfenntartók) ösztönzésére, illetve az érintettek (családok, tanulók, adófizetők) tájékoztatására a mérési rendszerből származó információkat? Az elszámoltathatósági rendszereknek két nagyobb osztálya alakult ki a világon: az egyik jelzési célokra — az érintettek és a közvélemény tájékoztatására — *és csakis arra* használja a mérési-értékelési rendszerből származó intézménymélységű információkat *(puha elszámoltathatóság)*, a másiknak tétre menő következményei is vannak: jutalmak és szankciók társulnak hozzájuk *(szigorú elszámoltathatóság)*.

Az elszámoltathatósági rendszerek e két pólusa között a tájékoztatás mélysége és köre, illetve a jutalmak és szankciók nagysága és típusa szerint igen változatos formákat találhatunk. A tartósan alulteljesítő iskolákkal szembeni szankciók között előkelő helyet foglalnak el azok az intézkedési tervek, amelyek a körzet szerinti kötött beiskolázás rendszere[17] mellett biztosítják a rosszul teljesítő iskolák diákjainak a szabad iskolaválasztást (és ennek költségeit a rosszul teljesítő iskolák fenntartóira hárítják).

Ezt azért szükséges hangsúlyozni, mert a magyar iskolai elszámoltathatósági rendszer — ha egyébként semmiféle jutalmat vagy szankciót nem helyez-

[17] Az Egyesült Államok iskolarendszerében például alapesetben nincs szabad iskolaválasztás.

A magyar iskolai elszámoltathatósági rendszer – ha egyébként semmiféle jutalmat vagy szankciót nem helyezne kilátásba – a szabad iskolaválasztás általános rendje miatt, alapesetben is a szigorú elszámoltathatósági rendszerek jegyeit hordozza magán.

ne kilátásba[18] — a szabad iskolaválasztás általános rendje miatt, alapesetben is a szigorú elszámoltathatósági rendszerek jegyeit hordozza magán. Bármilyen nyilvánosságra hozott pozitív adat az iskolának a tanulók teljesítményeihez való hozzájárulásáról ösztönzően hat a családok későbbi beiskolázási döntéseire, illetve bármilyen negatív adat nyilvánosságra hozatala a családok egy részét az adott iskolától való elfordulásra késztetheti, és ezzel közvetlen bevételtöbbletet vagy -kiesést okozhat neki. *Magyarországon bármilyen mérési-értékelési rendszer működik, annak a szabad iskolaválasztás általános rezsimje miatt mindenképpen tétre menő következményei is vannak.*

Egyelőre nincsenek hazai tapasztalataink egy ilyen rendszer működésének következményeiről. Fontos empirikus kutatási feladat elemezni az iskolák reakcióit, s ennek alapján, a gyakorlati következmények tükrében finomítani az ösztönzési rendszert. Mindazonáltal a nemzetközi irodalom és a külföldi működési gyakorlat tapasztalatai alapján jól ismertek az iskolai elszámoltathatósági rendszerek tipikus problémái, és nagyjából ismertek az e problémákat orvosolni vagy legalábbis enyhíteni képes ellenlépések is. A következő pontban ezeket tekintjük át, s egyben visszatérünk a statisztikai bonyodalmak kezelésének problémájára is.

Hogyan kezeljük az elszámoltathatósági rendszerek működésekor felmerülő tipikus problémákat? Négy jellegzetes dilemmát vesszük szemügyre.
a) A pedagógia összetett célrendszere ellentmondásban áll a néhány kiválasztott eredménymutatóra (teszteredményre) összpontosító mérési-értékelési gyakorlattal. Az iskolákat az utóbbi arra ösztönzi, hogy egyoldalúan a mért eredménymutatóra koncentráljanak, és elhanyagolják a többi nevelési célt *(csőlátás).* További negatív következmény lehet *a tesztre tanítás* gyakorlata — az az eltorzult gyakorlat, ha a készségek fejlesztése helyett tesztekhez hasonló feladatokat sulykolnak mechanikusan a tanulók fejébe.
b) Az eredmények a valóban súlyos esetekben — például kisiskolák esetén — *elemszámproblémák* miatt megbízhatatlanok.
c) A *teszteredményeket* az iskolák — ellenérdekeltségükből fakadóan — olykor *manipulálják.*
d) A különböző méretű intézményeknek — elemszámproblémákból adódóan — egészen különböző statisztikai esélyei vannak arra, hogy egy bázisnak tekinthető teljesítményszintről javuljanak vagy romoljanak. Ezért ha *egységes standardok* szerint értékeljük az oktatási intézményeket, a *szankciók és jutalmazások esélyének inkább* tesszük ki a *kis létszámú intézményeket,* mint a nagyokat, ami nem tekinthető méltányosnak. Hogyan kezelhetjük ezeket a valós problémákat?

[18] A magyar rendszer emellett más komoly következményeket is kilátásba helyez. Lásd erről a közoktatási törvény 99. §-át és a jelenleg módosítás alatt álló — a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről szóló — 3/2002 (II.15) OM-rendeletet.

a) A pedagógia összetett célrendszere versus *az egyoldalúan az eredménymutatóra koncentráló gyakorlat (csőlátás, tesztre tanítás) problémája.* A következő ellenlépéseket javasoljuk. *1.* A tanulói teljesítmények mérésekor, a tesztek kialakításakor nem a mechanikusan memorizálható procedurális készségekre, hanem az alapkészségekre — például az értő olvasásra — vagy a magasabb rendű készségekre kell helyezni a hangsúlyt. Ha a iskolák — a jó iskolai átlagos teszteredmény reményében — az alapkészségek megfelelő működtetésére (például az értő olvasás elsajátítására) tréningezik a tanulókat, akkor ez a fajta tesztre tanítási gyakorlat nem valamiféle értelmetlen célt szolgál, hanem közvetlenül hozzájárul a megfelelő pedagógiai cél eléréséhez (az értő olvasás készségének fejlesztéséhez). *2.* A mérési-értékelési rendszer fokozatos kiépítésekor törekedni kell rá, hogy a tanulók és az iskolák értékelése átfogja a fontosabb kompetenciaterületeket. A méréseket fokozatosan ki kell terjeszteni a korábban nem érintett kompetenciaterületekre (természettudományi készségekre, szociális jártasságokra stb.). Az iskolaértékelés pillanatnyilag kiépült rendszerét nem szabad lezárt rendszernek tekinteni: az értékelés során a fontosabb kompetenciaterületek egyensúlyára kell törekedni (eredményváltozónkat vektoriális eredményváltozónak kell tekinteni).

Ha a iskolák – a jó eredmény reményében – az alapkészségek megfelelő működtetésére tréningezik a tanulókat, akkor a tesztre tanítási gyakorlat nem értelmetlen, hanem közvetlenül hozzájárul a megfelelő pedagógiai cél eléréséhez.

b) Elemszámproblémák miatt megbízhatatlanok a kis létszámú iskolák adatai. A következő ellenlépéseket javasoljuk. *1.* Teljes körű méréseket kell alkalmazni. *2.* Egyéni paneladatokkal kell dolgozni (HAÉ modell). Így a tanulók kiválásából, illetve az új tanulók érkezéséből adódó szelekciós torzítás statisztikailag kezelhető. *3.* Az iskolák értékelésekor több, egymást követő év iskolai átlagának átlagát kell használni.

c) Az iskolák olykor manipulálják a teszteredményeket. Javasolt ellenlépések: Egyéni paneladatok (HAÉ modell) használata igen jó ellenszere ennek, mert *1.* a célzatos hiányzások miatti szelekciós torzítás paneladatok birtokában statisztikailag kontrollálható, illetve *2.* a hozzáadottérték-adatokra (paneladatokra) támaszkodó értékelési rendszerben nincs sok értelme manipulációkkal feljavítani az iskolai eredményeket, mert egy adott évben elért eredmény a következő év bázisát jelenti, és *a mesterségesen feljavított bázisadatok lerontják a következő évben elérhető jobb eredmény esélyeit* (racsnihatás[19]).

d) Nem méltányos a nagy és kis létszámú intézményektől azonos mértékű javulást várni (vagy a hasonló mértékű teljesítményromlást azonos mértékben büntetni). Javasolt ellenlépés: rétegzett, méretfüggő standardok alkalmazása. Nagy intézmények esetén a viszonylag kismértékű javulást is célszerű jutalmazni.

[19] Racsnihatás: az a tendencia, amikor egy ösztönzési rendszerben a különösen jó teljesítmény elérése után a teljesítménykövetelményeket felemelik. Ez a gyakorlat bünteti a mindenkori jó teljesítményt, hiszen megnehezíti a további teljesítménynövelést, és így nehezíti a jutalmak elnyerését a jövőben. Lásd erről például: MILGROM-ROBERTS, 2005, 317–322. o.

A problémát elemezni kell helyben, és okait fel kell tárni.

„Az ösztönzőrendszerek kérdése nem az, hogy miként lehet az embereket a helyes megoldások alkalmazására rászorítani, hanem hogy miként lehet rászorítani őket arra, hogy keressék a megoldást, és maguktól rátaláljanak a helyes megoldásokra."

Az iskoláknak el kell sajátítaniuk a mérési adatok kiértékelési kultúráját, amihez külső szakmai segítségre is szükségük van.

Mi történjen a rossz teljesítményt nyújtó iskolákkal? Ez az iskolai mérési-értékelési-elszámoltathatósági rendszerek egyik alapproblémája. Először is azt kell tisztáznunk, mit várunk e kedvezőtlen esetben a mérési eredmények közzétételétől? Mindenekelőtt *a probléma helyi szintű elemzését, az okok feltárását*. A rossz teljesítmény pontos azonosítása egyáltalán nem jelenti azt, hogy tudjuk, mit kell tenni. A kudarc okai igen sokfélék lehetnek. A mérési eredményeknek az érintettekhez való visszacsatolásával éppen arra szeretnénk ösztönözni őket, hogy maguk tárják fel a kudarc okait, és maguk keressék meg a megoldást. Egy jól működő mérési-értékelési rendszer ilyen értelemben nyújt lehetőséget az iskolák szervezeti megújulására. A Nobel-díjas közgazdász, *Thomas C. Schelling* híres aforizmáját idézve: „Az ösztönzőrendszerek kérdése nem az, hogy miként lehet az embereket a helyes megoldások alkalmazására rászorítani, hanem hogy miként lehet rászorítani őket arra, hogy keressék a megoldást, és maguktól rátaláljanak a helyes megoldásokra." [Idézi: ELMORE (2004) 236. o.]

A közoktatás mérési-értékelési rendszerének kiépítése voltaképpen azt a célt szolgálja, hogy saját tevékenységének eredményeire folyamatosan reflektáló, problémafeltáró, problémamegoldó szervezetté alakítsa át az iskolákat. Ehhez az iskoláknak el kell sajátítaniuk a mérési adatok kiértékelési kultúráját, amihez bizonyos esetekben külső szakmai segítségre is szükségük van.

A gyenge teljesítmény okainak feltárása számos dolgot feltételez.
a) Elengedhetetlen, hogy az iskolában legyen olyan pedagógus, aki képes irányítani az elemző munkát: aki birtokában van az adatok megfelelő elemzéséhez-értékeléséhez szükséges ismereteknek, és rendelkezik azzal az autoritással, hogy a tantestület ilyen irányú tevékenységét koordinálni tudja.
b) Az okok feltárásában a tantestület egészének kell részt vennie. Ez két szempontból is fontos. Egyrészt világosan demonstrálja a helyi közösség számára, hogy az iskola mint *egész* érzi magát felelősnek[20] a tanulók teljesítményéért, másrészt lehetőséget teremt egy új közös szemlélet kiformálására, ami a megoldás irányába tett első lépésnek tekinthető.
c) Az okok feltárásához az intézményeknek külső segítségre is szükségük lehet. Az oktatási kormányzat felelőssége az, hogy ilyen esetekben biztosítsa az iskolák számára a független és kompetens szakmai segítséget.
d) Az okok feltárása során az iskola vagy a külső szakmai tanácsadó olyan következtetésre is juthat, hogy a gyenge teljesítmény hátterében nem az iskola vagy a tantestület tevékenységének fogyatékosságai állnak, hanem külső okok: például erőforráshiány, vagy az intézményfenntartó önkormányzat iskolapolitikája, vagy a szabad iskolaválasztás rendszeréből következő spontán szelekciós folyamatok.

[20] Nem lenne sok értelme például egyedül a magyartanár tevékenységével indokolni a tanulók gyenge szövegértési eredményeit.

Nincs olyan, az intézményfenntartó önkormányzatoknál magasabb szintű oktatási jogosítvánnyal rendelkező intézmény, amely szervezeti megoldást képes adni az iskolarendszer kudarcaira. A hatékony elszámoltathatósági rendszer feltétele a tanügyigazgatás intézményrendszerének megreformálása.

Amikor ilyen jellegű problémákkal szembesülünk, akkor egyszersmind azt is világosan kell látnunk: jelenleg ma Magyarországon *nincs* olyan — *az intézményfenntartó önkormányzatoknál magasabb szintű oktatási jogosítvánnyal rendelkező — intézmény*, amely hatásos és kényszerítő erejű szervezeti megoldást lenne képes adni az iskolarendszer ilyen jellegű kudarcaira. Hatékony elszámoltathatósági rendszer márpedig nem működtethető a tanügyigazgatás intézményrendszerének ilyen irányú megreformálása nélkül. E könyvnek a közoktatás intézményrendszerével és finanszírozásával foglalkozó 10. fejezetében részletes javaslatot teszünk ennek az intézményi anomáliának a feloldására.

▪ A JELENLEGI MAGYARORSZÁGI GYAKORLAT

A közoktatási intézmények teljesítményének mérését és értékelését szolgáló rendszer a 2001/2002. évi tanévtől került bevezetésre Magyarországon. A jelenleg érvényben levő rendszer sajátosságai a következők.

Az intézményi értékelés kiindulópontja a tanulók egyéni teljesítménye, amelyet intézményközi összehasonlításra alkalmas, standardizált tesztek segítségével mérnek meg. E standardizált tesztek a jelenlegi gyakorlat szerint két kulcsfontosságú kompetenciaterületre — olvasás-szövegértés és matematikai eszköztudás — terjednek ki.

A gyakorlat szerint — a 4. évfolyamon teljes körben lebonyolított diagnosztikus mérés mellett — ezeket a kompetenciaterületeket három évfolyamon (a 6., 8. és 10. évfolyamon) teljes körűen (az illető évfolyam minden tanulójára kiterjedően) minden tanév végén (egyszerre az egész országban), a tanév rendjébe illeszkedő módon kötelezően felmérik. A mérés a sajátos nevelési igényű tanulók csak kis részére terjed ki.

Az országos kompetenciamérés keretében személyi azonosításra alkalmatlan módon, önkéntesen kitölthető családi háttérkérdőíveket is kiosztanak a tanulók körében, amelyek fontos háttér-információkat szolgáltatnak a teszteredmények értékelésekor. A tapasztalatok szerint a tanulók nagyjából 80 százaléka értékelhető módon kitöltve visszahozza a családi háttérkérdőívet. Az érintett közoktatási intézmények, illetve elkülönült telephelyeik is kitöltenek iskolai, illetve telephelyi szintű információkat tartalmazó háttérkérdőíveket, amelyek szintén fontos háttér-információkat szolgáltatnak a teszteredmények értékelésekor. Ez utóbbi kérdőívek kitöltése jelenleg meglehetősen szabályozatlan. A kitöltés elmaradásának, illetve a pontatlan kitöltésnek nincsenek következményei.

A standardizált tesztek kitöltését az iskoláknak csak egy kis részében ellenőrzik a mérést lefolytató iskoláktól független mérőbiztosok.

Miközben a tesztek kitöltése teljes körű, értékelésük és a háttér-információkkal való együttes *feldolgozásuk* — a 8. évfolyamos tanulók tesztjeit leszámítva — a 2007. májusi kompetenciaméréssel bezárólag *nem volt teljes körű*.

A teszteknek csak egy részét gyűjtik össze, kódolják, rögzítik és értékelik ki központilag. A központi feldolgozás a 4. és a 6. évfolyamon 200-200, reprezentatív módon kiválasztott iskola valamennyi adott évfolyamos tanulójának adatára, a 10. évfolyamon pedig minden második tanuló adatára terjed ki. A 8. évfolyamon a központi feldolgozás teljes körű. A többi elkészült teszt értékelése nem kötelező módon az iskolákra van bízva.

A központi feldolgozás során az Oktatási Hivatal közoktatási mérési-értékelési osztálya az iskolák, az iskolákon belül az elkülönült telephelyek, illetve az intézményfenntartó szintjén értelmezett jelentéseket készít az ország valamennyi érintett iskolájára, valamint az ország egészére.[21] Ezek a jelentések
a) bemutatják az átlagos teszteredményeket, a teszteredmények országos, fenntartói, iskolai és telephelyi eloszlását, a diákok eloszlását a képességskálán és a képességszinteken;
b) számítási eredményeket tartalmaznak a tanulók eltérő családi hátterének hatásától megtisztított iskolai szintű átlagos teszteredményekről (az iskola hozzájárulását a tanulói teljesítményekhez ezen a módon mérik);
c) összehasonlítható adatokat tartalmaznak az iskolák és telephelyeik anyagi helyzetéről, felszereltségéről és társadalmi összetételéről.

Ezek a jelentések időbeli összehasonlításokat csak az egymást követő évek azonos évfolyamain lefolytatott mérések keresztmetszeti eredményeinek összehasonlításából nyerhetnek. A jelentések valamennyi érintett iskola és intézményfenntartó számára egyedileg hozzáférhetők. A közoktatási törvény értelmében a szóban forgó intézmény- és fenntartói szintű jelentéseket 2008-tól az Oktatási Hivatal honlapján a szélesebb nyilvánosság számára is közzéteszik.

A kompetenciamérések egyedi iskola- és egyéb (telephelyi, fenntartói) szintű jelentései a közoktatási intézmények *elszámoltathatóságának* alapjai is egyben.

a) A közoktatás minőségbiztosításáról szóló OKM-rendelet a 6., 8. és 10. évfolyamos, központilag feldolgozott teszteredmények alapján minden tanévben, évfolyamonként meghatároz bizonyos százalékos arányokat, küszöbértékeket, amit a legalacsonyabb készségszintet elérő tanulók aránya az adott intézményben nem haladhat meg.

b) Ha egy iskola ezt a küszöbértéket túllépi, akkor komoly következményekkel kell számolnia.[22] Ha ez első ízben következik be, akkor a fenntartó köteles felszólítani az iskolát, hogy az iskolai jelentés kézhezvételétől számított három hónapon belül készítsen intézkedési tervet, amelyben feltárja az alacsony teljesítmény okait, és a tanulói teljesítmények javítása érdekében intézkedési tervet és iskolafejlesztési programot dolgoz ki. Ha a felhívást követő harmadik évi országos mérés, értékelés eredménye szerint az iskola ismét nem éri el a jogszabályban meghatározott minimumot, a közoktatási feladatkörében

[21] Lásd http://kompetenciameres.hu/2006.
[22] Lásd a közoktatási törvény 99. paragrafusát.

eljáró Oktatási Hivatal felhívja a fenntartót, hogy három hónapon belül készítsen intézkedési tervet. Az intézkedési terv az Oktatási Hivatal jóváhagyásával válik érvényessé. A fenntartó köteles pedagógiai szakmai szolgáltató intézmény vagy szakértő segítségét igénybe venni, és a közoktatási feladatkörében eljáró Oktatási Hivatal hatósági ellenőrzés keretében vizsgálja az intézkedési tervben foglaltak végrehajtását.

▪ DIAGNÓZIS

1. A jelenleg érvényben levő iskolaértékelési rendszerben a mérési eredmények értékelése a 6. évfolyamon korlátozott (csak 200 iskolára terjed ki), illetve a 10. évfolyamon (a felezett minta következtében) kis elemszámproblémák miatt gyakran megbízhatatlan. A teljes körű tesztelés eredményei — központi kódolás és rögzítés hiányában — jelentős részben elvesznek.

2. A mérés a sajátos nevelési igényű (SNI) tanulóknak csak kis részére terjed ki. Az értékelési rendszernek ez a hiányossága arra ösztönzi a szereplőket, hogy SNI-vé nyilvánítás révén vonják ki iskolájuk értékeléséből a várhatóan alacsony teszteredményt produkáló tanulókat.

Rendszerszinten nem biztosított a mérési eredmények hitelessége.

3. A mérést a felmért osztályok csak egy kis részében ellenőrzik a mérést lebonyolító iskoláktól független mérőbiztosok. Ez a körülmény a rendszer szintjén nem biztosítja a mérési eredmények hitelességét.

4. Az iskolai és telephelyi háttérkérdőív kitöltésének elmulasztását vagy gyenge minőségű kitöltését nem szankcionálja semmi, holott az iskolák mint közpénzből gazdálkodó intézmények kötelesek lennének megfelelő adatokat szolgáltatni.

5. Az iskola, illetve a telephely egészére nézve kiszámított mutatók mögött gyakran elvész a valódi mérni kívánt probléma. A nagyobb intézmények úgy is teljesíthetik a törvény által előírt követelményeket, hogy közben a tanulók egy-egy alcsoportjára — például a *halmozottan hátrányos helyzetű tanulókra* — nézve megsértik azokat. A rendszernek nincsenek rétegfüggő standardjai.

6. A rendszer az intézmények hozzájárulását a tanulói teljesítményekhez a tanulók eltérő családi hátterének hatásától megtisztított, iskolai szinten átlagolt reziduális teszteredményeivel méri. Ez a megoldás — mely csakis a tesztekkel *egy időpontban* felmért háttér-információk által képviselt egyéb tényezők torzító hatását képes kiszűrni — nem megfelelő, mert a tanulói teljesítményeket a tudományos tapasztalatok szerint igen lényeges mértékben meghatározzák a veleszületett képességek, a *múltbeli* családi és iskolai ráfordítások és hatások

is, melyeknek kiszűrését ezen a módon nem lehet megoldani. E zavaró tényezők kiszűrése nélkül viszont hamis eredményekhez jutunk: az iskola hozzájárulásának tulajdoníthatunk valamit, ami esetleg egészen más hatásokra vezethető vissza, illetve az iskolától különböző tényezőknek tulajdonítunk olyan hatásokat, amelyek — megfelelően kontrollált modell esetén — bizonyosan nem tulajdoníthatók azoknak a tényezőknek (és *esetleg* éppen az iskola hozzájárulásának tulajdoníthatók). A tanulói mérési azonosító szám alkalmazásával[23] felépíthető egy továbbfejlesztett értékelési rendszer, amelyben a kétévenként egymást követő eredmények személyre szóló összekapcsolásával lehetőség nyílik arra, hogy a teszteredmények *változását* magyarázó mérési modellből kiküszöböljük a más módon nem mérhető *múltbeli családi és iskolai ráfordítások* hatásait. Az iskola hozzájárulása a tanulói teljesítményekhez e modell keretei között is, közelítő módon, az egyéni reziduális hatások iskolai szintű átlagával mérhető.

A tanulói mérési azonosító alkalmazásával továbbfejleszthető az értékelési rendszer: kétévenként egymást követő eredmények személyre szóló összekapcsolásával a teszteredmények változását magyarázó mérési modellből kiküszöbölhetők a más módon nem mérhető, múltbeli családi és iskolai ráfordítások hatásai.

7. Az iskolák teljesítményének értékeléséhez használt, központilag meghatározott kritériumok *indokolatlanul rövid időhorizontú* információkat vesznek alapul: *pontszerűen egymást követő évek egyedi mérési adataiból indulnak ki*. Ezekből vonnak le következtetéseket, és helyeznek kilátásba szankciókat. Ez az értékelési rendszer nem képes kezelni azt a tényt, hogy a mért adatok — *főként a kis létszámú intézmények esetén* — rendkívüli mértékben ki vannak téve a véletlen tényezők okozta ingadozásoknak, torzításoknak [lásd: KANE–STAIGER (2001), (2002)]. Mivel az esetek nagy részében éppen az ilyen (kis létszámú) intézmények azok, amelyek a leggyakrabban nem teljesítik a törvény által előírt kritériumokat,[24] nem megfelelő e kritériumokat egyedi éves szinten mért mérési eredményeken — vagy akár egyedi éves szinten mért mérési eredmények pontszerű sorozatán — számon kérni. Ehelyett több, egymást követő év mérési eredményének *átlagát* kellene alkalmazni.

8. Az elszámoltathatósági rendszer kiépítésével párhuzamosan kevés erőfeszítés történt a mérési eredmények sokoldalú értékelésére és a mérési rendszer továbbfejlesztésére képes tudományos kapacitások kiépítésére. Ilyen tudásközpontok nélkül aligha számíthatunk arra, hogy az iskolák képesek lesznek a mérési adatok értékelési kultúrájának elsajátítására és a mérési eredményekből megfelelő következtetések levonására. E tudásközpontok létrehozása és szakmai megerősítése nélkül nem biztosítható kellő mennyiségben az a szakmai segítség sem, amelyre a tartósan alulteljesítő iskolák pedagógiai megújulása érdekében szükség volna.

Kevés erőfeszítés történt a mérési eredmények sokoldalú értékelésére és a mérési rendszer továbbfejlesztésére képes tudásközpontok kiépítésére. Így aligha lesznek képesek az iskolák a mérési adatok értékelési kultúrájának elsajátítására és a mérési eredményekből megfelelő következtetések levonására.

[23] Ehhez 2007-től a megfelelő jogszabályi háttér biztosítva van.

[24] Vagy éppen ellenkezőleg: ezek az intézmények képesek produkálni egyik évről a másikra — kis esetszámokból adódóan és véletlen tényezőknek tulajdoníthatóan — a leglátványosabb „javulásokat”.

9. Rendkívüli mértékű zavar uralkodik a kompetenciamérések és a belőlük származó információk gyakorlati használhatóságát illetően. A közoktatási törvény parlamenti vitáiban, az Országgyűlés oktatási bizottságában és a politikai pártok oktatási munkacsoportjaiban rendszeresen megfogalmazódnak durva szakmai félreértések a mérési-értékelési rendszerrel kapcsolatban. Sokan rendszeresen összekeverik az egyéni szintű pedagógiai beavatkozásokra alkalmas diagnosztikus teszteket az iskolaértékelési célokra alkalmas, de egyéni szintű beavatkozásokra nem alkalmas szummatív értékelésekkel. Türelmetlenség és indokolatlan aktivizmus jellemzi a mérési-értékelési rendszerrel kapcsolatos törvényalkotói munkát. Miközben a hazai rendszer nem eléggé kiforrott,[25] és a működésével kapcsolatban kevéssé szűrődtek le megfelelően kiértékelt tapasztalatok, egyre-másra születnek a politikusok körében szakmailag megalapozatlan, *ad hoc* elképzelések arról, hogy a mérési eredményeket hogyan lehetne minél gyorsabban visszacsatolni az iskolák értékelésére, és hogyan lehetne a gyengén teljesítő iskolákat szankcionálni. Ez teljesen téves irány.[26] Ehelyett megfelelőbb szakmai standardok kialakítására, a mérési-értékelési design tökéletesítésére, a mérési eredmények tudományos értékelésére, a rendszer tartalmi fejlesztésére alkalmas szakmai műhelyek kiépítésére és megerősítésére, a mérési eredmények értékelésére képes, megfelelően nagy számú pedagógus kiképzésére, a pedagógiai értékelés kultúrájának elterjesztésére, a mérési-értékelési rendszer stabil finanszírozási hátterének megteremtésére kellene a hangsúlyt helyezni.

10. A mérési-értékelési rendszer súlyosan alulfinanszírozott. A szokásos költségvetési keretekből nem lehet megfelelő minőségű mérési-értékelési-elszámoltathatósági rendszert működtetni. A rendszer születése pillanatától (2001-től) fogva folyamatosan forráshiánnyal küzd. Szilárd állami költségvetési elkötelezettség hiányában ez olyan abszurd helyzethez is elvezetett, hogy 2005-ben a központi költségvetési megszorítások következtében teljesen elmaradt a mérési-értékelési rendszer alapjául szolgáló, még alig bevezetett országos kompetenciamérés.

[25] Ez semmiképpen sem a rendszert működtető szakemberek hibájára, hanem a feladat bonyolultságára és újszerűségére, valamint a rendszer krónikus alulfinanszírozottságára vezethető vissza. A Magyarországnál lényegesen fejlettebb országokban tíz-húsz év alatt sikerült nagyjából elfogadható mérési-értékelési rendszereket kialakítani. S még ezek a viszonylag jól strukturált és kellően finanszírozott rendszerek is mind a mai napig folyamatos fejlesztés alatt állnak.

[26] Ez a téves irány tetten érhető a hatályos közoktatási törvényben is. A törvény 99. §-a — mint ismertettük — úgy helyez kilátásba rövid távon komoly intézkedéseket az alulteljesítő iskolákkal szemben, hogy közben egyáltalán nem áll rendelkezésre az országban az a szakmailag felkészült, az iskolák pedagógiai munkájának megújítására képes segítő kapacitás, amelyre az ilyen iskoláknak a leginkább szükségük volna.

■ JAVASLATOK

A méréseket központilag teljes körűen fel kell dolgozni.

1. A 6., 8. és 10. évfolyamon elvégzett teljes körű méréseket *központilag teljes körűen fel kell dolgozni* (kódolni, rögzíteni és értékelni).

2. A tanulói azonosító kódszám alkalmazásával — a személyiségi jogok és az adatvédelmi törvény előírásainak tiszteletben tartásával — meg kell teremteni a kétévenként egymást követő eredmények személyre szóló összekapcsolásának lehetőségét, a fejlődés egyéni követését. Ennek érdekében haladéktalanul biztosítani kell, hogy a 6., 8. évfolyamon végzett mérések eredményei panelszerűen egyénileg összefűzhetők legyenek a mindenkori két évvel későbbi (8. és 10. évfolyamos) mérések eredményeivel. Ennek érdekében *már most* gondoskodni kell a szükséges tanulói azonosítók tárolásáról, hogy a 2008-ban felvett adatok egyéni szinten összefűzhetők legyenek a 2010. évi mérések (illetve az azt követő évek méréseinek) eredményeivel. Az ehhez szükséges fejlesztéseket az Oktatási Hivatal már megkezdte.

3. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Társadalmi Megújulás Operatív Programja (ÚMFT Támop) keretében 2010-ig ki kell fejleszteni a sajátos nevelési igényű tanulók készségeinek mérésére alkalmas eszközöket. A méréseket ettől kezdve rendszeresen ki kell terjeszteni a sajátos nevelési igényű tanulókra is.

4. A mérések hitelességét a mérőbiztosok lényegesen nagyobb számú jelenlétével kell biztosítani. Ezt a célt felmenő rendszerben javasoljuk teljesíteni. Vagyis évről évre az osztályok egyre nagyobb számában kellene külső mérőbiztos felügyelete mellett lebonyolítani a méréseket. A 2012/2013. tanévre reális célként fogalmazható meg az, hogy a teljes körűen felmért 6., 8. és 10. osztályok legalább felében legyenek külső mérőbiztosok.[27] A mérőbiztosi részvétel kiterjesztésével párhuzamosan statisztikailag folyamatosan értékelni kell, hogy — minden más feltétel változatlansága esetén — megállapítható-e szignifikáns különbség a mérőbiztosi részvétel mellett, illetve annak hiányában felmért osztályszintű átlageredmények között.

5. Az iskola hozzájárulását a tanulói teljesítményekhez a tanulók panelszerű egyéni követésére támaszkodó hozzáadottérték-modellből kellene megbecsülni.

6. A méréseket az ÚMFT Támop forrásainak bevonásával fokozatosan ki kell terjeszteni eddig nem lefedett kompetenciaterületekre: a természettudományos műveltségre, a szociális készségekre, illetve más területekre. Folyamatosan

[27] Egy ilyen mértékű mérőbiztosi részvétel még valószínűleg megvalósítható egyetlen nap alatt lebonyolított mérés esetén. A minden osztályra kiterjedő, teljes körű mérőbiztosi részvétel azonban már minden bizonnyal azt feltételezné, hogy a méréseket évfolyamonként külön napokra kellene szervezni.

fejleszteni kell az ehhez szükséges mérőeszközöket. Az olvasás-szövegértés, illetve matematikai eszköztudás teszteléseit évről évre más-más kompetenciaterületek tesztelésével kell (próbafelvételek keretében) kiegészíteni.

7. A kompetenciamérés keretében készült iskolai és telephelyi háttérkérdőívek pontos kitöltését rendeleti kötelezettségként kell az iskolák számára előírni.

8. Kísérleti jelleggel számításokat kellene végezni arról, hogy *a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók csoportjára nézve külön* teljesítik-e az iskolák (és elkülönült telephelyeik) a törvény által előírt kötelező kritériumokat. [Ehhez elengedhetetlenül szükséges a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók számának pontos mérése a Közoktatás Információs Iroda (KIR) adatbázisában. Ez jelenleg törvényi kötelezettség. Az Oktatási Hivatalnak a — kompetenciaméréseket fél évvel megelőző, azokat előkészítő — adatgyűjtései keretében adatokat kell bekérni az iskoláktól az érintett évfolyamokon tanuló halmozottan hátrányos helyzetű tanulóikról.] E kísérleti számítások tapasztalatainak feldolgozása néhány éven belül elvezet*het* ilyen addicionális kritériumok kötelező előírásához.

A közoktatási törvényben az iskolák számára előírt kritériumok teljesítését több, egymást követő év mérési eredményeinek átlagához kellene kötni.

9. A közoktatási törvényben az iskolák számára előírt kritériumok teljesítését nem pontszerűen egymást követő évek egyedi mérési eredményeihez, hanem több — mondjuk: három — egymást követő év mérési eredményeinek *átlagához* kellene kötni.[28] Ez nagyban mérsékelné a véletlen tényezők torzító hatását.

10. Az intézményekbe visszacsatolt adatok értelmezéséhez, illetve a megfelelő válaszok kidolgozásához magas szintű pedagógiai, mérési-értékelési, statisztikai, társadalomtudományi tudásközpontokat kell létrehozni. Gondoskodni kell arról, hogy ebbe a tudásbázisba becsatornázódjanak az iskolai mérési-értékelési és elszámoltathatósági rendszerekkel kapcsolatos modern nemzetközi tudományos és gyakorlati eredmények. Meg kell erősíteni és fenntartható költségvetési forrásokkal kell megtámogatni ezeket a tudásközpontokat. E tudásközpontok lehetnének azok a szakmai szervezetek, amelyek kompetens pedagógiai segítséget nyújthatnának a rosszul teljesítő iskoláknak. Ezek a — főként nagy egyetemekhez kötött — tudásközpontok lehetnének azok a képző- és továbbképző helyek, ahol a pedagógusok elsajátíthatnák a pedagógiai értékeléshez szükséges ismereteket.

A bevezetendő teljesítményösztönzőket kisebb, összefüggő területi egységek iskoláin kell kipróbálni és a gyakorlat alapján tökéletesíteni.

11. A gyakorlatba bevezetni kívánt teljesítményösztönző rendszereket kisebb, összefüggő területi egységek (egy-egy város vagy vidéki iskolatársulás) iskoláin — az érintett önkormányzatok és iskolák önkéntes részvételével és aktív közreműködésével — kell kipróbálni és a gyakorlat alapján tökéletesíteni.

[28] Ezt évről évre hároméves csúszó átlagok alkalmazásával lehetne biztosítani.

12. Komolyabb mértékben meg kell növelni a mérési-értékelési rendszer működtetésére szánt költségvetési pénzeszközöket, a rendszer permanens alulfinanszírozottságát meg kell szüntetni. A 2007. költségvetési évvel bezárólag rendelkezésre álló keretekből korszerű mérési-értékelési rendszer nem működtethető, és az itt felsorolt javaslatok nem valósíthatók meg. Ezenfelül gondoskodni kellene arról, hogy a rendszer működtetésére szánt költségvetési források ne rendszertelenül, a mindenkori költségvetési helyzet függvényében alakuljanak. Szilárd finanszírozási alapokat és lehetőleg normatív finanszírozási hátteret kellene biztosítani.

■ A TÖKÉLETESÍTETT RENDSZER KÖLTSÉGIGÉNYE

A kompetenciaméréseket lebonyolító és az eredmények értékeléséért felelős Oktatási Hivatal a 2007. költségvetési évvel bezárólag nagyjából évi 300 millió forintból valósította meg a négy évfolyam teljes körű mérését, valamint a 4. évfolyam, illetve a 6. évfolyam 200-200 iskoláját, a 8. évfolyam egészét és a 10. évfolyam felét átfogó központi értékelési feladatokat (beleértve az egész művelet infrastruktúráját és logisztikáját). A 6., 8. és 10. évfolyamos tanulók adatainak teljes körű feldolgozása (kódolása, az adatok számítógépes rögzítése és az eredmények értékelése) ennek az összegnek nagyjából a dupláját igényelné: mai árakon *évi 600 millió forintot*.[29]

A mérőbiztosi részvétel biztosítása a három évfolyamra, teljes körűen központilag feldolgozni tervezett mérési eredmények esetén, a felmért osztályok 50 százalékában a 2012/2113. tanévben mai áron nagyjából *250 millió forintból* megoldható.[30] A felmenő rendszerben kiépítendő, egyre növekvő mérőbiztosi részvétel mértéke és költségigénye attól függ, hogy 2008 és 2012 között milyen gyorsasággal kívánjuk elérni ezt a kitűzött célt. Ha például 2008-ban már az osztályok 20 százalékában szeretnénk mérőbiztosi részvételt, akkor ehhez körülbelül 3000 mérőbiztosra van szükség, és mai áron körülbelül *95 millió forintra*.[31]

Az előző két pontot összesítve: egy korszerű mérési-értékelési rendszer működtetése rövid távon (2008-ban) nagyjából *évi 700 millió forintos* költségvetésből megoldható,[32] és hosszabb távon (2012-ben) sem kerülne többe, mint mai árakon számítva, *évi 850-900 millió* forintba.

További költséget jelenthet a pedagógiai értékelési tudásközpontok kiépítése és megerősítése. Ez részben megoldható Nemzeti Fejlesztési Terv fejleszté-

[29] Oktatási Hivatallal egyeztetett becslés.
[30] Oktatási Hivatallal egyeztetett becslés.
[31] Oktatási Hivatallal egyeztetett becslés.
[32] A 2008. évi költségvetési törvényben már 700 millió forintot hagytak jóvá a 2008. májusi országos kompetenciamérés fedezetére.

si forrásaiból, de stabilan fenntartható működést feltételezve, kisebb részben előre elkötelezett költségvetési források bevonását is igényli. Ezeknek a volumenére nézve becslések találhatók e könyv — *A tanulás és tanítás tudományos megalapozása* című — 9. fejezetében.

▪ KAPCSOLÓDÁS MÁS PROGRAMOKHOZ

Az itt szereplő javaslatok számos ponton kapcsolódnak e kötet már említett — 9. fejezetbeli — javaslataihoz. A pedagógiai kultúra tudományos és kutatási bázisának erőteljes kiszélesítése nélkül a közoktatás mérési-értékelési rendszerének korszerűsítése értelmét veszíti. Enélkül ugyanis nem biztosíthatók azok a hozzáértő pedagógiai beavatkozások, amelyek révén — szívós munkával persze — megoldást lehet találni az iskolarendszer kudarcaira. Ilyen értelemben e javaslatok szorosan kötődnek a hátrányos helyzetű tanulók iskolai kudarcainak enyhítését szolgáló javaslatokhoz is.

Hivatkozások

BARBER, M.–MOURSHED, M. (2007): *Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében?* McKinsey & Company, Budapest, szeptember.

CUNHA, F.–HECKMAN, J. J.–LOCHNER, L.–MASTEROV, D. V. (2005): *Interpreting the evidence on life cycle skill formation*. NBER wp 11331, http://www.nber.org/papers/w11331.

ELMORE, R. E. (2004): *School reform from the inside out. Policy, practice, performance*. Harvard Education Press, Cambridge, MA.

HART, B.–RISLEY, T. R. (1995): *Meaningful differences in the everyday life of young American children*. Paul H. Brookes Publ. Co., Baltimore–London–Sidney.

KANE, T. J.–STAIGER, D. O. (2001): Rigid rules will damage schools. *The New York Times,* augusztus 13. A21. o.

KANE, T. J.–STAIGER, D. O. (2002): Volatility in school test scores: implications for test based accountability systems. *Brookings Papers on Education Policy,* 235–283. o.

LEE, V. E.–BURKAM, D. T. (2002): *Inequality at the starting gate. Social background differences in achievement as children begin school*. Economic Policy Institute, Washington, DC.

MILGROM, P.–ROBERTS, J. (2005): *Közgazdaságtan, szervezetelmélet és vállalatirányítás*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

TODD, P. E.–WOLPIN, K. I. (2003): On the specification and estimation of the production function of cognitive achievement. *Economic Journal,* Vol. 113. február, F3–F33.

II. A MEGÚJÍTÁS KÜLSŐ ELŐFELTÉTELEI

8 Tanárképzés, továbbképzés

[Kárpáti Andrea]

Az iskolai munkát meghatározó tényezők jelentős részének (osztálylétszám, egy tanulóra jutó ráfordítás) nincs kimutatható hatása a tanulói teljesítmények alakulására, a tanárok minősége (képességekkel, felkészültséggel, végzettséggel mért működési színvonala) viszont meghatározó szerepet játszik a tanulói eredményességben (HANUSHEK, 2003; BARBER–MOURSHED, 2007; VARGA, 2007). *A tanárok számítanak* beszédes című OECD (2007) jelentés 25 ország részvételével elvégzett elemzéssel arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy a jó tanár az oktatási rendszer legfontosabb eleme, a tanulók teljesítményére hatást gyakorló tényezők közül (a családi otthon hatása után) a második legfontosabb. A McKinsey & Company 2006 májusa és 2007 márciusa között az OECD PISA-programjában[1] legjobb eredményt elérő ázsiai, európai, észak-amerikai és közel-keleti iskolarendszerek teljesítményének okait vizsgálta. A kutatás eredményeit összegző McKinsey-jelentés arra a következtetésre jutott, hogy az egyes iskolarendszerek eredményei azért sokkal jobbak, mint másokéi, mert „olyan mechanizmusokat hoztak létre, amelyek a következő három feltételt teljesítik: több tehetséges embert vonzanak a tanári pályára, jobb oktatóvá képzik őket, és biztosítják, hogy a rendszer a lehető legjobb színvonalú oktatást nyújtsa minden egyes gyermek számára. (...) Az oktatási rendszer csak annyira jó, amennyire a tanárok, akik alkotják." (BARBER–MOURSHED, 2007) Úgy tűnik, ez az a terület, ahová érdemes koncentrálni az erőforrásokat, ehhez tudásintenzív képzési helyeket, tudásgazdag továbbképző centrumokat kell működtetni.

▪ DIAGNÓZIS

1. *Tanári kompetenciák, képzési követelmények.* A pedagógusképzés legfőbb célja olyan oktatási-nevelési szakértelem kialakítása, amely összeegyeztethető az oktatáspolitikai elképzelésekkel, felkészít ezek megvalósítására. A tanulói teljesítményeket befolyásoló tanári tevékenység meghatározása összetett feladat, hiszen más és más tanulói korosztályok, személyiségek, tanulási jellemzők vagy szociális körülmények esetén más és más tanári stratégiák hatékonyak, amelyekhez a tanári képességek különböző elemeit kell mozgó-

Más és más tanulói korosztályokhoz, személyiségekhez, tanulási jellemzőkhöz vagy szociális körülményekhez a tanári képességek különböző elemeit kell mozgósítani.

[1] A tanulói teljesítmények nemzetközi értékelésének programja *(Programme for International Students Assessment)*.

sítani (GUSTAFSSON, 2003). A tanári szakértelmet nem elég olyan egyszerűen begyűjthető, formális adatokkal jellemezni, mint a diákok teszteredményei, a tanár diplomájának minősítése vagy a pályán eltöltött gyakorlati éveinek száma (HEDGES–GREENWALD, 1996). Számos más szempont is van, amit figyelembe kellene venni: a tanár ismeretátadási módszerei, kommunikációs képessége, szaktárgyi tudása vagy a továbbképzéseken nyújtott teljesítménye.

A pedagógusszakmával kapcsolatos kutatások többnyire a könnyen számszerűsíthető jellemzőket vizsgálják: a pedagógustársadalom összetétele, munkaterhei és fizetésének alakulása. Számos esettanulmány, interjúkötet, a kulturális antropológia vagy a szociológia eszköztárát is felvonultató tanulmány közöl megnyerő írásokat a tanárok élettörténetéről, pályaképéről, oktatói hitvallásáról (FALUS, 2002). A pedagógus feladatai közé tartozik — egyebek mellett — a tudásalapú társadalom és a gazdaság virágzásához elengedhetetlenül szükséges képességek kifejlesztése, a változás iránti elkötelezettség, a túlzott fogyasztói szemlélet ellensúlyozása, a közösségteremtés, a gazdagok és szegények közötti különbség enyhítése. Az alapvető pedagógiai képességek között gyakran kiemelt helyen említik a kommunikációs képességet. A pedagógusok egy adott területen akkor látják el hozzáértéssel a feladatukat, ha a tudásuk, a szemléletük és a gyakorlati készségeik ötvöződnek (FALUS, 2002).

Európai tanárképzési szakértők (az EU szakértői bizottságának nemzeti delegáltjai) összeállítottak egy listát a tanárok szakértelmével szembeni új követelményekről, amellyel az oktatáspolitika és a kutatás közös követelményrendszere ad irányt a tanárképzésnek. Ha ezt a listát összevetjük a tanári képesítővizsga magyar szabályozásával, szerencsés módon nagyon nagy az átfedés *(8.1. táblázat)*. A magyar kompetencialeírásban viszont nem szerepel az EU-dokumentum két csoportja: „a tanár értelmiségi szerepköréhez tartozó kompetenciák” és ezen belül a „problémafeltáró, problémamegoldó viselkedés”. Az EU-dokumentum határozottan megfogalmazza: a „foglalkozás a különböző társadalmi, kulturális és etnikai hátterű tanulókkal/hallgatókkal” szintén fontos képesítési követelmény. A magyar kompetencialeírás ehelyett a tanároktól „a tanulói közösségekben rejlő pedagógiai lehetőségek kihasználását, az egyének közötti különbségek megértésének elősegítését, az interkulturális nevelési programok alkalmazását, az együttműködés készségeinek fejlesztését” követeli meg (15/2006. (IV. 3.) OM-rendelet 4. számú melléklete).

Az ésszerű követelmények természetesen azok, amelyeket betartva a pedagógus eredményesebb, mint azok, akik nem teljesítik őket. Az EU pedagógusképzéssel foglalkozó szakértői bizottsága a tapasztalatok alapján arra a következtetésre jutott, hogy a pedagógusképzésben egy *új szakmai profil* kialakítására van szükség, a képzésnek pedig igazodnia kell az új kihívásokhoz, feladatokhoz. Nagyobb hangsúlyt kell helyezni az iskolákkal való együttműködésre, az ott dolgozó pedagógusoknak nagyobb szerepet kell vállalniuk annak megítélésében, hogy milyen a jó tanár. Szükség van a pályán levő pedagógusok önreflexiós képességének erősítésére, növelni kell a külső ellenőrzés

Új szakmai profil kialakítására van szükség, a képzésnek pedig igazodnia kell az új kihívásokhoz.

[8.1. TÁBLÁZAT] A TANÁROK SZAKÉRTELMÉVEL SZEMBENI KÖVETELMÉNYEK AZ EU-DOKUMENTUMOKBAN ÉS A MAGYAR RENDELKEZÉSEKBEN

AZ EU SZAKÉRTŐI MUNKACSOPORTJÁNAK KOMPETENCIALISTÁJA	A TANÁRI KÉPESÍTŐVIZSGA MAGYAR SZABÁLYOZÁSA
A tanulási folyamat eredményével kapcsolatos kompetenciák	A tanulói személyiség fejlesztése
A tanulók/hallgatók állampolgárrá nevelésének elősegítése	
Azoknak a készségeknek és képességeknek a fejlesztése a tanulókban/hallgatókban, amelyek a tudásalapú társadalom számára szükségesek	Tanulói csoportok, közösségek alakulásának segítése, fejlesztése
Az új kompetenciák fejlesztésének és a tantárgyi tanulásnak az összekapcsolása	A pedagógiai folyamat tervezése
A tanítási folyamattal kapcsolatos kompetenciák	A szaktudományi tudás felhasználásával a tanulók műveltségének, készségeinek és képességeinek fejlesztése
Foglalkozás a különböző társadalmi, kulturális és etnikai hátterű tanulókkal/hallgatókkal	A tanulói közösségekben rejlő pedagógiai lehetőségek kihasználása, az egyének közötti különbségek megértésének elősegítése, az interkulturális nevelési programok alkalmazása, az együttműködés készségeinek fejlesztése
A hatékony tanulási környezet és a tanulási folyamatok támogató légkörének megteremtése	A pedagógiai értékelés változatos eszközeinek alkalmazása A tanulási folyamat szervezése és irányítása
Az információs-kommunikációs technológia integrálása a különböző tanulási helyzetekbe és a szakmai tevékenység egészébe	Változatos tanítási-tanulási formák kialakítása, a tudásforrások célszerű kiválasztása, az új információs-kommunikációs technológiák alkalmazása, hatékony tanulási környezet kialakítása
Csoportmunkában történő együttműködés a tanulók/hallgatók ugyanazon csoportjaiban dolgozó más tanárokkal/oktatókkal, illetve egyéb szakemberekkel	Szakmai együttműködés és kommunikáció
Részvétel iskolai/tanárképzési tanterv- és szervezetfejlesztésben, valamint értékelésben	Szakmai fejlődésben elkötelezettség, önművelés
Együttműködés a szülőkkel és egyéb társadalmi partnerekkel	Szakmai együttműködés és kommunikáció
A tanár értelmiségi szerepköréhez kapcsolódó kompetenciák	Így megfogalmazva nincs!
Problémafeltáró, problémamegoldó viselkedés	Nincs!
A saját szakmai fejlődés irányítása, elősegítése az élethosszig tartó tanulás folyamatában. [A tanároknak el kell látniuk tanítványaikat a tudásalapú társadalom számára szükséges kompetenciákkal. (...) A tanárnak kezdeményező szerepet kell vállalnia saját karrierje érdekében.]	Az egész életen át tartó tanulást megalapozó képesség hatékony fejlesztése

[FORRÁS] EU: NAGY (2004); Magyarország: a 15/2006. (IV. 3.) OM-rendelet 4. számú mellékletének 8., *A tanári szak képzési céljai, az elsajátítandó szakmai kompetenciák* című pontja.

szerepét, nyitottabbnak kell lenni az új oktatásszervezési formák iránt, de ez nemigen történhet meg az oktatás területein dolgozó partnerek intenzívebb együttműködése nélkül.

A tanári szakértelem értékelésének széles körű szakmai egyetértésen kell alapulnia, különben nem éri el célját, és nem válik a szakmai megújulás katalizátorává és mércéjévé. Az Országos Közoktatási Intézet (OKI) kutatási központjának az iskolai eredményességről lefolytatott 2005. évi vizsgálata és a 2004. évi kompetenciamérése során a tanári munka értékelésének módjait az iskolaigazgatók válaszai alapján mérték. Az igazgatók leginkább saját, személyes tapasztalataikat veszik figyelembe, egyéb visszajelzéseket, a diákok, szülők, kollégák véleményét kevésbé — a tanári szakértelmet leíró szakirodalmat sem,

hiszen — mint már említettük — ilyen magyar nyelven alig akad. (Iskolavezetők számára is tanulságos kivételek: FALUS, 2004; GOLNHOFER–NAHALKA, 2001.) Az igazgatói követelmények élén a következő szerepelt: *„fordítson gondot a gyerekek személyiségének formálására”*, a fontossági rangsor legalján: *„szívesen vállaljon pluszfeladatokat”*. (Ebből kitűnik, milyen jó „tanuló” az, akiből igazgató lesz!) Az értékelési szempontok között szerepel még az óralátogatásokról szerzett tapasztalat, a szakmai programokon való részvétel, a tanulók tanulmányi versenyen elért eredményei.

A tanárok hozzáértésének vizsgálatára az egyetlen lehetőség az, ha munka közben, az iskolában vizsgáljuk őket.

A tanárok hozzáértésének vizsgálatára az egyetlen lehetőség az, ha munka közben, az iskolában vizsgáljuk őket. Erre közvetlen lehetőséget nyújtanak az óralátogatások, de a tanulói teljesítmények értékelése, az igazgató, a kollégák, a diákok és szüleik megkérdezése is hiteles adatokat szolgáltat a pályakezdőkről és a gyakorló tanárokról egyaránt. A kutatók szerint azért nehézkes a tanárok teljesítményének rendszeres nyomon követése, mert — szemben a tanulói tesztvizsgálatokkal — *nincs rendszeres adatgyűjtés, az esetenként begyűjtött adatokat pedig nem őrzik meg, és nem vetik össze a tanulói teljesítményeknek a tanári munka hatására bekövetkező változásával.* Pedig, mint az amerikai iskolakörzetekben lefolytatott tanárértékelő kutatás bebizonyítja, ez a munka éppen olyan fontos és gyümölcsöző, mint az új oktatási programok kidolgozása.

A kompetenciakövetelmények csak részben tölthetik be a képesítési követelmények szerepét, hiszen ez utóbbiaknak egyértelműen és gazdaságosan mérhetőknek kell lenniük (FALUS, 2002). A felkészültségmutatók, az úgynevezett *standardok* „a kompetenciák szintjeit fogalmazzák meg, s kellően specifikusak, explicitek és értékelhetők, világos alapot szolgáltatnak a képesítés megbízható, konzisztens odaítéléséhez, függetlenül attól, hogy a tanárjelölt milyen képző intézményben szerezte tudását” (TDA, 2005, 1. o.). A pedagógusok teljesítményének értékeléséhez azonban jelenleg hiányoznak az olyan indikátorok, amelyek alapján teljesítményük egyértelműen, egyszerű eszközökkel értékelhető lenne.

A pedagógusok teljesítményének értékeléséhez jelenleg hiányoznak az olyan indikátorok, amelyek alapján teljesítményük egyértelműen, egyszerű eszközökkel értékelhető lenne.

2. *A tanárképzés reformja.* A magyar kormány 2004 júniusában elfogadta a nemzeti Bologna-stratégiát, és ugyanebben az évben már létrejött a Nemzeti Bologna Bizottság Pedagógusképzési Albizottsága. Hamarosan eldőlt, hogy a korábbi, duális képzést felváltja az új szerkezetű, többciklusú képzés. A szabályozási dokumentumokban megjelent számos olyan új, a pedagógusképzés átalakítására vonatkozó rendelkezés, amely a rendszer problémáira is reagál, és amely szemléletében újszerű képzést vázol fel.[2]

[2] A többciklusú képzési szerkezet bevezetésének egyes szabályairól szóló rendelet 102 alapszakot és hat, úgynevezett osztatlan (alapfokozatú kimenet nélküli) mesterképzési szakot foglal magában. E rendelet 7. §-a — a tanárképzés területét egységében is eltervezve — az alapszakokra épülő tanári mesterképzés mikéntjéről külön is szólt, amely követelményt — miszerint a tanári felkészítés a jövőben egységesen, a tanári mesterképzés keretében történik — rögzítette az új felsőoktatási törvény is.

A tanárképzésre vonatkozó legfontosabb előírás az, hogy tanári szakképzettség a többciklusú képzési rendszer második képzési ciklusában, mesterfokozatot nyújtó képzésben szerezhető. Az első ciklus a tanárképzés szempontjából tisztán az adott szak szakterületi ismereteit nyújtja — minden hallgatónak egyformán. A bolognai folyamat magyarországi átültetése felveti azt a problémát, hogy nem eléggé egyértelműek a minőségi képzés kritériumai. A tanárképzés egységes egyetemi szintre emelése rég időszerű lépés lett volna. Azzal, hogy most a főiskolák képzésüket mesterszintre emelik, fennáll a veszélye annak, hogy a tervezett egységesítés nem egyetemi, hanem főiskolai szinten valósul meg.

A bolognai folyamat magyarországi átültetése során nem egyértelműek a minőségi képzés kritériumai.

A bolognai folyamat jogi kereteit a parlament 2005-ben hagyta jóvá, az új felsőoktatási törvény[3] kijelöli az új tanárképzés rendszerének fontosabb sajátosságait is. Megjelent az alap- és mesterszinteket szabályozó kormányrendelet, amely meghatározza a tanárképzés fő alapelveit, többek között megjelöli, hogy mely tárgyakból lehet tanári diplomát szerezni. Az új, mesterszintű tanári diploma megszerzéséhez legalább 40 kredit pedagógiai-pszichológiai tárgyat kell tanulni, ezt követi a 30 kredit értékű, teljes féléves iskolai gyakorlati munka. Az alapszintbe ékelődő, a BA- és BSc-tanulmányokkal párhuzamosan 10 kreditet érő bevezető tanulmányokkal együtt ez összesen 80 kredit. Ehhez jön még a szaktárgyi képzés részeként legalább 7 kredit tantárgy-pedagógia (szakmódszertan).

A részletes képzési követelmények számos olyan modern tartalmat sorolnak fel, amelyek nagyon hiányoznak a jelenlegi képzésből. Ugyancsak szerepel az előírásokban, hogy a képzés egy jelentős részét kiscsoportos keretek között kell megvalósítani. A tanárképzésben hagyományosan három alapvető ismeretkört oktatnak, s ezek közül a neveléstörténet számos EU-tagországban nem kötelező tanárképzési tananyag.

Kérdéses, hogy a lerövidült képzési időben is meg kell-e tartanunk a kötelező tantárgyak között ezt az egyre terebélyesebb tantárgycsoportot. A neveléselmélet és oktatáselmélet tartalma korszerűsítésre szorul. A nyelvtanításban például a változás legfőbb jellemzője az eltolódás a kifejezetten filológiai, „bölcsész" képzés felől az alkalmazott nyelvészet, valamint a kísérletileg bizonyítottan hatékony módszertani megoldások bemutatása felé, amelyek nyilvánvalóan inkább hasznosíthatók a mindennapi tanári munkában. A neveléselmélet és oktatáselmélet hasonló, az iskolai gyakorlathoz kötődő kutatási eredményeket beépítő újragondolása remélhetően része az akkreditálás alatt álló tanár szaknak. A magyar tanárképzés szaktárgyi oldala hagyományosan magas színvonalú, ám nincs tartalmi és módszertani kapcsolatban a tanárképzés pedagógiai és pszichológiai részével. A szakmódszertan (tantárgy-pedagógia) és az oktatáselmélet képviselőit más országokban mindinkább egységes tudományos-szakmai közösséggé formálja a közös — az iskolai gyakorlatban

A tanárképzés szaktárgyi oldala nincs tartalmi és módszertani kapcsolatban a képzés pedagógiai és pszichológiai részével.

[3] A 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról (2005. november 29.).

gyökerező, empirikus — kutatási tematika. Nálunk — nagyrészt az ilyen jellegű kutatások és a rájuk épülő szakmai párbeszéd hiánya miatt — fennmaradt a különböző szerepértelmezés és szakmai orientáció.

Az új képzési modellben fontos szerepet kapnak a szakos tantárgypedagógus szakemberek, akik rendszeresen látogatják az iskolákat, tartják a kapcsolatot a vezetőtanárokkal, a diákokkal pedig esetmegbeszélő szemináriumok keretében dolgoznak együtt. Még a módszertani megújulás terén élen járó nyelvszakokon sem minden szakterületen vannak ilyen típusú képzett szakemberek, itt is intenzív szakmai továbbképzésekre lenne szükség. Az azonos képzési területen működő (például idegen nyelv vagy természettudományi) szakos tantárgypedagógusok együttműködését közösen oktatott módszertani alapozó órákkal a képzésben is erősíteni kell. Egységesebb és eredményesebb lenne a tantárgy-pedagógiai képzés, ha a műveltségterület közös módszertanát mint alapot minden tanár hallgathatná, és ehhez tennék hozzá később a szaktárgyspecifikus részleteket.

3. *A képzők minősége*. Magyarországon nagyon sok, heterogén minőségű felsőoktatási intézményben folyik pedagógusképzés, összesen 33 intézményben.[4] A 16 állami egyetemen és 10 főiskolán tanul a pedagógusjelöltek 85 százaléka. Emellett két egyházi egyetemen, három egyházi főiskolán, továbbá felsőoktatási alapítványi és magánintézményekben is folytatnak pedagógusképzést. A pedagógusképzés széttagoltságára jellemző, hogy vannak olyan intézmények, ahol csak egy-egy pedagógus szak van. A hangszeres és a szakmai tanár szakok teljes skáláját nem számítva is, 130 körüli pedagógus szak működik ma, egyre fogyó hallgatói létszámmal (NAGY–VARGA, 2006).

Magyarországon nagyon sok, heterogén minőségű, nagyfokú autonómiát élvező intézményben rendszeres központi kontrollmechanizmus nélkül folyik felsőoktatási pedagógusképzés.

A képzés a nagyszámú, önálló, nagyfokú autonómiát élvező intézményben mindenféle rendszeres központi eredményességvizsgálat vagy más kontrollmechanizmus nélkül zajlik.Kérdéses, hogy a minőségileg — missziójukat, infrastruktúrájukat, személyi állományukat tekintve szinte összehasonlíthatatlanul — eltérő intézmények képesek lesznek-e azonos kritériumok szerint pedagógusokat képezni. (Ezzel kapcsolatban lásd keretes írásunkat a tanárképző programok központi ellenőrzésének nemzetközi tapasztalatairól.)

A pedagógusképző intézményekben olyan minőségbiztosítási és értékelő rendszert kell létrehozni, amelybe beépül az új kompetenciakövetelményekre való felkészítés is.

Az EU szakbizottsági állásfoglalása szerint a pedagógusképző intézményekben olyan minőségbiztosítási és értékelő rendszert kell létrehozni, amelybe beépül az új kompetenciakövetelményekre való felkészítés is (NAGY, 2004). Ahhoz, hogy egy ilyen — vagy bármilyen, de a képzésre valóban ható — minőségbiztosítás kiépüljön, elengedhetetlen a pedagógusképzés intézményeken belüli pozícióinak megerősödése. A tanárrá képzés felelősei és legaktívabb közreműködői hagyományosan a neveléstudományi és pszichológiai tanszékek, intézetek, valamint a tantárgypedagógusok. Ezek a képzőintézmények többségében szigetként működnek, kevés befolyással, érdekérvényesítő ké-

[4] Összehasonlításként érdemes megjegyezni, hogy orvosképzés Magyarországon mindössze négy intézményben folyik.

A TANÁRKÉPZŐ PROGRAMOK KÖZPONTI ELLENŐRZÉSÉNEK NEMZETKÖZI TAPASZTALATAI

A tanárképző programok központi ellenőrzésének gyakorlatával élnek néhány európai országban. Így az Egyesült Királyságban (Angliában és Walesben) a kilencvenes években volt olyan törekvés, hogy növeljék a tanárok alapképzésének központi ellenőrzését, például azzal, hogy meghatározzák a képzési kurzusok tartalmát és/vagy a képzett tanároktól megkövetelt szakmai standardok szintjét, valamint bevezetnek tanfelügyeleti intézkedéseket is. Az angol egyetemeken és főiskolákon minden oktató ötévente megmérettetik, mégpedig igen szigorúan, csöppet sem formális módon. A Research Assessment Exercise (RAE, http://www.rae.ac.uk/) lényege a társak általi bírálat. A tanárképzésben például 16 tagú bizottság főállásban, kormánymegbízatással járja végig az intézményeket, és az ezek által kijelölt kiváló oktatók szakmai teljesítményét nem (csak) a közlemények és kutatási programok számával és presztízsével, hanem ezek tartalmával is méri — tehát elolvassa a szerzők által legjobbnak ítélt közleményeket! Ennek a minőségértékelésnek közvetlen hatása van az intézmények működésére, a kapott minősítő pontszám ugyanis a finanszírozás egyik leglényegesebb összetevője. (A magyar kutatóegyetemi rang megszerzése hasonlít erre az eljárásra, de van egy alapvető különbség: a RAE-n minden vezető oktató átesik.) Akit intézménye nem jelöl erre a megmérettetésre, annak igen hamar állás után kell néznie.

Nagy-Britanniában ugyanis — akárcsak például Németországban — még az egyetemi tanárokat is igen szigorúan vizsgálják kinevezésük után három évvel. A német felsőoktatói kinevezés *(Berufung)* először csak ennyi időre szól, és nemcsak a tanársegédeknél, de a ranglétra csúcsán is. Itt igen gyakori az a Magyarországon elképzelhetetlen fejlemény, hogy egyetemi tanártól válik meg — alkalmatlanság miatt — az intézménye.

Érdekes része a pedagógiai professzúrára pályázók megmérettetésének az, hogy az egyetemi előadáson felül iskolai tanórát is kell tartaniuk. A leendő egyetemi tanárnak egy számára ismeretlen tanulócsoporttal kell bizonyítania, hogy gyakorlati ismeretei vannak arról az iskolatípusról, amelyről oktatni fog, sőt maga is képes (legalább) úgy tanítani, ahogyan hallgatóitól követeli — tehát autentikus oktató. Nyilvánvaló, hogy e rendszernek is számos hiányossága van, de egyet nem enged: a sikeres PhD-dolgozatot követő teljes kutatói ellustulást.

pességgel birkóznak az új képzési a feladattal. Teszik ezt úgy, hogy alig rendelkeznek adatokkal arról, miként alakul a tanárjelöltek pályaképe, mennyire válnak be pedagógusként azok, akik végül az iskolákban maradnak, és milyen érzésekkel gondolnak vissza anyaintézményükre, hasznosítani tudják-e az ott tanultakat.

A képző- (és továbbképző) helyek minőségének mércéje lehet, hogy mennyire képesek a végzettek megfelelni egy-egy alapvető oktatási vagy nevelési feladatnak. Számos vizsgálat megmutatta, hogy a tanároknak a gyermekek fejlődéséről, tudásáról, a tanulásról alkotott nézetei alig különböznek a laikusokéitól (HERCZ, 2005). A következő példa jól illusztrálja, hogy a tanárok értékelési gyakorlata mennyire eltér a standard kompetenciamérések eredményeitől. A tanári munka minősége nagyrészt azon múlik, hogy a tanárok miképpen tudják tanítványaik fejlődését megítélni, és tudásukról milyen visszacsatoló információkat közölnek. Naponta feleltetnek, dolgozatokat íratnak, és mind-

ezt osztályozzák. Az osztályzatok többé-kevésbé pontosan megmutatják, mit látnak és mit tartanak fontosnak a tanárok a tanulók megnyilvánulásaiban. Számos vizsgálatból tudjuk (például CSAPÓ, 2002a, 2002*b*), hogy sok esetben ezek a jegyek alig korrelálnak azoknak a teszteknek az eredményeivel, amelyek objektíven mérik a tanulók tudását. Még gyengébben függenek össze az osztályzatok a megértést, az alkalmazást, a problémamegoldást vizsgáló tesztek eredményeivel. A tanárok többnyire a tudás reprodukálását tekintik a tanulás céljának, ennek következményeit jól tükrözi az a nemzetközi összehasonlítás, amely szerint a magyar diákok tanulási stratégiái fejletlenek, fő szerepet a memorizálás kap (OECD, 2003*a*).

Amit a tanárok értékelnek a tanulók tudásában, az gyakran nem a lényeg, hanem valami más, például a jó kommunikációs készség. Így azután a tanárok éveken keresztül végezhetik változatlan módszerekkel a munkájukat, abban a hitben, hogy módszereik a lehető legjobbak. A tanároknak sokkal jobban meg kell ismerniük a tanulók személyiségfejlődésének sajátosságait, a tanulás folyamatait, a tanulói tudás minőségének, alkalmazhatóságának jellemzőit, és el kell sajátítaniuk azokat a módszereket, amelyek révén pontosabban meg tudják ítélni, hol tart a fejlődésben egy-egy tanítványuk. Erre felkészíteni egyértelműen tanárképzési és továbbképzési feladat, amelynek eredménye tanári kompetenciavizsgálatokkal és a mérési kultúra változásában lesz majd számszerűsíthető.

A tanároknak sokkal jobban meg kell ismerniük a tanulók személyiségfejlődésének sajátosságait, a tanulás folyamatait, a tanulói tudás minőségének, alkalmazhatóságának jellemzőit.

A tanárok az oktatási rendszer decentralizációjának kezdetétől rendszeresen kapnak olyan feladatokat, amelyekre nincsenek felkészítve.

4. *Kutatásalapú tanárképzés.* A tanárok a kilencvenes évek elejétől, vagyis az oktatási rendszer decentralizációjának kezdetétől rendszeresen kapnak olyan feladatokat, amelyekre nincsenek felkészítve. Például a legtöbb iskola tanára írt helyi tantervet, miközben az ország egyetlen felkészült tantervkészítő csapatot is alig tudott kiállítani. A tudás decentralizációja, helyi szintekre telepítése számos területen még az előttünk álló feladatok közé tartozik. Ahhoz, hogy a döntés felelősségét egyre nagyobb mértékben a tanárok vállára tehessük, megfelelő szakértelemmel kell ellátni őket. A tanárok azonban munkájuk során szinte percről percre hoznak olyan döntéseket, amelyeknek a megalapozottságát tovább lehet javítani. Lényegében erre a problémára kínál megoldást a kutatásalapú tanárképzés.

A finn oktatási rendszer látványos sikerei hívták fel a figyelmet a kutatásalapú tanárképzésre (JAKKU-SIHVONEN–NIEMI, 2004). Azokban a szektorokban, ahol gyors a tudásakkumuláció, nem lehet hosszú időt várni az új tudás felhasználására, az eredményeket szinte megjelenésükkel egy időben, azonnal be kell vinni a gyakorlatba. Finnországban létszámarányaiknak megfelelően képviseltetik magukat a PhD-fokozattal rendelkezők között az óvodapedagógusok, a tanítók és természetesen a tanárok is (KANSANEN, 2003). Ez a fokozatszerző hajlandóság növeli az iskolai munka „hozzáadott értékét pedagógiai kutatásokhoz" (ugyanis a jelöltek túlnyomó többsége nem valamelyik finn kisváros tanítóképző intézetének viszontagságos történetét választja témául, hanem egy oktatási-nevelési problémát). Másrészt, a pedagógusképzés mindhárom

A kutató és a tanár szerepét integráló képzés nemcsak elősegíti, de jelentősen fel is gyorsítja az oktatás folyamatos megújítását.

fokozatában tapasztalatot szerzett, a kutatási módszereken kívül a jelentősebb nemzetközi szakirodalmat is tanulmányozó pedagógusokkal lényegesen könnyebb elfogadtatni egy oktatási reform alapkövetelményeit. A kutató és a tanár szerepmodelljét integráló képzés nemcsak elősegíti, de jelentősen fel is gyorsítja az oktatás folyamatos megújítását.

Ehhez elengedhetetlen a pedagógusképzést támogató tudományos műhelyek létrehozása, megerősítése. Az oktatás tudásbázisának kialakulásában két fontos tényezőt kell figyelembe vennünk: az egyik a neveléstudományi kutatás,[5] a másik a képzők képzése (CSAPÓ, 2006, 2007). Az oktatástudományi kutatások fontosságával, a kutatás és képzés kölcsönhatásával foglalkozó elemzések mindig kitérnek arra, hogy a rendszer súlyosan alulfinanszírozott.[6] Ezért különösen lényeges, hogy az oktatás terén a szűkös keretek ellenére mégis létrejövő tudományos eredmények haladéktalanul bekerüljenek a tanárképzésbe. Azok, akik kutatóként az oktatással kapcsolatos új eredményeket elérik, új felismerésekre jutnak, új tanítási-tanulási módszereket fejlesztenek ki, a leendő vagy a gyakorló tanároknak közvetlenül átadhatják az eredményeiket. Ezért van nagy jelentősége annak, hogy a tanárképzés kutatóegyetemekre kerüljön, így ugyanis a pedagógiai-pszichológiai tárgyak tanítását azok az oktatók végzik, akik ugyanezeken a területeken a kutatásnak is aktív résztvevői. Ezzel az összekapcsolódással, személyes egybeeséssel felgyorsulhat az új tudás beáramoltatása a képzésbe, hiszen a képzők, azon túlmenően, hogy saját eredményeikkel gazdagítják a rendelkezésre álló tudást, kutatómunkájuk révén követik a szakirodalmat, és tudásukat ily módon is folyamatosan megújítják. A publikációk pedig, amelyek kutatómunkájuk eredményét tükrözik, mindennél jobban megmutatják, hogy milyen tudás birtokában vannak.

Ha a tanárképzés kutatóegyetemekre kerül, a pedagógiai-pszichológiai tárgyak tanítását azok az oktatók végzik, akik ugyanezeken a területeken a kutatásnak is aktív résztvevői.

A publikációk minőségét és hivatkozottságát egy nemrég elkészült elemzés (TÓTH, 2008) alapján 28 — tanár-, tanító-, illetve óvónőképzést folytató — felsőoktatási intézmény 463 pedagógiai, neveléstudományi területen dolgozó munkatársa közleményeit értékelő adatokra támaszkodva ítélhetjük meg. Az elemzésben megfigyelt 430 oktató közel 80 százalékának nincs semmilyen, az interneten elérhető publikációja, 11 százaléknak van egy-két, és mindössze hét oktatónak van tíznél több publikációja. Az itt elérhető közlemények, valamint a társadalomtudományi idézettségi index (SSCI) és művészeti és humántudományi idézettségi index (AHCI), valamint a Google Scholar adatbázisai alapján 90 százalékának idézettsége (beleértve az önhivatkozásokat is!) nulla, és öt idézetet is alig több mint 5 százalékuk kapott, a legalább tíz idézettel rendelkezők aránya pedig nem éri el a 2 százalékot. Az idézettségi indexet 91 oktatónál lehetett kiszámolni. Az eredmények azt mutatják, hogy a neveléstudomány

[5] A tanulás és tanítás tudományos megalapozásának kérdésével részletesen foglalkozik a kötet 9. fejezete.

[6] A kutatás terén megfigyelhető lemaradást számos mutatóval lehet jellemezni. Az Egyesült Államok és Japán is nemzeti jövedelmének több mint három százalékát költi kutatásra. Ez a mutató az Európai Unió átlagában két százalék alatt van, Magyarországon az egy százalékot sem éri el, miközben Finnország és Svédország négy százalék körül tart.

oktatói közül mintegy 28 oktatónak az egy publikációra vetített idézettsége legalább 1, ami jelzi szakmai hatásukat. A vizsgált 430 kutatóból mindössze 14 volt olyan, akinek idézettsége legalább 2 — nekik komoly tudományos hatást lehet tulajdonítani (TÓTH, 2008).

A tanárképző intézmények igen jelentős száma és ehhez képest igen szerény kutató-fejlesztő és publikációs teljesítménye, a nemzetközi tudományos élettől elzárkózó, az oktatásban sikeres országok innovációs modelljeit nem követő oktatói gárdája, a képzőhelyek elavult infrastruktúrája egyaránt veszélyezteti az innováció sikerét. Ha a neveléstudomány külföldi eredményeinek nyomon követése nem követelmény, akkor az igen jelentős hazai és nemzetközi erőforrásokkal kikísérletezett kompetenciaalapú oktatási modell nem épülhet be a tanárképzésbe, és a hatásos új paradigmák nem élik túl a kísérletezés fázisát. Ha a pedagógusképzésre továbbra is jellemző lehet a frontális oktatás, a provinciális tartalom, a közoktatás megújítására fordított eurómilliók hatástalanok maradnak, a modernizáció megtorpan a képzőintézmények kapuinál.

5. *Kutatótanár.* A tanárokat fel kell készíteni arra, hogy figyelemmel követhessék, hol születik jó gyakorlat, hol olvashatók a tanítással kapcsolatban új tudományos eredmények. Sőt maguk is bekapcsolódjanak a kutatásokba, különböző kutató-fejlesztő programokban vegyenek részt, és az ott elért eredményeket alkalmazzák a tanításban is. A kutatásalapú tanárképzés még ennél is tovább megy: a tanári munkát folytonos kutató-fejlesztő folyamatként fogja fel, amely során a tanár a helyszínen állítja elő azt a tudományos eszközökkel igazolt tudást, amelyre munkájának javításához szüksége van. Ez a képzés egy új szerepmodellt alakít ki, s ez a kutató-innováló tanár. Ez a modell hagyományosan jelen volt a hazai középiskolákban, amíg a közoktatás uniformizálása és bürokratizálása s a vele párhuzamos fizetés- és presztízscsökkenés el nem űzte onnan.

Új szerepmodell a kutató-innováló tanár.

A szerepmodell megváltozásának jelentőségét nem lehet túlbecsülni — ennek köszönhető például a vizuális nevelés hazai megújulása, amelynek nyomán ma több ezer általános és középiskolában tanítanak képi kommunikációt, környezetkultúrát a hagyományos képzőművészeti ismeretek mellett. Amíg a rajztanár csupán a festőművészetről tanított, nem volt esély a korszerű vizuális kultúra közvetítésére (KÁRPÁTI–GAUL, 1995).

A kutatásalapú tanárképzés egy jó hazai példája: a Szegedi Tudományegyetemen 1991-ben indult el az értékelési szakértők képzése, ami jelenleg a szakirányú továbbképzés keretében folyik. A hallgatók itt megtanulnak mérőeszközöket konstruálni, kísérleteket szervezni. Diplomamunkájukat e tudás birtokában készítik el. Többségük a diploma megszerzése után is eredeti iskolájában tanít, és saját munkájában alkalmazza a megszerzett tudást. Fejleszti a tanítási módszereket, szakszerű kísérleteket végez, és tudományos eszközökkel értékeli azok eredményeit. Közülük sokan tartják a kapcsolatot korábbi tanáraikkal, részt vesznek a kutatásban. Visszajárnak tanácsokért, eszközökért, ötletekért, közülük sokan szakszerűen megírt cikkek formájában rendszeresen publikálják saját kísérleteik, fejlesztéseik eredményeit.

A kutatótanári szerepre készítenek fel a kiváló hazai pedagógiai konferenciák (az Országos Neveléstudományi Konferencia, a lillafüredi éves pedagógiai tanácskozás, a Szegedi Tudományegyetem Neveléstudományi Intézete által évente rendezett pedagógiai értékelési konferencia stb.). Remélhető, hogy az ezeken edzett pedagógusok és kutatók hamarosan a jelenlegi minimálisnál nagyobb számban jelennek meg majd a szakma nemzetközi fórumain is.

6. *Az iskolai gyakorlat szerepe a tanárképzésben.* Valamennyi, a tanárképzésben megfigyelhető jó gyakorlatot bemutató tanulmány kiemeli az iskolai gyakorlatok és a kihelyezett tanítási gyakorlat (helytelen, de közismert nevén: rezidensképzés) fontosságát. A tanárképzés tömegessé válását Magyarországon nem kísérte a gyakorlóhelyek számának arányos növelése, s ez visszahatott az iskolai gyakorlatok színvonalára. További problémát jelent, hogy a kiváló (az országos átlaghoz képest túlságosan is jó) gyakorlóintézmények egyáltalán nem alkalmasak arra, hogy a tanulókat felkészítsék az első munkahelyen őket érő „valóságsokk" elviselésére. A jelenleg 2–4 hetes iskolai gyakorlatot részben felváltó/kiegészítő, hat hónapra bővülő iskolai időszak sok új, a hallgatókat segítő vezető tanárt, mentort igényel.

A tanárképzés tömegessé válását Magyarországon nem kísérte a gyakorlóhelyek számának arányos növelése, s ez visszahatott az iskolai gyakorlatok színvonalára.

A *mentorképzés* (azaz az iskolai gyakorlaton a hallgatót segítő gyakorlatvezető tanárok felkészítése) a legtöbb tanárképző intézményben még nem indult be. A mentorképző programok kidolgozásához minden egyes szakterületen külön-külön elengedhetetlen a tantárgypedagógusok, a pedagógusok és a közoktatási szakemberek szakmai együttműködése. Jelenleg a szakmódszertan oktatói (kivéve a szervezésre kijelölteket) nincsenek rendszeres kapcsolatban a gyakorlóiskolák tanáraival. Munkaidejükbe nehezen illeszthető be az egyre növekvő számú hallgató iskolai gyakorlatainak látogatása, nem is beszélve a gyakorlatvezető tanárok (mentorok) képzéséről.[7] Az örvendetesen meghosszabbított iskolai gyakorlatnak — a minőségi tanárképzés egyik alappillérének — tehát az anyaga és a személyi feltételei egyaránt hiányoznak.

A mentorképzés a legtöbb tanárképző intézményben még nem indult be.

7. Szelekció a tanárképzésbe jelentkezéskor. Azok az országok sikeresek a tanárképzésben, amelyek erős belépési kontrollt gyakorolnak (Szingapúrban hat jelentkezőből egy, Finnországban tízből egy hallgatót vesznek fel tanári szakra). Az oktatásban sikeres és sikertelen országokban különböző időszakokban szelektálnak. A sikeresek már a képzésbe való belépéskor válogatnak, a kevésbé jó oktatási rendszerűek pedig megvárják, amíg a jelöltek népes csapata diplomát szerez, s ekkor az iskolákban kerül sor a tanárválogatásra. (Ezzel kapcsolatban lásd keretes írásunkat a tanárképzés szelekciójáról.)

[7] A *tantárgypedagógusok* munkáját valamennyi részfeladatával együtt, a maga teljességében kellene díjazni. Jelenleg gyakran előfordul, hogy az óralátogatások, a szakdolgozat-bírálatok, a képesítővizsgán való részvétel nem jelentkezik tanszéki terhelésként, vagyis mindezeket gyakorlatilag ingyenes pluszmunkában végzik.

SZELEKCIÓ A TANÁRKÉPZÉSBEN

A legsikeresebb országok a tanárképzésbe jelentkezéskor szűrik a hallgatókat. A két legfontosabb példa Finnország és Szingapúr. A kiválasztási eljárásokat úgy alakították ki, hogy a tanári pályán szükséges képességeket és tulajdonságokat vizsgálják, és ennek alapján válogatják ki a jelentkezők közül a felvetteket. Mindkét ország szelekciós eljárása nagy hangsúlyt fektet a jelentkezők tanulmányi sikereire, kommunikációs képességeire és tanítás iránti motivációjára. Finnországban kettős szűrőn esnek át a tanárképzésbe jelentkezők. A felvételi első köre országosan zajlik, 2007-ben vezették be az országos tesztvizsgát. Ez a számolási készséget, írás-olvasási és problémamegoldási képességet felmérő feleletválasztós vizsgán alapul. A legjobb pontszámokat elérő jelentkezők bekerülnek a második körbe, amelyet maguk az egyetemek felügyelnek. Ekkor kommunikációs képességeiket, tanulási készségüket és képességüket, valamint a tanári pálya iránti elkötelezettségüket vizsgálják. Végül a gyakorlótanítás során választódnak ki a leginkább alkalmas jelöltek (a bekerültek 10 százaléka), akik diplomához és iskolai álláshoz jutnak (JAKKU-SIHVONEN–NIEMI, 2006).

Szingapúrban csak minden hatodik felvételizőből lesz tanárjelölt. Miután életrajza alapján a minimális bemeneti követelményeknek megfelelt, tesztvizsgán mérik írás-olvasási képességeit, amelyek a kutatások szerint leginkább befolyásolják majd oktatói sikerességét. Ezután tevékenykedtető feladatokkal tarkított interjún és személyiségvizsgálaton vesz részt a jelentkező. A hallgatók 80 százalékát a felvételi eljárás során eltanácsolják, a felvettek közül 18 százalék lép be a képzésbe, ugyanennyien végeznek, sőt: valamennyien el is kezdik pedagógusi pályafutásukat. A hallgatók a képzés megkezdésekor az oktatási minisztérium alkalmazottai lesznek, és fizetést kapnak.

Magyarországon a létszámát tekintve túlméretezett, a szakok arányát tekintve torz tanárképzésben egyrészt lehetetlen, másrészt gazdaságtalan minőségi képzést felépíteni.

Magyarországon a létszámát tekintve túlméretezett, a szakok arányát tekintve torz tanárképzésben jelenleg túl sok hallgató van, ekkora tömegre egyrészt lehetetlen, másrészt gazdaságtalan minőségi tanárképzést felépíteni. A jelentkezők számának alakulása azt mutatja, hogy az érettségizettek egyre kisebb hányada találja vonzónak a tanári pályát. Az óvó-, tanító- és tanárképző intézményekbe az első helyen történő jelentkezések száma zuhanásszerűen csökkent, a jelentkezők középiskolai tanulmányi eredményei az átlagosnál rosszabbak (NAGY–VARGA, 2006).

Tanárképzésbe a rosszabb képességű érettségizők jelentkeztek (VARGA, 2007), és mivel — a rendelkezésre álló nagyszámú helyhez képest — kevés jelentkező volt a pedagógus szakokra, gyakorlatilag szűrés nélkül be lehetett jutni. Ha rossz a hallgatók tudás- és képességszintje, nem lehet magas színvonalú a képzés sem.

A tanári pályára az alkalmas, aki rendelkezik olyan *belépési kompetenciákkal*, amelyekre a pedagóguspályára való felkészülés során hatásos módszertani eszköztár építhető. Ilyenek például a fejlett írás-olvasási és számolási készség, a jó kapcsolatteremtő képesség, hatékony kommunikáció, készség az élethosszig tartó tanulásra, valamint az ismeretmegosztás vágya. Ezek mindegyike mérhető a felvételi eljárás során, vagy a képzésben, esetleg a gyakorlóiskolában, a rezidensidőszak alatt.

A kétszintű tanárképzésre áttérés elvileg javíthatott volna a belépési kontrollon, mivel a tanárképzés átkerül mesterszintre, és a tanárképzésre kétszeres szűrőn keresztül juthatnak be a hallgatók: alapszinten az érettségi eredményekre, a mesterszakra jelentkezéskor pedig a 2009-ben bevezetendő tanári felvételi vizsgára hárul a szűrés feladata. Nincs azonban semmi garancia arra, hogy a tanári pályára kerülők jobbak lesznek, mint elődeik, ahhoz a tanári pálya vonzóvá tételében kell alapvető változásokat elérni. Enélkül semmi sem indokolja, hogy ne a bachelorok alsó harmada jelentkezzen tanári mesterszakra. Az óvodapedagógus- és tanítóképzésben pedig marad a régi rendszer — tehát minden bizonnyal a hallgatói színvonal sem változik.[8]

Ahhoz, hogy a tanári pályára kerülők jobbak legyenek, mint elődeik, a pálya vonzóvá tételében kell alapvető változásokat elérni.

A bolognai folyamat magyarországi átültetése során megoldható lenne, hogy a mesterszakos helyek száma csökkenjen, ha a szakindítási feltételek kellően szigorúak lennének. A jelenleg folyamatban levő akkreditációs eljárásokból úgy tűnik, hogy a magasabb minőségi kritérium csak néhány nagy hagyománnyal rendelkező közismereti tárgyban érvényesül. Ugyanakkor megjelent tucatnyi új tanári mesterszak, amely mögött nem áll valamely tudományos diszciplína közösségének szigorú szakmai kontrollja. A sikeres szakalapítási folyamaton átesett, tehát indítható tanári szakirányok bőséges választéka viszont arra bátorítja a nagyszámú hazai egyetemet és főiskolát, hogy el is indítsák ezeket a szakokat, ha nem állami finanszírozású, akkor költségtérítéses képzés keretében. Ezért úgy tűnik, hogy központi intézkedés nélkül a bolognai folyamatban sem képzünk majd kevesebb tanárt, bár évről évre kevesebb iskola és sokkal kevesebb tanuló ellátása a feladat.

Ezzel egyidejűleg egyes természettudományi szakokon annyi jelentkező sincs, hogy a közoktatásban minimálisan szükséges tanárutánpótlást biztosítani lehetne. Igen nagy veszély az, hogy a rengeteg újonnan kiképezett, bizonytalan szakmai hátterű tanár tovább gyengíti az alapműveltség közvetítésére hivatott közismereti tárgyak pozícióit, és az iskolákban végképp megfordíthatatlanná válik a természettudományok pozícióvesztése. A felvételi keretszám korlátozásával egyidejűleg az erősebb szűrés és a tanári pálya vonzóbbá tétele jelenthet csak megoldást. Ha a tanári szakma munkafeltételei nem változnak, önmagától nem fog megfordulni a negatív önszelekciós hatás. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a tanárok kereseti helyzetének javítása mellett számos intézkedés növelheti a pálya vonzását (lásd keretes írásunkat).

Ha a tanári szakma munkafeltételei nem változnak, önmagától nem fordul meg a negatív önszelekciós hatás.

8. *A tanárképzés finanszírozása.* A minőségi tanárképzés nem olcsó. A pedagógusképzés jelenleg viszonylag kis költségigényű felsőoktatási formának számít, hiszen az összes államilag finanszírozott képzési létszám 32 százalékát teszi ki, és az összes képzési kiadás 30 százalékát veszi igénybe. Valószínűleg ez az egyik oka annak, hogy a képzésbe az EU átlagánál lényegesen több hallgató kerülhet be. Ezek közül az óvónők és tanítók 60 százaléka, a tanárok 40 szá-

[8] A negatív önszelekciót a tanári pálya választásában és a pályakezdő tanárok kereseti helyzetére tett javaslatot a kötet 10. fejezete tárgyalja.

KÜLFÖLDI TAPASZTALATOK A TANÁRI PÁLYA VONZÓVÁ TÉTELÉRE

A sikeresen oktató országokban nem a hagyomány, a kultúra vagy a tanítás tekintélye, hanem a kulturális környezettől független oktatáspolitikai döntések hatására válik a középiskolák legjobbjai számára is vonzóvá a tanári pálya (BARBER–MOURSHED, 2007). A két intézkedéscsomag, amely leginkább befolyásolja a pálya presztízsét: *1.* a tanárok igényes kiválasztása, majd magas színvonalú képzése, valamint *2.* a jó kezdő fizetések.

Elvándorlás helyett Nagy-Britanniában például a tanári pályát második karrierútként választja az új életutat kereső diplomások 25 százaléka, s ez a pálya vonzóbb számukra, mint a média (14 százalék választaná) vagy a bankszektor (11 százalék) (TDA, 2005). A legjobban teljesítő hallgatókat szólítja meg az angliai Teach First program (http://www.teachfirst.org.uk), és mentori segítséget, biztos állást kínál nekik. A programban részt vevő legkiválóbbak egyben a tanári pálya „utazó nagykövetei" is — olyan hiteles és vonzó szerepmodellek, akik puszta létükkel emelik a pálya megbecsültségét. A másik angol kezdeményezés (Training and Development Agency for Schools, TDA, http://www.tda.gov.uk) hirdetési kampánya három, a pályára vonzó elemet emel ki plakátjain: lelkes fiatalok között, érdekes ismeretek átadásából élni, naponta intellektuális kihívásokkal szembesülni és előnyös karrierfeltételekkel dolgozni.

Szingapúrban toborzóprogramokkal összekapcsolt marketingstratégiát alkalmaztak a tanítás presztízsnövelése érdekében. A korszerű és hatékony, sikerágazattá lett oktatási rendszer megvalósítóit keresik, a leendő győzteseket, akiket már a képzés során fizetéssel ösztönöznek. Mindkét országban az üzleti élet munkaerő-gazdálkodási tapasztalataira támaszkodtak, nem gondolták azt, hogy az ott bevált megoldások idegenek a pedagógiától (EURYDICE, 2002).

A bostoni Teacher Residency Program (http://www.bpe.org/btr) vagy a chicagói és a New York-i Teaching Fellows (http://www.chicagoteachingfellows.org/, https://www.nycteachingfellows.org) ösztöndíjakkal, amelyeket pályamódosítók nyerhetnek el, a hivatást második karrierként választók anyagi terheit csökkentve segítik a tanári minőség javítását. A tanárképző intézmények és az iskolakörzetek partnerségére épülő képzési programokban a résztvevőknek a képzés megkezdése előtt garantálják a tanári állást.

zaléka marad a pályán, tehát a tanárképzésre fordított szerény erőforrások is jórészt nem az iskolában hasznosulnak (POLÓNYI, 2004). A képzés fő forrását az államtól kapott (képzési és létesítményfenntartási) normatíva jelenti. Az 1996-ban bevezetett szabályozás még kiegészítő normatívával honorálta a pedagógusképzést, 1998-tól azonban ez a többletforrás megszűnt. A képzőintézmények alulfinanszírozottsága évek óta alig változott. A szűkös finanszírozás az olcsóbb megoldásokra készteti a képzőintézményeket: a nagy létszámú előadások kevesebbe kerülnek a kiscsoportos gyakorlatoknál.

A szűkös finanszírozás az olcsóbb megoldásokra készteti a képzőintézményeket: a nagy létszámú előadások kevesebbe kerülnek a kiscsoportos gyakorlatoknál.

Egyre sürgetőbb igény az egyetemeken és főiskolákon a pedagógusképzés oktatási informatikai hátterének megteremtése. Néhány fontos szolgáltatás az oktatási anyagok digitális elérhetőségének biztosítása, korszerű távoktatási környezet kialakítása, a portfólióalapú értékeléshez digitális portfóliószoftver beszerzése. Minderre lényegesen több forrás jutna, ha erősebb szűrőt alkalmaznának a tanárképző intézmények, és csökkennének a felvételi keretszámok. Ekkor változatlan állami támogatási keretösszeg mellett is növelhető lenne az

A felvételi keretszámok csökkentésével növelhető lenne az egy tanárjelöltre jutó ráfordítás.

egy tanárjelöltre jutó ráfordítás. Erre a növekedésre a képzés korszerűsítéséhez elengedhetetlenül szükség van.

A nyilvánosságot kapott elképzelések szerint a jövő pedagógusképzését három forrásból lehet majd finanszírozni. *1.* A képzéshez szükséges infrastruktúrát a képzési alaptól különváló létesítményfinanszírozási alapból; *2.* az alap- és mesterszintű képzéseket a képzési normatívából. Itt sajnos elképzelhető a számos új feladatot jelentő hároméves alapképzés normatívájának az egyetemek esetében főiskolaira csökkentése. *3.* A harmadik forrás a kutatás- vagy minőségalapú normatíva lesz, amely az egyetemi szintű pedagógusképzésnek talán kedvez, a zömében főiskolákon folyó óvodapedagógus- és tanítóképzésbe azonban nem hoz többletforrásokat (POLÓNYI, 2004).

Minderre és az itt fel nem sorolt egyéb, a tanárképzés reformjával kapcsolatos feladatra is forrást nyújthatnak a Nemzeti Fejlesztési Terv európai uniós forrásai. A szabályozási változásokkal egy időben a képzés átalakulását segítő programok támogatására az Oktatási Minisztérium a 2004–2005. év fordulóján az első Nemzeti Fejlesztési Terv — a Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Programja (HEFOP) részeként — a pedagógusképzés fejlesztése témájában is kiírt már pályázatot. Ugyanez a téma — már önálló egységként — bekerült a második Nemzeti Fejlesztési Terv prioritásai közé. Létrejött egy műveltségterületenként több milliárd forinttal támogatott tananyag-fejlesztési és továbbképzési program, és támogattak néhány tanárképző intézményt (jobban mondva ezek neveléstudományi és pszichológiai intézeteit) abban, hogy tanárképzési tananyagokat dolgozzanak ki. Remélhetően a második Nemzeti Fejlesztési Tervben lesz majd keret az új kézikönyvekre, digitális tananyagokra, illetve — ezekkel párhuzamosan — módszertani kísérletekre, amelyek a tanárképzés nálunk egyre kínosabban hiányzó tudományos bázisát kialakítanák.

Ugyanakkor azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a ráfordítások növelése nem garantálja a teljesítmények javulását. A nagyobb források bevonása a tanárképzésbe tartalmi reformok és szemléletváltás nélkül csak a jelenlegi helyzet megváltozott keretek közötti konzerválására alkalmas.

9. *Pedagógus-továbbképzések.* A közoktatási törvény 1996. évi módosítása előírta a pedagógusok számára a továbbképzésben való részvétel kötelezettségét, a munkakör betöltéséhez feltételül szabta a pedagógus-szakvizsga letételét, és rögzítette a rendszer finanszírozási feltételeit azzal, hogy előírta: a mindenkori közoktatási költségvetés 3 százalékát pedagógus-továbbképzésre kell fordítani. A törvénymódosítást követően jelent meg az a kormányrendelet, amely szabályozta részben a továbbképzésben való részvétel és a finanszírozás feltételeit, valamint a pedagógus-továbbképzési tanfolyamok akkreditációjának módját.

Az elmúlt években folyamatosan igen nagy támogatási összegek áramoltak a pedagógus-továbbképzésbe, s ennek hatására hamar kialakult a képzési piac. 2000-ben megjelent az első továbbképzési jegyzék, óriási kínálattal. Majd a piac telítődése és a finanszírozási lehetőségek kedvezőtlen változásai miatt folyamatosan csökkent az újonnan belépő tanfolyamok száma. Az alapítási

engedéllyel rendelkező (akkreditált) továbbképzési programok közel 60 százalékát a hagyományosan pedagógusképzéssel foglalkozó szolgáltatók (felsőoktatás és pedagógiai szolgáltató intézmények) jegyzik.

A továbbképzés megrendelője (tehát a tartalom meghatározója) jelenleg azonos a finanszírozóval: elsősorban az oktatási kormányzat, nem pedig a kutatás vagy pedagógusképzés intézményei. Az itt születő eredményeknek akkor van esélyük bekerülni a továbbképzési folyamatba, ha a képzők a jelentős propaganda- és szervezőmunkát igénylő (és az egyetemi elvonások miatt igen kevéssé kifizetődő) továbbképzői szerepre is vállalkoznak. A jelenlegi akkreditációs feltételek, szakindítási és finanszírozási keretek nem kedveznek a minőségi munkának. A felsőoktatási intézmények képzési követelményeivel meglehetősen nehezen lehet a továbbképzés szabályozatlan piacán érvényesülni.

A jelenlegi akkreditációs feltételek, szakindítási és finanszírozási keretek nem kedveznek a minőségi munkának.

Amíg azonban a felsőoktatási intézmények személyi hátterét és infrastruktúráját a rendszeres akkreditációk legalábbis valamilyen szinten garantálják, a továbbképzési piacon jól érvényesülő kisvállalkozások esetében ilyen szűrő nem működik. A 2002 végéig alapítási engedéllyel rendelkező programok között a felsőoktatási intézmények által akkreditáltatott programok aránya volt a legmagasabb (34,9 százalék). Az indítási engedéllyel nem rendelkező programok közel felét a felsőoktatási intézmények által alapított programok teszik ki. A felsőoktatási intézmények által akkreditált programok 98,9 százaléka egyetlenegy indítási engedéllyel rendelkezik, ezekben az esetekben az alapító és az indító szervezet azonos.

Az egyik legnagyobb probléma tehát szervezeti jellegű: *a továbbképzés elszakadt a képzés helyétől.*[9] Megbízott előadóként alkalmazásra lelhet a piaci lehetőségeket jól kiaknázó cégeknél az egyetemi oktató, aki intézményének etikáját és követelményrendszerét minden bizonnyal maga mögött hagyja, amikor bedolgozóként, és nem a program kidolgozójaként szerepel. A továbbképzésben — az alapképzéshez hasonlóan — kimutatható a decentralizáció, egészen az oktatási intézmények szintjéig. A tanfolyami akkreditáció csak a tervezés szintjén jelent minőségbiztosítást — hogy mi valósul meg a beadott programból, arról nem nyerhetünk innen adatokat. Bizonyos, hogy az igényes továbbképzők megszívlelik a résztvevők kritikáját, s bár erre semmiféle külső kényszer nem ösztönzi őket, eredményesen tanítanak is — ám a sok milliárd forintos piac mégis erősebb és átláthatóbb központi kontrollt igényelne. (A továbbképzés nemzetközi gyakorlatáról lásd keretes írásunkat.)

Az OECD szakértői csoportja Magyarországról szóló értékelésében (DAVIDSON, 2008) is erősen szorgalmazza a továbbképzések szigorú minőségbiztosításának

[9] Egy ilyen, a képzőintézményektől független — oktatóikat esetenként alkalmazó, de szervezeti szintű együttműködéssel nem rendelkező — továbbképző intézmény lehet nagyon sikeres (mint az oktatási informatika területén az angol BECTA, http://www.becta.org.uk), de teljesen sikertelen is, mint a francia Missions Académiques à la Formation du Personnel de l'Éducation Nationale (MAFPEN, http://www.bibliotheque.iffp-suisse.ch/Document.htm&numrec=031934546911630). Ezen intézmények kezdeti autonómiáját több alkalommal korlátozták, és feladataik a központi hatóságokhoz kerültek vissza, míg végül 1998-ban meg is szűntek.

A TOVÁBBKÉPZÉS NEMZETKÖZI GYAKORLATA

A tanárok munka melletti továbbképzésében a nemzetközi gyakorlat két képzési formát különböztet meg: *1.* a továbbképzést, a meglévő ismeretek és készségek korszerűsítését, valamint *2.* az úgynevezett addicionális programokat, amelyek célja új készségek, új diploma megszerzése. Ezek a lehetőségek nem járnak együtt a tanárok kötelezettségeinek csökkenésével. 1997 és 2000 között Ausztriában például modernizálták ugyan a tanártovábbképzés kereteit, de egyúttal 2001-ben bevezették a munkaidő tág értelmezését, s ezzel a tanárok munkahelyi kötelezettségei növekedtek.

A továbbképzési célokat az OECD Oktatáskutató és Innovációs Központja az 1993. évi *Élen járni. A pedagógusok továbbképzése és fejlesztése* című program keretében — Németország, Írország, Japán, Luxemburg, Svédország, Nagy-Britannia és az Egyesült Államok részvételével — elvégzett vizsgálata nyomán a következőképpen csoportosította: *a)* a tanárok szakmai ismereteinek felfrissítése; *b)* egyéni képességeik, hozzáállásuk, szemléletük megújítása; *c)* az ismeretek és a képességek kívánatos transzferének megalapozása; *d)* a tanítási stratégia megváltoztatása; *e)* a tanárok és a nem tanárok közötti információcsere hatékony módszereinek kialakítása; *f)* a tanári eredményesség fokozása.

1996–2002 között, az EU-s tanárképzési reformok csúcsán, az új pedagógiai paradigmáknak nagy hatásuk volt az alapképzés tartalmára, a továbbképzés tartalma viszont nem változott ugyanilyen mértékben. Ugyanakkor a központi hatóságok gyakran adtak ki iránymutatókat a minimális minőségi standardoknak való megfelelés biztosítása, valamint az alapképzés és a továbbképzés közötti összhang javítása érdekében, sőt erre néhány országban intézményeket is hoztak létre.

Görögországban 2002-ben egy központi intézményt hoztak létre a tanárképzés különböző fajtái és a képzést nyújtó intézmények közötti teljes megfelelés tervezésére, koordinálására és biztosítására. Tizenegy országban kötelező vagy erősen ajánlott lett a továbbképzés: Belgiumban (a német nyelvű közösségben), Németországban, Észtországban, Görögországban (csak a pályakezdőkre vonatkozóan), Lettországban, Magyarországon, Máltán, Lengyelországban, Portugáliában, Finnországban és Romániában. Továbbá Németországban (ahol a továbbképzés már addig is kötelező volt) és Hollandiában a továbbképzést a tanárok hivatalos kötelezettségének tekintették. Belgium francia közösségében hatszor fél nap továbbképzés kötelező 2002 óta (EURYDICE, 2002).

bevezetését, amely azonban korántsem lesz gyors és egyszerű. *A minőségbiztosítás jelenleg nagyrészt elégedettségi kérdőíveket jelent* — s a továbbképzésben részt vevő tanárok túlnyomó része valóban elégedett. Amint egy interjús vizsgálatból kiderül, főleg azért, mert a „központilag" rárótt feladatokra jól felkészítette a továbbképzés — megtanulhatta például azt, ami az adminisztrációhoz, adatszolgáltatáshoz kell.

A továbbképzések hatását vizsgáló kutatási eredmények szerint a tanfolyamok végzőseinek többsége nem érzékel jelentős javulást pedagógiai munkájában. A továbbképzésnek a saját szakmai fejlődésükben viszonylag csekélyebb jelentőséget tulajdonítanak a gimnáziumok tanárai, míg a vegyes középiskolákban dolgozó kollégáik (ahol az új képzési forma sok problémát okoz) az átlagosnál erősebbet (NAGY, 2004*b*). Az átlagosnál valamivel hatékonyabbak voltak a továbbképzések a közismereti, a szakmódszertani és a felzárkóztató

A továbbképzések kevesbé segítettek a tanulók és a pedagógusok közötti konfliktusok, a szülőkkel való együttműködés és a tantestületi konfliktusok megoldásában.

oktatásban. Sajnos az átlagosnál is kevesebb segítséget nyújtottak a továbbképzések a tanulók és a pedagógusok közötti konfliktusok, a szülőkkel való együttműködés és a tantestületen belüli konfliktusok megoldásában (LISKÓ, 2004.) A továbbképzések finanszírozásával kapcsolatban a kutatási eredmények azt mutatják, hogy a fenntartók azokat az iskolákat támogatták, ahol eleve jobbak voltak a feltételek.

A továbbképzés csak akkor tekinthető sikeresnek, ha a szükséges kompetenciákat a pedagógus tényleg elsajátította, erre pedig semmi mással, mint a végzettek vizsgaműveinek ellenőrzésével lehet központilag hatást gyakorolni. Ilyen szempontból mintaszerűek a nemzetközi licenckurzusok, például az informatikában az ECDL[10] és a tanárok számára készült EPICT,[11] ahol a végzettek minősítésére nemzetközi standardok szolgálnak. Semmilyen szakmai ok nincs arra, hogy ne vezessünk be ugyanilyen értékelési rendszert mondjuk a kompetenciafejlesztő, az önismereti vagy az együttműködő tanulást propagáló tanfolyamokon.

A mesterszintű tanárképzés 2009 szeptemberétől elindul, hiszen ekkorra ér véget az alapképzések első ciklusa. Négy-öt év elteltével megjelennek az iskolában az új képzési programban diplomázott tanárok, de azután körülbelül 10-15 évnek (azaz mostantól, 2007-től számítva 15-20 évnek) kell eltelnie ahhoz, hogy többségbe kerüljenek a korszerűen képzett pedagógusok. Nyilvánvaló, hogy a kompetenciafejlesztés kulcsszavával jellemezhető aktuális oktatási reform ezt az időeltolódást nem viselné el. A pedagógus-továbbképzések fontos szerepet tölthetnek be a korszerű pedagógiai módszerek elterjesztésében.

A továbbképzés iránti hajlandóságnak a vállalati szférában igen erős mozgatórugói vannak, az elavult ismeretekkel rendelkező dolgozó elbocsátásától való félelem azonban egyáltalán nincs jelen a tanárok között, hiszen túlnyomó többségük határozatlan időre van kinevezve.[12] A sikeres továbbképzési részvétel a tanári kereseteket sem befolyásolja. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az egyéni ambíciókon és a szerény minőségi bérpótlékon túl csak a kötelező továbbképzés elrendelése lehet a továbbképzésre való jelentkezés gyakorlati indoka. Ma Magyarországon akármilyen rossz munkát végez is egy pedagógus, ezt sem pontosan lemérni, sem szankcionálni nem lehet. A továbbképzések elvégzése tehát hétévente 120 órában kötelező ugyan, de az ott tanultak alkalmazása egyéni igényességen múlik.

Magyarországon akármilyen rossz munkát végez is egy pedagógus, ezt sem pontosan lemérni, sem szankcionálni nem lehet.

[10] ECDL: *European Computer Driving Licence.* http://ecdl.org, http://www.ecdl.hu.

[11] EPICT: *European Pedagogical ICT Licence.* www.epict.org, www.epict.hu.

[12] „A magyar pedagógusoknak nemzetközi összehasonlításban is, a nemzetgazdaság más ágazataiban és különösen a versenyszférában foglalkoztatott diplomásokhoz képest is elég nagy az állásbiztonságuk, mert az amúgy is magas arányú közalkalmazottak zöme határozatlan időre van kinevezve. 2004-ben határozatlan idejű kinevezéssel dolgozott a pedagógus-munkakörben foglalkoztatottak 90 százaléka." (NAGY-VARGA, 2006)

■ JAVASLATOK

1. *Számonkérhetőbb, korszerűbb követelményrendszerre* és a pedagógusképzésben új, a pedagógus-szakértelem vizsgálatán alapuló szakmai profil kialakítására van szükség. Nem szabad visszariadni a bizonyíthatóan káros következményekkel járó korábbi határozatok, rendelkezések felülvizsgálatától. Javaslatainkban irányadónak tekintjük a PISA, IEA és SITES méréseiben élen járó skandináv országok, illetve az ezekben a vizsgálatokban rosszul teljesített, de ezek következményeként alapvető és sikeres reformokat végrehajtó államok (Franciaország, Németország, Ausztria, Lengyelország) stratégiáját. Figyelembe kell venni az Európai Unió oktatási divíziójának stratégiai munkacsoportjai által javasolt tanárképzési követelményeket is.

2. A *tanárképző intézmények akkreditációját újra kell szabályozni.* Akár hazai, akár nemzetközi szakértői gárda végzi, az eddiginél jelentősebb súlyt kell kapnia a képzők kutatói teljesítménye közleményekkel mérhető értékelésének, a nemzetközi tudományos életben mutatott aktivitásának. A képzők képzőinek példát kell mutatniuk tájékozottságban, a nemzetközi kutatói közösségek munkájában való részvételben. Különösen fontos a PhD-fokozat utáni teljesítmény vizsgálata, a folyamatos kutatói, innovátori jelenlét értékelése. Haladéktalanul el kell kezdeni az új akkreditációs követelmények kidolgozását, és ha ezek elkészülnek, az akkreditációra jelentkező intézményekben azonnal alkalmazni kell a korszerű minőségkritériumokat. Egy olyan *nemzetközi akkreditáció,* amely valamennyi tanárképző intézményre kiterjed, sokat segíthet a képzők minőségének javításában: felmutatja a kiváló intézményeket és azokat is, amelyektől a pedagógusképzés jogát időlegesen vagy végleg meg kell vonni.

3. A leginkább sürgető feladat *a tanári mesterszak központi szakalapítási dokumentumainak harmonizálása az Európában elfogadott képzésekéivel.* A 83-féle tanári szakterületi modult haladéktalanul felül kell vizsgálni, a közoktatási tantárgyakhoz nem kapcsolódó szakképzettségi modulokat át kell tenni a szakirányú továbbképzésbe. A már benyújtott szakindítási programokban sem szabad megengedni ezeknek a moduloknak az elindítását.[13]

4. A *kutatótanári* szerep teljesítéséhez követni kell a PISA-éllovas országok pedagógusainak pályamodelljét. Ha igényt tartunk arra, hogy jelen legyünk az európai oktatási térben, pedagógusainkat képessé kell tennünk saját munkájuk rendszeres és szakszerű értékelésére, az innovációra és a sikeres oktatási programok adaptálására. A tanári „minőségromlásnak", a sok országban

[13] Hogy egy ilyen, az akkreditációs folyamatot lelassító intézkedéscsomag valójában hány tanárjelöltet — milyen keveset — érint hátrányosan, könnyen megbecsülhetjük a jelenleg az alapképzésben a tanári pályát választani szándékozó másodévesek számának összegzésével.

egyre inkább megfigyelhető tanárhiánynak egyik fontos oka a tanárok kereseti helyzetének romlása. A tanári pálya választásában meghatározó szerepe van a nem tanári és tanári állásban elérhető keresetek különbségének. A béremelés önmagában nem elég a pálya vonzóbbá tételéhez, de megfontolandó, hogy ad-e esélyt a jelenlegi bérezés és támogatási struktúra az önképzésre és továbbképzésre. A skandináv és német példák bizonyítják, hogy a kutatótanári és tananyag-készítői ösztöndíjakkal, az innovációs munka anyagi ösztönzésével jelentős hatást lehet gyakorolni a pedagóguspálya mint értelmiségi életforma vonzóbbá tételére. Javasoljuk *kutatótanári díjak* alapítását és a gyakorló pedagógusok, szakmetodikusok doktori képzését elősegítő *doktori ösztöndíjak* létesítését. Heti 24 óra tanítás mellett lehetetlen igényes tudományos munkát végezni, a fokozatszerzés feltételeit teljesíteni.

5. A *féléves gyakorlati képzés tartalmát, módszereit és finanszírozását* a nemzetközi tapasztalatokra alapozva haladéktalanul el kell kezdeni, mégpedig az új forma egyes elemeinek kísérleti kipróbálásával párhuzamosan (a jelenlegi tanítási gyakorlatok keretében). Az oktatott tárgyak tantárgyfelelőseiként, illetve a szakterületek korszerű tudományos eredményeit jól ismerő szakértőiként kapjanak ebben a munkában az eddigieknél lényegesen nagyobb szerepet a pedagógiai gyakorlat és a tudományok művelői. Javasoljuk, hogy a tanárképzés ezen igen költségigényes részének finanszírozásáról sürgősen szülessen döntés. A gyakorlóiskolák kiválasztása, a mentorképző programok kidolgozása és a leendő mentorok kiképzése haladéktalanul kezdődjön meg. Hosszú távon elkerülhetetlen a képzés költségigényének újragondolása. Feltétlenül szükség van a rezidensképzés anyagi feltételeinek megteremtésére, a plusz 30 kredites normatíva biztosítására minden tanárjelölt számára. A második törvényerejű, de szintén anyagi vonzatú kérdés a vezetőtanárok státusának rendezése (a közoktatási törvényben rögzítése, a finanszírozás biztosításával).

6. A *pedagógus-továbbképzéseket az eddigieknél szorosabb kapcsolatba kell hozni a tanárképzés színhelyeivel.* Javasoljuk a továbbképző programok eredményességének rendszeres vizsgálatát, ami elsősorban a program által fejleszteni szándékozott szakértelem mérését jelenti a továbbképzést sikeresen elvégzettek körében.

7. Az OECD szakértői panelje a bolognai rendszerre való áttérésben esélyt lát arra, hogy a tanári pályára *felvehetők létszáma tervezhető legyen* Magyarországon (DAVIDSON, 2008), de a folyamatot nem a bolognai folyamatra való áttérés automatikus eredményének, hanem egy központi intézkedésekkel kikényszerített, racionális létszámgazdálkodás következményeként tartja elképzelhetőnek. Javasolták a felvételi eljárás és a képzés közben folyó értékelés strukturáltabbá tételét, hiszen szerintük a jelenlegi rendszerben tanártúlképzés van, s így számos alacsony tudású és/vagy kezdettől fogva más pályára készülő hallgató kerül be a pedagógusképzésbe. Az ajánlásokkal egyetértve, javasoljuk

a tanárképzésre *felvehetők létszámának korlátozását, erősebb szűrés* mellett. A tanári pálya presztízsének növelésére, a pályakezdők fizetésének növelésére tett javaslatunkat a kötet 10. fejezete foglalja össze.

▪ KAPCSOLÓDÁS MÁS PROGRAMOKHOZ

A tanárképzés megújításához jól használhatók az OKA által javasolt neveléstudományi kutatások eredményei, a sajátos nevelési igényű fiatalok fejlesztésére vagy a hatékonyabb esélyteremtésre, integrációra vonatkozó programok módszertani tapasztalatai. A pedagógiai mérés, értékelés témakörében születő eredményeket azonnal be lehet építeni a szakmódszertani képzésbe és az iskolai gyakorlati képzésbe, valamint természetesen az ehhez kapcsolódó mentorképzésbe is.

▪ HASZNOK ÉS KÖLTSÉGEK

A tanárképzés korszerűsítésével látványos tanulói teljesítménynövekedést értek el a skandináv országok és az Egyesült Államok egyes régiói. A tanári alapképzés racionalizálása inkább a képzőhelyek szerkezeti átrendeződésével (semmint a számuk növekedésével) jár, és megoldható a jelenlegi költségvetési keretek között maradva. A tanárképzés infrastruktúrája a legtöbb képzőhelyen igen rossz, egy közepes gimnázium felszereltségét sem éri el. A második Nemzeti Fejlesztési Terv forrást teremt a beruházásokra, de a fenntartásra, korszerűsítésre hosszú távon, a közoktatásban alkalmazott „informatikai kvóta” mintájára, rendszeresen elérhető forrásokat kell biztosítani. A PhD- és posztdoktori ösztöndíjak létesítéséhez, külföldi részképzéshez EU-források (például a megújított Socrates program) bevonhatók, de jelentős magyar állami hozzájárulás is kell.

Hivatkozások

BARBER, M.–MOURSHED, M. (2007): *Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében?* McKinsey & Company, Budapest.

CSAPÓ BENŐ (szerk.) (2002*a*): *Az iskolai tudás*. Második, javított kiadás, Osiris Kiadó, Budapest.

CSAPÓ BENŐ (szerk.) (2002*b*): *Az iskolai műveltség*. Osiris Kiadó, Budapest.

CSAPÓ BENŐ (2006): A közoktatás modernizációjának tudásbázisa: a neveléstudományi kutatás és a tanárképzés. Megjelent: VIZI E. SZILVESZTER–TEPLÁN ISTVÁN–SZENTPÉTERI JÓZSEF (szerk.): *Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez*. Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest, 31–48. o.

CSAPÓ BENŐ (2007): A tanári tudás szerepe az oktatási rendszer fejlesztésében. *Új Pedagógiai Szemle,* 3–4. sz. 11–23. o.

DARLING-HAMMOND, L. (2000): *Reforming Teacher Preparation and Licensing: Debating the Evidence*. http://www.tcrecord.org/Content.asp?ContentId=10419.

DAVIDSON, M. (2008): *Education Reform: Improving Human Capital Form*ation. Előadás az Oktatási és Kulturális Minisztériumban az OECD oktatási szakértőinek országjelentésről szóló konferenciáján. Budapest, március 12. 214. o.

EURYDICE (2002): *The Teaching Profession in Europe: profile, trends and concerns. Key Topics in Education in Europe*. *Report I:* Initial teacher training and transition to working life. General lower secondary education. *Report II:* Supply and Demand. General lower secondary education; *Report III:* Working conditions and pay. General lower secondary education. *Report IV:* Keeping teaching attractive for the 21st century. General lower secondary education. Eurydice, Brüsszel.

FALUS IVÁN (2002): A tanuló tanár. *Iskolakultúra,* 6–7. sz. 76–83. o.

FALUS IVÁN (2004): A pedagógussá válás folyamata. *Educatio,* 13/3. sz. 359–374. o.

FALUS IVÁN (2006*a*): Tanári képesítési követelmények — kompetenciák — sztenderek. Megjelent: DEMETER KINGA (szerk.): *A kompetencia*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

FALUS IVÁN (2006*b*): *A tanári tevékenység és a pedagógusképzés új útjai*. Gondolat, Budapest.

GOLNHOFER ERZSÉBET–NAHALKA ISTVÁN (szerk.) (2002): *A pedagógusok pedagógiája*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

GUSTAFSSON, J. (2003): What do we know about effects of school resources on educational results. *Swedish Economic Policy Review,* 10. 77–110. o.

HANUSHEK, E. A. (2003): The Failure Of Input-Based Schooling Policies. *Economic Journal,* Vol. 113. február, F64–F98.

HEDGES, I.–GREENWALD, M. (1996): *The Social Heritage. The Impact of Family, Ability, and School Resources*. http://www.grad-inprowe.dk/Economics/kap6-Socia-heritage.htm.

HERCZ MÁRIA (2005): Pedagógusok szakember- és gyermekképe. *Magyar Pedagógia*, 105. évf. 2. sz. 153–184. o.

JAKKU-SIHVONEN, R.–NIEMI, H. (szerk.) (2004): *Research-based Teacher Education in Finland. Reflections by Finnish Teacher Educators*. Finnish Educational Research Association. *Research in Educational Sciences,* No. 25.

KANSANEN, P. (2003): Teacher education in Finland: Current models and new developments. Megjelent: MOON, B.–VLĂSCEANU, L.–BARROWS, C. (szerk.): *Institutional approaches to teacher education within higher education in Europe: Current models and new developments*. UNESCO–CEPE, Bukarest, 85–108. o.

KÁRPÁTI ANDREA–GAUL EMIL (1995): Arts Education in Post-Communist Hungary. Ideologies, Policies, and Integration. *Arts Education Policy Review,* 1. 11–17. o.

LISKÓ ILONA (2004): A pedagógus-továbbképzés hatékonysága. *Educatio,* 13. évf. 3. sz. 391–405. o.

NAGY MÁRIA (2001): *Tanárok a világban és az osztálytermekben. Tanulmányok a neveléstudomány köréből. A Magyar Tudományos Akadémia Pedagógiai Bizottságának gyűjteménye*. Osiris Kiadó, Budapest, 236–250. o.

NAGY MÁRIA (2004*a*): Pályakezdés mint a pedagógusképzés középső fázisa. *Educatio,* 13. évf. 3. sz. 375–390. o.

NAGY MÁRIA (2004*b*): Új kompetenciaelvárások és új képzési gyakorlatok a tanári szakmában. Egy európai szakértői bizottság tapasztalatai. *Új Pedagógiai Szemle,* 4–5. sz. 69–77. o. http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=2004-04-ko-Nagy-Uj.

NAGY MÁRIA–VARGA JÚLIA (2006): Tanárok. Megjelent: HALÁSZ GÁBOR–LANNERT JUDIT (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról*. OKI, Budapest, 7. fejezet.

NAGY MÁRIA (é. n.): *Pedagógusok a pedagógus-továbbképzésről*. http://www.sulinova.hu/rovat.php?sess=&alsite=26&rovat=70.

NYÍRŐ ZSUZSANNA (2006): A tanári szakma Európában: sajátosságok, trendek és aggodalmak. A tanári szakmát érintő reformok: történeti áttekintés (1975–2002). *Új Pedagógiai Szemle,* 2. sz. http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=2006-12-ot-Nyiro-Tanari.

OECD (2003*a*): *Definition and Selection of Competences (DeSeCo)*. http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34515_2669073_1_1_1_1,00.html.

OECD (2003*b*): *Learners for life. Students approaches to learning. Results from PISA 2000*. OECD, Párizs.

OECD (2005): *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. OECD, Párizs. http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263231_11969545_1_1_1_1,00.html.

OECD (2007): *A tanárok számítanak. A hatékony pedagógusok pályára vonzása, fejlesztése és pályán tartása*. Oktatási és Kulturális Minisztérium, Budapest.

POLÓNYI ISTVÁN (2004): Pedagógusképzés — oktatás-gazdaságtani megközelítésben. *Educatio,* 13. évf. 3. sz. 343–359. o.

SANDERS, W. J.–RIVERS, J. C. (1996). *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement*. http://www.mccsc.edu/~curriculum/cumulative and residual effects of teachers.pdf.

TDA (2005): *Career moves lead to the classroom*. News release. Training and Development Agency for Schools, http://www.tda.gov.uk/about/mediarelations/2005/20050811.aspx.

TÓTH ISTVÁN JÁNOS (2008): *A magyar neveléstudomány tudományos aktivitásának felmérése empirikus eszközökkel*. Kutatási zárótanulmány. Kézirat. Wargo Közgazdasági Elemző- és Piackutató Intézet Kft., Budapest, 63 o. http://www.wargo.hu/kutatasok/letoltes/pedagogia_2008_tanulmany_080517.pdf.

VIRÁG IRÉN–BREZSNYÁNSZKY LÁSZLÓ (2004): Kontinentális tanárképzési hagyományokkal a bolognai úton. *Educatio,* 13. évf. 3. sz. 415–430 o. http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=EredmenyesIskola-07_sagi_tanarimunka.

VARGA JÚLIA (2007): Kiből lesz ma tanár? A tanári pálya választásának empirikus elemzése. *Közgazdasági Szemle,* 54. évf. 7–8. sz. 609–627. o. http://www.mktudegy.hu/?q=system/files/VargaJ.pdf.

9 A tanulás és tanítás tudományos megalapozása

[Csapó Benő]

A tudás megszerzésének fő színtere a közoktatás, azonban a *tanulás* maga túlmutat a formális oktatás keretein. Az elmúlt évszázadot, különösen annak második felét az iskolázás gyors expanziója jellemezte: egyre többen egyre hosszabb ideig járnak iskolába. A formális iskolarendszerű oktatás mennyiségi fejlesztésének lehetőségei azonban a legtöbb fejlett országban kimerültek. A közoktatás fejlesztésének igazi tartalékát a tanulás hatékonyságának javítása jelenti: ugyanannyi iskolában eltöltött idő alatt a tanulóknak nem csupán több, de sokkal jobb minőségű, alaposabban megértett és szélesebb körben alkalmazható tudásra kell szert tenniük. Ezt a fejlődést — hasonlóan a társadalom és a gazdaság más területeihez — csak a tudományos kutatásra támaszkodva lehet elérni.

A tanulás expanziója — ellentétben a formális oktatás lehetőségeivel — nem zárult le, sőt lendületesen folyatódik, és két irányban is kilépett az iskolázás keretei közül. Egyrészt a tanulás átfogja az egész életpályát, meghatározó az iskola előtti tanulás, és a tanulás folytatódik az egész életen át *(lifelong learning)*. Másrészt a tanulás kiterjed az élet minden területére, az egyszerű hétköznapi tevékenységek, a létfenntartás, a kommunikáció, a munkahelyi feladatok folyamatosan új tudás megszerzését teszik szükségessé (az élet minden területére kiterjedő tanulás — *life-wide learning*), egyre nagyobb szerepe van az informális tanulásnak. A tanítás és tanulás tudományos megalapozásán ennek az egész komplex társadalmitudás-generáló folyamatnak a kutatások révén való megértését és fejlesztését értjük.

Amíg az oktatási rendszer a tudás társadalmi léptékű újratermelésének a legfontosabb terepe, a rendszer maga nagyon kevés új tudást, tudományos eredményt használ fel saját működésének javításához.

Az oktatásnak a társadalmi fejlődésben betöltött szerepével kapcsolatban a legsúlyosabb paradoxon az, hogy amíg az oktatási rendszer a tudás társadalmi léptékű újratermelésének a legfontosabb terepe, a rendszer maga nagyon kevés új tudást, tudományos eredményt használ fel saját működésének javításához. Röviden: az oktatás nem tartozik a tudásintenzív szektorok közé. Erre a paradoxonra nemzetközi és nemzeti szervezetek folyamatosan felhívják a figyelmet, és szorgalmazzák a tanítás és tanulás tudományos hátterének bővítését, a kutatási kapacitás fejlesztését. Ennek következtében néhány országban látványos fejlődés indult el, más országok — köztük Magyarország — legfeljebb csak a probléma felismerésénél tartanak.

A tudásintenzív szektorokban a fejlesztés motorja a beáramló új tudás, a változtatásokat tudományos kutató-fejlesztő munka alapozza meg. Az OECD több mint tíz évvel ezelőtti átfogó értékelése például megállapította, hogy sok

országban a tanulás és tanítás kutatás-fejlesztési ráfordításai az oktatás teljes költségvetésének alig néhány ezrelékét teszik ki (OECD, 1995). A közoktatási rendszer a legtöbb felsőfokon képzett szakembert foglalkoztató ágazat, működtetése óriási összegeket igényel, ugyanakkor a szakma megújításának tudományos háttere elmarad más ágazatokétól. Voltak olyan országok, ahol az oktatás kutatására fordított összegek a kimutathatóság határa alatt maradtak.

Ha az oktatás fejlesztésének tudományos megalapozását szélesebb társadalmi-gazdasági kontextusba kívánjuk helyezni, érdemes felidézni, hogy egyes országok a GDP közel 4 százalékát költik kutatásra és fejlesztésre. A tudásintenzív szektorokban az arány nyilván sokkal magasabb.[1] Ahhoz tehát, hogy az oktatás tudásintenzív szektorrá váljon, a kutatási kapacitások gyorsított ütemű bővítésére, infrastrukturális fejlesztésre, kutatóképzésre van szükség.

A tudásgazdaság és az oktatás közötti összefüggések elemzése számos közvetett és közvetlen bizonyítékkal szolgált arra vonatkozóan, hogy az oktatás kutatásának fejlesztése az egyik legjobban megtérülő beruházás. Ezt a szemléletmódot erősíti azoknak az országoknak a példája, amelyek az újabb nemzetközi felméréseken kiváló eredményeket értek el. Az elmúlt évtizedek fejlesztési folyamatait áttekintve, ezekről az országokról egyértelműen kimutatható, hogy a kutatásra, a tudományos és technológiai fejlesztésre fordított kiemelkedő figyelemnek köszönhetik gyors fejlődésüket, és e tendenciákon belül is mindenekelőtt annak, hogy az oktatás kutatását más szektorok tudásbázisának megteremtésével egyenértékűnek tartották. Ekkor alakult ki az oktatás fejlesztésének az a kísérleti kipróbálásra, tudományos bizonyítékokra alapozott folyamata, amely szemléletmódot most többek között az OECD programjai is elterjeszteni szándékoznak (SCHLEICHER, 2006).

A nemzetközi felméréseken kiemelkedő eredményeket elérő országok az oktatás kutatását egyenértékűnek tartották más szektorok tudásbázisának megteremtésével.

■ DIAGNÓZIS

1. *Az oktatás fejlesztését megalapozó kutatások helyzete*. Az első tudományos értékű empirikus pedagógiai kutatások nagyjából a 19. század végén indultak el. Magyarországon azonban sem a két világháború közötti korszak, sem pedig a második világháborút követő időszak társadalmi viszonyai nem kedveztek a társadalomtudományi kutatásoknak, különösképpen nem az empirikus pedagógiai kutatásoknak. Az igazi lemaradás azonban a második világháború után kezdődött, amikor másutt — elsősorban az Egyesült Államokból kiindulva — dinamikus módszertani fejlődés indult meg, Közép-Kelet-Európában vi-

[1] A két nagy gazdasági térség, az Egyesült Államok és a délkelet-ázsiai térség, amelyekkel az Európai Uniónak lépest kellene tartania, tartósan a GDP 3 százalékánál többet fordít kutatásra, fejlesztésre. Ez az érték szerepel az EU által 2010-re kitűzött (és már láthatóan nem elérhető) lisszaboni célok között is. Míg egyes EU-országok 4 százalék körül tartanak, Magyarországon ez az érték nem éri el az 1 százalékot.

szont a társadalomtudományok fejlődését visszafogták az ideológiai korlátok. A szervezett, rendszeres empirikus neveléstudományi kutatások lehetőségei Magyarországon az 1970-es években alakultak ki. Az 1972. évi oktatáspolitikai határozat nyomán az évtized közepén elindult a *6. számú kutatási főirány,* majd az 1980-as években ennek folytatója lett a *Közoktatási kutatások* elnevezésű program. Ezekben az években a nyugati támogatási *(grant)* rendszert követő pályázati keretekben elosztva, akkori mércével mérve jelentős források álltak az oktatás kutatóinak rendelkezésére. A korabeli vásárlóerejét tekintve rendkívül jelentősnek számító 20 millió forint körüli költségvetési összeg a rendszerváltozás időszakában „eltűnt", hogy azután az 1990-es években 50 millióként, már sokkal kevesebbet érve (az MTA pedagógiai bizottságának közreműködésével elosztva), felbukkanjon, majd ismét eltűnjön.

Ma a közoktatás fejlődésének megalapozására hivatott *neveléstudományok*[2] helyzete, összehasonlítva a korábbi lehetőségekkel, más tudományterületekkel és ugyanennek a diszciplínának a más országokban megfigyelhető helyzetével, egyaránt problémás. Nincsenek a finanszírozására elkülönített kutatási forrásai, empirikus vizsgálatokra specializálódott egyetemi kutatócsoportjai, és nagyon kevés a képzett kutató. A kutatási eredmények elterjesztésének lehetőségei beszűkültek, igényes szakmai folyóiratokat fenyeget a megszűnés veszélye. A 2001-ben elindított, évente megrendezett Országos Neveléstudományi Konferencia az egyetlen olyan lektorált tudományos konferencia az országban, amely a neveléstudomány teljes spektrumát átfogva, rendszeres lehetőséget nyújt a kutatási eredmények bemutatására. A konferenciának nincs biztos anyagi háttere, megszervezése évről évre kétséges.

A neveléstudományoknak nincsenek a finanszírozására elkülönített kutatási forrásai, empirikus vizsgálatokra specializálódott egyetemi kutatócsoportjai, és nagyon kevés a képzett kutató.

A pedagógiát (neveléstudományt) tudományági besorolása egészen a legutóbbi időkig a bölcsészettudományokhoz kötötte. Az intézményi kereteket, a kutatásfinanszírozási normákat többnyire ma is a bölcsészkari mechanizmusok alakítják. Ez nem kedvez a kutatások finanszírozásigényének, az empirikus kutatásokhoz szükséges anyagok és segédszemélyzet elhelyezéséhez szükséges terek kialakításának, az adatelemzéshez nélkülözhetetlen számítógépes infrastruktúra fenntartásának. Az oktatási terhelésükhöz képest többnyire kisméretű pedagógiai tanszékek presztízse alacsony, fejlesztésükre az intézmények alig fordítanak figyelmet, az empirikus kutatás infrastruktúrájának kialakítását az anyagiak mellett szemléletbeli tényezők is nehezítik. A kutatások valós helyzetének áttekintését nehezíti a statisztikai háttér bizonytalansága is. A Központi Statisztikai Hivatal — egy korábbi, közben már módosított kormányrendelet besorolását követve — a „nevelés- és sporttudományok" rovatban tartja számon a terület finanszírozására fordított összegeket, akárcsak a kutatás infrastrukturális és személyi hátterének (kutatók száma, tudomá-

[2] A kifejezést az angol *educational sciences* értelmében használjuk, ami a kutatási területek széles körét magában foglalja, és számos ponton érintkezik a pszichológiával, a szociológiával, a közgazdaságtannal és még egy sor más diszciplínával.

nyos minősítéssel rendelkezők aránya) adatait, és eredményeinek jellemzőit (publikációk száma).

Mivel az empirikus kutatás egyrészt költségigényes, másrészt a számos felsőoktatási intézményben folyó tanárképzés oktatóira a fokozatszerzés tekintetében nagy nyomás nehezedik, a PhD- és akadémiai doktori fokozatok jelentős része a kevésbé költségigényes témakörökből születik, és kisebb arányt képviselnek a tanítás és tanulás empirikus vizsgálatából kiinduló munkák. A fokozatszerzésre készülő fiatalok közül csak kevesen vállalják az alaposabb statisztikai, kutatás-módszertani, empirikus-társadalomtudományi felkészülést.

Az oktatás tudományos hátterének hiányosságait két viszonyítási rendszerben lehet megmutatni. Egyrészt meg lehet nézni, mi a helyzet az országon belül, miképpen viszonyul az oktatás tudományos háttere más szektorokéhoz, másrészt össze lehet hasonlítani a magyarországi helyzetet más országokéval. A továbbiakban az országon belüli összehasonlításnak csak a lehetőségeit vázoljuk fel, majd felidézzük néhány ország mintának is tekinthető gyakorlatát.

Az országon belül három szektort, a mezőgazdaságot, az orvoslást és az oktatást érdemes összehasonlítani. Helyzetük analóg módon elemezhető abból a szempontból, hogy mindháromért minisztérium felel, és ezek jelentős források felett rendelkeznek. Mindegyik mögött áll egy alkalmazott tudományág, amely sok különböző diszciplína alapkutatási eredményeire is támaszkodik: az agrártudomány, az orvostudomány és a neveléstudomány. E három tudományág finanszírozási, humánerőforrás-beli, intézményi és infrastrukturális feltételei között azonban óriási különbségek vannak, az utóbbi hátrányára.

A részleteket mellőzve és csak a nagyságrendeket figyelembe véve, érdemes felidézni néhány számot a problémák illusztrálására. A mezőgazdaság széles körű kutatási háttérrel, kiterjedt intézményhálózattal, infrastruktúrával rendelkezik. Fejlesztéssel foglalkozó szakembereinek, tudományos minősítéssel rendelkező vezető kutatóinak száma mesze meghaladja az oktatásét. Ezek alapján egyértelműen ki lehet jelenteni, hogy a mezőgazdaság ma Magyarországon sokkal inkább tudásintenzív ágazat, mint az oktatás. Lévén a mezőgazdaság termelő-, piacorientált tevékenység, az oktatással nem minden tekintetben hasonlítható össze. Az orvoslás és az oktatás párhuzama már jobban értelmezhető, és a tanítás, különösképpen pedig a tanárképzés fejlesztése során gyakran hivatkoznak az orvostudományra, illetve az orvosképzésre mint követendő példára (lásd például DARLING-HAMMOND–BRANSFORD, 2005). Az országnak nagyjából háromszor több pedagógusra van szüksége, mint amennyi orvosra. Ha ezeket az arányokat is figyelembe vesszük, azt látjuk, hogy tízezer orvosra legalább 15-ször annyi PhD-fokozattal rendelkező kutató jut, mint ugyanennyi tanárra. Az akadémiai doktorok számát tekintve ez az arány már 30-szoros, míg a kutatók által külföldön megjelentetett cikkek száma alapján 120-150-szeres.[3]

[3] A neveléstudományok és a sporttudományok korábban említett statisztikai összevonása miatt a pontos arányokat nem is lehet megállapítani, az itt közölt becslések a két terület együttes számait veszik alapul, a valós helyzet ennél — nem lehet pontosan tudni, mennyivel — rosszabb.

Ebben az összefüggésben érdemes azt is felidézni, hogy orvosképzés mindössze négy kutatóegyetemen folyik, míg a pedagógusképzés sokkal széttagoltabb, több mint harminc intézményben történik. A kutatóegyetemi modell — a képzés és a kutatás-fejlesztés összekapcsolása, koncentrálása — az oktatás tudásbázisának folyamatos megteremtésében is követendő lehet.[4]

A kutató- és tudományosan megalapozott képzőkapacitás annyira szűk, hogy a szektor alig képes a kínálkozó lehetőségek – például az EU-támogatások – kihasználására. Az elnyerhető összegek többnyire nem elegendők nagyobb léptékű empirikus vizsgálatok finanszírozására.

Mindebből következik, hogy az oktatás fejlesztése nagyon szűkös kutató- és tudományosan megalapozott képzőkapacitással rendelkezik a megoldandó feladatokhoz képest. Ez a kapacitás annyira szűk, hogy a szektor alig képes a kínálkozó lehetőségek kihasználására, például az EU-támogatások abszorpciójára. A neveléstudományi kutatások számára rendelkezésre áll az OTKA mint finanszírozási forrás, az akadémiai pályázatok és az egyéb kutatási-fejlesztési alapok. Az elnyerhető összegek azonban többnyire nem elegendők nagyobb léptékű empirikus vizsgálatok finanszírozására.

2. *Lemaradás a nemzetközi mezőnytől — néhány vezető ország gyakorlata.* A magyarországi oktatáskutatás problémáit jól illusztrálja a más országokkal való összehasonlítás: amíg más országokban látványos fejlesztési, kutatási kapacitást bővítő programok indultak el, nálunk az utóbbi húsz évet lényegében stagnálás jellemzi. Ugyanakkor a nemzetközi példák a neveléstudományi kutatás modernizálásához is mintaként szolgálhatnak. Az országok egy figyelemre méltó csoportja az oktatási rendszer problémáinak nyilvánvalóvá válása, továbbá az oktatás és a tudásgazdaság összefüggéseinek felismerése nyomán elindította a tudományos háttér, az intézményi infrastruktúra és humán erőforrás gyorsított ütemű fejlesztését. Ezekben az országokban — bár az eredmények még nem feltétlenül mérhetőek — ma a tanítás és tanulás kutatása a legdinamikusabban fejlődő empirikus társadalomtudományok közé tartozik.

Vannak országok, amelyek elindították a tudományos háttér, az intézményi infrastruktúra és humán erőforrás gyorsított ütemű fejlesztését. Ezekben ma a tanítás és tanulás kutatása a legdinamikusabban fejlődő empirikus társadalomtudományok közé tartozik.

Az Egyesült Államok oktatási rendszerének gyengeségei évtizedek óta ismertek. A problémát a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok is dokumentálták. Az 1970-es, 1980-as években az amerikai tanulók teljesítménye matematikából és természettudományból a leggyengébbek közé tartozott. Óriási problémát jelentett az etnikumok, társadalmi csoportok közötti nagy különbség. A tanulók egy része túl korán maradt ki az iskolából. Rendszeres erőfeszítéssel, amelyben mind nagyobb szerepet kapott a tudományos eredmények alkalmazása, az ezredfordulóra az amerikai diákok nagyjából a középmezőnybe jöttek fel. Az amerikai egyetemeken mindig voltak színvonalas empirikus neveléstudományi kutatások, a tudományos eredmények gyakorlati alkalmazása, a tanárképzés fejlesztése azonban ott sem ment zökkenőmentesen, és ma sem mentes az ellentmondásoktól. A 2001. évi közoktatási törvény *(No Child Left Behind)* már kifejezetten az oktatás tudományos megalapozására, a bizonyítottan eredményes *(evidence-based)* módszerek alkalmazására helyezi a hangsúlyt. A törvény nyomán nem csupán az oktatás kutatásának új intézményeit hozták létre

[4] Lásd erről a problémáról még e kötet 8. fejezetét, továbbá, CSAPÓ (2003), (2004), (2007), (2008).

és a rendelkezésre álló forrásokat bővítették, hanem a folyamat elvezetett az oktatás tudományos igényű kutatásának újraértelmezéséhez is (CSAPÓ, 2003, 2004). Mivel a törvényben számos helyen szerepel a tudományos megalapozottság követelménye, továbbá évente több tízmilliárd forintnak megfelelő szövetségi támogatás áll a kutatók rendelkezésére és a bizonyítottan eredményes módszerek elterjesztésére, törvény szabályozza a neveléstudományi kutatást is. Az akadémiai bizottságok által kidolgozott keretek lényegében a természettudományokban, különösen a műszaki és orvostudományi területeken kialakított kutatási standardok követését követelik meg a neveléstudományi kutatóktól is (FEUER–TOWNE–SHAVELSON, 2002; SHAVELSON–TOWNE, 2003). Különösen figyelemreméltók az olvasás tanítása terén tett erőfeszítések, például a széles körű tudományos összefogást tükröző *National Reading Panel*[5] felállítása.

Nagy-Britanniában indult el Európa legnagyobb, egységes szervezeti keretekkel rendelkező nemzeti oktatáselméleti kutatási programja. A *Teaching and Learning Research Programme*[6] a tudományos diszciplínák széles spektrumának összefogására épül, és felöleli a tanítás és tanulás minden lényeges oldalát. A húsz témakörbe sorolt hetven nagyobb programján több mint 700 kutató dolgozik. Költségvetése 2007 nyarára elérte a 43 millió fontot (körülbelül 15 milliárd forint). Deklarált céljai között szerepel a kutatási kapacitások kiépítése, valamint a kutatók, gyakorlati szakemberek és politikai döntéshozók közötti kapcsolat javítása. Ennek a kutatási programnak a koordinációs irodája a hasonló nemzeti oktatástudományi kutatási programok koordinálását is vállalta.

Németországban az oktatás és a kutatás problémái sok tekintetben hasonlítanak a magyarországiakhoz. Az ott rendszerszerűen szelektív, a tanulókat korán elkülönítő, különböző iskolatípusokba irányító oktatási rendszer hasonló feszültségeket idézett elő, mint nálunk a többé-kevésbé rejtett, spontán iskolai szelekció. A társadalomtudományok erőteljesebb szellemtudományi, filozófiai orientációja lassította az empirikus kontroll kiépülését. Az iskolarendszert alapvetően elfogadó közvélemény elfedte a kutatók figyelmeztető jelzéseit. Így a német társadalmat a szó szoros értelmében megrázta a PISA-felmérések eredménye, a „PISA-sokk" valóban széles körű társadalmi, szakmai és oktatáspolitikai vitát indított el. Lényegében a nemzetközi megmérettetés adta meg a döntő lökést a már régóta érlelődő átfogó változtatásokhoz. A reformok középpontjában az oktatás tudományos alapjainak megteremtése, a kutatási eredmények szélesebb körű alkalmazása áll. Németországban már korábban is voltak erős, nemzetközi rangú kutatóközpontok, például a berlini Max Planck Institut[7] és a Kieli Egyetemen negyven éve működő Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften[8] (IPN, Természettudományos Nevelési Intézet). Ezek

[5] A National Reading Panel honlapja: http://www.nationalreadingpanel.org/.
[6] A Teaching and Learning Research Programme honlapja: http://www.tlrp.org/.
[7] Az MPI Berlin honlapja: http://www.mpib-berlin.mpg.de/en/forschung/eub/index.htm.
[8] Az IPN honlapja: http://www.ipn.uni-kiel.de/institut_eng.html.

mellett 2004-ben a berlini Humboldt Egyetemen létrehoztak egy újabb intézményt: az Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen[9] (IQB, Oktatási Minőségfejlesztési Intézet) fő feladata az oktatás standardjainak kidolgozása és az azok ellenőrzésére szolgáló értékelési rendszer kifejlesztése. Ugyanezeket a célokat szolgálja a meglevő kutatóintézetek[10] profiljának átalakítása és új, empirikus orientációjú egyetemi tanszékek, kutatóműhelyek létrehozása.

Finnországban az 1970-es évek végén gyorsult fel az oktatás kutatásának fejlesztése. Ennek része volt, hogy akkor a kutatók fiatal generációjának legtehetségesebb tagjait a világ jelentős kutatóközpontjaiba küldték vendégkutatónak, majd később már támogatták, hogy e generáció tanítványai külföldön szerezzenek tudományos (PhD-) fokozatot. Egyetemi kutató-fejlesztő központokat alapítottak, majd a kutatás és a tanárképzés szoros összekapcsolása jelezte e folyamat továbbvitelét. Példaként érdemes megemlíteni azt a két, főleg pedagógiai értékeléssel foglalkozó nagyobb kutatóközpontot, amelyek a finn PISA-felméréseket lebonyolították. A Jyväskyläi Egyetemen működik az Institute for Educational Research,[11] a Helsinki Egyetemen pedig a Centre for Educational Assessment.[12] A tanítás és tanulás kutatásának kiemelt támogatására, egy tudományos akadémia szerepvállalására jó példa a Finn Tudományos Akadémia *Life as Learning* néven szervezett komplex kutatási programja. A program költségvetése a 2002–2006-os évekre 5,1 millió euró (körülbelül 1,2 milliárd forint) volt. A finanszírozás odaítélése angol nyelvű pályázatok alapján történt, amelyeket nemzetközi zsűri értékelt. Az eredmények rendszeres bemutatása nemzetközi konferenciákon történt. Az elbírálás prioritásai között szerepelt a partnerkapcsolat az iskolákkal, fiatal kutatók képzése, a kutatói létszám bővítése (CSAPÓ–CSÍKOS–KOROM, 2004).

A magyar közoktatás problémáit és a nemzetközi trendeket figyelembe véve azonosítani lehet azokat a területeteket, amelyeken leginkább kellene a kutatókapacitásokat bővíteni. Ma még kellő tudományos háttér nélkül, jórészt a hagyományokat követve születnek fontos döntések.

A magyar közoktatás ismert problémáit és a nemzetközi trendeket figyelembe véve azonosítani lehet azokat a fontosabb kutatási-fejlesztési területeket, amelyeken leginkább szükség lenne a kapacitások bővítésre. Olyan területekről van szó, amelyek meghatározzák az oktatási rendszer hatékonyságát, azonban ma még kellő tudományos háttér nélkül, nagyrészt a hagyományokat követve vagy szubjektív vélemények alapján születnek fontos döntések, ugyanakkor a más országok gyakorlata megmutatta az e területeken végzett kutatások hatásait, eredményeik alkalmazhatóságát.

3. *Tudományos alapokra helyezett program-, tanterv- és taneszközfejlesztés*. Kutatási programok sokasága bizonyítja a kora gyermekkori fejlődés jelentőségét és a fejlesztés lehetőségeit. Különösen az agy/idegrendszer, az érzelmek,

[9] Az IQB honlapja: http://www.iqb.hu-berlin.de/.
[10] Például a frankfurti Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung egy hagyományos, leíró összehasonlító pedagógiával foglalkozó intézményből az egyik vezető empirikus kutatóközponttá vált.
[11] Az intézet honlapja: http://ktl.jyu.fi/ktl/english.
[12] A központ honlapja: http://www.helsinki.fi/cea/english/kenentehtava/eng_kansalliset.htm.

a nyelv, a numerikus készségek fejlődésének van gazdag irodalma. Az eredményeknek az iskolai gyakorlatba való átültetése, kisgyermekkori — különösen a lemaradások, a hátrányok kompenzálására irányuló — fejlesztőprogramok kidolgozása azonban még további széles körű kutatómunkát igényel.

Az új osztálytermi módszerek kidolgozása és hatásuk „bemérése" segítheti a pedagógiai kultúra megújítását.

Mindenekelőtt az új osztálytermi módszerek kidolgozása és hatásuk „bemérése" segítheti a pedagógiai kultúra megújítását. Elsősorban a frontális osztálymunka kereteiből kilépő, a megértést, az alkalmazást, a képességek fejlődését, a motivációt erősítő módszerek kidolgozására van szükség. A sok szempontból kívánatos integráció, heterogén tanulócsoportok együtt tanítása nem valósulhat meg a differenciált tanítási módszerek repertóriumának bővítése, igazoltan hatékony eljárások kikísérletezése nélkül.

A taneszközök hatékonyságának vizsgálatára, a fejlesztés tudományos megalapozására alig van pénz. Tíznél is többféle tankönyvcsaládból tanítanak olvasni, de hatékonyságuk tudományos összehasonlítására sohasem került sor.

A tankönyvek kiadása, a digitális, multimédiás tananyagok kifejlesztése sokmilliárdos üzlet. Ehhez képest elenyésző összegek állnak rendelkezésre a taneszközök hatékonyságának vizsgálatára, a fejlesztés tudományos megalapozására. Ezen a téren az erőforrások hallatlan pazarlásának is tanúi lehetünk. Például az olvasás tanításához tíznél is többféle tankönyvcsalád áll rendelkezésre, de ezek hatékonyságának tudományos alaposságú összehasonlítására soha nem került sor. A multimédiás eszközök fejlesztését is nagyrészt a technikai oldal határozza meg, nem pedig a tanítással kapcsolatos tudományos eredmények, a fejlődés-lélektani vagy oktatáselméleti szempontok.

Jelenleg a tantervek készítését nagyrészt a vélekedések, hagyományok, ideológiai, politikai vagy szakmai érdekcsoportok vitái határozzák meg. A kutatók, iskolareformerek évszázados igénye, hogy a tantervek igazodjanak a gyermekek fejlődéséhez. Az oktatáselméleti kutatások a legutóbbi évtizedekben óriási tömegben szolgáltatják az információt a tudományosan megalapozott tantervek elkészítéséhez, így megteremtődött a tartalomközpontú tantervkészítésről a gyermekközpontú tervezésre való áttérés lehetősége. Az egyik fő tantervkészítési vonulat a képességfejlesztés fontosságát hangsúlyozza. Arra törekszik, hogy a „gondolkodás tanterve" köré szervezze az oktatást.[13] Hasonlóan fontos lenne a tanulók fogalmi fejlődésének részletes feltárása, a fogalmi váltás tanulmányozása és az ahhoz igazított tananyagszervezés. Ezeknek a problémáknak a részletesebb vizsgálata azonban Magyarországon csak nemrégen kezdődött, és a folyamatban levő kutatások sem a teljes iskolás életkort, sem pedig a műveltségi területeket nem fedik le.[14]

4. *A pedagógiai értékelés és a minőségfejlesztés*. Széles körű kutatási-fejlesztési feladatot jelent a pedagógiai értékelés tudományos megalapozása. Az országos, teljes körű teljesítménymérések (4., 6., 8. és 10. évfolyamos) bevezetése rendkívül fontos mind az oktatáspolitika, mind az iskolai munka segítése szempontjából. Az eredmények értelmezéséhez szükséges szakmai tudás meg-

[13] A képességfejlesztés új szempontjait szolgáló folyamatokról számolnak be, illetve ilyen jellegű kísérleteket mutatnak be például NAGY LÁSZLÓNÉ (2000), (2006) munkái.

[14] A terület hazai kutatásával kapcsolatban lásd például KOROM (2000), (2002), (2005).

A teljes körű teljesítménymérések (4., 6., 8. és 10. évfolyamos) rendkívül fontosak. Az eredmények értelmezéséhez szükséges szaktudás megteremtésére már nincsenek források, így ez az információtömeg alig hasznosul.

teremtésére azonban már nem jutnak források, így ez a hasznos információtömeg a lehetőségekhez képest kevés hatást gyakorol az iskolákra. A sok száz millió forintos felmérések csak akkor fejleszthetik a közoktatási rendszert, ha tematikájukat rendszeres kutatások alapozzák meg, és az eredmények értékelése, a következtetések megfogalmazása is tudományos alapossággal történik. A már most is rendszeresen felvett családi, környezeti háttérváltozók mellett kisebb részmintákon vizsgálni kellene az affektív változókat (motiváció, énkép, attitűdök, jövőkép, attribúciók stb.) is. A 2000. évi PISA-felmérés egyik legérdekesebb elemzése például az önszabályozó tanulás terén végzett kutatások eredményei alapján végzett vizsgálat, amely sok érdekes összefüggést feltárt a tanulók tanulási stratégiáiról, szokásairól, tudáshoz való viszonyáról (ARTELT–BAUMERT–MCEVANY–PESCHAR, 2003).

Bár — más országokhoz hasonlóan — a mérés-értékelés nálunk is az empirikus neveléstudományi kutatás „húzóterülete", a mérési rendszer elméleti megalapozása még további fejlesztési lehetőségeket rejt magában. Fontos, inkább a gyakorlatot szolgáló kutatási feladat a különböző életkorok felmérésének további funkcionális differenciálása. Az iskolába lépéskor a különböző diagnosztikai és szűrővizsgálati funkciókat, a fejlesztő és kritériumorientált jelleget lehet tovább erősíteni.[15] Ez segítheti a problémák korai felismerését, valamint a terápiás eljárások, differenciált fejlesztőmódszerek alkalmazását, amelyek révén csökkenthető a korai lemorzsolódás.

Az új, kétszintű érettségi bevezetését nem előzte meg a vizsgastandardok elkészítése, bemérése, valamint az egész rendszer várható hatásainak és mellékhatásainak kellő mélységű elemzése. Ezért az új vizsgarendszer számos problémát is generált. A kétszintűség nem épült be a reformok rendszerébe: előrehoz (helytelenül) egy döntési kényszert, miközben a többfokozatú felsőfokú képzés az alapképzés végére kitolja a képzési szinttel kapcsolatos döntést. Nem történt meg a vizsga hátterében álló tudáskoncepció tudományos kimunkálása, a két szint egymáshoz való viszonyának meghatározása, a technikai lebonyolításhoz szükséges feladatbank kifejlesztése, az itemek kalibrálása. A valószínűségi tesztmodellek alkalmazása révén lehetőség nyílik a mai két szint közös skálán való kifejezésére.

Az egész oktatási rendszer hatékonyságának külső értékelését szolgálhatják a nemzetközi vizsgálatok. Magyarország több jelentős értékelési programban (PISA, TIMSS, PIRLS stb.)[16] is részt vesz. A négyéves ciklusokkal megvalósuló TIMSS (lásd például MULLIS–MARTIN–GONZALEZ–CHROSTOWSKI, 2004) inkább a tantervi tartalmakhoz közelebb álló tudást, míg az OECD háromévenként

[15] Ilyen eszköz például a ma széles körben alkalmazott Difer (Diagnosztikus Fejlődésvizsgáló Rendszer) tesztcsomag (NAGY–JÓZSA–VIDÁKOVICH–FAZEKASNÉ, 2002, 2004).

[16] PISA: a tanulói teljesítmények nemzetközi értékelésének programja *(Programme for International Students Assessment)*; TIMSS: a matematika és természettudomány nemzetközi összehasonlító teljesítménymérése *(Trends in International Mathematics and Science Study)*; PIRLS: nemzetközi szövegértés-vizsgálat *(Progress in International Reading Literacy Study)*.

A hatékonyság külső értékelését szolgálhatják a nemzetközi vizsgálatok. A hazai országos felmérésekhez hasonlóan az ezekben rejlő lehetőségek is kihasználatlanok. A nemzetközi felmérések alapján külföldön folyamatosan készülnek szintetikus elemzések.

ismétlődő PISA-felmérése (OECD, 2000*a*, 2000*b*, 2001, 2003, 2004*a*, 2004*b*) a tudás iskolán kívüli hasznosíthatóságát, társadalmi hasznosságát elemzi. A hazai országos felmérésekhez hasonlóan az ezekben rejlő lehetőségek is kihasználatlanok. A PISA-felmérések hallatlan szellemi kapacitást koncentrálva bemutatják az egyes oktatási rendszerek pozitív vagy negatív vonásait, és ennek alapján kirajzolódnak a követendő fejlesztési irányok is. Az ezekből készített elemzések hazai hatása azonban messze elmarad a kívánatostól. A nemzetközi felmérések alapján más országokban folyamatosan készülnek szintetikus elemzések (lásd például HAAHR–NIELSEN–HANSEN–JAKOBSEN, 2005).

Magyarországon az összefoglaló jelentések eredeti változatai (többtucatnyi könyv) még az egyetemi könyvtárakban sem hozzáférhetők. Bár a teljes (negyedmillió tanuló adatait tartalmazó) eredeti adatbázisok az internetről letölthetők, hiányzik az ezek használatához szükséges felkészültség, illetve elemzői kapacitás. Van ugyan néhány képzett kutató, aki képes az ilyen bonyolultságú elemzői feladat elvégzésére, ez a kör számos más feladat mellett nem terhelhető az ilyen jellegű munkával, és azok a csatornák sincsenek meg, amelyek révén az igényes elemzések utat találnának a fejlesztésekhez. Itt is azoknak az országoknak a gyakorlatát kell követni, amelyek legalább annyit költenek az eredmények hazai hasznosítására, az ország szempontjából fontos részelemzések elvégzésére, mint magára a felmérésre. Hosszabb távon el kell érni, hogy magyar kutatók minél nagyobb számban vehessenek részt a nemzetközi felmérések tudományos megalapozásában is.

Azoknak az országoknak a gyakorlatát kell követni, amelyek legalább annyit költenek az eredmények hazai hasznosítására, a részelemzések elvégzésére, mint magára a felmérésre.

A diagnosztikus értékelés (VIDÁKOVICH, 2001) elsősorban a tanulók fejlődésének követését és segítését szolgálja, lehetővé teszi a problémák időben történő, személyre szóló feltárását és a megfelelő kiegészítő tevékenységek megtalálását. Nálunk ilyen például a minden általános iskolában hozzáférhető Difer (Diagnosztikus Fejlődésvizsgáló Rendszer, lásd NAGY–JÓZSA–VIDÁKOVICH–FAZEKASNÉ, 2002, 2004).

Mind nagyobb szerepet kap az iskolai munka hatékonyságának értékelése. Erre a teljes körű országos felmérések alkalmasak, amelyek összehasonlítható módon értékelik az adott iskolákba járó tanulók tudását, iskolai előmenetelét. Ilyen a Magyarországon is általánossá váló, évenként ismétlődő felmérések rendszere. A rendszer ezekben az években épül ki oly módon, hogy megfelelő minőségű adatokat szolgáltat ahhoz, hogy azokat aggregálva, az iskolai munka hatékonyságát jellemző mutatókat lehessen kiszámítani. Ennek módszerei azonban még tudományosan sem megoldottak, és a számításokat megalapozó modellek kidolgozásához is komoly kutatómunkára van szükség. (Erről részletesebben lásd a mérésről és értékelésről szóló 7. fejezetet!)

5. *A tudásgazdag tanulási környezet*. Az információs-kommunikációs technológia alkalmazása, az új elektronikus taneszközök lehetővé teszik a pedagógiai kultúra alapvető megújítását (lásd például KÁRPÁTI, 2001). Tudnunk kell azonban, hogy ezek az új eszközök önmagukban nem oldják meg a problémákat, és gyakran előfordul, hogy azok az egyedülálló lehetőségek, amelyeket a mul-

Az infokommunikációs technológia alkalmazása teljesen átalakítja az oktatást, és nagyságrendekkel javítja a tudáshoz való hozzáférés lehetőségeit, az elsajátított tudás minőségét, alkalmazhatóságát.

timédia alkalmazása kínál, kihasználatlanok maradnak. Az ma már nem kérdéses, hogy az infokommunikációs technológia alkalmazása teljesen átalakítja az oktatást, és nagyságrendekkel javítja a tudáshoz való hozzáférés lehetőségeit, az elsajátított tudás minőségét, alkalmazhatóságát. Ugyanakkor azt is kell látnunk, hogy a gyors változásoknak köszönhetően a felhasználók nem mindig tudnak lépést tartani a kínálkozó lehetőségekkel. Az infokommunikáció gyakran kínál elsőrendű megoldásokat másodrendű problémákra.

Az infokommunikáció átgondolatlan alkalmazása a tudás széttöredezéséhez vezethet. Növekszik a „zaj", a hamis információk ugyanolyan könnyen elérik a tanulókat, mint az érvényes, hasznos tudás.

Ha az információs-kommunikációs technológia elterjesztésének folyamatai spontán zajlanak le, a jobb érdekérvényesítő csoportok, iskolák jelentős előnyre tehetnek szert, ami növeli az iskolák közötti különbségeket, kialakul és szélesedik a „digitális szakadék". Az infokommunikációs technológia nem kellően átgondolt alkalmazása a tudás széttöredezéséhez vezethet. Növekszik a „zaj", az irreleváns, megtévesztő vagy hamis információk ugyanolyan könnyen elérik a tanulókat, mint az érvényes, hasznos tudás. Közismert jelenség, hogy az iskolai oktatás „megkettőzheti" a világot: a reális, tapasztalatból származó, életszerű tudás mellett kialakulhat az elvont, a valósággal kapcsolatban alig álló iskolai tudás. A fejlesztések tudományos igényű megalapozása és hatásvizsgálata nélkül fennáll annak a veszélye, hogy az infokommunikáció egy harmadik világot épít fel, csak a „virtuális valóságban" érvényes tudást közvetít, amelynek az életszerű tudással nemigen van kapcsolata.

A megfelelően alkalmazott infokommunikációs technológia alkalmas a különbségek, a hátrányos helyzet kiegyenlítésére is.

Az infokommunikáció alkalmazása ugyanakkor minden korábbi taneszköznél gazdagabb lehetőségeket és perspektívákat kínál az oktatás fejlesztése számára. A hálózatokon folytatott munka új kapcsolatokat teremthet, az interakció újszerű — a tanulók egymás közti, valamint a tanulók és tanárok közötti — lehetőségeit kínálja. A multimédia a tudás új reprezentációs formáit teszi lehetővé, ami nemcsak a megértést segítheti, hanem javítja a motivációt is. A megfelelően alkalmazott és elterjesztett infokommunikációs technológia alkalmas a különbségek, a hátrányos helyzet kiegyenlítésére is (lásd például KÁRPÁTI–MOLNÁR, 2004). A számítógépes oktatóprogramok az individualizáció, a személyre szabott tanítás, egyéni tanulási tempó megvalósításának kitűnő eszközei lehetnek. A tudás integrálását és a megértést segítő oktatóprogramoknak különösen nagy jelentősége lehet.

Megfelelő elméleti keretek, tudományos alapok nélkül a tapasztalat nem vezethet széles körben alkalmazható, érvényes tudáshoz, csak gyakran téves általánosításokhoz, naiv modellekhez.

6. *A tudományosan megalapozott tanárképzés*. A tanárképzés korszerűsítésének, modernizálásának első nagy hulláma a 20. század második felében zajlott le. Az akkori törekvéseket a tanári szakma professzionalizálásának eszméje foglalta keretbe. Ez a megközelítés felgyorsította a tanári foglalkozás eredményes gyakorlásához szükséges tudás rendszerezését, adott esetben az azt megalapozó kutatások elindítását. Világossá tette, hogy a tanári tudás sem származhat pusztán a gyakorlatból. Megfelelő elméleti keretek, tudományos alapok nélkül a tapasztalat nem vezethet széles körben alkalmazható, érvényes tudáshoz, gyakran téves általánosítások, naiv modellek kialakulását eredményezi. Különösképpen érvényes ez olyan helyzetekben, amikor az adott mesterséggel szembeni követelmények nagyon gyorsan változnak. Ilyen helyzetben az előző

generációk tapasztalata nagyrészt érvényét veszíti. A pályára kerülő új generációk a szakma megújításának legfontosabb tényezői lehetnek. Ez a megfontolás késztetett a nyugati országokban a tanárképzés tudományos alapjainak a megerősítésére, az elméleti és gyakorlati képzés hatékonyabb integrálására.

A tudományosan megalapozott tanárképzésnek a tanárokat fel lell készítenie a tudományos eredmények közvetlen értelmezésére, befogadására, alkalmazására, sőt önálló, tudományos igényű pedagógiai vizsgálatok elvégzésére is.

A tanárképzés újabb irányai még messzebb mennek a tanári tudásbázis felépítésével kapcsolatos elgondolásokban. A tudományosan megalapozott tanárképzés már azzal az igénnyel lép fel, hogy a tanárokat felkészítse a tudományos eredmények közvetlen értelmezésére, befogadására, alkalmazására, sőt önálló, tudományos igényű pedagógiai vizsgálatok elvégzésére is. Ezt a szemléletmódot leghatározottabban a finn *kutatásalapú tanárképzési rendszer* képviseli, amely már közel két évtizedes múltra tekinthet vissza, és amely a közismerten eredményes finn oktatás sikereinek egyik kulcsa (NIEMI–JAKKU-SIHVONEN, 2005; JAKKU-SIHVONEN–NIEMI, 2006). Az elgondolás alapja az a jelenség, amely szerint a tanítás és a tanulás kutatása olyan gyors ütemben és olyan mennyiségben produkálja az új eredményeket, hogy azokat már nem lehet átszűrni a hagyományos értelmezési, tantárggyá szervezési eljárásokon.

7. *A tudományos kutatásra, bizonyítékokra alapozott oktatáspolitika*. Az utóbbi években néhány, egymástól többé-kevésbé független folyamat hatására megerősödtek azok a törekvések, amelyek az oktatáspolitikát tudományos alapokra kívánják helyezni. Egyrészt az oktatás kutatása nagyon gyorsan fejlődik, így mind több olyan eredmény áll rendelkezésre, amelyet az oktatáspolitika hasznosítani tud a döntések megalapozásában. Másrészt az elszámoltathatóság, a „számonkérhetőség" *(accountability)* igénye kiterjed a kormányzásra, a nagy társadalmi szolgáltató rendszerek, az oktatásügy, az egészségügy irányítására is. Harmadrészt a nemzetközi értékelési programok (IEA, PISA) eredményei olyan rendszerszintű elemzéseket tettek lehetővé, amelyek felszínre hozták az egyes országok oktatási rendszereinek gyengeségeit, miközben megmutatták azt is, miként kerülik el más országok a hasonló hibákat, így az oktatáspolitika számára közvetlenül is hasznosítható információkkal szolgálnak.[17] A tudományosan megalapozott oktatáspolitika a kutatások során nyert bizonyítékokra támaszkodik: az angol szakirodalomban az *evidence-based education policy* kifejezés terjedt el, ami nagyjából a tudományos bizonyítékokon alapuló oktatáspolitikát jelöli.

Számos ország és nemzetközi szervezet tesz jelentős erőfeszítéseket az oktatási döntéseket tudományos alapokra helyező kutatási kapacitások bővítése érdekében.

A tudományosan megalapozott oktatáspolitika napjainkban mind nagyobb teret nyer. Számos ország és nemzetközi szervezet tesz jelentős erőfeszítéseket a kutatási kapacitások olyan bővítése érdekében, amely lehetővé teszi az oktatással kapcsolatos döntések tudományos alapokra helyezését. Az OECD a bizonyítékokon alapuló oktatáspolitika elterjesztésére nemzetközi konferenciasorozatot szervezett (A konferenciák helyszínei: Washington, 2004;[18] Stock-

[17] Az oktatáspolitikát itt stratégiai értelemben *(policy)* használjuk, és ebbe a körbe tartozónak tekintjük az országos szinten meghozott döntések mellett az iskolai és fenntartói szintű döntéseket is.
[18] Honlap: http://coexgov.securesites.net/index.php?keyword=a433923e816991.

holm, 2005; Hága, 2005;[19] London, 2006[20]). Az elkészült anyagokból[21] kiderült, hogy a tagországok között igen nagy különbségek vannak ezen a téren is.

Egyes országok (például Nagy-Britannia) minisztériumai képzett kutatókat, „tudásbrókereket" alkalmaznak arra, hogy tudományos felkészültségüket hasznosítva folyamatosan elemezzék az oktatás jelenlegi vagy várható problémáit, és a szakirodalom alapján bizonyíthatóan vagy valószínűsíthetően jó megoldásokat találjanak azokra. Némely esetben a politikai döntéseket megalapozó kutatásokat indítanak. Az arra fogékony országok máris megkezdték az OECD ajánlásainak megvalósítását. Ezek közé tartozik Németország is. Sőt Németország a német EU-elnökség egyik fő programjává tette a bizonyítékokon alapuló oktatáspolitika elterjesztését. A tudományosan megalapozott oktatáspolitikai döntésekre Magyarországon is látunk már példákat.

■ JAVASLATOK

A nemzetközi példák mindenekelőtt arra hívják fel a figyelmet, hogy áttörést csak jelentős erőfeszítésekkel lehet elérni, a problémák súlyával nem összemérhető kisebb javítgatások ezen a területen nem vezetnek eredményre. Mindenekelőtt szükség van a megfelelő finanszírozás megteremtésére. Milliárdos nagyságrendű összegekre van szükség, ami a jelenlegi keretekhez viszonyítva soknak tűnik, a közoktatás teljes költségvetéséhez képest azonban csak néhány ezrelék. Pályázati rendszerben elosztott, hosszabb távra biztonsággal tervezhető források kellenek, amelyek eredményeként nemzetközi szintű publikációk születhetnek. Mintaként, a standardok megteremtéséhez példaként szolgálhatnak a természettudományok és a műszaki tudományok terén kialakított keretek, más társadalomtudományok, illetve a tételesen megfogalmazott nemzetközi vagy külföldi normák.

Megfelelő finanszírozás, pályázati rendszerben elosztott, hosszabb távra tervezhető források szükségesek. Mintának tekinthetők a természet- és a műszaki tudományok terén kialakított keretek, a tételesen megfogalmazott külföldi normák.

Ugyancsak a külföldi mintákat lehet követni abban a tekintetben is, ahogy a kutatási programokba más tudományágak bekapcsolódnak saját a szemléletmódjukkal, esetenként megtermékenyítve a neveléstudományokat a már kialakult „keményebb" kutatási módszertannal. E tekintetben valóban széles spektrumra lenne szükség, hiszen az agykutatás, a kognitív idegtudomány, a kognitív tudományok általában, a pszichológia, a szociológia, a közgazdaságtan, az informatika és még számos más tudományterület szakértelme hasznosítható a tanítás és tanulás kutatásában.

Oktatáskutatási Tudományos Alap

1. A megoldás központi eleme egy kizárólag a tanítás és tanulás kutatására fordítható *Oktatáskutatási Tudományos Alap* létrehozása. Erre számos országban

[19] http://www.oecd-conferences-ocw.nl/ebpr-conference/index.html.
[20] http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_35845581_36810776_1_1_1_1,00.html.
[21] Az elemzések eredményei könyv formájában is megjelentek: OECD, 2007.

látunk példát. Az alapot eleve a nemzetközi normákat követve és nemzetközi együttműködésben érdemes elindítani. A Magyarországon is kialakult versenyalapú kutatásfinanszírozás alapelveit követve és néhány további feltétellel és követelménnyel kiegészítve lehet az oktatás tudásigényét kielégíteni.

Kutatóegyetemek

2. *Kutatóegyetemek* megteremtése az oktatás kutatása terén is. A doktori képzés és a mesterképzés intézményeiben célszerű kutatócsoportokat támogatni. Erre való utalás a felsőoktatási törvényben is van.

Nagyobb és hosszabb távú projektek

3. Az elaprózás helyett *nagyobb és hosszabb távú projektekre* kell összpontosítani (mintaként szolgálhat a brit *Teaching and Learning Research Programme* és a finn *Life as Learning* program). Legalább három-öt kutató négy-hat éves munkájára alapozott porgramok jelentik azt a minimumot, amire már egy műhelyt lehet építeni.

Doktori hallgatók, posztdoktori ösztöndíjasok

4. A támogatott programoknak kifejezetten törekedniük kell a kutatási kapacitás fejlesztésére, ezért meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a kutatómunka jelentős részét *doktori hallgatók, posztdoktori ösztöndíjasok* végezzék.

Külföldi kutatók

5. Meg kell teremteni a nemzetközi tudástranszfer lehetőségét. A kutatócsoportok munkájában rendszeresen vegyenek részt *külföldi kutatók*, illetve a kutatócsoportok tagjainak legyen lehetőségük külföldi kutatócsoportok munkájába bekapcsolódni.

Gyakorló tanárok

6. A kutatócsoportok építsenek ki *tartós kapcsolatot nagyobb számú iskolával*, munkájukba vonják be a gyakorló tanárokat, eredményeiket már a kutatás folyamatában osszák meg partnereikkel.

7. A kutatócsoportok tagjai *vegyenek részt a tanárképzésben* és a tanártovábbképzésben. Ez lehetőséget teremt arra, hogy igazolt eredményeik a lehető leggyorsabban bekerüljenek az iskolai gyakorlatba.

8. A tudományos felkészültséget igénylő fejlesztő- és szolgáltatótevékenységeket (például tantervek és standardok fejlesztése, taneszközfejlesztés, mérés-értékelés) fokozatosan az eredményesen működő, *nemzetközi elismertséget elért kutatócsoportokhoz* kell telepíteni.

■ KÖLTSÉGEK, ÜTEMEZÉS

Mivel az oktatás kutatására ma jelentéktelen összegeket fordít az ország, már viszonylag kisebb összegek hatékony felhasználásával is meg lehet többszörözni a tudományos eredményeket. Az oktatás éves költségvetése ezermilliárd forint

nagyságrendű, a statisztikákban megjelenő kutatási ráfordítás ennek mintegy két ezreléke. Hozzávetőleg további két ezrelék ráfordítással a korábban említett célokat a következő évtizedben el lehet érni. Mindössze 2-2,5 milliárd forintra lenne tehát szükség — néhány kilométernyi autópálya árára —, hogy az oktatási rendszer elinduljon a tudásintenzív szektorrá fejlődés útján.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv jelentős összegeket pumpál az oktatás fejlesztésébe, aminek vannak kutatási komponensei is. A következő években tehát e programok révén jelentős kutatási-fejlesztési programok indulnak el. Mindez azonban önmagában nem jelent garanciát arra, hogy az említett humán erőforrás és infrastruktúra fejlődése megvalósul. Ezért el kell érni, hogy a megvalósuló programoknak legyen maradandó fejlesztő hatása. Gondoskodni kell az elindított fejlődési folyamatok fenntarthatóságáról is.

Ezért szükség van arra, hogy mielőbb törvény szülessen az említett Oktatáskutatási Tudományos Alap létrehozásáról. Ugyancsak be kell tervezni ennek az induláskor nem túl jelentős forrásait a költségvetésbe. Erre már 2009-ben szükség lenne az oktatás költségvetésének 0,5 ezrelékével. Ezt követően évenkénti 0,5 ezrelékes növekedéssel a Támop végére el lehetne érni a 2 ezreléket (2010-ben 1, 2011-ben 1,5, 2012-ben 2 ezrelék). Ezt követően a kutatási kapacitás növekedésének függvényében évenkénti 15-20 százalékos növekedést érdemes tervezni, amíg a szektor teljes K+F-ráfordítása a bruttó oktatási költségvetés 1 százalékát el nem éri. Ezek a tételek a költségvetés egészét tekintve jelentéktelenek, az oktatás jövője szempontjából azonban meghatározó jelentőségűek.

▪ KAPCSOLÓDÁS MÁS PROGRAMOKHOZ

Az oktatás kutatási hátterének javítása sok más fejlesztéshez kapcsolódik. Egyetlen változási javaslatot sem érdemes bevezetni tudományos igényű kipróbálás és hatásvizsgálat nélkül. A kutatás a legszorosabban a képzéshez kapcsolódik, esetünkben a kutató- (PhD-) képzéshez, az oktatási szakértők képzéséhez (mesterszintű és szakirányú továbbképzés), valamint a tanárképzéshez és -továbbképzéshez. Ezek azok a képzési csatornák, amelyeken keresztül a tudományos tudást be lehet vinni a rendszer működésébe. Megfelelő színvonalú tudományos kutatómunka nélkül nincs friss tudás, amit tanítani lehetne.

▪ VÁRHATÓ HASZON

A tudományos kapacitás fejlesztésével el lehet indítani az oktatást egy tudásintenzív fejlődési pályán. Ez rövid távon lehetővé teszi, hogy a fejlett országoktól való lemaradásunk üteme lassuljon. Középtávon a leszakadást meg lehet állítani, hosszú távon a kialakult különbségekből le lehet faragni. A kutatások-

nak elsősorban a problémák kezelésére kell irányulniuk, így segíteniük kell a kedvezőtlen szociális státusú családok gyermekeinek tanulását, hozzá kell járulniuk a lemorzsolódás csökkentéséhez, javítaniuk kell az iskolát elhagyó tanulók tudásának minőségét.

■ KOCKÁZATOK ÉS MELLÉKHATÁSOK, ÉRDEKELTSÉG, ÉRDEKSÉRELEM

A javaslatok megvalósításának nincsenek súlyos kockázatai és mellékhatásai. Legfőbb haszonélvezői azok a tehetséges fiatal kutatók lehetnek, akik több szakmai lehetőséghez jutnak (sajnos ezek száma viszonylag alacsony). Az oktatás kutatásának hatékonyabb finanszírozása és az eredmények szigorúbb számonkérése vélhetően nem váltja ki jelentősebb társadalmi csoportok ellenkezését. Ellenérzéseket legfeljebb azokból a szakemberekből válthat ki, akik nem férnek hozzá az új kutatási forrásokhoz.

Hivatkozások

ARTELT, C.–BAUMERT, J.–MCEVANY, N. J.–PESCHAR, J. (2003): *Learners for Life. Student approaches to learning*. OECD, Párizs.

CSAPÓ BENŐ (2003): Oktatás az információs társadalom számára. *Magyar Tudomány,* 12. sz. 1478–1485. o.

CSAPÓ BENŐ (2004): A tudásvagyon újratermelése. *Magyar Tudomány,* 11. sz. 1233–1239. o.

CSAPÓ BENŐ (2007): A tanári tudás szerepe az oktatási rendszer fejlesztésében. Új *Pedagógiai Szemle,* 3–4. sz. 11–23. o.

CSAPÓ BENŐ (2008): Tudásakkumuláció a közoktatásban. Megjelent: SIMON MÁRIA (szerk.): *Tankönyvdialógusok*. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 95–108. o.

CSAPÓ BENŐ–CSÍKOS CSABA–KOROM ERZSÉBET (2004): A tanítás és tanulás kutatása Finnországban. A finn akadémia nemzeti kutatási programjának konferenciája. *Iskolakultúra,* 3. sz. 45–52. o.

DARLING-HAMMOND, L.–BRANSFORD, J. (2005): *Preparing teachers for a changing world. What teachers should learn and be able to do*. Jossey-Bass, San Francisco.

FEUER, M. J.–TOWNE, L.–SHAVELSON, R. J. (2002): Scientific Culture and Educational Research. *Educational Researcher,* Vol. 31. No. 8. 4–14. o.

HAAHR, J. H.–NIELSEN, T. K.–HANSEN, M. E.–JAKOBSEN, S. T. (2005): *Explaining Student Performance. Evidence from the international PISA, TIMSS and PIRLS surveys*. Danish Technological Institute–European Commission's Directorate-General for Education and Culture, Brüsszel.

JAKKU-SIHVONEN, R.–NIEMI, H. (szerk.) (2006): *Research-based Teacher Education in Finland: Reflections by Finnish Teacher Educators*. Finnish Educational Research Association, Helsinki.

KÁRPÁTI ANDREA (2001): Informatika az iskolában. Megjelent: BÁTHORY ZOLTÁN–FALUS IVÁN (szerk.): *Tanulmányok a neveléstudomány köréből*. Osiris Kiadó, Budapest, 390–415. o.

KÁRPÁTI ANDREA–MOLNÁR ÉVA (2004): Esélyteremtés az oktatási informatika eszközeivel. *Iskolakultúra,* 12. sz. 111–122. o.

KOROM ERZSÉBET (2000): A fogalmi váltás elméletei. *Magyar Pszichológiai Szemle,* 2–3. sz. 179–205. o.

KOROM ERZSÉBET (2002): Az iskolai tudás és a hétköznapi tapasztalat ellentmondásai: természettudományos tévképzetek. Megjelent: CSAPÓ BENŐ (szerk.) (2002): *Az iskolai tudás*. 2. kiadás. Osiris Kiadó, Budapest, 149–176. o.

KOROM ERZSÉBET (2005): *Fogalomfejlődés és fogalmi váltás*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest.

MULLIS, I. V. S.–MARTIN, M. O.–GONZALEZ, E. J.–CHROSTOWSKI, S. J. (2004): *TIMSS 2003 International Mathematics Report. Findings From IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades*. IEA, Chestnut Hill.

NAGY JÓZSEF–JÓZSA KRISZTIÁN–VIDÁKOVICH TIBOR–FAZEKASNÉ FENYVESI MARGIT (2002): *DIFER – Diagnosztikus fejlődésvizsgáló rendszer 4–9 évesek számára*. OKÉV–KÁOKSZI, Budapest.

NAGY JÓZSEF–JÓZSA KRISZTIÁN–VIDÁKOVICH TIBOR–FAZEKASNÉ FENYVESI MARGIT (2004): *Az elemi alapkészségek fejlődése 4–8 éves életkorban*. Mozaik Kiadó, Szeged.

NAGY LÁSZLÓNÉ (2000): Analógiák és az analogikus gondolkodás a kognitív tudományok eredményeinek tükrében. *Magyar Pedagógia,* 3. sz. 275–302. o.

NAGY LÁSZLÓNÉ (2006): *Az analógiás gondolkodás fejlesztése*. Műszaki Kiadó, Budapest.

NIEMI, H.–JAKKU-SIHVONEN, R. (2005): Megelőzve a Bologna-folyamatot. 30 év kutatás alapú tanárképzés Finnországban. *Pedagógusképzés,* 3. sz. 89–109. o.

OECD (1995): *Educational research and development. Trends, issues and challenges*. OECD, Párizs.

OECD (2000*a*): *Measuring student knowledge and skills. The PISA 2000 assessment of reading, mathematical and scientific literacy*. OECD, Párizs.

OECD (2000*b*): *Literacy in the information age. Final report of the International Adult Literacy Survey*. OECD, Párizs.

OECD (2001): *Knowledge and skills for life. First results from the OECD Program for International Students Assessment (PISA) 2000*. OECD, Párizs.

OECD (2003): *Learners for life. Student approaches to learning. Results from PISA 2000*. OECD, Párizs.

OECD (2004*a*): *Learning for tomorrow's world. First results from PISA 2003*. OECD, Párizs.

OECD (2004*b*): *Problem Solving for Tomorrow's World. First Measures of Cross-Curricular Competencies from PISA 2003*. OECD, Párizs.

OECD (2007): *Evidence in education. Linking research and policy*. OECD, Párizs.

SCHLEICHER, A. (2006): *The economics of knowledge: Why education is key for Europe's success*. The Lisbon Council Policy Brief, Brüsszel.

SHAVELSON, R. J.–TOWNE, L. (szerk.) (2003): *Scientific research in education*. National Academy Press, Washington.

VIDÁKOVICH TIBOR (2001): Diagnosztikus tudásszint- és képességvizsgálatok. Megjelent: CSAPÓ BENŐ–VIDÁKOVICH TIBOR (szerk.): *Neveléstudomány az ezredfordulón*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 314–327. o.

10 Az iskolaügy intézményrendszere, finanszírozása

[Varga Júlia]

A jelenlegi finanszírozási és intézményrendszer nagyon kevés lehetőséget ad a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásához szükséges többleterőforrásokhoz és a minőségi pedagógusmunkához.

A közoktatás jelenlegi finanszírozási és intézményrendszere nagyon kevés lehetőséget ad arra, hogy a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásához szükséges többleterőforrásokhoz és elsősorban a minőségi pedagógusmunkához hozzájussanak a tanulók, esetenként még az alapvető szolgáltatások biztosítása is nehézségekbe ütközik.[1] Az önkormányzati iskolák szélsőségesen széttagolt irányítási rendszere miatt — a szabad iskolaválasztás keretei között — nem lehet következetes oktatási esélyegyenlőségi politikát folytatni, nem lehet megfelelően orientáló minőségbiztosítási és elszámoltathatósági rendszereket működtetni, nincs intézményes biztosítéka annak, hogy a legrászorultabb gyermekeket oktató iskolák számára minőségi pedagógiai szolgáltatásokat lehessen nyújtani. Ahhoz, hogy — további, jelentős költségvetési elkötelezettség nélkül — a hátrányos helyzetű tanulók számára is tartósan biztosítható legyen a minőségi oktatás, elengedhetetlennek látszik a közoktatás intézményi és finanszírozási rendszerének átalakítása. Hasonlóan, intézményi változtatások szükségesek ahhoz, hogy a pedagógusok körében kialakult negatív szelekciós folyamatokat meg lehessen állítani, hogy az iskolák — ezen belül azok az intézmények, ahol sok a hátrányos helyzetű tanuló — képesek legyenek jól felkészült tanárokat alkalmazni és megtartani. Az intézményi átalakítások annál inkább elkerülhetetlenek, mivel a magyar közoktatás súlyos költséghatékonysági problémákkal küzd. Ezek kezelése — a tanári túlfoglalkoztatás leépítése, a méretgazdaságosságnak nem megfelelő intézmények összevonása, bezárása — megfelelő szerkezeti átalakítás nélkül viszont könnyen azzal a következménnyel járhat, hogy tovább növekszik a különbség az ellátás minőségében, és a hátrányos helyzetű tanulók relatíve még rosszabb szolgáltatásokhoz jutnak.

A minőségi oktatás tartós megvalósulásához intézményi változtatások szükségesek.

▪ DIAGNÓZIS

1. *Jövedelemtermelő képességtől függő oktatási kiadások.* A magyar önkormányzati rendszer rendkívül szétaprózott. A települési önkormányzatok 75 százaléka olyan településen működik, ahol a népességszám kétezer főnél kisebb, 90

[1] Az OKA beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, abban az ügyben, hogy a jelenlegi törvényi szabályozás esetenként még a tankötelezettség teljesítését sem garantálja. Ennek dokumentációját (a beadványt, az arra kapott választ és a viszontválaszt) lásd a *Függelékben*.

A különösen szétaprózott önkormányzati rendszer miatt a helyi közoktatás tényleges felhasználói köre nem egyezik meg a helyi önkormányzatok hatókörével.

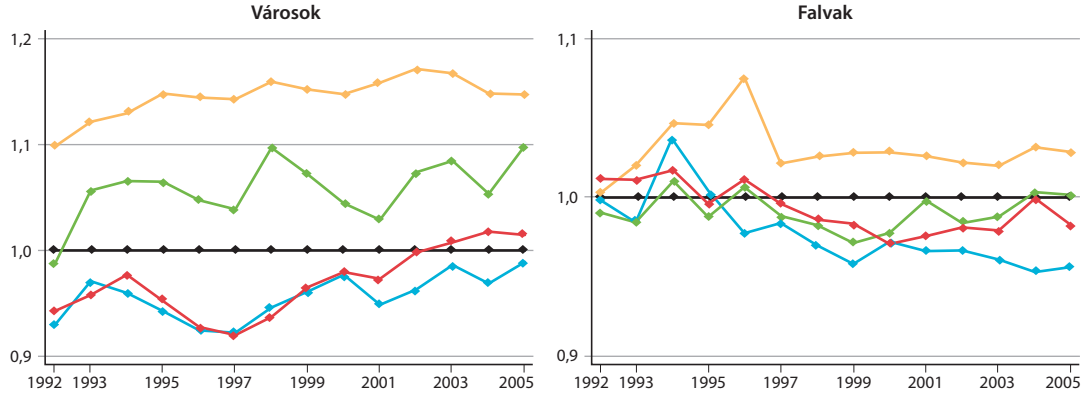
A kiadásokra jelentős hatást gyakorol az önkormányzatok költségvetési helyzetét meghatározó települési átlagjövedelem.

százalékukon pedig a népességszám nem haladja meg az ötezer főt. A közoktatási feladatok ellátása abból az elgondolásból kiindulva került a helyi önkormányzatok felelősségi körébe, hogy a felhasználókhoz legközelebb lévő közigazgatási szinthez érdemes a feladatokat telepíteni, mivel ott a felhasználók jobban befolyásolhatják a döntéseket, jobban ismerik a helyi igényeket, jobban tudnak alkalmazkodni a helyi költségkülönbségekhez. A különösen szétaprózott önkormányzati rendszer miatt azonban a helyi közoktatás tényleges felhasználói köre nem egyezik meg a helyi önkormányzatok hatókörével. Az ötezer főnél kisebb településeken a tanulók 20-25 százaléka nem a saját iskolakörzetébe jár — a 2006. évi Országos kompetenciamérés adatai szerint. Mivel az ilyen települések többsége csak egyetlenegy általános iskolát tart fenn, ez azt jelenti, hogy az ötezer főnél kisebb településeken a tanulók legalább ötöde más önkormányzat fenntartásában működő iskolában tanul.[2] Az önkormányzatok jövedelemtermelő képessége nagyon különböző, és jelentős különbségek figyelhetők meg az önkormányzatok között az egy tanulóra jutó oktatási ráfordításokban (VARGA, 2000; HERMANN, 2005*a*). A városok legszegényebb és leggazdagabb ötöde között 15-20 százaléknyi egy tanulóra jutó kiadási különbségek mutatkoznak *(10.1. ábra)*. A falvak esetében a legalsó jövedelmi ötödbe tartozó önkormányzatokban — ahol minden egyéb vizsgálat szerint a települési szegregáció következtében a hátrányos helyzetű gyermekek koncentrálódnak — nagy és növekvő a lemaradás (HERMANN, 2007*a*).

A kiadásokra jelentős hatást gyakorol az önkormányzatok költségvetési helyzetét meghatározó települési átlagjövedelem. Minél magasabb a településen élők átlagos jövedelme, annál jobb az önkormányat költségvetési helyzete, és annál többet fordítanak egy-egy tanulóra. Mivel a hátrányos helyzetű tanulók a szegényebb településeken, településrészeken koncentrálódnak, az önkormányzatok gazdagsága és a hátrányos helyzetű tanulók aránya között erős pozitív korreláció figyelhető meg. Ezért a települések közötti jövedelmi különbségek hatása azzal a következménnyel jár, hogy ahol magasabb a hátrányos helyzetű diákok aránya, ott alacsonyabbak az átlagos oktatási kiadások. A kiadások és a település jövedelme közötti kapcsolat a dologi kiadások és a bérköltségek esetében külön-külön is megfigyelhető, vagyis a gazdagabb önkormányzatokban mind az egy tanulóra jutó bérköltség, mind a dologi kiadások nagyobbak, mint a szegényebb településeken. A falvak esetében a település gazdagsága még az iskolainál is erőteljesebb hatást gyakorol az *óvodai* kiadásokra, vagyis a minőségi óvodai szolgáltatások nyújtását a falvakban még jobban korlátozza a jelenlegi támogatási rendszer (HERMANN, 2005*a*).

A városi önkormányzatok és a falusiak egy része is több iskolát működtet. Az önkormányzatok döntésétől függ, hogyan osztják el iskoláik között a támogatásokat. A több iskolát működtető településeken belül jelentős kiadáskülönbségek figyelhetők meg az iskolák között: az egy tanulóra jutó ráfordítá-

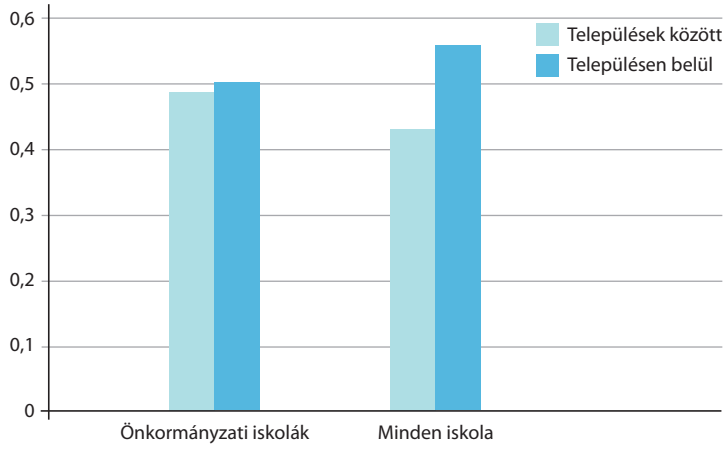
[2] Az iskolakörzeten kívüli tanulás esélyegyenlőségre gyakorolt hatását az *Esélyegyenlőség, deszegregáció* című 5. fejezet mutatja be.



Felülről lefelé: legfelsőtől a legalsó jövedelmi ötödig. Az egyenes az 1-nél a középső jövedelmi ötöd.

[FORRÁS] HERMANN (2007*a*)

[10.1. ÁBRA]
Az egy tanulóra jutó általános iskolai kiadások és az egy lakosra jutó átlagjövedelem a falvak és a városok átlagjövedelem szerinti ötödeiben, a középső ötöd arányában, 1992–2005



[FORRÁS] HERMANN (2007*a*).

[10.2. ÁBRA]
A több iskolát működtető településeken az egy tanulóra jutó általános iskolai kiadások települések közötti és településen belüli szórása

sok településeken belüli, iskolák közötti szórása az önkormányzati iskolákat tekintve ugyanolyan, az összes iskolát tekintve pedig nagyobb arányú, mint a települések közötti szórás *(10.2. ábra)*.

A településeken belül azokban az iskolákban, ahol nagyobb a hátrányos helyzetű diákok aránya, nagyobbak az egy tanulóra jutó ráfordítások. A magasabb ráfordítások részben adódhatnak abból, hogy ezeket az iskolákat jobban támogatják az önkormányzatok, de részben abból is következhetnek, hogy ezekbe az iskolákba kevesebb gyermek jár, mert kevésbé népszerűek a szülők körében, ezért alacsonyabb kihasználtsággal dolgoznak. A több iskolát működtető önkormányzatok intézményeiben annál erősebb a hátrányos helyzetű

tanulók aránya és az egy tanulóra jutó ráfordítások közötti kapcsolat, minél magasabb a települési átlagjövedelem (vagy minél kisebb a hátrányos helyzetű tanulók aránya). Ez azt jelenti, hogy a szegényebb önkormányzatok a településen belüli forrásátcsoportosítással sem nagyon élnek (tudnak élni) a kedvezőtlenebb összetételű iskolák tanítási feltételeinek többleterőforrásokkal való támogatásához (HERMANN, 2007*a*).

Az önkormányzatok sokféle — elsősorban az ellátott létszámhoz kapcsolódó[3] — központi költségvetési támogatáshoz jutnak. A közoktatás fenntartására nyújtott támogatások alapját az úgynevezett alap- és kiegészítő normatívák jelentik, amelyeket az önkormányzatok szabadon átcsoportosíthatnak oktatási és egyéb célok között. E támogatások egyformák az önkormányzatok számára, a rendszer nem veszi figyelembe a települések eltérő jövedelmi helyzetét, jövedelemtermelő képességének különbségeit vagy az esetleges költségkülönbségeket. Az 1990-es évek közepétől kezdődően az alap- és kiegészítő normatívák száma rendkívüli módon megemelkedett: 1995-ben 16 normatíva szolgálta a közoktatás támogatását, ez kisebb-nagyobb hullámzással 60 fölé emelkedett 2004-re. 1997 után a normatív támogatások mellett egyrészt központosított, elsősorban pályázati elosztású támogatások is megjelentek a rendszerben, másrészt úgynevezett „kötött felhasználású normatívákat" vezettek be, amelyeket meghatározott oktatási célokra kell fordítaniuk az önkormányzatoknak.

Az egyre részletezettebb normatívák előírása és a különböző kötött támogatások megjelenése arra a valóságos problémára próbált megoldást találni, hogy az iskolafenntartó önkormányzatok igen különböző jövedelemtermelő képességűek, és a települések között nagyon jelentős költségkülönbségek is lehetnek. A kistelepülések között különösen nagy lehet a költségek szóródása. Ezekben az egy-egy intézményt működtető kistelepülési önkormányzatokban a költségeket is kevésbé tudják befolyásolni a fenntartók, amelyek ráadásul jellemzően kevesebb saját forrással rendelkeznek az iskolák támogatásához, mint az átlagos önkormányzatok.

A jelentős költségkülönbségek az iskolaméretből, az iskolaépületek állapotában mutatkozó különbségekből, az eltérő energiaköltségekből vagy a tanárok szolgálati idő szerinti megoszlásának, végzettségének különbségeiből (az eltérő bérköltségekből) következnek, amit az egységes normatív támogatás nem vesz figyelembe. A támogatási jogcímek emelkedésének köszönhetően a települési háttérrel, a tanulók szociális helyzetével összefüggő, továbbá a társulást ösztönző, a települések közötti átjárást elismerő hozzájárulások, támogatások aránya viszonylag jelentőssé vált az 1990-es évek végére, a 2000-es évek elejére: mértékük meghaladta az összes támogatáson belül a 10 százalékot. A támogatási jogcímek növelése azonban nem vezetett olyan jövedelemátcsoportosításhoz az egyes önkormányzatok között, amely az oktatási

[3] A 2007 szeptemberétől bevezetett úgynevezett *közoktatási feladatmutató* továbbra is egyetlen önkormányzati jellemzőtől függ, a tanulólétszámtól, de egyértelműen meghatározza a preferált, illetve finanszírozott tanulói és tanári óraszámot és osztálylétszámot (HERMANN, 2007*b*).

ráfordítások és az önkormányzati gazdagság közötti összefüggést megszüntette volna. Az oktatási kiadások települési jövedelemmel összefüggő különbségei ugyan csökkentek valamennyire a kétezres évekre az önkormányzatok közötti általános kiegyenlítő támogatások súlyának növekedésével, de továbbra is jelentősek (HERMANN, 2005*a*).

A hátránycsökkentést közvetlenül célzó támogatások a kiadási különbségeket nem ellensúlyozzák.

2. *A célzott támogatások elégtelen hatása*. A hátránycsökkentést közvetlenül célzó támogatások (képességkibontakoztató normatíva, integrációs normatíva) a városi önkormányzatok között megfigyelhető, a települési jövedelemmel összefüggő, több mint 20 százalékos kiadási különbségeket nem ellensúlyozzák, néhány százalékkal növelték csak az egy tanulóra jutó ráfordításokat. A célzott támogatás iskolánként városi iskolák esetében nagyjából 1–5 millió forintos, falusi iskolák esetében 0,6–4,5 millió forintos többletkiadást jelent — ha az iskolafenntartó önkormányzat a saját és nem kötött felhasználású támogatásokból nem csökkenti a ráfordításait —, ami nem elegendő a minőségi oktatás biztosításához (HERMANN, 2006). E támogatások évente néhány pedagógus továbbképzésére voltak elegendők, arra azonban nem, hogy az iskola a pedagógusok keresetét számottevően növelje, vagy segítő személyzetet alkalmazzon, vagy más jelentős, a pedagógiai munka minőségét javító változtatást vezessen be. Mivel az önkormányzatok a teljes költségvetésükből gazdálkodnak, a kötött felhasználású és egyéb központi támogatások növekedése rendszerint a saját források visszafogásával jár.

A jelenlegi feladatellátási és finanszírozási rendszerben a hátrányos helyzetű tanulók számára a kedvezőbb oktatási feltételeket csak az önkormányzatok jövedelemtermelő képességében mutatkozó jelentős különbségek sokkal erőteljesebb kiegyenlítése révén lehetne elérni. Ez azonban csak elvi lehetőség, mivel az önkormányzatok méretéből és a jövedelemtermelő képességükben mutatkozó jelentős szórásból következően a kiegyenlítés csak olyan fokú újraelosztás mellett volna lehetséges, ami nem hatékony és rendkívül pazarló megoldás. A tartósan alacsony támogatási szint viszont a rosszabb jövedelemtermelő képességű fenntartók számára nem teszi lehetővé a minőségi szolgáltatások biztosítását. Ezért a feladatellátási és finanszírozási rendszer teljes újragondolására van szükség.

Az önkéntes társulások nem alkalmasak a hátrányos helyzetű tanulók minőségi oktatásának biztosításához, sőt felerősíthetik a hátrányos helyzetű térségek lemaradását.

3. *Társulások*. A költséghatékonysági, méretgazdaságossági problémák kezelését és az ellátásban mutatkozó különbségek kiegyenlítését a kormányzat az önkéntes társulások ösztönzésével próbálja elérni, részben pénzügyi, részben szabályozási eszközökkel (társulási normatíva, a nyolc évfolyamnál kevesebbel, illetve az előírtnál kisebb osztálylétszámmal müködő iskolák tagiskolákká alakításának előírásával). A szabályozási változások módosulása nyomán 2007-ben jelentősen nőtt az intézményfenntartó társulásban működő önkormányzatok száma (LANNERT–NÉMETH–SINKA, 2008). Az önkéntes társulások azonban nem alkalmasak a hátrányos helyzetű tanulók minőségi oktatásának biztosításához, sőt felerősíthetik a hátrányos helyzetű térségek lemaradását.

Ennek egyik oka, hogy a társulásokból gyakran kimaradnak azok a legszegényebb, forráshiányos települések, amelyekben a hátrányos helyzetű tanulók koncentrálódnak. A csörögi iskolaügy[4] ennek a problémának szélsőséges megnyilvánulása volt, ahol az önkormányzatnak nem volt saját iskolája, nem is volt képes iskolát létesíteni vagy fenntartani, de egyik környező település sem volt hajlandó a csörögi gyermekeket befogadni. A konkrét eset egyedi egyeztetés nyomán megoldódott, de egyben arra is felhívta a figyelmet, hogy a jelenlegi szétaprózott, részben életképtelen önkormányzati rendszer feladatellátási kötelezettségei túlságosan széles körűek, és hogy a jelenlegi szabályozás esetenként nem garantálja még a tankötelezettség feltételeinek teljesítését sem: ugyanis nem határozza meg, hogy ha a helyi önkormányzatok — önhibájukon kívül — elmulasztják a kötelező feladatukként kiszabott alapfokú oktatás, vagyis a tankötelezettség teljesítésének biztosítását, akkor kinek a kötelessége, hogy ezt pótolja.

Mivel a jelenlegi törvényi szabályozás nem teszi lehetővé a kötelező társulás előírását, a kormányzat szabályozási eszközökkel próbálja ösztönözni, hogy a társulások ne utasítsák el a leszakadó települések felvételét. A közoktatási törvény 2007. évi módosítása nyomán a pályázatokon előnyben kell részesíteni azt a társulást, ahol hátrányos helyzetű település van, vagy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya eléri a 25 százalékot. Ezek az ösztönzők enyhíthetik a problémát, de nem jelentenek garanciát arra, hogy a társulások megalakulásakor ne a leghátrányosabb helyzetű települések maradjanak ki a társulásokból.

A másik ok, ami miatt az önkéntes társulások nem jelentenek biztosítékot arra, hogy meg lehessen teremteni a hátrányos helyzetű tanulók minőségi oktatásának a feltételeit, az, hogy a társulásokban részt vevő önkormányzatok jövedelemtermelő képessége is lehet egyformán átlag alatti vagy fölötti. A társulások a méretgazdaságosság előnyeinek kihasználásával javíthatnak a szolgáltatások minőségén, de önmagában a társulási forma nem jelent garanciát a minőségi szolgáltatások pénzügyi feltételeinek megteremthetőségére, csak ha a fenntartó önkormányzatoknak nyújtott támogatások jobban kiegyenlítik a jövedelemtermelő képességbeli különbségeket. Szegény önkormányzatok társulásai esetén például a társulási normatíva — a támogatások nagyságrendje miatt — nem képes megteremteni a minőségi szolgáltatások pénzügyi feltételeit. A társulások fenntartásában működő és a kistelepülési iskolák jellemzőit összehasonlító vizsgálatok azt mutatják: alig találni szignifikáns különbséget a két csoport iskolái között a tanulási feltételekben (HORN, 2005).

[4] A csörögi önkormányzat 2002-ben vált önálló településsé, de önálló iskolával nem rendelkezett, évente hosszabbított intézményfenntartói társulási szerződést kötött Sződdel, hogy így biztosítsa kötelező oktatási feladatainak ellátását. 2007 szeptemberében viszont Sződ már nem akarta befogadni a 30 roma gyereket, és a társulási szabadság miatt egyetlen más önkormányzat sem volt kötelezhető rá, hogy befogadja a csörögi gyerekeket.

4. *A szabad iskolaválasztás hatása a jelenlegi intézményi rendszerben.* Az önkormányzati iskolák jelenlegi irányítási rendszere miatt — a szabad iskolaválasztás keretei között — tipikus helyzetnek tekinthető az, amikor a városi vagy nagyközségi iskolák a vonzáskörzetükben levő kisebb falvakból magukhoz vonzzák a kistelepüléseken lakó általános iskolás gyermekeknek nagyjából egynegyedét, elsősorban a magasabb státusú családok gyermekeit. E gyakorlat következtében a városi vonzáskörzetekhez tartozó falvak nagy részében a falusi önkormányzatok által önállóan működtetett iskolák megtelnek a helyben lakó, alacsony iskolai végzettségű, szegény, munkanélküli, halmozottan hátrányos helyzetű szülők gyermekeivel. Az ingázási távolságokon belül egymással *de facto* szoros kapcsolatban álló intézményfenntartók *de jure* egymásért semmiféle intézményes felelősséget nem vállalnak, jóllehet az előnyök és hátrányok elosztását a köztük fennálló szoros kapcsolatok igen jelentős mértékben alakítják. A jelenlegi intézményfenntartói jogosítványok és kötelezettségek rendszerén belül azonban semmilyen esélyegyenlőségi törvénnyel vagy jogszabállyal nem lehetséges ezt a problémát orvosolni. A probléma forrása ugyanis az, hogy az alkotmányos rend nincs összhangban a valósággal, nevezetesen azzal, hogy az ésszerű ingázási távolságokon belüli területi egységek közös felelősséggel tartoznak a hozzájuk tartozó valamennyi település teljes népességéért.

Az alkotmányos rend nincs összhangban a valósággal: azzal, hogy az ésszerű ingázási távolságokon belüli területi egységek közös felelősséggel tartoznak a hozzájuk tartozó valamennyi település teljes népességéért.

5. *A tanári foglalkoztatás problémái.* Széles körű irodalom, empirikus elemzések sokasága bizonyítja, hogy az oktatás minősége és eredményessége, a tanulói teljesítmények alakulása meghatározó módon függ a tanári munka minőségétől (magyar nyelven lásd KERTESI–KÉZDI, 2005 és McKinsey & Company áttekintését: BARBER–MOURSHED, 2007). A magyar közoktatás sok tanárt foglalkoztat alacsony bérszinten. A tanári túlfoglalkoztatás oka: a tanári létszám változása nem követte a tanulók létszámváltozását. A tanárok száma jóval kisebb mértékben csökkent 1990 után az általános iskolákban, mint a tanulók száma, a középfokú oktatásban pedig a tanárok számának növekedése jóval nagyobb arányú volt, mint a diákoké. Az oktatási ráfordítások adott szintje mellett a foglalkoztatás fenntartása és a tanárok bérszintje között átváltás van. Magyarországon alacsony a tanár/diák arány és a pedagógusok relatív bére *(10.3. ábra)*, ezért a pedagógusok kereseti helyzetének tartós javítása a foglalkoztatás racionalizálása nélkül csak az oktatási ráfordítások olyan jelentős emelése mellett lenne lehetséges, aminek költségvetési nyomása már elviselhetetlen lenne.

A magyar közoktatás sok tanárt foglalkoztat alacsony bérszinten.

A túlfoglalkoztatás elsősorban nem annak a következménye, hogy sok a kisiskola. A kisiskolák az összes foglalkoztatott tanár csekély hányadát alkalmazzák, önmagában például az *összes* 200 fősnél kisebb iskola bezárása a foglalkoztatott tanárok számát csak 3 százalékkal csökkentené (HERMANN, 2005*b*). A tanár/diák arány csökkenése egységesen ment végbe a városokban és a falvakban és a különböző demográfiai helyzetű településeken *(10.4.* és *10.5. ábra)*, vagyis még azokon a településeken is csökkent a tanár/diák arány, ahol nem esett vissza vagy esetleg még jelentősen növekedett is az iskoláskorú gyermekek létszáma (HERMANN 2007*b*).

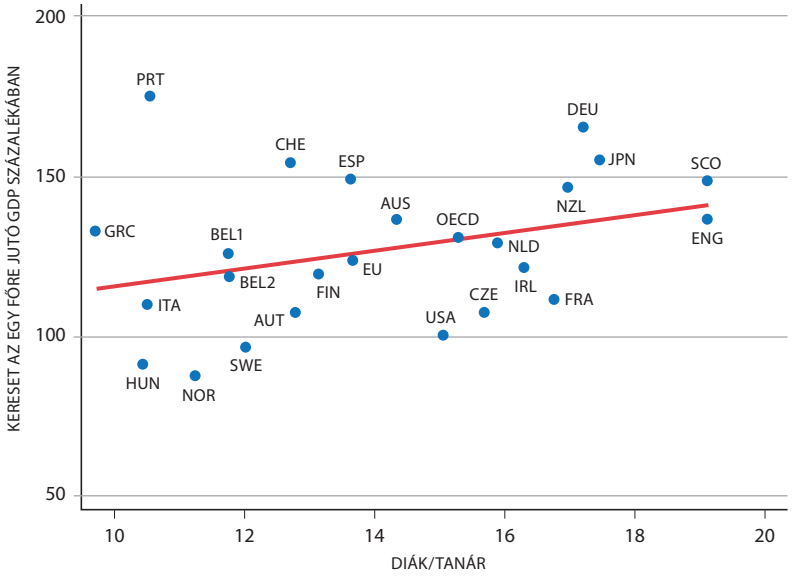
A túlfoglalkoztatás nem annak a következménye, hogy sok a kisiskola.

A foglalkoztatási és finanszírozási döntések elkülönülnek egymástól.

A tanár/diák arány csökkenése a rugalmatlan helyi alkalmazkodás mellett egyrészt különböző szabályozási elemekhez kapcsolható: a pedagógusok óraszámához, az elszámolható kedvezmények meghatározásához, az engedélyezett vagy támogatott tanrendi változtatásokhoz, másrészt ahhoz, hogy

[10.3. ÁBRA]
A 15 év gyakorlati idejű pedagógusok keresete az egy főre jutó GDP arányában és a diák/tanár arány az alapfokú és alsó középfokú oktatásban (ISCED1-2) az OECD-országokban, 2005

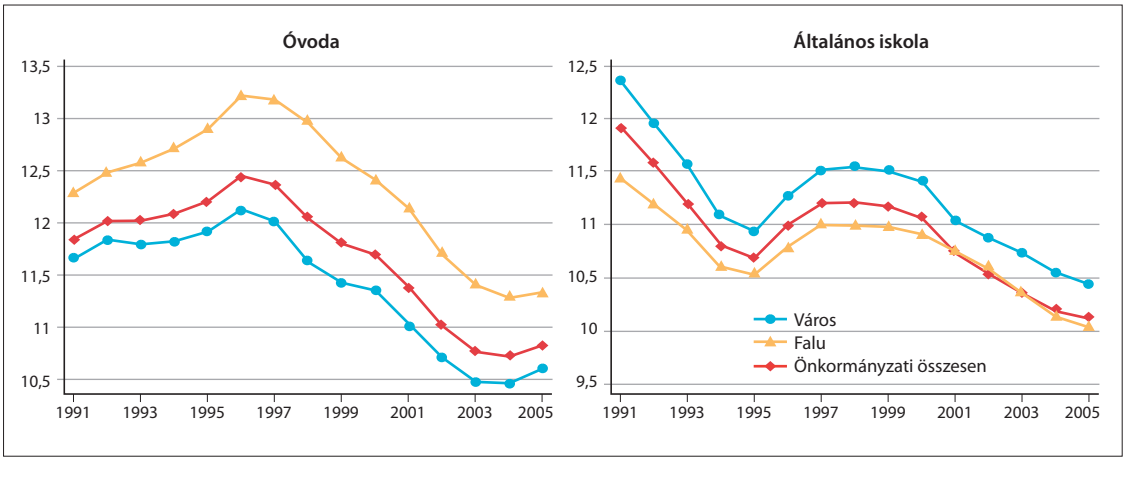
[FORRÁS] OECD (2007).

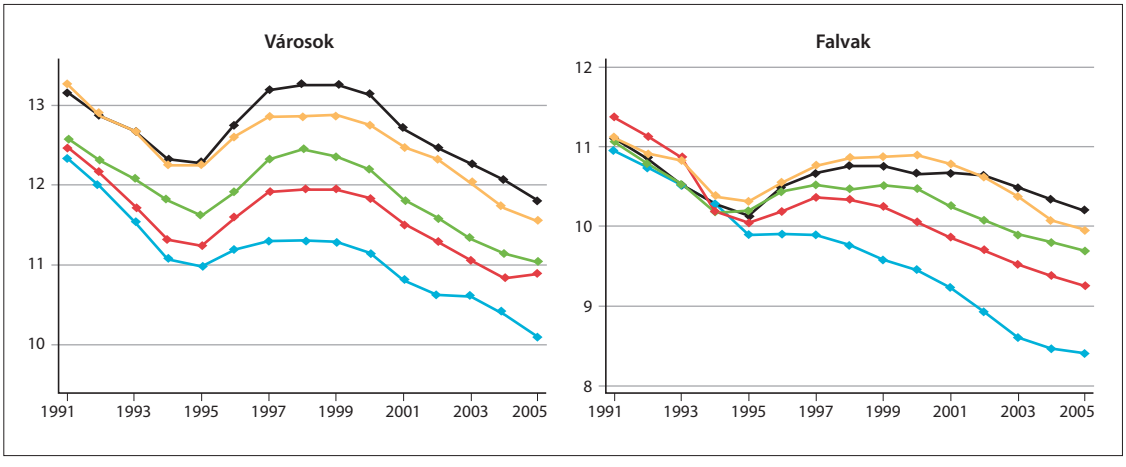


Rövidítések AUS: Ausztrália; AUT: Ausztria; BEL: Belgium; CHE: Svájc; CZE: Csehország; DEU: Németország; DNK: Dánia; ENG: Anglia; ESP: Spanyolország; EU: Európai Unió; FRA: Franciaország; FIN: Finnország; GRC: Görögország; HUN: Magyarország; JPN: Japán; IRL: Írország; ITA: Olaszország; NLD: Hollandia; NOR: Norvégia; NZL: Új-Zéland; POL: Lengyelország; PRT: Portugália; SCO: Skócia; SWE: Svédország; USA: Egyesült Államok.

[10.4. ÁBRA]
Óvodapedagógus/óvodás és diák/tanár arány az általános iskolákban településtípusonként, 1991–2005

[FORRÁS] HERMANN (2007*b*)





[10.5. ÁBRA]
Diák/tanár arány az általános iskolákban a városok és a falvak demográfiai változás szerinti ötödeiben, 1991–2005

[FORRÁS] HERMANN (2007*b*)

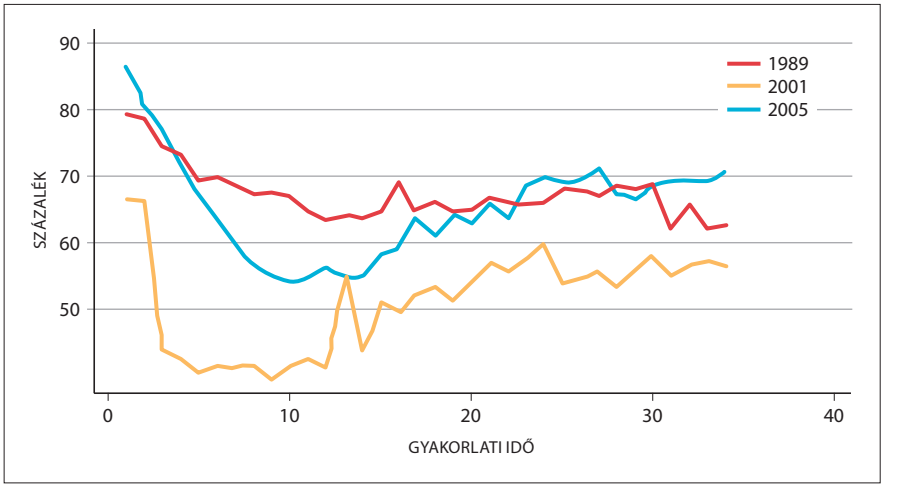
a foglalkoztatási és finanszírozási döntések elkülönülnek egymástól. A tanárok közalkalmazotti státusban vannak, az iskola a munkáltatójuk, a tanári béreket — az iskolai egyéb kiadásokkal együtt — az önkormányzat finanszírozza. A foglalkoztatott tanárok létszámát a központilag megállapított kötelező óraszámok, minimális és maximális tanulócsoport-létszámok alapvetően meghatározzák.

A finanszírozó önkormányzatok a foglalkoztatott létszámot elsősorban szélsőséges eszközökkel — intézménybezárásokkal, -összevonásokkal — képesek befolyásolni, rugalmasabb alkalmazkodásra alig van lehetőségük a foglalkoztatásban vagy bérezésben. Intézménybezárásokra, a foglalkoztatottak számának csökkentésére csak akkor kerül sor, ha jelentősen csökken a központi költségvetési támogatások szinje (HERMANN, 2007*b*), a költségvetési megszorítások egyszeri hatással járnak, rövid távú kiadáscsökkentésre ösztönzik az önkormányzatokat, ami nem feltétlenül jár együtt hosszabb távon a hatékonyság javításával, mivel főleg a kiadáscsökkentésre koncentrálnak, és nem vagy kevéssé törekszenek arra, hogy a szolgáltatások színvonala ne romoljon, vagy javuljon. A magyar közoktatás nagyon kevés részmunkaidős, óraadóként dolgozó pedagógust alkalmaz,[5] a tanárok állásbiztonsága — a közalkalmazotti státusból következően — nagyfokú, a pedagógus-szakszervezetek elsődleges törekvése pedig az elmúlt másfél évtizedben elsősorban a tanári álláshelyek megőrzésére irányult. A közalkalmazotti és oktatási törvény legfrissebb módosításai — a tanári óraszámok emelése, a munkaerő-gazdálkodás bevezetése — a foglalkoztatotti létszám racionalizálását próbálják meg elérni, a hároméves próbaidő bevezetése pedig segítheti a minőségi szelekciót.

[5] Az alapfokú oktatásban 2005-ben a nem nyugdíjas, részmunkaidőben foglalkoztatott pedagógusok aránya 0,2 százalék volt, a részmunkaidős nyugdíjas pedagógusoké pedig 5,7 százalék. A középfokú oktatásban a nem nyugdíjas részmunkaidős pedagógusok aránya 0,6, a nyugdíjas részmunkaidős pedagógusok aránya 9,8 százalék volt az Állami Foglalkoztatási Szolgálat bértarifa-felvétele szerint.

[10.6. ÁBRA]
A szakképzett pedagógusok keresete a felsőfokú végzettségűek keresetének százalékarányában, gyakorlati idő szerint, 1989, 2001, 2005

[FORRÁS]
Az ÁFSZ bértarifa-felvételei.



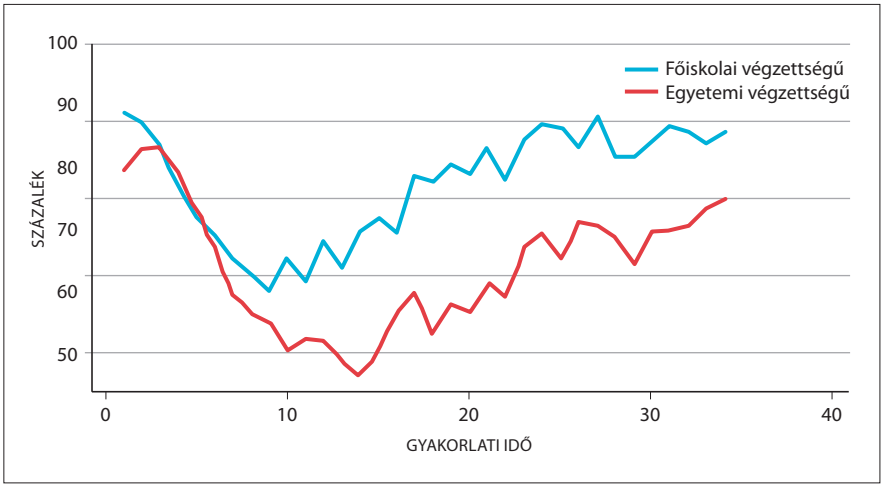
6. *A tanári bérrendszer problémái.* A foglalkoztatott pedagógusok létszámának stabilitását a tanárok relatív kereseti helyzetének nagyfokú leértékelődése kísérte, amelyet csak átmeneti időre tudtak enyhíteni a pedagógus-béremelések. Mivel a foglalkoztatotti létszám nem változott, a béremelések néhány év alatt elvesztették értéküket. A relatív kereseti pozícióban a legtöbbet a fiatal, pályájuk első tíz évében járó tanárok vesztettek. 1989-ben még a pályakezdő tanároknak a többi diplomáshoz viszonyított relatív kereseti helyzete volt a legkedvezőbb a pedagógusok között, az ezt követő években viszont az ő relatív kereseti helyzetük romlott a legjobban a velük azonos gyakorlati idejű többi diplomáshoz képest. Ez annak volt a következménye, hogy időközben a fiatal diplomások végzettsége rendkívüli módon felértékelődött a munkaerőpiacon (KERTESI–KÖLLŐ, 2002; KÉZDI–KÖLLŐ, 2000), a tanári bérek emeléséhez viszont a közalkalmazotti bérmeghatározás sajátosságai következtében csak a gyakorlati időt és a végzettség szintjét lehetett figyelembe venni. Ezért a tanárok kereset nem követte a fiatal diplomások végzettségének felértékelődését, így a pályakezdő diplomások számára még hátrányosabb volt a tanári pálya választása vagy a pályán maradás, mint idősebb pályatársaik számára *(10.6. ábra)*. Az egyetemi végzettségű fiatal pedagógusok relatív helyzete pedig a főiskolai végzettségű fiatal pedagógusokénál is jobban romlott *(10.7. ábra)*.

A foglalkoztatási és bérezési szabályok negatív szelekciós folyamatokat erősítettek fel a tanári pályát választók körében.

A tanárok foglalkoztatási és bérezési szabályai negatív szelekciós folyamatokat erősítettek fel a tanári pályát választók körében. A pedagógus szakokra jelentkezők a rosszabb képességű érettségizők közül kerülnek ki, közülük a rosszabb képességűek helyezkednek el tanárként, és közülük is a rosszabb képességűek maradnak a pályán néhány év elteltével (VARGA, 2007), ami alapvető gátja a közoktatás megújításának. Azokban az országokban, ahol a közoktatás a legeredményesebb, a tanárképzés szelektivitása mellett elsősorban azzal sikerült a jó képességű fiatalokat a közoktatásba vonzani, hogy a pályakezdő pedagógusok bérét közelítették a felsőfokú végzettségűek számára nyitva álló,

[10.7. ÁBRA]
A szakképzett pedagógusok keresete az azonos végzettségű felsőfokú végzettségűek keresetének százalékarányában, gyakorlati idő szerint, 2005

[FORRÁS]
Az ÁFSZ bértarifa-felvételei.



Azokban az országokban, ahol a közoktatás a legeredményesebb, a pályakezdő pedagógusok bérét közelítették a többi felsőfokú végzettséggel elérhető pályakezdő keresetekhez.

többi foglalkozásban elérhető pályakezdő keresetekhez (McKinsey-jelentés: BARBER–MOURSHED, 2007).

A tanárok bérezési rendszere, amely gyakorlatilag csak a végzettség szintjét és a szolgálati időt veszi figyelembe, nagyon kevés módot ad arra, hogy a pedagógusok bérében elismerjék a nehezebb feladatokat, így a kevésbé jó képességű és felkészültségű tanárok nagyobb valószínűséggel tanítják a hátrányos helyzetű gyermekeket. A tanári bérezésben alig van lehetőség a minőségi munka díjazására. A minőségi munka, illetve a munka nehézségét elismerő területi pótlékok aránya olyan kicsi, ami nem elégséges a pedagógiai munkában mutatkozó nehézségek megfizetésére. A pályakezdők körében szükség van a negatív szelekciós folyamatok megállítására, emellett a települési hátrányok és/vagy a hátrányos helyzetű tanulókkal járó többletmunka elismerésére, valamint a támogatási rendszer és pedagógus-bértáblázat átalakítására. Annak, hogy meg lehessen akadályozni a tanári munka további minőségromlását, szükséges, de nem elégséges feltétele a foglalkoztatott tanárok létszámának csökkentése és a felszabaduló forrásokból a tanárok relatív kereseti helyzetének differenciált javítása. A béremelés csak akkor vezet a tanári munka javulásához, ha a tanári létszám csökkentése minőségi szelekcióval jár együtt, és a béremelés nem egységes. A pályakezdő pedagógusok bérpótléka segíthet a tanári pálya vonzóbbá tételében, a pótlékok értékének megőrzése és hosszú távú fenntartásuk viszont bizonytalanabb, mint ha beépülnének a bértáblába.

A hátrányos helyzetű tanulók az átlagosnál is kevésbé jutnak hozzá a minőségi pedagógusmunkához.

7. *A hátrányos helyzetű gyermekek tanárai.* A tanári minőségromlás általában is kedvezőtlen hatással van a tanulói teljesítményekre, de különösen súlyosan érinti a hátrányos helyzetű tanulókat, akik az átlagosnál is kevésbé jutnak hozzá a minőségi pedagógusmunkához. A települési önkormányzatok jövedelme és oktatási kiadásai között mutatkozó összefüggés miatt az önkormányzatok jelentős része más forrásokból nem tudja kiegészíteni a tanárok bérét. A hát-

rányos helyzetű diákok — a települési szegregáció következtében — jelentős részben élnek szegényebb településeken, ahol a bértábla által meghatározott minimumon vagy annak közelében foglalkoztatják a pedagógusokat, és más költségkímélő megoldásokra is törekszenek. Így nagyobb arányban foglalkoztatnak képesítés nélküli vagy alacsonyabb képzettségű pedagógusokat, valamint fiatalabb, alacsonyabb fizetési kategóriába besorolt tanárokat.

Ezekben az iskolákban szignifikánsan nagyobb arányban vannak fiatal, 35 év alatti tanárok, nagyobb arányban találunk közöttük pedagógiai végzettséggel nem rendelkező, és kisebb arányban középiskolai tanári végzettséggel rendelkező pedagógusokat. Ugyancsak magas a kisiskolákban a képesítés nélkül tartott órák aránya (13,4 százalék), ami a nagy falusi iskolákban is magas (9,1 százalék), szemben a városi aránnyal (3,1 százalék) (HORN, 2004; HERMANN, 2005*b*). A roma tanulókat nagy arányban oktató iskolákban az átlagosnál nagyobb arányban hiányzik a szaktanár, és az átlagot meghaladja a hiányzó tanárok száma is (HAVAS–LISKÓ, 2006). A hátrányos helyzetű tanulók nyelvtanárai jóval nagyobb arányban kerülnek ki a képesítés nélküliek közül. Ez részben annak következménye, hogy a hátrányos helyzetű tanulók inkább a szegényebb településeken élnek, ahol az önkormányzatok nem tudnak magasabb béreket fizetni, de településen *belül* is minél nagyobb a veszélyeztetett diákok aránya egy-egy iskolában, annál magasabb a nem képesített tanárok aránya, mivel a bérek nem tartalmazzák a hátrányos helyzetű tanulók magasabb aránya miatti nehezebb feladatok díjazását (LINDNER, 2007). A pedagógiai munka nehézségében mutatkozó különbségek miatt még azonos bérek mellett is arra számíthatunk, hogy a minőségi pedagógusok elhagyják a hátrányos helyzetű tanulókat nagy arányban tanító iskolákat (ennek mechanizmusait foglalja össze KERTESI–KÉZDI, 2005 2. része), az alacsonyabb bérek pedig csak felerősítik ezt a hatást. Ezért az átlagosan is romló minőségű pedagógusok közül is a kevésbé kvalifikáltakat találjuk a hátrányos helyzetű gyermekeket nagyobb arányban oktató iskolákban.

A jelenlegi intézményi feltételek mellett nem lehet megfelelően orientáló oktatási minőségbiztosítási és elszámoltathatósági rendszert működtetni.

8. *Az iskolai eredményesség kapcsolata az erőforrások elosztásával.* A jelenlegi intézményi feltételek mellett nem lehet megfelelően orientáló oktatási minőségbiztosítási és elszámoltathatósági rendszert működtetni. A jelenleg hatályos közoktatási törvény a kompetenciavizsgálatok eredményein mérhető tartós iskolai kudarcokat az iskolán és az iskolafenntartó önkormányzaton kéri számon: intézkedési tervet kell készíteniük, amelyben világosan meghatározzák a pedagógiai megújulás stratégiáját. A problémás gyermekekkel megtelt, leromlott teljesítményű és nagy eséllyel forráshiányos falusi iskolákban azonban sem a pedagógiai megújuláshoz elegendő anyagi forrás, sem megfelelő tanári állomány és pedagógiai szakértelem nem áll rendelkezésre. Amennyiben az intézményfenntartói jogosultságokat és kötelezettségeket a szabad iskolaválasztás rendszeréből adódóan a valósággal összhangban osztanák el, akkor tartós iskolai kudarcok esetén a szervezeti és pedagógiai megújulás kötelezettsége olyan nagyobb intézményfenntartó közösségre hárulna, amely rendelkezik megfelelő erőforrásokkal, jogosítványokkal és szakértelemmel, így megpróbálhatja a siker reményében megújítani leromló iskoláit.

■ JAVASLATOK

Az iskolák közötti jelentős kiadáskülönbségek enyhítésére tartósan csak az önkormányzati rendszer és feladatellátási kötelezettségek alapvető átalakítása mellett van lehetőség.

1. Az iskolák közötti jelentős kiadáskülönbségek enyhítésére, a leszakadó térségekben működő és/vagy hátrányos helyzetű tanulókat nagy arányban tanító oktatási intézmények finanszírozási feltételeinek javítására tartósan csak az önkormányzati rendszer és feladatellátási kötelezettségek alapvető átalakítása mellett van lehetőség jelentős költségvetési többletráfordítás nélkül. Az átalakításnak kétféle lehetséges útja van: *1.* a közoktatási feladatellátási kötelezettség kivétele az önkormányzati feladatok közül, központi feladatellátási kötelezettséggel és a közoktatásnak közvetlenül a központi költségvetési forrásokból történő finanszírozásával. Mivel az OKA e megoldást nem támogatta, javaslataink a másik lehetséges megoldáson alapulnak, amelyben *2.* fennmarad a decentralizált, önkormányzati közoktatási feladatellátási kötelezettség. A decentralizált rendszer fenntartása esetén azonban a hatékony önkormányzati közoktatás-fenntartás előfeltétele, hogy erős középszintű önkormányzati szint, a *kistérségi önkormányzati szint* jöjjön létre, és ehhez rendeljék a közoktatási feladatellátási kötelezettséget.[6] Ehhez minősített parlamenti döntés szükséges (ahogy a központosított közoktatás-fenntartás bevezetéséhez is), de elengedhetetlennek látszik az oktatási feltételek különbségének kiegyenlítéséhez.

Középtávon az önkormányzati rendszer átalakítását követően a közoktatási feladatellátási kötelezettség kerüljön át települési önkormányzati szintről kistérségi (önkormányzati) szintre. Kistérségi oktatási tankerületek létrehozását javasoljuk.

Javasoljuk, hogy középtávon (négy-öt év alatt) az önkormányzati rendszer átalakítását követően a közoktatási feladatellátási kötelezettség kerüljön át települési önkormányzati szintről kistérségi (önkormányzati) szintre. A helyi oktatáspolitikai döntések megalapozásához, a helyi oktatási, foglalkoztatási és finanszírozási döntések összehangolásához javasoljuk a kistérségek szintjén kistérségi *oktatási tankerületek* létrehozását — széles hatáskörrel rendelkező, választott oktatási vezető irányításával. A kistérségi iskolafenntartás azzal az előnnyel jár, hogy a kistérségek jövedelemtermelő képességében mutatkozó különbségeket inkább ki lehet egyenlíteni nagyobb önkormányzati egységek szintjén, a kistérségi iskolafenntartás ugyanakkor megőrzi a decentralizált rendszerek előnyeit, a felhasználók igényeinek, a helyi költségkülönbségeknek a figyelembevételét.

[6] Az önkormányzati rendszer átalakítása, az erős, középszintű önkormányzati szintek megteremtése nemcsak a közoktatás fenntartásának biztosításához és a közoktatási feltételek jelentős egyenlőtlenségeinek csökkentéséhez elengedhetetlen, de számos más, jelenleg helyi önkormányzati feladat hatékony ellátásának biztosításához is, mivel a közszolgáltatások igen jelentős részének biztosítása a helyhatóságok feladata. Az önkormányzati reform nem csak a közoktatás szempontjából látszik elkerülhetetlennek, bár a közoktatás fenntartási problémái maguk is vezethetnek önkormányzati reformokhoz, ahogy az a skandináv országokban az 1970-es években történt (CALDWELL–HARRIS, 2006). Magyarországon sem tartjuk elképzelhetetlennek, hogy a szükséges önkormányzati reform végrehajtása a közoktatás „partikulárisnak" tűnő szempontjainak figyelembevétele felől kezdődjön meg. Egyfelől, a közoktatás fenntartása igen jelentős súlyt képvisel az önkormányzati feladatok között, az önkormányzati kiadásokban a közoktatási kiadások aránya nagyjából 30 százalék körüli. Másfelől, a közoktatás és az egyéb önkormányzati feladatok egy részének a gondjai ugyanabból a problémából — a szétaprózott önkormányzati rendszerhez képest túl széles feladatellátási kötelezettségből — következnek.

2. Javasoljuk, hogy a kistérségen belül a kistérségi oktatási tankerületek önálló gazdálkodási jogosítvánnyal rendelkezzenek, saját költségvetés és vagyongazdálkodási jogosítvány birtokában hozzanak kistérségű szintű oktatáspolitikai és finanszírozási döntéseket. Javasoljuk, hogy a kistérségek számára nyújtott központi költségvetési támogatások — amelyek a folyó ráfordítások támogatását szolgálják — címzettje az oktatási tankerület legyen. A beruházási, épületfenntartási ráfordítások forrása pedig a kistérségek saját forrásaiból, valamint pályázati úton elnyerhető támogatásokból tevődhet össze.

Javasoljuk, hogy a kistérségi oktatási tankerületeknek nyújtott oktatási célú támogatást csak oktatási célra felhasználható támogatások formájában kapják a kistérségi oktatási tankerületek.

3. Javasoljuk, hogy a kistérségi oktatási tankerületeknek nyújtott oktatási célú támogatást csak oktatási célra felhasználható támogatások formájában kapják a kistérségi oktatási tankerületek. (Hasonló rendszerek működnek más, decentralizált, önkormányzati oktatásfenntartást működtető országokban, például az Egyesült Királyságban.) Javasoljuk olyan támogatási rendszer kidolgozását, mely kétféle támogatást nyújtana a kistérségi oktatási tankerületeknek. A támogatás egyik része iskolai és óvodai intézményi költségvetési célú támogatásokat tartalmazna, második része pedig a kistérségi szinten megvalósuló oktatási szolgáltatások biztosítását (iskolabusz, alapfokú művészeti oktatás, nevelési tanácsadás, pedagógiai szakszolgálat stb.) szolgálná. Javasoljuk mindkét támogatásra olyan formula kidolgozását, mely az iskoláskorú *népességet* (és nem a tanulólétszámot), csekély számú feladatmutató mellett a hátrányos helyzetű tanulók arányát és a kistérség jövedelemtermelő képességét venné figyelembe. Ez azt jelenti, hogy a kistérségeknek nyújtott költségvetési támogatások normatív módon, vagyis előre meghatározott és ellenőrizhető szabályok szerint kerülnének elosztásra, de eltérő egy tanulóra, illetve feladatmutatóra jutó támogatásokban részesülnének az eltérő jellemzőkkel bíró kistérségek.

A teljes költségvetés felosztása az iskolák költségvetését fedező és a kistérségi szinten nyújtott szolgáltatásokat fedező részekre

4. Javasoljuk a kistérségi oktatási tankerületek oktatási költségvetésére vonatkozóan olyan szabályozás bevezetését, amely a teljes költségvetést felosztaná az *iskolák* költségvetését fedező és a *kistérségi* szinten nyújtott szolgáltatásokat fedező részekre. A kistérségek az oktatási támogatásként kapott központi költségvetési támogatást szankcionálás (visszafizetés terhe) mellett csak oktatási célra költhetnék, de ezen belül szabadon gazdálkodhatnának, valamint saját forrásaikból átcsoportosíthatnának oktatási költségvetésükbe. A kistérségen belül az oktatási tankerületek és az intézmények közötti kapcsolatok kiszámíthatóságának és átláthatósának megteremtéséhez javasoljuk annak előírását, hogy kistérségi szinten az iskolai célú költségvetési támogatások elosztásakor a kistérségi oktatási tankerületek formula szerinti finanszírozást valósítsanak meg, amely figyelembe veszi a különböző iskolák eltérő feladatait és költségeit. Ennek kidolgozása javaslatunk szerint a kistérségi oktatási tankerület feladata. Javasoljuk, hogy a nem kistérségi fenntartásban működő oktatási intézmények költségvetési támogatását is a kistérségi oktatási tankerületek nyújtsák az in-

tézményfenntartóknak, a kistérségi fenntartásban működő iskoláknak nyújtott támogatásokkal azonos formula alapján. Ez a megoldás elősegíti, hogy a helyi oktatáspolitika kialakítása során a kistérségi oktatási tankerületek a nem állami, illetve kistérségi fenntartók feladatellátásával is számoljanak.

Munkáltatói jogok megosztása a kistérségi oktatási tankerületek és az iskolák között, és a tanárok munkaszerződéssel való foglalkoztatása

5. A racionális gazdálkodás és a létszámgazdálkodás feltételeinek megteremtéséhez javasoljuk a munkáltatói jogok megosztását a kistérségi oktatási tankerületek és az iskolák között, és a tanárok munkaszerződéssel való foglalkoztatását.

Rövid távon a feltételhez kötött támogatások biztosítása

6. Az 1–5. pontban vázolt rendszer bevezetése csak hosszabb távon megvalósítható. Mivel *rövid távon* a javaslatcsomagban megfogalmazott, a folyó kiadásokat növelő változtatások (például az óvodai szolgáltatások bővítése a hátrányos helyzetű gyermekek számára, a nehezebb munkafeladatok elismerése a pedagógusbérekben) forrásait az iskolafenntartó önkormányzatok jelentős része nem képes megteremteni, hiszen a feladatbővülés nagy részben a tartósan forráshiányos és/vagy hátrányos helyzetű térségekben működő önkormányzatok számára jelentkezik, ezért javasoljuk rövid távon e feladatok biztosításához a feltételhez kötött támogatások bevezetését. A kiadások növekedésének enyhítésére, a jogosulatlan felhasználás csökkentésére, a közoktatási normatíva igénylésének átláthatóvá tételére javasoljuk a közoktatási célú normatív támogatások igénylésének és elszámolásának a KIR (közoktatási információs rendszer) tanulói szintű adatbázison (az oktatási azonosító szám nyilvántartásán) alapuló folyósításának azonnali bevezetését.

A pedagógus-bérrendszer átalakítása, hogy javuljon a pályájuk elején lévő pedagógusok relatív kereseti helyzete

7. A minőségi szolgáltatások érdekében, a tanárok körében megfigyelhető negatív szelekciós folyamatok megállításához javasoljuk a pedagógus-bérrendszer átalakítását, a tanárok közalkalmazotti státusának megmaradása idejére. Ez egyrészt az előmeneteli rendszer olyan átalakítását jelenti, amely a pályakezdő, pályájuk elején lévő pedagógusok relatív kereseti helyzetét jelentősen javítja, nagyjából ötéves időszak alatt felzárkóztatja az átlagos diplomás pályakezdőkéhez. Ez a bérszintemelés a foglalkoztatott pedagógusok nagyjából 10-12 százalékát érinti, a közoktatásban foglalkoztatott pedagógusokon belül körülbelül ekkora az aránya a tíz évnél rövidebb gyakorlati idővel rendelkezőknek. A béremelés forrását a foglalkoztatotti létszám további racionalizálása és a gyermeklétszám csökkenéséből fakadó megtakarítások miatt felszabaduló források (lásd a 13. fejezetet) teremthetik meg.

A nehezebb munkafeladatok jóval nagyobb arányú figyelembevétele a pedagógusok keresetének meghatározásában

8. Javasoljuk a nehezebb munkafeladatok jóval nagyobb arányú figyelembevételét a pedagógusok keresetének meghatározásában. Mivel ezek a feladatok ugyancsak jelentős részben a tartósan forráshiányos és/vagy hátrányos helyzetű térségekben működő önkormányzatok számára jelentkeznek, ezek ellátásához külön forrás biztosítása szükséges.

9. Az intézmény- és finanszírozási rendszer átalakítása szükséges, de nem elégséges feltétele annak, hogy csökkenjenek az iskolák közötti teljesítménykülönbségek. Javasoljuk egy központi, átfogó felügyeleti rendszer kiépítését (a brit Ofsted felügyeleti rendszer mintájára). A felügyeleti rendszer épüljön a — kiterjesztett hatókörű — Oktatási Hivatalra, és az átalakított Oktatási Hivatal kerüljön az Országgyűlés felügyelete alá. Javasoljuk, hogy az Oktatási Hivatal készítsen valamennyi iskolára (a közoktatási megállapodással működő, nem állami vagy kistérségi fenntartású iskolákra is) rendszeres, három-négy éves gyakorisággal megvalósuló átfogó értékelést. Az iskolai értékelés egységes módszertant követve, az iskola adottságainak (működési hely, társadalmi-kulturális háttér, az intézmény fő céljai, prioritásai) figyelembevételével a diákok által elért teljesítményszintet (az országos kompetenciamérések adatait is felhasználva), a tanítás minőségét (a tanítási módszereket és értékelést, a szülőkkel és a helyi társadalommal kiépített kapcsolatot), az iskola irányítását vizsgálná. Emellett javasoljuk, hogy az Oktatási Hivatal meghatározott rendszerességgel végezze el a kistérség oktatási tervének vizsgálatát is, elemezze a kistérségen belül az egyes iskolák között megfigyelhető teljesítménykülönbségeknek, valamint az iskolák között, az oktatási feltételekben mutatkozó különbségeknek az okait. Az értékelés eredményeként az Oktatási Hivatal ajánlásokat fogalmazhat meg, javaslatot tehet egyedi beavatkozásokra és szankcionálásra.

Javasoljuk egy központi, átfogó felügyeleti rendszer kiépítését. Az Oktatási Hivatal rendszeresen készítsen valamennyi iskolára átfogó értékelést.

Az önkormányzati rendszer átalakításához kapcsolódó intézményi és finanszírozási átalakítások csak középtávon valósíthatók meg, megfelelő előkészítés és a kétharmados törvények módosításához szükséges politikai konszenzus megléte esetén. Az előkészítést viszont meg kell kezdeni, hogy rendelkezésre álljon az új intézményi és finanszírozási rendszer részletesen kidolgozott terve. A javaslatok számos eleme rövid távon is megvalósítható: az Oktatási Hivatal hatáskörének és felügyeletének módosítása, és 1–3 éven belül megkezdhetők az iskolai és fenntartói szintű értékelések. Rövid távon megkezdhető a pedagógus-bértáblázat átalakítása, a pályakezdő pedagógusbérek felzárkóztatása és a munka nehézségét figyelembe vevő elemek nagyobb arányú beépítése a bértáblába. Az átalakításhoz először tárgyalásokat kell kezdeményezni, majd megállapodást kell kötni a pedagógus-szakszervezetekkel, amely rögzítené, hogy a bérrendszer átalakítása nem képzelhető el a további demográfiai változásoknak megfelelő foglalkoztatásszűkítés nélkül; rögzítené az átalakítás végső kimenetét, a felzárkóztatás ütemezését és a bértábla átalakításának elveit.

■ KÖLTSÉGEK, HASZNOK KAPCSOLÓDÁS MÁS PROGRAMOKHOZ

A rövid távú javaslatok közül a költségek növekedésével jár az Oktatási Hivatalra alapozó felügyeleti rendszer kiépítése. Az átszervezés a Támop 3.3.2 céljaihoz kapcsolódik, ennek forrásaiból finanszírozható. Mivel a felügyeleti rendszer jelenlegi szervezetek átszervezésén, valamint a mérés-értékelés, el-

számoltathatóság beavatkozási területen javasolt tudásközpontokra épülne, minimális többletköltséget igényel.

A bértábla átalakításának költségnövelő hatása a foglalkoztatotti létszám alakulásától, a tanárok gyakorlati idő szerinti megoszlásának változásától és a béremelés mértékétől függ. A nehezebb munkafeladatok tanári bérekben történő jelentősebb arányú elismerése többletköltségekkel jár. Ennek költséghatása a béremelés mértékétől és a kedvezményezettek körétől függ.

A pedagógus-bérrendszer átalakítása hosszú távon jelentős hatást gyakorolhat — a tanárképzés átalakításával együtt — a tanári munka minőségére, és meghatározó módon javíthatja az oktatás eredményességét. A tartós eredmény eléréséhez megegyezésre van szükség, miközben jelentősebb ellenállásra lehet számítani a pedagógus-szakszervezeti vezetők részéről, mivel a bértábla átalakításának feltétele a foglalkoztatotti létszám további racionalizálása.

Az Oktatási Hivatal hatáskörének kiterjesztése hosszabb távon biztosíthatná a megfelelő visszacsatolásokon működő oktatási rendszert. A felügyeleti rendszerrel szemben részben az iskolák, részben a fenntartók ellenállására lehet számítani, ami enyhíthető a rendszer támogató jellegének hangsúlyozásával.

Hivatkozások

BARBER, M.–MOURSHED, M. (2007): *Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében?* McKinsey & Company.

CALDWELL, B. J.–HARRIS, J. (2006): *Comparative Governance. Administration and Finance for Elementary and Secondary Education in Seleted Countries*. National Center on Education and the Economy, Melbourne.

HAVAS GÁBOR–LISKÓ ILONA (2006): *Óvodától a szakmáig*. Felsőoktatási Kutatóintézet–Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.

HERMANN ZOLTÁN (2005*a*): Az önkormányzatok közötti kiadási egyenlőtlenségek a közoktatásban. Megjelent: *Hatékonysági problémák a közoktatásban*. OKI, Budapest.

HERMANN ZOLTÁN (2005*b*): A falusi kisikolák és a méretgazdaságossággal összefüggő hatékonyságveszteségek. Megjelent: *Hatékonysági problémák a közoktatásban*. OKI, Budapest.

HERMANN ZOLTÁN (2006): *Integráció és az iskolák finanszírozása. Az integrációs és képességkibontakoztató normatíva hatása az iskolákban*. OKI. Kézirat.

HERMANN ZOLTÁN (2007*a*): *Iskolai kiadási egyenlőtlenségek. 1992–2005*. MTA KTI Műhelytanulmányok, 8. sz.

HERMANN ZOLTÁN (2007*b*): *Demográfiai változás, pedagógusfoglalkoztatás és közoktatási kiadások*. OKA Háttértanulmány.

HORN DÁNIEL (2004): *Do small settlements provide education of inferior quality?* MA-tézisek, CEU, Budapest.

HORN DÁNIEL (2005*a*): *Kistelepülések kisiskolái — társulás?* OKI, Budapest. http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=oek2005-Horn.

HORN DÁNIEL (2005*b*): Mennyibe kerül egy gyermek? Az általános iskolák oktatási szolgáltatásainak költségbecslése Megjelent: *Hatékonysági problémák a közoktatásban*. OKI, Budapest.

KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2002): Economic Transformation and the Revaluation of Human Capital. Hungary 1986–1999. Megjelent: DE GRIP, A.–VAN LOO, J.–MAYHEW, K. (szerk.): *The Economics of Skill Obsolence. Research in Labor Economics*, Vol. 21. JAI, Oxford, 235–273. o.

KERTESI GÁBOR–KÉZDI GÁBOR (2005): Általános iskolai szegregáció. Okok és következmények. I–II. rész. *Közgazdasági Szemle,* 4. sz. 317–355. o., 5. sz. 462–479. o.

KÉZDI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2000): Életkor szerinti kereseti különbségek a rendszerváltás előtt és után. Megjelent: *Racionalitás és méltányosság. Tanulmányok Augusztinovics Máriának*. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest.

LANNERT JUDIT–NÉMETH SZILVIA–SINKA EDIT (2008): *Kié lesz az általános iskola? Kutatási jelentés a 2007. ősz elején lezajlott közoktatási intézményfenntartási változásokról*. Tárki–Tudok, Budapest.

LINDNER ATTILA (2007): *Jobb angoltanára van-e Jászi Oszkárnak, mint Győzikének? Általános iskolai szegregáció az idegennyelv-oktatásban*. BCE TDK, Budapest, április 3.

OECD (2007): *Education at a Glance*. OECD, Párizs.

VARGA JÚLIA (2000): A közoktatás-finanszírozási rendszer hatása az egyenlőségre. *Közgazdasági Szemle,* 7–8. sz. 531–548. o.

VARGA JÚLIA (2005): A közoktatásban foglalkoztatottak összetételének és keresetének változása. Megjelent: *Hatékonysági problémák a közoktatásban*. OKI, Budapest.

VARGA JÚLIA (2007): Kiből lesz ma tanár? A tanári pálya választásának empirikus elemzése. *Közgazdasági Szemle,* 7–8. sz. 609–627. o.

[FÜGGELÉK]
1. AZ OKTATÁS ÉS GYERMEKESÉLY KEREKASZTAL (OKA) BEADVÁNYA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGHOZ

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága
Budapest

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (4) bekezdésében biztosított jogunkkal élve

indítványozzuk,

hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg: a törvényhozó elmulasztotta jogalkotói feladatát, és alkotmányellenes állapotot idézett elő azzal, hogy nem szabályozta azok ingyenes általános iskolai oktatáshoz való hozzáférésének garanciáit, akik esetében a helyi önkormányzat semmilyen módon — így sem intézményfenntartással, sem társulási vagy más egyedi megállapodás útján — nem teljesíti feladatellátási kötelezettségét. Ezáltal olyan helyzet állhat elő, hogy az érintettek nem tudják — egyébként kötelező — általános iskolai tanulmányaikat folytatni. Ez a helyzet pedig sérti az Alkotmány 70/F. §-ában biztosított művelődéshez való jogot, annak az ingyenes és kötelező általános iskolához való hozzáférést biztosító részjogosítványát. Ugyancsak sérti a gyermekeknek az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított jogait, továbbá ellehetetleníti az Alkotmány 70/F. §-ában előírt tankötelezettség, illetve a 70/J. §-ában a szülők, gondviselők számára előírt taníttatási kötelezettség teljesítését.

Kérjük az Alkotmánybíróságot, hogy határidő megjelölésével hívja fel az Országgyűlést törvényhozó feladatának teljesítésére.

Indokolás

Az Alkotmány 70/F. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot, a (2) bekezdés pedig rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság ezt a jogot — egyebek mellett — az ingyenes és kötelező általános iskolával valósítja meg. Az Alkotmány 70/F. §-a alapján az államot az oktatáshoz való jog érvényesülési feltételeinek biztosításában az egyes oktatási formák tekintetében eltérő kötelezettségek terhelik, az egyes oktatási szintek (az Alkotmány szóhasználata szerint: általános iskola, közép- és felsőfokú oktatás) közül „az általános iskolai oktatás kötelező és ingyenes mindenki számára" (1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995. 586.). Az oktatáshoz való jog ezen aspektusa tehát egyrészt alanyi jogosultság, másrészt kötelezettség, amelynek feltételeit az államnak minden egyes általános iskolás korú gyermek számára meg kell teremtenie. Amennyiben az állam nem tesz eleget ezen alkotmányos kötelezettségének, egyrészt az érintettek alanyi jogának sérelmét okozza, másrészt ellehetetleníti az Alkotmányban előírt tankötelezettség teljesítését is.

Az általános iskolához való jog a hatályos törvényi szabályozás alapján a helyi önkormányzatok kötelező feladatellátása útján valósul meg. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köot.) 3. § (3) bekezdése szerint az állam az ingyenes és kötelező általános iskoláról az állami szervek és a helyi önkormányzatok intézményfenntartói tevékenysége, illetve az állami, a helyi önkormányzati feladatellátás keretében gondoskodik. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében a települési önkormányzat köteles gondoskodni az általános iskolai oktatásról és nevelésről.

Az általános iskolához való jog jogosultjai számára az általános iskolához való hozzáférés végső biztosítékát a kötelező felvételt biztosító iskola intézménye jelenti, amelyről a Köot. 66. § (2) bekezdése rendelkezik. Eszerint „az általános iskola — beleértve a kijelölt iskolát is — köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola)".

Ha azonban a feladatellátásra kötelezett települési önkormányzat a kötelező felvételt biztosító iskoláról sem intézményfenntartással, sem társulással, sem más egyedi megállapodás útján nem gondoskodik, előállhat olyan helyzet, amelyben az érintett szülők és tanköteles gyermekek nem férnek hozzá az általános iskolai oktatáshoz, a gyermekek a tankötelezettséget nem tudják teljesíteni. Számukra a hatályos jogszabályok semmilyen hatékony jogérvényesítési lehetőséget nem biztosítanak. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a 3016/2006. számú jelentésében megállapította, hogy az általa vizsgált konkrét ügyekben roma gyermekek alapfokú oktatáshoz fűződő joga került veszélybe a fenti módon, ami álláspontja szerint alkotmányos visszásságot valósított meg. Az ombudsmani jelentésben ismertetett eset is bizonyította, hogy a hatályos jogi szabályozás nem nyújt megfelelő garanciákat az ingyenes és kötelező általános iskolához való jog érvényesüléséhez, a szabályozás hiánya ezen alapjog érvényesülését veszélyezteti.

A megfelelő szabályok hiánya sérti továbbá a gyermekeknek az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított jogát a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A gyermeki jogok nemzetközileg elfogadott katalógusa, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki, 28. cikkében rendelkezik az oktatáshoz való jogról. Ezen cikk 1. a) pontja — az Alkotmányhoz hasonlóan — ugyancsak kimondja, hogy az Egyezményben részes államok az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik.

Az általános iskolához való hozzáférés garanciáinak hiánya nem csupán az Alkotmány 70/F. §-ában előírt tankötelezettség teljesítését teszi lehetetlenné, hanem ellehetetleníti az Alkotmány 70/J. §-ában előírt azon alkotmányos kötelezettség teljesítését is, miszerint a Magyar Köztársaságban a szülők, gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük taníttatásáról gondoskodni.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 103.]. [Legutóbb például lásd a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatot.]

A fentiek alapján kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy ésszerű határidő megjelölésével kötelezze az Országgyűlést a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére, jogalkotói feladatának teljesítésére.

Budapest, 2007. december 11.

(Aláírások)

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VÁLASZA

Tisztelt Beadványozók!

Az Alkotmánybíróséghoz intézett, mulasztásos alkotmányellenesség megállapítására irányuló — változatlan tartalmú — beadványukra válaszolva, ismételten az alábbiakról tájékoztatom Önöket.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szerint az Alkotmánybíróság alapvetően jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányosságának vizsgálatával foglalkozik. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 21. § (2) bekezdése szerint a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket — az indítványozó állítása szerint — a hivatkozott jogszabályok megsértenek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a támadott jogszabály miért és mennyiben sérti (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783., 1784.).

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, illetőleg a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést elmulasztott, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha a jogalkotói mulasztás folytán valamely alkotmányos alapjog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak.

Beadványukban Önök azt sérelmezték, hogy az Országgyűlés „nem szabályozta azok ingyenes általános iskolai oktatáshoz való hozzáférésének garanciáit, akik esetében a helyi önkormányzat semmilyen módon — így sem intézményfenntartással, sem társulási vagy más egyedi megállapodás útján — nem teljesíti feladatellátási kötelezettségét". Beadványuk tartalmából azonban nem lehet megállapítani, hogy milyen jogszabályi garanciákra gondolnak, illetve az sem derül ki, hogy a vélelmezett mulasztás miért és mennyiben sérti az Alkotmány — Önök által felhívott — rendelkezéseit.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróséghoz eljuttatott beadványuk az Ügyrend 21. §-ában foglaltaknak megfelelő határozott kérelmet nem tartalmaz. Amennyiben továbbra is kérik az Alkotmánybíróság eljárását, kérem, hogy — levelem kézhezvételétől számított 15 napon belül — a fent jelzett hiányosságokat pótolni szíveskedjenek. Felhívom szíves figyelmüket arra, hogy a hiánypótlás elmaradása vagy késedelmes teljesítése esetén az alkotmánybírósági eljárás lefolytatására nincs törvényes lehetőség.

Végül tájékoztatom Önöket, hogy ez ügyben már egyszer fordultak az Alkotmánybíróséghoz, de mivel a hiánypótlási kötelezettségüknek nem tettek eleget, így a korábbi — az 1493/J/2007. számon lajstromba vett — ügyük irattárba került. A hiánypótlási felhívást tartalmazó korábbi levelem kézhezvételét igazoló tértivevény másolatát mellékelten megküldöm Önöknek.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Budapest, 2008. június 17.

Dr. Pálffy Ilona (pecsét, aláírás)

3. AZ OKA MÁSODIK BEADVÁNYA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGHOZ

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (4) bekezdésében biztosított jogunkkal élve 282/E/2008 sz. nyilvántartott beadványunkban indítványoztuk, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg: a törvényhozó elmulasztotta jogalkotói feladatát, és alkotmányellenes állapotot idézett elő azzal, hogy nem szabályozta azok ingyenes általános iskolai oktatáshoz való hozzáférésének garanciáit, akik esetében a helyi önkormányzat semmilyen módon — így sem intézményfenntartással, sem társulási vagy más egyedi megállapodás útján — nem teljesíti feladatellátási kötelezettségét. Ezáltal ugyanis olyan helyzet állhat elő, hogy az érintettek nem tudják — egyébként kötelező — általános iskolai tanulmányaikat folytatni. Ez a helyzet pedig sérti az Alkotmány 70/F. §-ában biztosított művelődéshez való jogot, annak az ingyenes és kötelező általános iskolához való hozzáférést biztosító részjogosítványát. Ugyancsak sérti a gyermekeknek az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított jogait, továbbá ellehetetleníti az Alkotmány 70/F. §-ában előírt tankötelezettség, illetve a 70/J. §-ában a szülők, gondviselők számára előírt taníttatási kötelezettség teljesítését.

Kértük az Alkotmánybíróságot, hogy határidő megjelölésével hívja fel az Országgyűlést törvényhozó feladatának teljesítésére. *Kérelmünket az alábbi indokokkal továbbra is fenntartjuk.*

Az Alkotmány 70/F. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot, a (2) bekezdés pedig rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság ezt a jogot — egyebek mellett — az ingyenes és kötelező általános iskolával valósítja meg. Az Alkotmány 70/F. §-a alapján az államot az oktatáshoz való jog érvényesülési feltételeinek biztosításában az egyes oktatási formák tekintetében eltérő kötelezettségek terhelik, az egyes oktatási szintek (az Alkotmány szóhasználata szerint: általános iskola, közép- és felsőfokú oktatás) közül „az általános iskolai oktatás kötelező és ingyenes mindenki számára" (1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995. 586.). Az oktatáshoz való jog ezen aspektusa tehát egyrészt alanyi jogosultság, másrészt kötelezettség, amelynek feltételeit az államnak minden egyes általános iskolás korú gyermek számára meg kell teremtenie. Amennyiben az állam nem tesz eleget ezen alkotmányos kötelezettségének, egyrészt az érintettek alanyi jogának sérelmét okozza, másrészt ellehetetleníti az Alkotmányban előírt tankötelezettség teljesítését is.

Az általános iskolához való jog a hatályos törvényi szabályozás alapján a helyi önkormányzatok kötelező feladatellátása útján valósul meg. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köot.) 3. § (3) bekezdése szerint az állam az ingyenes és kötelező általános iskoláról az állami szervek és a helyi önkormányzatok intézményfenntartói tevékenysége, illetve az állami, a helyi önkormányzati feladatellátás keretében gondoskodik. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében a települési önkormányzat köteles gondoskodni az általános iskolai oktatásról és nevelésről.

Az általános iskolához való jog jogosultjai számára az általános iskolához való hozzáférés végső biztosítékát a kötelező felvételt biztosító iskola intézménye jelenti, amelyről a Köot. 66. § (2) bekezdése rendelkezik. Eszerint „az általános iskola — beleértve a kijelölt iskolát is — köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola)".

Ha azonban a feladatellátásra kötelezett települési önkormányzat a kötelező felvételt biztosító iskoláról sem intézményfenntartással, sem társulással, sem más egyedi megál-

lapodás útján nem gondoskodik, előállhat olyan helyzet, amelyben az érintett szülők és tanköteles gyermekek nem férnek hozzá az általános iskolai oktatáshoz, a gyermekek a tankötelezettséget nem tudják teljesíteni. Számukra a hatályos jogszabályok semmilyen hatékony jogérvényesítési lehetőséget nem biztosítanak. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a 3016/2006. számú jelentésében megállapította, hogy az általa vizsgált konkrét ügyekben roma gyermekek alapfokú oktatáshoz fűződő joga került veszélybe a fenti módon, ami álláspontja szerint alkotmányos visszásságot valósított meg. Az ombudsmani jelentésben ismertetett eset is bizonyította, hogy a hatályos jogi szabályozás nem nyújt megfelelő garanciákat az ingyenes és kötelező általános iskolához való jog érvényesüléséhez, a szabályozás hiánya ezen alapjog érvényesülését veszélyezteti.

A megfelelő szabályok hiánya sérti továbbá a gyermekeknek az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított jogát a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A gyermeki jogok nemzetközileg elfogadott katalógusa, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki, 28. cikkében rendelkezik az oktatáshoz való jogról. Ezen cikk 1. a) pontja — az Alkotmányhoz hasonlóan — ugyancsak kimondja, hogy az Egyezményben részes államok az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik.

Az általános iskolához való hozzáférés garanciáinak hiánya nem csupán az Alkotmány 70/F. §-ában előírt tankötelezettség teljesítését teszi lehetetlenné, hanem ellehetetleníti az Alkotmány 70/J. §-ában előírt azon alkotmányos kötelezettség teljesítését is, miszerint a Magyar Köztársaságban a szülők, gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük taníttatásáról gondoskodni.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 103.]. [Legutóbb például lásd a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatot.]

A hiánypótló felhívásban megjelölt kérdésekre válaszolva tehát a szabályozást azért tartjuk alkotmánysértőnek, mert a jogalkotói mulasztás nyomán egy alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, és ez a hiányosság veszélyezteti az alapvető jog érvényesülését.

Az érintett alapvető jog különösen az Alkotmány 70/F. §-ában rögzített művelődéshez való jog, azon belül is az ingyenes és kötelező általános iskolához való jog. Az Alkotmány 70/F. §-ában szabályozott művelődéshez való jog olyan második generációs kulturális jog, amelynek megvalósítása tekintetében az állam — gazdasági teherbíró-képességének függvényében is — nagyfokú szabadságot élvez. Ugyanakkor az Alkotmány a művelődéshez való jognak is szabályozza olyan részjogosítványait, amelyek az állammal szemben kikényszeríthető alanyi jogi jellegű jogosultságokként érvényesülnek. Ilyen jog az ingyenes és kötelező általános iskolához való jog, amely alapján hazánkban minden iskoláskorú állampolgárnak kikényszeríthető jogosultsága van ahhoz, hogy ingyenes általános iskolai oktatásban részesüljön. Az államtól a fentiek alapján alkotmányosan megkövetelhető, hogy teremtse meg azokat a garanciákat, ideértve a megfelelő törvényi szabályokat is, amelyek biztosítják, hogy soha egyetlen arra jogosult személy se essen el az ingyenes általános iskola igénybevételének jogától.

Álláspontunk szerint azonban ezek a megfelelő törvényi garanciák jelenleg hiányoznak. Jelenleg a jogrendszerben [a Köot. 66. § (2) bekezdésében] az úgynevezett kötelező felvételt biztosító iskola intézménye jelenti a fentiekre a végső biztosítékot, amely azonban — a gyakorlati tapasztalatok szerint — sem képes garanciális szerepét maradéktalanul betölteni. Ha ugyanis az egyébként feladatellátásra kötelezett önkormányzat nem gondoskodik ilyen kötelező felvételt biztosító iskoláról (nem tart fenn intézményt, és más fenntartóval sem köt erre megállapodást), az érintettek semmilyen hatékony módon nem tudják ezt elérni, így végső soron nem férnek hozzá az ingyenes általános iskolai oktatáshoz. A szabályozási hiányosság tehát egy alapvető jog érvényesülését veszélyezteti, illetve amint azt a fentebb felhívott ombudsmani vizsgálat bizonyította: konkrét esetekben az alapvető jog sérelméhez is elvezetett már.

Tudomásunk szerint a jogalkotó már több olyan szabályozási lehetőséggel is foglalkozott, amely — amennyiben az egyéb alkotmányos követelményeknek is megfelelően rendezhető — kiküszöbölhetné a garanciák jelenlegi hiányát. Így többek között felmerült az önkormányzati, illetve a közoktatási törvény módosításával a közigazgatási hivatalok törvényességi felügyeleti jogosultságai biztosításának, társulás eseti kötelező kijelölésének, valamint szerződéskötés bíróság általi kikényszerítésének a lehetősége. Mind ez ideig azonban valódi előrelépés a jogalkotás terén nem történt.

Összefoglalva:

• A hiánypótló felhívásban hiányolják, hogy nem derül ki: *melyek a jogszabályi garanciák, amikre gondolunk.* Ezek olyan törvényi előírások, amelyek akkor is biztosítják a jogosultak számára az ingyenes általános iskolához való jogot, ha az egyébként feladatellátásra kötelezett önkormányzat ezt kötelező felvételt biztosító iskola útján sem biztosítja. Álláspontunk szerint ilyen szabályok — amint azt fentebb levezettük — jelenleg nem léteznek.

• Hiányolják továbbá, hogy nem derül ki: *a vélelmezett mulasztás miért és mennyiben sérti az Alkotmány rendelkezéseit.* A mulasztás az Alkotmány 70/F. §-át sérti, *annyiban*, amennyiben ennek a jognak az ingyenes és kötelező általános iskolához való jogot biztosító részjogosítványa tekintetében okoz sérelmet. Ezt a részjogosítványt *azért* sérti, mivel ez olyan alanyi jog, amely érvényesülését az államnak minden esetben (az elsődleges önkormányzati feladatellátás elmaradása esetén is) garantálnia kell, továbbá az államtól jogi úton kikényszeríthetőnek kell lennie. A jelenlegi szabályozás azonban a jogosultság érvényesülését nem garantálja, a gyakorlatban megtörtént esetek bizonyítják, hogy a szabályozási hiányosságok folytán arra jogosult gyermekek nem tudnak ingyenes általános iskolai oktatásban részt venni.

Amennyiben a főtitkári előkészítő eljárás során továbbra is az kerül megállapításra, hogy az alkotmánybírsági eljárás lefolytatására nincs törvényes lehetőség, az Ügyrend 23. § (2) bekezdése alapján kérjük, hogy az indítvány kerüljön az Alkotmánybíróság elnöke számára bemutatásra.

A fentiek alapján továbbra is kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy ésszerű határidő megjelölésével kötelezze az Országgyűlést a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére, jogalkotói feladatának teljesítésére.

Budapest, 2008. július 9.

(Aláírások)

11 Foglalkoztatáspolitikai eszközök az oktatási reformok sikerének előmozdítására

[Köllő János]

A szülők rossz foglalkoztatási esélyei több úton is hatnak gyermekeik iskolai teljesítményére és motiváltságára. A szülők, elsősorban az apa munkanélkülisége a gyermekszegénység legfontosabb forrása (BASS–DARVAS–FERGE, 2007, 11–13. o.). DARVAS–TAUSZ (2002) becslései szerint egyharmaddal magasabb az aktív keresővel nem rendelkező családokban az oktatási szükségletek szempontjából deprivált gyermekek aránya, azoké, akik nem rendelkeznek a szükséges iskolaszerekkel, nem jutnak számítógéphez, nem járnak különórára, nem sportolnak, nem kapnak zsebpénzt, vagy nem vesznek részt a tanításon kívüli iskolai programokban. Kimutatták azt is (DARVAS–TAUSZ, 2003), hogy az „esélyteremtő tevékenységektől" (olvasás, mozi, sport, számítógép) való megfosztottság a gyermekek pesszimizmusának, beletörődésének egyik legfőbb forrása. Valamennyi vizsgált társadalmi csoport közül a munkanélküli-háztartásokban találtak a legnagyobb számban ilyen, reményt vesztett gyermekeket. Hasonlóan súlyos következmény, hogy a szülők munkanélkülisége csökkenti az általános iskola utáni továbbtanulás és növeli a középiskolai lemorzsolódás valószínűségét (KERTESI–KÉZDI, 2007).[1] Végül, de nem utolsósorban a munkából tartósan kiszorult vagy kivonult család és szomszédság munkapiaci sikertelensége — és a kudarc előérzete — gyakran az iskolai követelményekkel szembeforduló attitűdöt alakít ki, nemcsak egy-egy tanuló, hanem egész osztályok és iskolák szintjén.

Az oktatás megújítását foglalkoztatáspolitikai intézkedéseknek kell kiegészíteniük. Indokolt az alacsony iskolai végzettségűek munkapiaci helyzetének javítására összpontosítani.

Fontosnak tartjuk ezért, hogy az oktatás megújítására tett lépéseket foglalkoztatáspolitikai intézkedések egészítsék ki, amelyek célja az érettségivel nem rendelkező népesség, ezen belül különösen a nyolc általánost vagy azt sem végzettek foglalkoztatási szintjének emelése. Az erőfeszítéseket két okból is indokolt az alacsony iskolai végzettségűek munkaerő-piaci helyzetének javítására összpontosítani. Egyrészt, a foglalkoztatás ebben a társadalmi csoportban kirívóan alacsony. Mint a *11.1. táblázat* mutatja, a diplomások iskolába lépő gyermekeinek 1,2 százaléka, az érettségizettekének 4,6 és a szakmunkás végzettségűekének 13,1 százaléka él olyan családban, ahol nincs dolgozó felnőtt, az ennél alacsonyabb végzettségűek esetében azonban ez az arány 48,4

[1] Az utóbbihoz lásd a lemorzsolódással foglalkozó 4. fejezetet.

[11.1. TÁBLÁZAT] A HATÉVES GYERMEKEK SZÜLEINEK FOGLALKOZTATÁSA (2003–2006. ÉVI ÁTLAGOK)

A HÁZTARTÁSBAN ELŐFORDULÓ LEGMAGASABB ISKOLAI VÉGZETTSÉG	AZ APA NEM DOLGOZIK[a,b]	A HÁZTARTÁSBAN SENKI SEM DOLGOZIK[b]
0–8 osztály	50,5	48,4
Szakmunkásképző	18,1	13,1
Középiskola	8,9	4,6
Főiskola, egyetem	4,7	1,2
Összesen	16,1	12,0

[a] A munkaerő-felvételek kutatók számára elérhető adatbázisaiban a megkérdezettek családi állása (gyermek, szülő, együttélő rokon) bonyolultabb családösszetétel esetén nem állapítható meg. A fenti adat azokra a hateves (hetedik életévükben lévő) gyermeket nevelő háztartásokra vonatkozik, amelyekben legfeljebb egy 25 évesnél idősebb férfi élt.
[b] Dolgozik: legalább egy óra jövedelemtermelő munkát végzett a kérdezést megelőző héten.

[FORRÁS] KSH munkaerő-felvételek.

százalék. A másik ok, hogy a munkapiac „alsó” szegmensében különféle korlátok és költségek gátolják a piaci alkalmazkodást — mint a minimálbér-szabályozás vagy az elérhető bérekhez képest különösen magas közlekedési és gyermekelhelyezési költségek —, ami indokolttá teszi az állami beavatkozást.

Az alacsony iskolázottságú népesség munkából való kiszorulása nem statisztikai látszat, nem világjelenség, és nem csak a roma népességet sújtó probléma.

Fontos tudatosítani, hogy az alacsony iskolázottságú népesség munkából való kiszorulása nem statisztikai látszat; nem világjelenség, amivel szemben hiába is próbálnánk fellépni; és nem csak a roma népességet sújtó probléma. *a)* Sokan gondolják, hogy a KSH által közölt foglalkoztatási adatok „csak a bejelentett állással rendelkezők arányát tükrözik”. Valójában a KSH munkaerő-felvételéből származó foglalkoztatási adatok már magukban foglalják a nem regisztrált munkavégzés egy — valószínűleg nem csekély — részét. A mezőgazdasági foglalkoztatás több mint kétszer, az építőipari és szolgáltatásbeli foglalkoztatás kétszer magasabb a munkaerő-felvételben, mint az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság — számára bejelentett — munkaviszonyokat regisztráló nyilvántartásaiban. Összgazdasági szinten, az aggregált foglalkoztatásban 20 százalékos a többlet (ELEK–SCHARLE–SZABÓ–SZABÓ, 2008), a 0–8 osztályt végzetteknél pedig becslés szerint 33 százalékos. (Ez utóbbi egyben azt is jelenti, hogy a bejelentett munkát végzők aránya ebben a társadalmi körben a 25–64 évesek körében alig haladja meg a 25 százalékot.) A rejtett munka egy részét természetesen a munkaerő-felvétel és más adatfelvételek sem figyelik meg. A közvetett megfigyeléseken alapuló kutatások (MOLNÁR–KAPITÁNY, 2006; SZABÓ, 2007) azonban arra utalnak, hogy a munkaerő-felvételhez hasonló adatfelvételekben magukat munkanélkülinek vagy inaktívnak mondók, valamint az alkalmi munkások társadalmi hátrányait nem szünteti meg a feketemunka: nemcsak a jövedelmük, hanem a fogyasztásuk is alacsony, és sokkal elégedetlenebbek az életükkel — azonos bevallott jövedelem mellett —, mint foglalkoztatott társaik.
b) Az alapfokon iskolázott népesség szélsőséges mértékű kiszorulása nem világméretű, nem is magyar, hanem jellegzetesen közép-kelet-európai, poszt-

szocialista jelenség. Foglalkoztatási arányuk az összes visegrádi országban kívül esik a nyugati szóródási tartományon, miközben az iskolázottabb rétegek foglalkoztatási rátája eléri vagy megközelíti a nyugati szintet (a középfokon végzett lengyeleket leszámítva). A kiszorulási folyamat már a rendszerváltás előtt megkezdődött, és napjainkig sem ért véget. Miközben a nyugati OECD-ben a képzetlenek foglalkoztatási helyzete valamelyest javult *a kilencvenes évek második felében*, térségünk több országában is két számjegyű romlás következett be. (Ezalól éppen Magyarország volt kivétel, ahol a nagy visszaesésre néhány évvel korábban került sor.) Az *ezredforduló óta* az olló még tágabbra nyílt: 2001 és 2004 között a 25–64 éves, általános iskolát végzett népességben a foglalkoztatottak aránya az OECD egészében 57-ről 61 százalékra emelkedett, Csehországban azonban 47-ről 43 százalékra, Lengyelországban 41-ről 37 százalékra, Szlovákiában 30-ról 23 százalékra csökkent (OECD, 2006, A8.1 táblázat).

c) Az általános iskolát végzettek munkából való kiszorulása — a diszkriminációval súlyosbítva — különösen súlyosan érinti a roma népességet, de nem tekinthető „romaproblémának". KEMÉNY–JANKY–LENGYEL (2003, 18. és 105. o.), valamint a munkaerő-felvétel adatai alapján a 0–8 osztályt végzett, munkavállalási korú *nem dolgozó* népességben a cigányok aránya a férfiaknál legfeljebb 30-40 százalékosnak, a nőknél 30 százalék alattinak becsülhető.

Az, hogy az alacsony iskolázottságú magyar népességnek a munkavállaláshoz szükséges alapkészségei mélyen az európai átlag alatt vannak (OECD, 2000), nem jelenti, hogy a foglalkoztatáspolitika a helyzet javulásáig tétlenségre van kárhoztatva. Az alapkészségek fontosak, de nem döntenek el mindent: a foglalkoztatási ráták a népesség képzettségének legkülönbözőbb szintjein — a jelenlegi magyar szinten is — széles sávban szóródnak.[2] Korlátok között, de lehetséges javítani az alacsony iskolai végzettségű és rosszul képzett népesség munkapiaci helyzetén, és nemcsak nem kell, nem is szabad arra várni, hogy a foglalkoztatási problémát tíz-húsz éves időtávon maga az oktatási reform oldja meg. Bizonyos hátrányokon, intézményi és gazdaságszerkezeti adottságokon nem lehet változtatni: viszonylag kicsi az önfoglalkoztatáson, családi gazdálkodáson alapuló hagyományos kistermelői szféra, ami a képzetlen munkaerő fő foglalkoztatója a hozzánk hasonló fejlettségű országokban (MALONEY, 2004); a bérek felzárkózása rontja Magyarország versenyképességét az egyszerű és a bérigényes technológiák világában; a jóléti rendszer radikális átalakítása kiszámíthatatlan politikai kockázatokkal járna. Marad tér azonban ezeken a kereteken belül is arra, hogy a kormányok javítsák az érettségivel nem

[2] Az alapfokon iskolázott népesség írás-olvasási jártasságait mérő teszteredmények (OECD, 2000) és e népesség foglalkoztatási szintje (OECD, 2003) között igen szoros kapcsolat mutatható ki: az előbbi egy százalékkal magasabb szintje az utóbbi majdnem egy százalékkal magasabb szintjét valószínűsítette az ezredfordulón abban a 18 országban, ahol mindkét tényezőről rendelkezünk adatokkal. Ugyanakkor a közel azonos teszteredményt felmutató országok között is jelentős, 10-20 százalékpontos foglalkoztatási szintbeli különbségek mutatkoznak más tényezők (a gazdasági szerkezet, a bérek, a jóléti rendszerek, a foglalkoztatáspolitika) függvényében.

rendelkezők foglalkoztatási esélyeit, a munkavállalást számukra vonzóbbá, az inaktivitást kevésbé kifizetődővé tegyék.

Lassabb ütemben csökkenjen a képzetlen munkakörök száma, és ugyanakkor hatékonyabbá váljanak a munkahelyek és a munkanélküliek egymásra találását segítő mechanizmusok!

A kialakult „alacsony egyensúlyi" állapot megtörésének feltétele, hogy az eddiginél lassabb ütemben csökkenjen a képzetlen munkakörök száma, és ugyanakkor hatékonyabbá váljanak a munkahelyek és a munkanélküliek egymásra találását segítő mechanizmusok. Az üres állások kínálatának növekedésére (csökkenésének lefékeződésére) akkor számíthatunk, ha a munkanélküliség erőteljesebb nyomást gyakorol a képzetlen munka alkalmazási költségeire. Ezt az állam az álláskeresés ösztönzésével, a piacról való távolmaradást ösztönző jóléti rendszerek átalakításával, a béralkalmazkodási korlátok (minimálbér, bértáblák, középszintű kollektív bérmegállapodások) eltávolításával vagy puhításával, valamint az alacsony kereseteket sújtó közterhek mérséklésével mozdíthatja elő. A „találati hatékonyság" javulása egyrészt a keresett és a kínált állások jellemzőinek közeledését, másrészt a piaci tranzakciós költségek mérséklődését feltételezi.

■ DIAGNÓZIS

A 2001 óta folytatott minimálbér-politika rontja a képzetlen munkaerő foglalkoztatási esélyét.

1. A 2001 óta folytatott minimálbér-politika (példátlan mértékű emelés 2001–2002-ben, majd meg-megújuló kísérletek a kialakult szint tartására) rontja a képzetlen munkaerő foglalkoztatási esélyét. A nagy minimálbér-emelések után elvégzett hatásvizsgálatok rámutattak, hogy azok következtében a versenyszférában — azon belül főleg a kisvállalatoknál — csökkent a foglalkoztatás, romlott az alacsony bérű foglalkoztatottak esélye a munkahelyük megtartására, akárcsak az alacsony bérű munkanélküliek esélye arra, hogy állást találjanak (KERTESI–KÖLLŐ, 2004). Az emelések ráadásul rontották a költségvetés pozícióját (HALPERN–KOREN–KŐRÖSI–VINCZE, 2004), és a jövedelmi egyenlőtlenséget is csak kismértékben csökkentették (SZABÓ, 2007). A minimálbéren fizetettek ugyanis jellemzően nem első keresők a háztartásban, nem családfenntartók, és nem tartoznak az alsó jövedelmi kategóriákba.[3]

A minimálbér-politikát erősen átszínezi az a meggyőződés, hogy a minimálbéren bejelentettek számottevő része további készpénzes kifizetésekben részesül. Valóban, a minimálbéren fizetettek — akik az összes foglalkoztatott durván egytizedét tették ki az elmúlt három-négy évben — mintegy 10 százaléka vállalkozó, vállalati vezető vagy szabadfoglalkozású (ügyvéd, építész, művész, ügynök és a többi), és egy további, hasonló nagyságú csoportjuk magas bérű foglalkozásokban található. A minimálbéresek nagyobb része azonban alacsony

[3] Mivel még közgazdászok is gyakran hivatkoznak arra, hogy 2001–2002-ben nem csökkent a foglalkoztatás, érdemes hangsúlyozni, hogy a hivatkozott kutatások nem azt vizsgálták, hogy visszaesett-e a foglalkoztatás a minimálbér-emeléseket megelőző időszakhoz képest, hanem hogy csökkent-e *a minimálbér-emelések elmaradása esetén várható* szinthez képest.

bérű munkakörben — segédmunkásként, anyagmozgatóként, őrként, portásként, takarítóként, kereskedelmi és könnyűipari fizikai munkásként — dolgozik, és nagy valószínűséggel valóban a minimálbér szintjén keres. A minimálbér szintjének emelésével csökkenthető az „álminimálbéresek" adóelkerülése, de ez a megoldás rontja a valódi minimálbéresek álláshoz jutási esélyeit.[4]

Hasonló hatással jár a minimális járulékalap bevezetése is. A jelenlegi szabályozás szerint a járulékok legalább a minimálbér kétszerese után fizetendők, de a vállalkozás mentességet kaphat, amennyiben bizonyítani tudja, hogy a vállalkozás jövedelme nem teszi lehetővé ilyen színvonalú bérek kifizetését. A szabályozás ebben a formában durva, és adózási szempontból kevéssé hatékonyan működik. A minimális járulékalap meghatározása az elvárt jövedelem szerinti adóztatást jelent, az elvárható (munka)jövedelem azonban a vállalkozás számos jellemzőjétől — ágazat, tőkefelszereltség, képzettségi szint — függ. Egy egységes minimális járulékalap egyes vállalkozásokat túladóztat, illetve évente ismétlődő hatósági procedúrára kényszerít, mások elé viszont a jövedelem egy részének eltitkolása esetén is könnyen átugorható mércét állít. Az elvárt jövedelem szerinti adóztatás a vállalkozások jellemzőihez igazodó, differenciált járulékminimumok meghatározását kívánja meg, ami első lépésben nem hatósági feladat, a rendszer kialakítását gondosan specifikált termelési függvények ökonometriai elemzésének kell előkészítenie. A járulékalapok differenciálása esetében a munkaerő-piaci rugalmasság szempontját is szem előtt tartó megoldás, ha az adóhatóság a meghatározott bérlimiteket el nem érő vállalkozásoknál nagyobb gyakorisággal folytat egyedi vizsgálatokat, de a munkaügyi szabályozás nem kényszeríti a vállalatokat a szóban forgó limitek kifizetésére (ehhez hasonló eljárást követ a kisvállalkozások jövedelemeltagadásával ugyancsak régóta küszködő Olaszország).

A munkanélküli-segélyezési rendszerben a munkaerőpiacról való távolmaradást támogató programok dominálnak.

2. A széles értelemben vett munkanélküli-segélyezési rendszerben a munkaerőpiacról való távolmaradást támogató programok dominálnak. Az alacsony iskolázottságú, nem foglalkoztatott népesség személyes jövedelmének biztosításában sem a munkanélküli-segély, hanem a gyermektámogatások, a rendszeres szociális segély, valamint — már igen fiatal korban is — a korhatár előtti nyugdíj (főként a rokkantsági járadék) játszanak főszerepet, mint azt a *11.2. táblázat* mutatja a kisiskolások szüleinek korosztályaira (25–44 évesek).

A *korhatár előtti nyugdíjba vonulást* erőteljesen befolyásolják az egyén munkapiaci kilátásai (CSERES-GERGELY, 2007), és várható, hogy a nyugdíj-, illetve járadékkérelmek mennyisége az öregségi nyugdíjra jogosultságot nem szerzők növekvő száma miatt nőni fog (AUGUSZTINOVICS–KÖLLŐ, 2007).

A *gyermekgondozáshoz* nyújtott állami támogatások rendszere — aminek igénybevételében szintén kimutatható a foglalkoztatási esélyek erőteljes szerepe (BÁLINT–KÖLLŐ, 2008) — szélsőséges mértékben torzított a passzív támo-

[4] Ugyanakkor a bérek — csak elméletben elképzelhető — teljes kifehérítése is csak igen szerény, a GDP 1 százalékánál jóval kisebb költségvetési többletbevétellel kecsegtet (KÖLLŐ, 2008).

[11.2. TÁBLÁZAT] A 25–44 ÉVES, 0–8 OSZTÁLYT VÉGZETT FÉRFIAK ÉS NŐK MEGOSZLÁSA FOGLALKOZTATOTTSÁG ÉS A LEGFONTOSABB JÖVEDELEMTRANSZFEREK SZERINT (2003–2005)

	NŐK		FÉRFIAK	
	25–34 éves	35–44 éves	25–34 éves	35–44 éves
Dolgozik[a]	34,4	47,8	63,7	60,0
Munkanélküli-segélyt kap	1,8	2,8	2,9	2,7
Szociális segélyt kap[b]	6,6	6,6	8,7	9,5
Gyesen–gyeden–gyeten van	34,3	11,1	0,6	0,8
Rokkantnyugdíjas, rokkantsági járadékos	5,8	14,1	6,7	13,6
A fenti transzferek egyikét sem kapja	17,1	17,5	17,4	13,5
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

[a] Dolgozik: legalább egy óra jövedelemtermelő munkát végzett a kérdezést megelőző héten. Azok, akik munkavégzés mellett kaptak valamilyen támogatást, a dolgozók között szerepelnek.
[b] Jövedelempótló támogatás, rendszeres szociális segély, nyugdíj előtti munkanélküli-segély.
Minta: a nappali tagozatos tanulók kizárásával. *Mutatók:* a megfelelő negyedéves adatfelvételi hullámok adataival számolt súlyozott átlagoknak az évhármasokra számított súlyozatlan átlagai.

[FORRÁS] Munkaerő-felvételek, 2003–2005.

gatások javára. Az OECD (2007) kimutatása szerint valamennyi tagország közül Magyarország költ legtöbbet a kisgyermekes szülők otthonlétét támogató készpénzes támogatásokra, egy-egy megszülető gyermekre vetítve, a kiadást az egy főre eső GDP százalékában mérve. A magyar kiadási szint az OECD-átlag háromszorosa, az osztrák érték közel duplája, a svéd szint másfélszerese. Ugyanakkor a háromévesnél fiatalabb gyermekek nagyon kis része jár bölcsődébe (a kelet- és dél-európai, török és mexikói gyermekekhez hasonlóan). Ennek megfelelő képet mutatnak a foglalkoztatási adatok. Míg a női foglalkoztatás szintje csak kevéssel marad el az OECD átlagától, az anyáké valamennyi tagország közül Magyarországon a legalacsonyabb. A 0–2 éves gyermeket nevelő anyák foglalkoztatási rátája a legalacsonyabb, a 3–5 éves gyermeket nevelőké pedig a második legalacsonyabb (Szlovákia után). Nálunk a legszélesebb a rés a 0–2 éves kisgyermeket, illetve a nagyobb (6–16 éves legfiatalabb) gyermeket nevelő anyák foglalkoztatási rátái között.[5] Az elmúlt tíz évben az anyák átlagosan 4,7 munkán kívül töltött év után léptek ki a gyermektámogatási rendszerből, részben a bölcsődék hiánya miatt kényszerből (BÁLINT-KÖLLŐ, 2008).

A választási lehetőséget megteremtő gyermekintézmények fenntartása sokba kerül, egy bölcsődei férőhely havi fenntartási költsége eléri a 125 ezer forintot. A nettó költség azonban ennél *lényegesen* alacsonyabb, ha figyelembe vesszük a nem dolgozó anyáknak nyújtott készpénzes támogatást és a munkavégzés hiányában elmaradó adóbevételeket, valamint számolunk a családi napközi — mint olcsóbb forma — lehetőségével.[6] Az elmaradó hasznot is fi-

[5] Lásd az OECD (2007) adatbázis PF7.2, PF11.1., LMF2.1. és LMF2.2. számú ábráit.
[6] 2006-ban 106 ezer forintra becsülhettük azoknak a gyesen lévő anyáknak a várható bruttó havi keresetét, akiknek a legkisebb gyereke a harmadik életévében volt. (Becslés a bértarifa- és a munka-

gyelembe vevő kalkuláció mellett a nemzetközi összehasonlítás is arra utal, hogy a női foglalkoztatás emelhető a családtámogatásra fordított teljes ráfordítás növelése nélkül. SCHARLE (2007*b*) becslése szerint a GDP egy ezrelékének — ami a nálunk gyesre–gyedre–gyetre fordított összeg egyhatodának felel meg — átcsoportosítása a természetbeli anyasági támogatások javára (a készpénzes juttatások rovására) a 25–54 éves nők foglalkoztatásának 1,6 százalékpontos növekedését valószínűsíti, a nemzetközi trendek alapján.[7]

Alaposan dokumentált tény, hogy a *tartós munkanélküliek segélyezésére* kialakult rendszer (rendszeres szociális segély és közmunkák) nem a munkakészség vizsgálatára, nem is a munkapiacra történő visszajutás támogatására, hanem a gyakorlatban a helyi kommunális feladatok elvégzésére és a legszegényebb családok egyedi döntések alapján történő segélyezésére szolgál. A helyben végzett munkák zöme jellegében az alkalmi munkák világába sorolható, nem fejleszti a résztvevők emberi tőkéjét (SZALAI, 2007; KERTESI, 2006). A segélyezettek elhelyezkedési esélye a rendszer bevezetésekor alig nőtt (GALASI–NAGY, 2002), ma is alacsony (FIRLE–SZABÓ, 2007), a tartós munkanélküliek és a munkaügyi kirendeltségek közötti kapcsolat a rendszer bevezetése után meglazult.

Az alapfokon iskolázottak részvétele az átképzésben abszolút és relatív értelemben is alacsony szintű.

3. Az érettségivel nem rendelkezők foglalkoztatási esélyeit nagymértékben rontja, hogy nem rendelkeznek a szolgáltatásokban és a modern gyáriparban keresett, a folyamatos alkalmazkodáshoz szükséges alapkészségekkel. Ennek ellenére, miközben Magyarországon általában is kevesen vesznek részt a felnőttképzésben, az alapfokon iskolázottak átképzésben való részvétele abszolút és relatív értelemben is alacsony szintű. A *11.1. ábrán* néhány európai ország felnőttképzési adatait hasonlítjuk össze HÁMORI (2007) alapján. Látható, hogy alacsony átlagos részvétel esetén a képzetlen munkások részvételi hátránya nagyobb, a volt szocialista országokban azonban még az alacsony átlagos részvételi arányt figyelembe véve is jelentős a lemaradás. (Az adatok értékelésekor figyelembe kell venni, hogy az alapkészségek hiánya súlyosabban esik a latba nálunk, mint Olaszországban vagy Görögországban, ahol sokkal elterjedtebb az önfoglalkoztatás, és nagyobb a mikrovállalati szféra.) Úgy gondoljuk, hogy az átképzésből való kirekesztődés tovább csökkenti

erő-felvétel adatai segítségével adható, figyelembe véve az ilyen anyák iskolázottság szerinti összetételét, valamint a kihagyásból származó 10 százalék körüli kereseti veszteségüket is.) A kereset teljes adó- és járulékterhe 74 ezer forint volt. Ezt és a 26 ezer forintos gyest figyelembe véve, a bölcsődei férőhely nettó fenntartási költsége csak havi 25 ezer forintnak adódik, és várhatóan ennél is alacsonyabb, ha figyelembe vesszük, hogy a gyesről bölcsődére váltók inkább a magas keresetűek közül kerülnek ki. (A számítás a térítési díjtól, adókedvezményektől és munka melletti gyestől mentes alapesetre vonatkozik.) Hasonló számítás alapján *családi napközi* esetén, amelynek a fenntartási költsége csak havi 58 ezer forint, a költségvetésnek 16 ezer forint nettó *bevétele* származna az anya munkába állásából.

[7] Szükség van annak a ténynek a tudatosítására is, hogy mára erős pozitív korreláció alakult ki a női foglalkoztatási szint és a termékenység között az OECD-országokban: a hosszú otthonlét nem *szükséges* feltétele a népesség gyarapodásának.

[11.1. ÁBRA]
A felnőttképzésben való részvétel és az alapfokon végzettek részvételi hátránya tíz európai országban az ezredfordulón

[FORRÁS] Európai munkaerő-felvétel 1999, 2001, 2003.

Megjegyzés Az ábra vízszintes tengelyén a résztvevők arányának logaritmusa látható. Az 1-es érték 2,7 százalékos, a 2-es 7,4 százalékos, a 3-as 20 százalékos részvételi aránynak felel meg. A logaritmusskálát a rendkívül nagy különbségek miatt alkalmazzuk. A függőleges tengelyen szereplő mutató az alapfokon (ISCED 0–2 szinten) képzettek részvételiesély-rátáját mutatja a diplomásokhoz viszonyítva, azonos nem, életkor és munkaerő-piaci státus esetén. A részvételi arány a 27 évesnél idősebb, nem tanuló népességre vonatkozik, és azt jelzi, hányan vettek részt bármilyen képzésben a kérdezést megelőző négy héten. Az ábra az 1999., 2001. és 2003. évi átlagértékek alapján készült. A számításokról részletesen lásd HÁMORI (2007) háttértanulmányát.

a képzetlenek amúgy is rossz elhelyezkedési esélyeit, és ez akkor is igaz, ha a *jelenlegi* felnőttképzési kínálat kevéssé alkalmas az iskolázatlan munkaerő piacképességének fokozására.

A képzési kínálat változásának iránya nehezen jelezhető előre. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv operatív programjai (Támop 3.2–3.4, TIOP 3.1–3.4.) tükrözik azt a felismerést, hogy a technológiai változásokhoz csak megfelelő alapkészségek birtokában lehet alkalmazkodni, amelyek különösen az alacsony iskolázottságúaknál hiányosak. E szempontból kiemelkedő jelentőségűek az írás-olvasási, informatikai és szociális jártasságokat javító „átfogó tanulási programok". Ugyanakkor a rangsorba nem állított prioritások sokfélesége miatt nem látunk garanciát arra, hogy a hiányzó alapkészségek pótlása megfelelő súllyal szerepel majd a programok között (ez elsősorban a Támop 3.2.-re vonatkozik). A Támop a legkülönfélébb vállalati átképzési programok támogatására vállalkozik, a továbbképzés tartalmának meghatározásában döntő szerepet szán a kamaráknak, és a címében megjelölt céltól *(Az alkalmazkodóképesség javítása)* eltérően, a konkrét technológiákhoz kapcsolódó, gyakorlati képzés súlyát tervezi növelni.

Abban, hogy a munkanélküliség terhei aránytalanul nagy mértékben terhelődnek a 0–8 osztályt végzettekre, fontos szerepet játszik a szakképzés alacsony színvonala.

4. Abban, hogy a munkanélküliség terhei aránytalanul nagy mértékben terhelődnek a 0–8 osztályt végzettekre, fontos szerepet játszik a szakképzés alacsony színvonala, az, hogy az elmúlt két évtizedben a szakmunkás végzettségűek más munkalehetőség hiányában tömegesen szorították ki a képzetleneket a legegyszerűbb foglalkozásokból is (a szakmunkásoklevél értékvesztéséről és ennek következményeiről lásd például KERTESI–VARGA, 2005; KÉZDI–VARGA, 2007).

A helyi válsághelyzetek nem küzdhetők le a támogatások erőteljesebb koncentrálása nélkül.

5. Olyan helyi válsághelyzetek állandósultak az ország városokkal el nem látott kistérségeinek egy részében, amelyek nem küzdhetők le jelentős összegű állami segítségnyújtás és ennek feltételeként a támogatások erőteljesebb koncentrálása nélkül. A kirívóan rossz helyzetben lévő kistérségek száma nem nagy: tíznél kevesebb, a rendszerváltás kezdete óta súlyos válságban lévő területről van szó. E területek falvaiban az alacsony iskolázottságú falusi munkanélküliek elhelyezkedését — valamint a jobb iskolákba való eljutást is — erősen korlátozza a városi munkaerőpiacok elérésének magas költsége (KERTESI, 2000; BARTUS, 2003).

A foglalkoztatáspolitikai célú közkiadások nem kellően szelektívek, ami az erőforrások elcsorgásával fenyeget, és azzal, hogy nem jut elég támogatás a rászorulóknak.

6. A foglalkoztatáspolitikai célú közkiadások nem kellően szelektívek, rendkívül tágan határozzák meg a támogatásra érdemes tevékenységek és munkavállalói csoportok körét. Ez az erőforrások elcsorgásával, jelentős holtteher-veszteséggel fenyeget, és azzal, hogy nem jut elég támogatás a rászoruló csoportoknak.

Magyarország jelenleg (az EU-direktívák szellemével ellentétesen) bértámogatási programok sokaságát üzemelteti. Bérszubvencióhoz lehet jutni: esetenként kifejezetten erre a célra létrehozott „munkaerő-piaci programok" bérköltség-támogatása formájában; regionális beruházási támogatás és foglalkoztatási támogatás részeként; munkaerő-piaci program keretében nyújtható munkahelyteremtő támogatásként; képzési és utazási támogatás formájában; közhasznú munkahely és alkalmi munkaviszony létesítésével; a munkahely megőrzése jogcímén, „annak elkerülésére, hogy a munkáltató gazdasági helyzetére tekintettel [akár egy főt érintő — *K. J.*] létszámleépítést hajtson végre"; a Start, a Start-plusz és a Start-extra programok keretében; valamint adókedvezmények útján (tételes egészségügyi hozzájárulás megfizetése alóli mentesség, adókedvezmény álláskeresők alkalmazása esetén, minimálbér szjamentessége).

A jogosultak köre széles, egyes esetekben nem is korlátozott. A különböző programokban rászorulónak minősülnek a pályakezdők; a „munkahelyük elvesztésével fenyegetett személyek"; azok, akiket „átképzés hiányában a munkahelyük elvesztése fenyegetne"; az „elbocsátásban érintett munkavállalók"; a regisztrált álláskeresők; a tartós munkanélküliek; a gyedről és gyesről visszatérők; a 45 évesnél idősebbek vagy azok az 50 évesnél idősebbek, akiknek a közhasznú foglalkoztatására egészségügyi, szociális, művelődési, közoktatási vagy környezetvédelmi tevékenység keretében kerül sor.

A támogatást általában viszonylag rövid időre (egy év), de gyakran hosszú foglalkoztatási kötelezettség kikötésével vagy olyan egyéb megkötésekkel nyújtják, amelyek a visszaélést esetleg mérsékelhetik, de rontják a piaci alkalmazkodást.[8]

A magyar támogatási gyakorlatban igen kevéssé érvényesül az az elv, hogy a keresleti oldali támogatások csak két esetben tekinthetők indokoltnak: ha a támogatással olyan munkahelyteremtő beruházások valósulnak meg, amelyek jelentős hasznot hajtanak valamely harmadik félnek, vagy ha a támogatás valamilyen piaci korlátot vagy kudarcot segít leküzdeni vagy megelőzni. Az előbbi megfontolás alapján indokolt lehet néhány kiemelkedő jelentőségű munkahelyteremtő beruházás szubvencionálása. Az utóbbi érv elsősorban az alacsony iskolázottságú munkaerő támogatásához nyújt alapot. Ezzel magyarázható, hogy miközben az általános munkahely-teremtési és munkahely-megőrzési támogatásokat a közgazdászszakma (és az Európai Unió) piactorzítónak tartja és kifejezetten ellenzi, a képzetlen vagy más okból alacsony termelékenységű munkaerő keresleti oldali támogatására — sokkal kevésbé kiélezett helyzetekben is, mint amilyen Közép-Kelet Európában kialakult — számos javaslat született a közgazdasági „főáramba" *(mainstream)* sorolható közgazdászok tollából is (AKERLOF–ROSE–YELLEN–HESSENIUS, 1991; PHELPS, 1994; SNOWER, 1994; KATZ, 1996; NICKELL–BELL, 1996).

■ JAVASLATOK

A kormány álljon ellen a minimálbér/átlagbér arány növelésére irányuló nyomásnak.

1. Javasoljuk, hogy a kormány álljon ellen a *minimálbér/átlagbér arány* növelésére irányuló nyomásnak, világossá téve, hogy ezt nem a munkáltatói érdekeknek engedve teszi, hanem a szakszervezetek által igen kevéssé képviselt, képzetlen munkavállalói csoportok foglalkoztatásának védelmében, és annak tudatában, hogy a minimálbér mint szociálpolitikai eszköz nem hatékony, hogy Magyarországon a minimálbér/átlagbér arány nem tekinthető alacsonynak, és hogy — szemben a gyakran elhangzó hivatkozással — nem vállaltunk kötelezettséget az arány emelésére.[9]

[8] Az idézetek a Szociális és Munkaügyi Minisztérium honlapjáról származnak: www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=11798.

[9] Magyarország aláírta az 1961. évi, 1996-ban megújított Európai Szociális Chartát, amelynek II. rész 4. cikkely első bekezdése értelmében a kormány elismeri a munkavállalók jogát a maguk és családjaik tisztes megélhetéséhez szükséges bérekhez. A 68 százalékos minimálbér/átlagbér arányra tett 1977. évi *ajánlás* egy, a Charta alkalmazásának felügyeletére létrehozott, kilenctagú független szakértői testülettől *(Committee of Independent Experts)* származik, amit az a későbbiekben 60 százalékra módosított. Magyarország nem (sem) írt alá olyan dokumentumot, ami a minimálbér/átlagbér arány ilyen szintjének elérésére kötelezné. A szakértői tesület ajánlását az Európai Unió egyetlen tagországa sem követi: a minimálbér/átlagbér arányok 30 és 50 százalék közé esnek. 2004-ben Magyarország a 7. helyen állt a kibővített Európai Unióban a minimálbér/átlagbér arány szerint képzett rangsorban.

Felülvizsgálatra szorul a minimális járulékalapra és a kapcsolódó, egyedileg elbírált kedvezményekre vonatkozó szabályozás.

2. Felülvizsgálatra szorul a minimális járulékalapra és a kapcsolódó, egyedileg elbírált kedvezményekre vonatkozó szabályozás. Ha a kormányzat a béreltagadás elleni küzdelemnek ezt az útját választja, akkor olyan differenciált járulékminimumokat állapítson meg, amelyek az elvárható termelékenységgel szorosan korrelálnak, jelentősen növelje meg az egyedi vizsgálat valószínűségét — és fordítsa meg a bizonyítás terhét — a limiteket el nem érő vállalkozásoknál, de ne kényszerítse a vállalatokat a szóban forgó limitek utáni járulék kifizetésére. A kamarák és a szakszervezet bevonása a szakmai szempontokat figyelembe vevő (alkalmazott kutatási) előkészítő munkát követően indokolt.

A foglalkoztatási szubvenciók rendszerének átalakítása

3. Javasoljuk a *foglalkoztatási szubvenciók* rendszerének átalakítását, az erőforrások koncentrálását azokra az esetekre, ahol a munkahelyteremtéstől jelentős externális hatás remélhető, illetve azokra a piaci szegmensekre, ahol a piaci alkalmazkodás korlátokba ütközik. Támogatásokkal enyhíthető a minimálbérszabályozásból eredő kereslethiány, és megsegíthetők azok a munkavállalók, akik rajtuk kívül álló okból vagy méltányolható választásaik következtében a szokásosnál alacsonyabb bérre számíthatnak (csökkent munkaképességűek, a gyermeknevelés évei után a piacra visszatérők). Minderre fedezet teremthető az ezen a beruházói és munkavállalói körön kívüli nyílt és burkolt bérszubvenciók felszámolásával, ami hatékonysági és egyenlőségi megfontolásokból egyaránt kívánatos.

Program a rossz elhelyezkedési esélyek által motivált rokkantnyugdíjazás visszaszorítására

4. A rossz elhelyezkedési esélyek által motivált *rokkantnyugdíjazás* visszaszorítására javasoljuk a brit „A munkához vezető utak” *(Pathways to Work)* elveit követő program elindítását, amelyben egyidejűleg van jelen a rehabilitációs szolgáltatás, az álláskeresés segítése, a munkavállalás szerény mértékű anyagi támogatása, valamint a munkavállalási készség tesztelése a „rokkantosítási” eljárásba beépített eszközökkel. [A programról magyar nyelven lásd SCHARLE (2007*a*) tanulmányát]. A program elindítása 50–100 fő munkaügyi kirendeltségi „személyes tanácsadó” kiképzését, továbbá a speciális feladatokat ellátó kirendeltségek kijelölését és felkészítését kívánja meg. A képzők külföldi képzésének időigényét is beszámítva a program három-négy év múlva indítható el. Az operatív programokban a rehabilitációra, valamint az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztésére elkülönített összegek pótlólagos források bevonása nélkül lehetővé teszik egy ilyen típusú szolgáltatás kialakítását.

A gyermektámogatási rendszer átalakítása

5. Javasoljuk a gyermektámogatási rendszer átalakítását és a gyermekintézmények hálózatának bővítését az anyák munkavállalásának megkönnyítésére. Célszerűnek tartanánk, ha az otthonlétet segítő készpénzes támogatások a gyermek kétéves koráig fennmaradnának, összegük akár emelkedne is, ezt követően azonban a szülők álláskeresését és munkavállalását segítő támogatások dominálnának. Utóbbiak közé tartozhatnak a részmunkaidős foglalkoztatást és a munkába járást segítő szubvenciók a gyermek hároméves koráig,

a munkáltatót az igazolt hiányzásokért kompenzáló utalvány (meghatározott plafonig), valamint a gyermekintézmények igénybevételét könnyítő egyéni támogatások. Az aktívabb támogatás — a piacképességet fokozó és az elhelyezkedést segítő szolgáltatások — felé történő elmozdulás a rossz munkaerő-piaci helyzetben lévő családok esetében is indokolt.[10]

Kutatás a helyi jóléti rendszer átalakításának előkészítésére

6. A reintegráció szempontjából diszfunkcionális *helyi jóléti rendszer* átalakításra szorul. Ehhez azonban elengedhetetlen előzetes kutatás elvégzése, mert jelenleg teljességgel hiányoznak az ésszerű politikát megalapozó adatok. Mivel a rendszeres szociális segély jövedelemfüggő, lehetőség van olyan, azonos képzettségű és munkapiaci előéletű, hasonló anyagi helyzetű egyének összehasonlítására, akik közül egyesek kapnak, mások nem kapnak segélyt, ami lehetővé teszi a jóléti és foglalkoztatási hatások megbízható felmérését. Egy ilyen módszerrel végzett longitudinális adatfelvételt és elemzést elengedhetetlenül szükségesnek tartunk a rendszer bármiféle átalakítása előtt, mert a rendszeres szociális segély és a közmunka — elsősorban a munkahelyektől elzárt településeken — a szegények fontos jövedelemforrása. A felvétel költségigénye 30-50 millió forint.

Célul tűzhető ki, hogy az alapfokon végzettek jelenlegi, 0,1 alatti részvételi esélyrátája 2013-ig legalább a duplájára emelkedjen, a hiányzó alapkészségeket fejlesztő programok részaránya folyamatosan növekedjen.

7. Javasoljuk, hogy a Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága rendszeresen végezzen az érettségivel nem rendelkezők átképzési részvételi hátrányának alakulására vonatkozó számításokat a szolgáltatóktól független adatok (KSH munkaerő-felvétele) segítségével, továbbá elemezze a képzések összetételét a foglalkoztatási szolgálat adatai alapján. Célul tűzhető ki, hogy az alapfokon végzettek jelenlegi, 0,1 alatti részvételi esélyrátája 2013-ig legalább a duplájára emelkedjen (megközelítve a nyugat-európai összehasonlításban egyébként igen alacsony olasz és belga szintet), és hogy folyamatosan növekedjen a hiányzó alapkészségeket fejlesztő programok részaránya. A megfelelő képzési programok kialakítása nehezen képzelhető el a külföldi tapasztalatok átvétele, a képzők képzése nélkül. Indokoltnak tartjuk ezért olyan tananyagfejlesztő programok befogadását, amelyek a sikeresnek bizonyult külföldi gyakorlat honosítását tűzik ki célul. A megfelelő programok kiválasztódásához továbbá elengedhetetlenül szükséges az átképzési projektek rendszeres, szakszerű hatásvizsgálata is.

A mainál szigorúbb kritériumok alapján, sokkal szűkebben kellene meghatározni a célzott támogatásra szoruló földrajzi egységek körét.

8. A legsúlyosabb *helyi válsághelyzetek* feloldása a jelenleginél lényegesen magasabb támogatási ráfordításokat kíván meg. Ahhoz, hogy az átfogó válságkezelési programok finanszírozhatók legyenek, a mainál szigorúbb kritériumok alapján, sokkal szűkebben kellene meghatározni a célzott támogatásra szoruló

[10] A munkaügyi kirendeltségek jelenleg a gyermektámogatásokat igénybe vevők 2-3 százalékát tartják nyilván munkanélküliként, noha több mint 10 százalékuk munkanélküliként, majdnem 40 százalékuk pedig inaktívként lép ki a rendszerből, és feltehető, hogy ismeretlen, de nem jelentéktelen százalékuk huzamosan az is marad.

földrajzi egységek körét, világossá téve, hogy *kivételesen* rossz helyzetben lévő kisebb térségek *kivételes* támogatásáról van szó.
a) A helyi kezdeményezésekre támaszkodó, kis költségvetésű „tanulóprogramok" mellett[11] nagyobb léptékű infrastrukturális beruházásra és képzési ráfordításra van szükség (Támop, TIOP, Közop, ROP — a társadalmi megújulási, a társadalmi infrastruktúra, a közlekedési és a regionális operatív programok előirányzatain belül).
b) A közlekedési szűk keresztmetszetek feloldására irányuló akciók esetében az elbírálásban élvezzenek előnyt azok a fejlesztések, melyek megkönnyítik a saját körzetközponton túli kistérségi központok elérését az érintett kistérségek nem központi szerepkörű településeiről.
c) A támogatási célterületen indokolt az *önhibájukon kívül hátrányos helyzetű* településeknek biztosított kedvezmények fenntartása a program végéig, az önkormányzat anyagi helyzetének alakulásától függetlenül.

A foglalkoztatáspolitikai célok eléréséhez elengedhetetlen a szakképzés színvonalának javítása.

9. A foglalkoztatáspolitikai célok eléréséhez elengedhetetlen a szakképzés színvonalának javítása, ellenkező esetben tovább folytatódik az a kiszorítási folyamat, ami munkaalkalmak sokaságát veszi el az általános iskolát végzettek elől. A kérdést a 4. fejezetben tárgyaltuk.

▪ KÖLTSÉGEK, HASZNOK, KAPCSOLÓDÁS MÁS PROGRAMOKHOZ

Az itt javasolt intézkedések közül a gyermekintézmények hálózatának bővítése és fenntartása jár jelentős költséggel. Kisebb egyszeri ráfordítást igényel „A munkához vezető utak" program feltételeinek kialakítása, valamint az alapkészségeket fejlesztő átképzési programok kidolgozása. A többi esetben (és részben a gyermektámogatások esetében is) alapvetően az erőforrások átcsoportosításáról van szó. Ez is generálhat konfliktusokat, mert szerzett jogként felfogott támogatásokat von meg kevéssé rászorult csoportoktól, illetve korlátozza a munkahelymegőrzés és -teremtés címén osztott állami támogatásokat. Ugyanakkor széles körű támogatást kaphat a munka és a gyermekvállalás összeegyeztetésére irányuló törekvés, a nem egészségügyi okokkal összefüggő rokkantnyugdíjazás visszaszorítása (egyidejű segítségnyújtással) és általánosságban az a törekvés, hogy a társadalomból nagyrészt kiszorult/kivonult csoportok vissza tudjanak és akarjanak térni a „munka világába".

A fejezetben leírtak szorosan kapcsolódnak e könyv más fejezeteiben tett javaslatokhoz. Az általános iskola és a szakképzés színvonalának emelésével

[11] A nagyságrendek érzékeltetésére: az SZMM–UNDP Cserehát Program költségvetése 0,5 milliárd forint. A már meghirdetett „Helyi partnerségen alapuló kisprojektek pénzügyi támogatása" program támogatási költségvetése 156 millió forint, ami szűken elegendő egy budai villa megépítéséhez.

megelőzhető a munkavállalást nehezítő készségbeli hátrányok újratermelődése (2. és 4. fejezet.) A szülői munkanélküliségből a gyermekekre háruló hátrányokat hivatottak tompítani a kisgyermekkori fejlődés segítésére kidolgozott programok (1. fejezet), valamint a szegregációt féken tartó intézkedések (5. fejezet).

Hivatkozások

AKERLOF, G. A.–ROSE, A. K.–YELLEN, J. L.–HESSENIUS, H. (1991): *East Germany in from the cold: The aftermath of currency union*. *Brookings Papers on Economic Activity,* 1. 1–85. o.

AUGUSZTINOVICS MÁRIA–KÖLLŐ JÁNOS (2007): Munkapiaci pálya és nyugdíj 1970–2020. *Közgazdasági Szemle,* 54. évf. 6. sz. 529–559. o.

BÁLINT MÓNIKA–KÖLLŐ JÁNOS (2008): A gyermeknevelési támogatások munkaerő-piaci hatásai. *Esély,* 2. sz.

BARTUS TAMÁS (2003): Ingázás. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*. MTA KTI–OFA, Budapest, 88–101. o.

BASS LÁSZLÓ–DARVAS ÁGNES–FERGE ZSUZSA (2007): A gyermekszegénység elleni program kimunkálása. A szegénységben élők helyzetének változása, különös tekintettel a gyermekes családokra. Megjelent: *Stratégiai Kutatások, 2006–2007*. MTA–Miniszterelnöki Hivatal, Budapest.

CSERES-GERGELY ZSOMBOR (2007): Ösztönzési hatások a magyarországi nyugdíjrendszerben. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY–CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*. MTA KTI-OFA, Budapest, 103–115. o.

DARVAS ÁGNES–TAUSZ KATALIN (2002): A gyermekek szegénysége. *Szociológiai Szemle,* 4. sz. 95–120. o.

DARVAS ÁGNES–TAUSZ KATALIN (2003): *Gyermekszegénység és társadalmi kirekesztődés*. Első változat, www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=258.

ELEK PÉTER–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ BÁLINT–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2008): *A bérekhez kapcsolódó adóelkerülés mértéke Magyarországon*. Készült a Világbank és a Miniszterelnöki Hivatal *The incentives to work informally* című programja keretében, február, kézirat.

FIRLE RÉKA–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2007): *A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása*. *Közpénzügyi Füzetek,* ELTE TÁTK, április 17.

GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2002): Assistance recipients and re-employment following the exhaustion of insurance benefit. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY–KOLTAY JENŐ (szerk.): *The Hungarian labour market. Review and Analysis.* Institute of Economics, Hungarian Employment Foundation, Budapest, 242–253. o.

HALPERN LÁSZLÓ–KOREN MIKLÓS–KŐRÖSI GÁBOR–VINCZE JÁNOS (2004): A minimálbér költségvetési hatása. *Közgazdasági Szemle,* 51. évf. 4. sz. 325–345. o.

KATZ, L. F. (1996): *Age subsidies for the disadvantaged. NBER Working Paper,* 5679.

KEMÉNY ISTVÁN–JANKY BÉLA–LENGYEL GABRIELLA (2004): *A magyarországi cigányság, 1971–2003*. Gondolat Kiadó–MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest.

KERTESI GÁBOR (2000): Ingázás a falusi Magyarországon. Egy megoldatlan probléma. *Közgazdasági Szemle,* 10. sz. 775–798. o.

KERTESI GÁBOR (2006): *A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az iskolában*. Osiris, Budapest.

KERTESI GÁBOR–KÉZDI GÁBOR (2007): Children of the Post-Communist Transition: Age at the Time of the Parents' Job Loss and Dropping Out of Secondary School. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy,* Vol. 7. No. 2 (Contributions), Article 8. 1–25. o.

KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2004): A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei. *Közgazdasági Szemle,* 4. sz. 293–324. o.

KERTESI GÁBOR–VARGA JÚLIA (2005): Foglalkoztatás és iskolázottság Magyarországon. *Közgazdasági Szemle,* 52. évf. 7–8. sz. 633–662. o.

KÉZDI GÁBOR–VARGA JÚLIA (2007): Téveszmék és álterápiák. *Figyelő,* 2. sz., január 11.

KÖLLŐ JÁNOS (2008): *Two Notes on Unreported Employment and Wages*. Készült a Világbank és a Miniszterelnöki Hivatal *The incentives to work informally* című programja keretében, február, kézirat.

MALONEY, W. F. (2004): *Informality revisited*. World Development. Elsevier, Vol. 32. No. 7. 1159–1178. o.

MOLNÁR GYÖRGY–KAPITÁNY ZSUZSA (2006): Mobilitás, bizonytalanság és szubjektív jóllét Magyarországon. *Közgazdasági Szemle,* 10. sz. 845–872. o.

NICKELL, S.–BELL, B. (1996): *Would cutting payroll taxes on the unskilled have a significant impact on unemployment? CEPR Discussion Paper,* No. 276.

OECD (2000): *Literacy in the information age*. OECD–Statistics Canada, Párizs.

OECD (2003): *Employment Outlook*. OECD, Párizs.

OECD (2006): *Education at a Glance*. OECD, Párizs.

PHELPS, E. S. (1994): Low-wage employment subsidies versus the welfare state. *American Economic Review,* Papers and Proceedings, Vol. 84. No. 2. 54–58. o.

SCHARLE ÁGOTA (2007*a*): A tényeken alapuló szakpolitika működése egy foglalkoztatást ösztönző program példáján. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY–CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör.* MTA KTI–OFA, Budapest.

SCHARLE ÁGOTA (2007*b*): The effect of welfare provisions on female labour supply in Central and Eastern Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis,* No. 9. 157–174. o.

SNOWER, D. (1994): Converting unemployment benefits into employment subsidies. *American Economic Review,* Papers and Proceedings, Vol. 84. No. 2. 65–72. o.

SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2007): A 2000–2001. évi minimálbér-emelés hatása a jövedelemeloszlásra. *Közgazdasági Szemle,* 5. sz. 397–414. o.

SZALAI JÚLIA (2007): *Nincs két ország?* Osiris, Budapest.

12 A demográfiai folyamatok hatása a közoktatás költségvetésére

[Lannert Judit]

Az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal több olyan javaslatot is megfogalmazott, amelynek finanszírozásához forrásokra van szükség. A magyar közoktatásban lehetőség van bizonyos mértékű megtakarításokra, amelyekből ez az igény kielégíthető. A közoktatás komoly hatékonysági, eredményességi és méltányossági problémákkal küzd. Több pedagógust foglalkoztat egy tanulóra vetítve, mint az európai országok többsége (az egy pedagógusra jutó tanulók száma az alap- és középfokú oktatásban is alacsonyabb Magyarországon, mint az európai országok átlagában), miközben a PISA-vizsgálatok (2000, 2003, 2006) eredményei alapján a magyar tanulók szövegértési és matematikai készségei alatta maradnak az olyan országokénak is, ahol több tanuló jut egy tanárra.

A hatékonysági problémákat tehát elsősorban az mutatja, hogy az oktatás eredményessége változatlanul mérsékelt, miközben csökken a tanuló/pedagógus arány. Ez azt jelenti, hogy egyre több ráfordítás mellett sem emelkedik az oktatás színvonala, vagyis a rendszer pazarlóan működik. A közoktatási rendszerben, úgy tűnik, vannak költségmegtakarítási lehetőségek, és a következő évek demográfiai folyamatai felszabadíthatnak további forrásokat. Az oktatás legfontosabb hatékonysági problémái között az oktatásirányítási rendszer szétaprózottságát, az oktatásfinanszírozásban érvényesülő „puha költségvetési korlátokat", a közoktatás mesterségesen magasan tartott létszámigényét, az emberi erőforrással való gazdálkodás rugalmatlanságát, a teljesítménystandardok hiányát és az egész életen át tartó tanulás feltételeit biztosító tanulástámogató rendszerek hiányát említik a szakértők.

A közoktatás hatékonyságát javítani hivatott reformjavaslatok tehát ezekre a területekre irányulhatnak (MEDGYESI, 2006). Az esetlegesen felszabaduló források a jelenlegi finanszírozási mechanizmusok (normatív finanszírozás) változatlansága mellett szükségszerűen a források kivonását jelentik, ezért a megtakarítások közoktatási célú felhasználása külön döntést igényel.

A továbbiakban bemutatjuk, hogy milyen tartalékok vannak a közoktatási rendszerben, és megbecsüljük annak nagyságát. A megtakarítási lehetőségeknek több forrása is akad. Egyrészt megtakarításra ad lehetőséget a gyermeklétszám csökkenése, másrészt a hatékonyságot lehet növelni a fajlagos (egy tanulóra jutó) ráfordításoknak a fejlett országokban tapasztalható szinthez való közelítésével. Végül a finanszírozási mechanizmus változtatása — mint amilyen az új teljesítménymutató bevezetése — is gátat vethet a pazarló gazdálkodás-

nak. Ugyanakkor olyan új szabályozási elemek is megjelentek a rendszerben, amelyek növelik a költségeket, így például a nyelvi előkészítő év bevezetése. A megtakarítási lehetőségek mellett ezek hatását is számba vesszük.[1]

■ DIAGNÓZIS

Az elmúlt években Magyarországon folytatódtak a többnyire kedvezőtlen népesedési folyamatok. 2015-ig 2005-höz képest mintegy 10 százalékpontos csökkenés várható az iskoláskorú populációban.

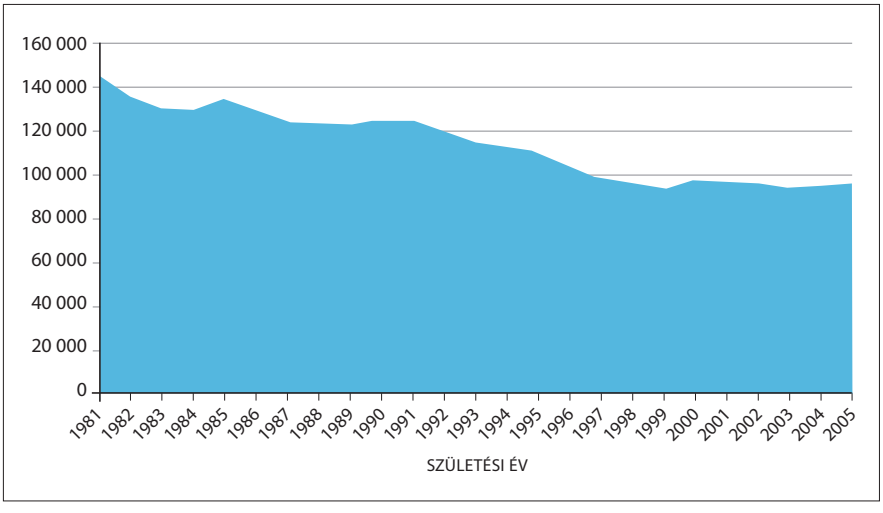
1. *Népesedési folyamatok.* Az elmúlt években Magyarországon folytatódtak a már korábban megkezdődött, többnyire kedvezőtlen népesedési folyamatok. 2015-ig 2005-höz képest mintegy 10 százalékpontos csökkenés várható az iskoláskorú populációban. A halandóság és a halálozások számának csökkenése nem ellensúlyozta a termékenység és ennek következtében a születések számának visszaesését. Az 1990-es éveket az élveszületések alacsony és évről évre csökkenő száma jellemezte. Amíg 1990–1992-ben évente átlagosan 125 ezer gyermek született, addig 1993–1995-ben csak 115 ezer, az évtized második felében pedig 100 ezernél is kevesebb. A mélypont 1999-ben volt, amikor az élveszületések száma nem érte el a 95 ezret (KSH, 2002*a*). A népmozgalmi események 2000-től kedvezőbb irányba változtak. A születések száma 1975 óta először meghaladta az előző évit, látványos trendfordulásról azonban nem beszélhetünk, a születések száma inkább stagnálni látszik. Megfigyelhető, hogy a korábbi évek jelentős születésszám-csökkenése részben annak köszönhető, hogy a viszonylag nagyobb létszámú korosztályok a vártnál később szülnek. Az előrejelzések a kilencvenes évek közepére már a születésszám növekedését jósolták, elsősorban a hetvenes évek nagy létszámú korosztályainak szülőképes korba kerülése következtében. Ez azonban későbbi időpontokra tolódik, mivel a születések egy részét az anyák magasabb életkorban pótolják (VUKOVICH, 2002).

A magyarországi népesedési folyamatok nemzetközi összehasonlításban tipikusnak tekinthetők. A teljes népesség lélekszámának csökkenése és a társadalom öregedése más európai országokban is megfigyelhető. Fontos azonban kiemelni, hogy míg a termékenységi arányszámok csökkenése Magyarországhoz hasonlóan mind az Európai Unió jelenlegi tagországaiban, mind a csatlakozó országokban általában jellemző, addig a halandósági adatok ezekben az országokban lényegesen kedvezőbbek, mint hazánkban (VUKOVICH, 2002). A termékenység csökkenése az iskoláskorú gyermekek létszámának alakulását is meghatározza. Az 1974 és 1980 között született nagy létszámú korosztályok már lassan kilépnek a felsőoktatási életkorból is, a következő korosztályok létszáma pedig egyenletesen csökkenő *(12.1. ábra)*. 2005-ben a 11–16 éves korosztályok népessége 120 ezer körül ingadozott, de a legfiatalabb iskolások

[1] A tanulmány nagyban támaszkodik Hermann Zoltán két háttértanulmányára, amelyekben a gyermeklétszám csökkenéséből és a szabályozási változásokból fakadó költségvetési hatásokat különböző modellek segítségével mérte fel (HERMANN 2007*a*, *b*).

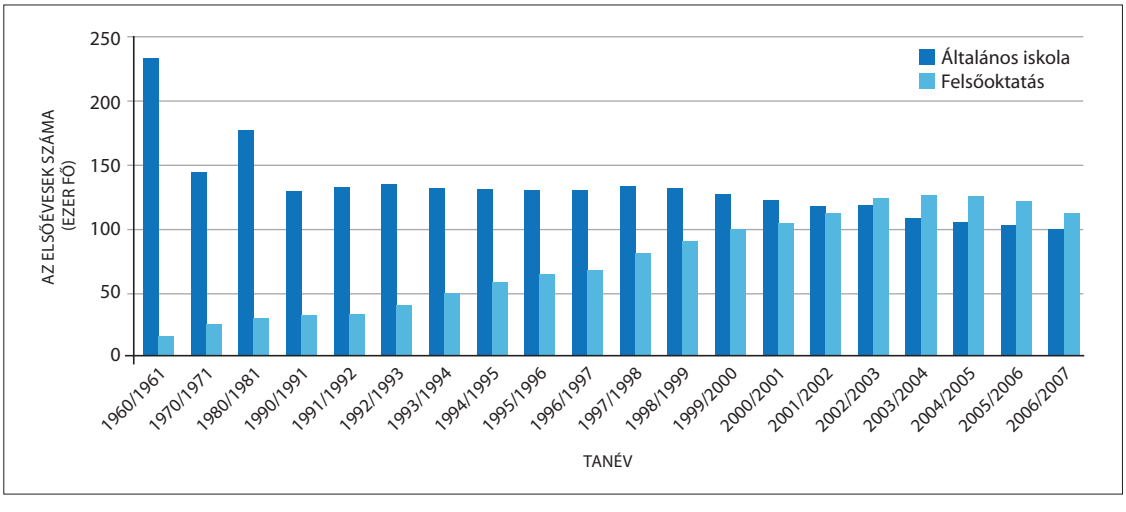
[12.1. ÁBRA]
A 25 éven aluli korosztályok létszáma 2006. január elsején

[FORRÁS] KSH.



[12.2. ÁBRA]
Elsőévesek az általános iskolában és a felsőoktatási intézményekben, 1960–2006

[FORRÁS] OKM (2007).



korosztályainak létszáma már ennél is alacsonyabb volt. A most iskoláskor alatti korosztályok létszáma a jelenleg iskolás korosztályok létszámát sem éri el a következő fél évtizedben. Az általános iskolába belépő korosztályok létszáma százezernél is kevesebb lesz, így az iskoláskorú népesség további csökkenésére kell számítani.

Még szemléletesebben mutatja a csökkenés mértékét és annak az egész oktatási rendszerre gyakorolt hatását az általános iskolás első osztályosok és a felsőoktatási tanulmányaikat elkezdő hallgatók számának összevetése. Ez utóbbi 2002-től már meghaladja az előbbi kohorsz létszámát *(12.2. ábra)*.

2016-ban a 18 évesek vagy fiatalabbak 15 százalékkal lesznek kevesebben, mint 2000-ben.

A Népességtudományi Intézet előrejelzése alapján 2016-ban a 18 évesek vagy fiatalabbak 15 százalékkal lesznek kevesebben, mint 2000-ben. Az óvodás és általános iskolás korosztály 2007-ig tartó csökkenése megállni látszik,

és a továbbiakban stabilizálódás, illetve enyhe növekedés várható. Ugyanakkor a középiskolás korosztály csökkenése egészen 2016-ig folytatódik, és a 2001. évi létszámhoz viszonyítva 25 százalékpontos csökkenés várható *(12.3. ábra)*.

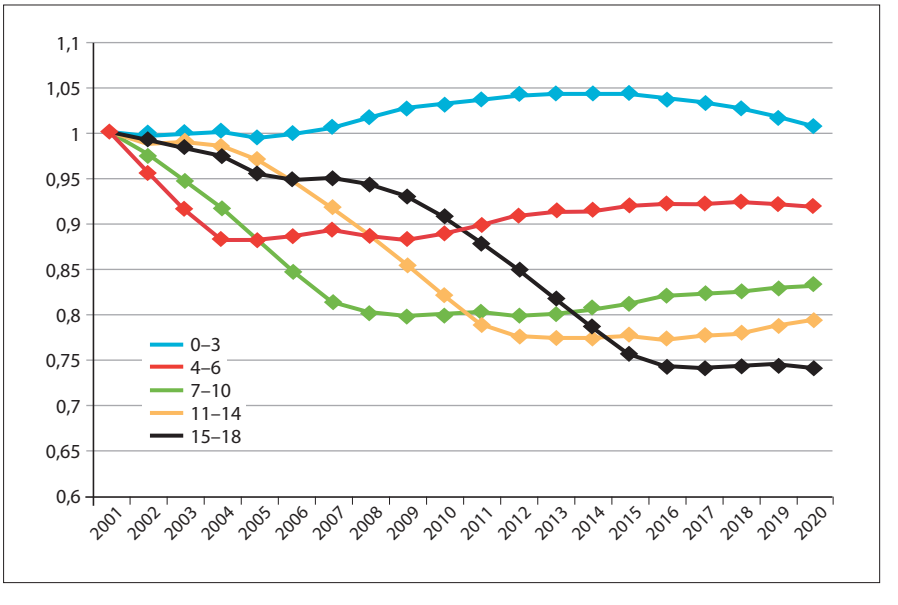
A demográfiai folyamatokat illetően nagyon hasonló tendenciák zajlanak a szomszédos országokban. Az OECD mind a Cseh Köztársaságban, mind Szlovákiában és Lengyelországban a 15–19 évesek 30 százalékos csökkenését prognosztizálja az elkövetkező tíz évben. Ezek a folyamatok mindenképpen erőteljes hatással vannak az iskoláskorú népesség számának alakulására, az oktatás szervezésére, finanszírozására. Nagyon valószínű, hogy azokban az országokban, ahol az elkövetkező tíz évben a fiatal korosztályok számának nagymértékű csökkenése várható, ott az oktatási kiadások is csökkenni fognak. A csökkenő gyermeklétszám ugyanakkor lehetőséget is kínál arra, hogy a részvételi arányok emelkedjenek az oktatás bővítésével, illetve hogy az egy tanulóra jutó ráfordítások növekedjenek. Az OECD változatlan részvételi arányokat és fajlagos mutatókat feltételezve ezen országok számára mintegy 15-20 százalék költségmegtakarítást prognosztizál *(12.4. ábra)*.

Ahol a fiatal korosztályok nagymértékű csökkenése várható, ott az OECD mintegy 15-20 százalék költségmegtakarítást prognosztizál.

A közoktatásban jelentős ráfordításcsökkenést tenne lehetővé az is, ha tanuló/pedagógus arányt tekintve közelítenénk az európai uniós átlaghoz.

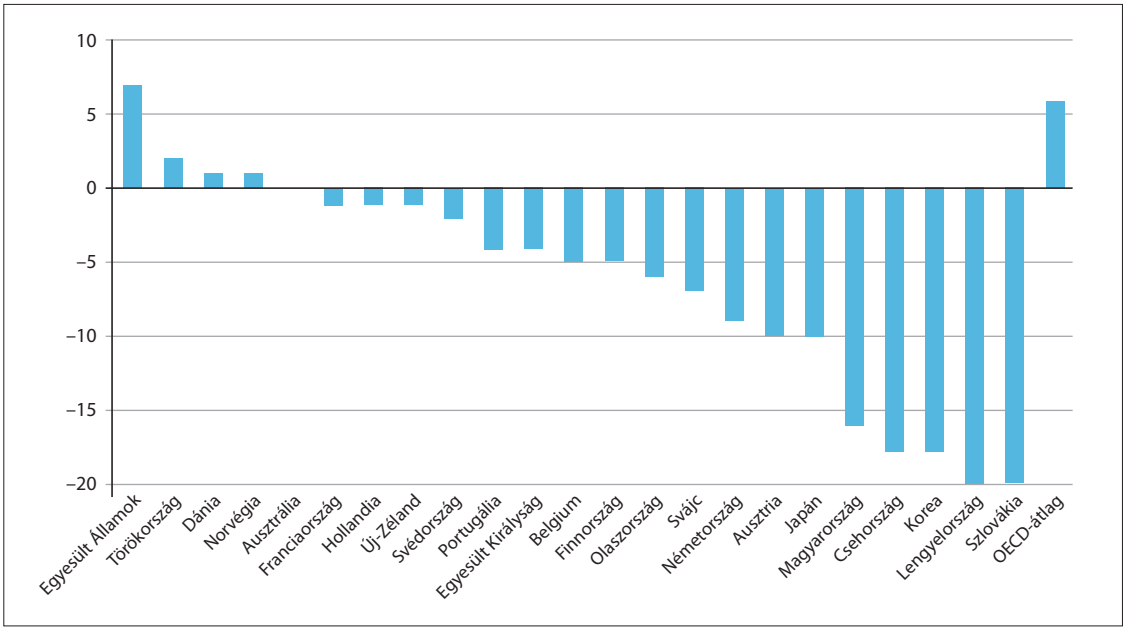
2. *A tanuló/pedagógus arány változásából adódó költségmegtakarítási lehetőségek.* További pótlólagos források szabadíthatók fel a fajlagos (egy tanulóra jutó) ráfordítások európai átlaghoz való közelítésével. 2004-ben alapfokon az Európai Unió 19 országának átlagában 15 tanuló jutott egy pedagógusra, ezzel szemben Magyarországon csak 10. A középfokon kisebb a különbség, az Európai Unió átlagában 12 tanuló jut egy pedagógusra, nálunk 11 *(12.5. ábra)*.

Tehát ha közelítenénk az európai uniós átlaghoz, kevesebb pedagógusra lenne szükség. 2004-ben 130 749 pedagógus tanított az alap- és középfokú



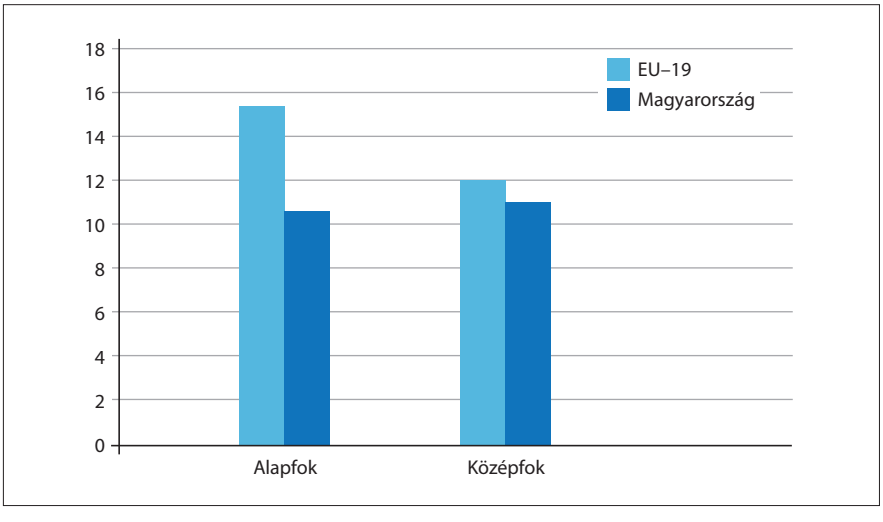
[12.3. ÁBRA]
A 0–18 éves korosztály létszámának várható alakulása korcsoportonként (2001 = 100)

[FORRÁS] Hablicsek László, KSH Népességtudományi Intézet.



[12.4. ÁBRA]
A demográfiai változás várható hatása az oktatási intézmények összkiadásaira a jelenlegi részvételi arányt és fajlagos ráfordításokat feltételezve, 2005–2015 (2005 = 100)

[FORRÁS] OECD (2006).



[12.5. ÁBRA]
Az egy pedagógusra jutó tanulók száma alap- és középfokon Magyarországon és az EU 19 országában, 2004

[FORRÁS] OECD (2006).

oktatásban (HALÁSZ–LANNERT, 2006). Az említett népesség-előrejelzés adatait felhasználva,[2] azonos programkínálatot feltételezve 2011-ben 14 százalékkal, 2015-ben 33 százalékkal kevesebb pedagógusra lenne szükség, ha az egy pedagógusra jutó tanulók száma változatlan maradna. Ha a tanuló/pedagógus arányt tekintve, elérnénk a 2004. évi európai uniós átlagot, úgy ennél még nagyobb

[2] A 2011-re és 2015-re becsült 7–14 és 15–18 éves korosztály létszámának 97 százalékát szoroztuk az alapfokra és a középfokra vonatkozó fajlagos ráfordításokkal.

[12.1. TÁBLÁZAT] A PEDAGÓGUSRÁFORDÍTÁS BECSLÉSE VÁLTOZATLAN ÉS VÁLTOZÓ TANULÓ/PEDAGÓGUS ARÁNY ESETÉN, 2011 ÉS 2015

MEGNEVEZÉS	2004	2011	2015	2011/2004	2015/2004
	fő			százalék	
Változatlan fajlagossal (Magyarország, 2004)	130 749	113 071	85 564	86	67
Változó fajlagossal (EU–19, 2004)	130 749	86 978	61 792	65	47

[FORRÁS] OKM és KSH Népességtudományi Intézet adatai alapján saját számítások.

lenne a megtakarítás, 2011-ben 35 százalékkal, 2015-ben pedig 53 százalékkal kevesebb pedagógusra lenne szükség *(12.1. táblázat)*.

Az elmúlt évek azt bizonyították, hogy a csökkenő gyermeklétszámot nem követte a pedagógusok számának csökkenése.

Természetesen az egy pedagógusra jutó tanulók számának csökkenése nem ilyen egyszerű folyamat. Egyrészt a változó programkínálat és a szabályozási változások az EU-átlagnál magasabb egy tanulóra jutó ráfordításokat tehetnek szükségessé, másrészt a magyar közoktatás pazarló működése miatt sem magától értetődő a költségmegtakarítás. Az elmúlt évek azt bizonyították, hogy a csökkenő gyermeklétszámot nem követte a pedagógusok számának csökkenése.

Az elemzések azt mutatják, hogy a tanuló/pedagógus arány csökkenésének legfontosabb okait jórészt a demográfiai változáshoz történő gyenge helyi alkalmazkodástól független folyamatokban kell keresnünk, részben a központi

BUDAPESTEN UGYANOLYAN ALACSONY A TANULÓ/PEDAGÓGUS ARÁNY, MINT A KISTELEPÜLÉSEKEN

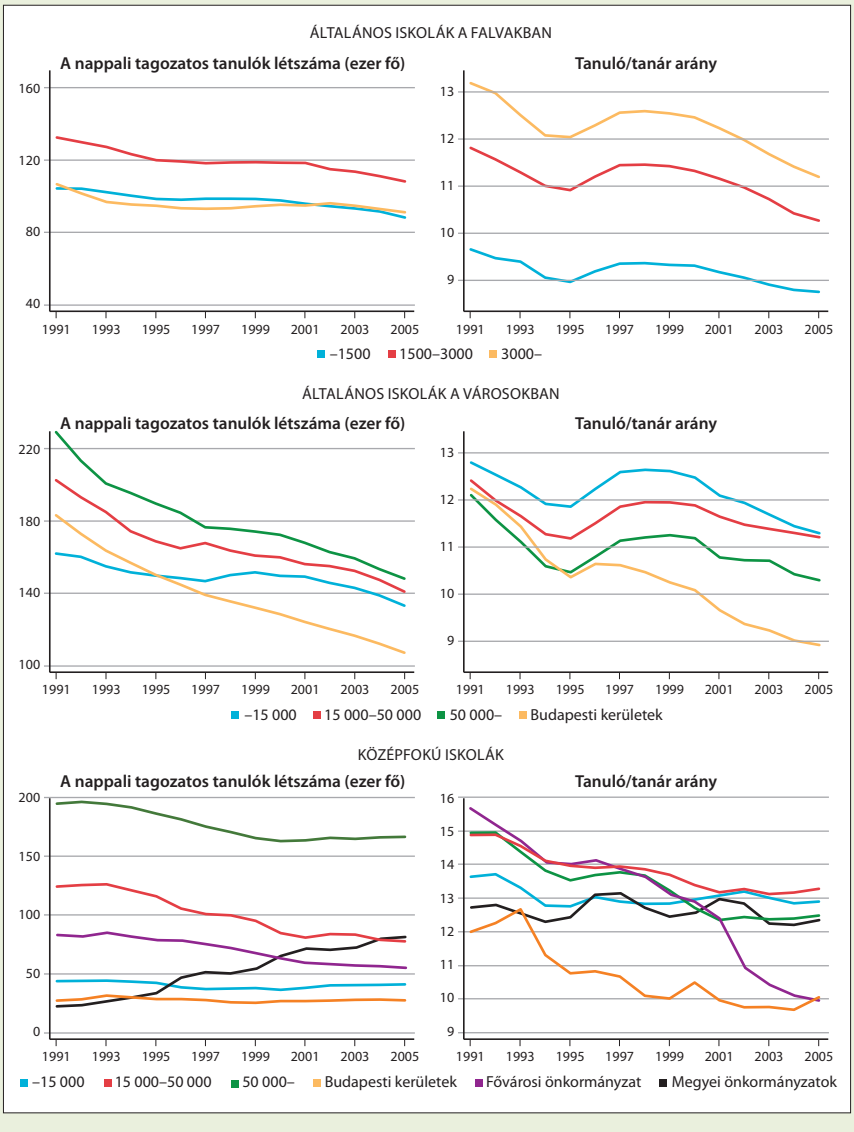
Elterjedt tévhit, hogy a falusi kisiskolák az igazán drága iskolák, mert ott a legkisebb a tanuló/pedagógus arány. Ennek ellentmond, hogy a falvakban annak ellenére sem volt a városoknál nagyobb mértékű a tanuló/pedagógus arány csökkenése, hogy a jellemzően egy iskolát működtető településeken sokkal kisebb az önkormányzatok mozgástere a csökkenő diáklétszámhoz történő alkalmazkodásban. Mi több, a legkisebb falvakban kevés tanuló jut ugyan egy tanárra, de 2005-ben nem kevesebb, mint a budapesti kerületek általános iskoláiban *(12.6. ábra)*.

Az alacsony tanuló/pedagógus arány esetén — általános iskolákat tekintve — legalább annyira beszélhetünk budapesti, mint kistelepülési problémáról (HERMANN, 2007*a*). A tanuló/pedagógus arány egyenletesen csökkenő trendje nem feltétlenül homogén folyamat eredménye. 1990 és 2006 között a pedagógusok létszáma csak részben igazodott a diáklétszám alakulásához. Az általános iskolák esetében a kilencvenes évek első felében döntően az osztálylétszámok csökkenése állt a tanuló/pedagógus arány trendjének hátterében, míg a kilencvenes évek végétől kezdve az egy osztályra jutó tanárok számának növekedése (és feltehetően a tényleges tanári óraszámok csökkenése) játszott meghatározó szerepet (HERMANN, 2005). A közép-

[12.6. ÁBRA]
Az óvodások és a nappali tagozatos tanulók létszáma a települési önkormányzati óvodákban és iskolákban, és a tanuló/pedagógus arány alakulása az önkormányzati óvodákban és iskolákban, a fenntartó önkormányzat közigazgatási helyzete szerint, 1991–2005

[FORRÁS]
HERMANN (2007*a*). Adatok: a Magyar Államkincstár Győr-Moson-Sopron megyei területi igazgatóságának önkormányzati adatbázisa és a KSH T-STAR adatbázisa.

Megjegyzés
A teljes időszakra vonatkozó adatok, a települések 2005. évi közigazgatási helyzete szerint. A tanuló/tanár arány számításánál a nappali tagozatos diákok szerepelnek. Az összes önkormányzati óvodára és általános iskolára kiszámított diák/tanár arány a csekély számú megyei önkormányzati fenntartású, illetve 2005-ben a többcélú kistérségi társulási fenntartású óvodát és iskolát is tartalmazza.



fokú oktatásban ugyanakkor az egész időszakra jellemző mind az osztálylétszám csökkenése, mind a tanár/osztály arány növekedése, bár inkább az utóbbi tűnik meghatározónak (uo.). A tanuló/pedagógus arány csökkenése települési szinten *részben* összefügg a gyermeklétszám csökkenésével, *részben* azonban attól független folyamatként ment végbe. Az általános iskolai tanulók számának alakulása pedig megerősíti azt a feltevést, hogy a demográfiai változás nem volt egységes mértékű; a városok és a falvak között is vannak olyan települések, ahol nem vagy alig csökkent a tanulók létszáma (HERMANN, 2007*a*).

oktatásirányítás és szabályozás térfelén. A szabályozás ugyanis leginkább két módon tudja hatékony erőforrás-felhasználásra szorítani a rendszer szereplőit. Egyrészt a pedagógusok óraszámának és az osztályok létszámának meghatározásával, másrészt a központi támogatások alakításával. Ugyanakkor a szabályozás egyrészt igencsak megengedő (el lehet térni tőle, ha helyben megvan ehhez az erőforrás), másrészt közvetett hatású. Így a szabályozás tág keretet hagy a helyi alkuknak.

Az utóbbi években Magyarországon összességében nem csökkent a támogatási arány. Ez két tényezőnek lehet a következménye: a központi kormányzat reálértékben csökkentette a közalkalmazotti béreket, vagy az egy tanulóra jutó támogatások növelésével ellensúlyozta a gyermeklétszám csökkenésének a helyi önkormányzati költségvetésre gyakorolt hatását. Úgy tűnik, hogy néhány évtől eltekintve, Magyarországon is ez történt az utóbbi másfél évtizedben: időnként inkább a bérek csökkentek, máskor, ahogyan az elmúlt években is, a központi oktatási támogatások fajlagos összegének alakulása ellensúlyozta, legalább részben, a gyermeklétszám csökkenésének hatását. A normatív támogatási rendszer ösztönző hatását tehát gyengíti a támogatások összegének évről évre történő kiigazítása. A tanulók számára épülő normatív finanszírozási rendszer elméletileg erős ösztönző a hatékonyság javítására, de egyfelől a tanárlétszám csökkentésének magas politikai költsége és az önkormányzatok elszámoltatásának hiányosságai, másfelől a központi támogatások évről évre történő, a pedagógustúlfoglalkoztatást részben finanszírozó kiigazításai jelentősen gyengítik ezt az ösztönző hatást. Eddig lényegében csak jelentős költségvetési megszorítások által sikerült a tanuló/pedagógus arány csökkenését átmenetileg megállítani, ez azonban feltehetően hosszú távon nem fenntartható és nem is kívánatos megoldás.

A tanulói létszámra épülő normatív finanszírozási rendszer ösztönzi a hatékonyság javítását, de a tanárlétszám csökkentésének politikai költsége és az elszámoltatási hiányosságok, valamint a központi támogatások kiigazításai ez ellen hatnak.

2007 szeptemberétől az oktatási alapnormatíva egy feltételezett tanárszükségletre épül.

3. *Közoktatási teljesítménymutató alapján történő finanszírozás.* 2007 szeptemberétől a központi költségvetés az úgynevezett közoktatási teljesítménymutató alapján finanszírozza az oktatási intézményeket. A módszer figyelembe veszi a közoktatási törvénynek az osztály és csoport alakításáról szóló előírásait (átlaglétszám, foglalkoztatási időkeret), a pedagógusok kötelező heti óraszámát, továbbá az egyes intézménytípusok (óvoda, általános iskola, középiskola) társadalmiköltség-igényességét kifejező intézménytípus-együtthatót.

Az új rendszer a 2007–2008-as tanévtől az óvoda első évfolyamán, valamint az iskolai oktatás első, ötödik és kilencedik évfolyamain indul felmenő rendszerben, és ennek megfelelően 2011-re teljesedik ki. 2007 szeptemberétől tehát az oktatási alapnormatívák összegét egy olyan formula alapján határozzák meg, ami lényegében egy felételezett tanárszükségletre épül (2007. évi költségvetési törvény 3. számú melléklete). A teljesítménymutató[3] ugyan továbbra

[3] Oktatási szintenként és évfolyamonként a tanulói órák, azaz az egy osztályban megtartandó tanórák száma és a pedagógusok kötelező óraszáma alapján meghatározható, hogy eggyel több osztály oktatásához minimálisan mennyivel több tanárra van szükség. Minden szükséges osztály,

is a tanulólétszámon alapul, ugyanakkor a pedagógusóraszám- és osztálylétszám-szabályozáshoz van kötve, ezáltal sokkal közvetlenebbül kötődik össze a szabályozás és finanszírozás, sokkal nyilvánvalóbb a kormányzati szándék. Láthatóvá teszi, hogy mekkora osztálylétszámot, óraszámot és pedagógusállományt kíván finanszírozni a központi költségvetés, és a támogatási rendszer további átalakítása nyomán kiszámíthatóbbá teheti az önkormányzatok központi költségvetési támogatását. A teljesítménymutató a sokféle normatívát felváltva hosszú távon is kiszámíthatóvá és tervezhetővé teszi a költségeket, jobban ösztönzi az önkormányzatokat az alkalmazkodásra, egyben központi szinten megtakarításokra is lehetőséget ad (ami nem kerül automatikusan vissza a közoktatásba). Hosszú távon ugyanakkor ez a mutató sem rögzíti a támogatások mértékét, hiszen az alapnormatíva továbbra is önkényesen meghatározott összeg.

Az új teljesítménymutató által sokkal közvetlenebbül kötődik össze a szabályozás és finanszírozás, sokkal nyivánvalóbb a kormányzati szándék. Hosszú távon a támogatások mértéke továbbra sem rögzített, mert az alapnormatíva önkényesen meghatározott összeg.

A támogatási formula változása mellett más — az oktatási költségeket érintő — változások is történtek 2007-ben. A közoktatási törvény már elfogadott módosítása a feladatellátás méretgazdaságosságot szem előtt tartó szervezési (intézményi) kereteinek kialakítása érdekében a pedagógusok heti kötelező óraszámát differenciáltan — 8-10 százalékkal — emelte, a kisiskolákat tagintézményként kötelezően integrálta a 8 vagy 12 évfolyamos iskolákba, a második szakképzés ingyenes igénybevételének lehetőségét pedig szűkítette. A konvergenciaprogramnak megfelelően pedig az alapfokú művészetoktatás finanszírozása és szabályozása szigorodik. A normatív támogatásra való jogosultság feltételévé válik az intézmény minősítése, a normatív támogatás teljesítmény szerint differenciálódik (MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA, 2006, 38. o.). Ezek együttesen — 2007 szeptemberétől történő indítással — a központi költségvetésben 2007-re 7,6 milliárd forint, majd 2008-ra — egész évre — 34,2 milliárd forint megtakarítást hoznak.

Az új támogatási formula bevezetésével 2007-ben a fajlagos támogatás mértéke a legtöbb évfolyam esetében csökkent. E váltás következtében — a nappali általános iskolai és középfokú oktatást tekintve — az alaptámogatás éves szinten rövid távon 6,5 százalékkal, több mint 20 milliárd forinttal csökkent. Hosszabb távon várhatóan ennél jelentősebb, 15 százalékos (közel 47 milliárd forint) csökkenés adódik az új formula szerint (HERMANN, 2007*a*). A csökkenés az általános iskolákat nagyobb mértékben érinti, mint a középfokú oktatást: ha a támogatási formula és a diákok tényleges száma alapján kiszámítjuk

Hosszabb távon várhatóan jelentős, 15 százalékos (közel 47 milliárd forint) csökkenés adódik az új formula szerint.

és ezáltal minden szükséges tanár után meghatározott összegű támogatás jár. Ez egy osztályra egy alapösszeg (2,55 millió forint/év) és egy úgynevezett intézménytípus-együttható szorzata (az utóbbi minden bizonnyal az oktatási szintek között a szükséges végzettség eltéréséből adódó bérkülönbségeket hivatott kifejezni). A szükséges osztályok száma a diákok tényleges száma és egy feltételezett átlagos osztálylétszám alapján számítható ki.
Formálisan: $G_i = O_i(T/O)IA = D_i[1/(D/O)](T/O)IA$, ahol G_i az i-edik önkormányzat által kapott támogatás; O_i az osztályok feltételezett száma az i-edik önkormányzat esetén, ami a diákok tényleges létszáma (D_i) és a feltételezett átlagos osztálylétszám (D/O) hányadosa; T/O a feltételezett tanár/osztály arány (ami a tanulói és a pedagógus-óraszámok aránya); I az intézménytípus-együttható; A pedig a normatíva alapösszege.

[12.2. TÁBLÁZAT] TANÁRLÉTSZÁM-SZÁMÍTÁSOK
(a 2007. évi őszi támogatási formula szerint, a 2007. évi őszi számítási mód alkalmazásával a közoktatási törvény szerinti átlagos osztálylétszámok, illetve a korábbi pedagógus-óraszámok alapján)

MEGNEVEZÉS	ÓVODA	ÁLTALÁNOS ISKOLA	KÖZÉPFOKÚ OKTATÁS
Feltételezett, 2007. 9–12. hónap			
2007. őszi formula szerint	35 812	65 425	45 175
Kt. szerinti átlagos osztálylétszámmal*	30 509	56 802	43 217
Korábbi pedagógus-óraszámmal	35 812	70 463	49 692
Tény, 2006			
Összesen	30 550	83 606	50 864
Ebből			
• napközi	–	11 811	68
• gyógypedagógus	237	1956	243
• gyakorlati oktatást végző vagy vezető	–	–	4880

*Feltételezve, hogy a teljesítménymutató kiszámítása minden évfolyamon a közoktatási törvény (Kt.) átlagos osztálylétszámait veszi figyelembe (jelenleg csak az oktatási szakaszok kezdő évfolyamain, a többi évfolyamon rendszerint alacsonyabbak az átlagos osztálylétszámok).
Megjegyzés: A feltételezett tanárlétszámok az oktatási szintek évfolyamok szerinti besorolására épül (tehát a kisgimnáziumi 5–8. osztályok is az általános iskolánál szerepelnek), míg a tényadatok a feladatellátási helyek programtípus szerinti besorolására épülnek (a gimnáziumi tanárok a középfokú oktatás adatában szerepelnek).

[FORRÁS] HERMANN (2007*a*). Adatok: költségvetési törvény, 2007, közoktatási törvény, KIR iskolai adatbázis, 2006.

a feltételezett tanárlétszámot, és ezt összevetjük a tényleges létszámadatokkal, akkor is az általános iskola esetében találunk nagyobb eltérést — még abban az esetben is, ha a napközis tanárokat figyelmen kívül hagyjuk *(12.2. táblázat)*. A középfokú oktatásban, elsősorban a felsőbb évfolyamokon, a magas elismert heti tanulói óraszám miatt tűnik — az alkalmazott formula tükrében — indokoltnak relatíve több pedagógus foglalkoztatása, mint az általános iskolákban. Az óvodai oktatás esetén a bevezetett támogatási formulából hosszabb távon sem következik a támogatás végösszegének számottevő csökkenése.

A támogatások csökkentése elsősorban a pedagógusok kötelező óraszámának emelésével függ össze. Ha az új támogatási formulába a közoktatási törvény 2007. évi módosítása előtti pedagógus-óraszámokat helyettesítjük be (*12.3. táblázat* 4. oszlop), és ezt összevetjük a megemelt pedagógus-óraszám melletti támogatási összegekkel (*12.3. táblázat* 2. oszlop), valamint a korábbi támogatásokkal (*12.3. táblázat* 1. oszlop), akkor jól látható, hogy az óraszám emelése nélkül az új formula rövid távon inkább a támogatások csekély mértékű növekedésével járt volna együtt. Az óraszám emelésével viszont csökkent a központi támogatások mértéke.

Az óraszám emelése nélkül az új formula rövid távon inkább a támogatások csekély mértékű növekedésével járt volna együtt, e nélkül viszont csökkent a központi támogatások mértéke.

4. *A szabályozási változások hatása a költségekre*. Eddig a költségek csökkenésére ható tényezőkkel számoltunk, a gyermeklétszám csökkenésével, az egy pedagógusra jutó tanulók számának európai uniós átlaghoz való közelítésével és az új, költségeket csökkentő ösztönzők bevezetésével. A gyermeklétszám csökkenése ugyanakkor nem okoz ugyanolyan mértékű tanulólétszám-csök-

[12.3. TÁBLÁZAT] **A KÖZOKTATÁSI ALAPNORMATÍVÁK FAJLAGOS ÉS ÖSSZESÍTETT ÉRTÉKE 2007-BEN**
(a 2007-es őszi számítási mód alkalmazásával a közoktatási törvény szerinti átlagos osztálylétszámok, illetve a korábbi pedagógus-óraszámok alapján)

OKTATÁSI SZINT	ÉVFOLYAM	TÁMOGATÁS, 2007							
		(1) 1–8. hónap		(2) 9–12. hónap		(3) 9–12. hónap szerint várhatóan[d]		(4) 9–12. hónap, korábbi pedagógus-óraszámmal számítva	
		tanuló/év (ezer forint)	évi összes (milliárd forint)	tanuló/év (ezer forint)	évi összes (milliárd forint)	tanuló/év (ezer forint)	évi összes (milliárd forint)	tanuló/év (ezer forint)	évi összes (milliárd forint)
Óvoda	1.[a]	199	0,07	172	0,06	172	0,06	173	0,06
	2–3.[a]	199	9,62	203	9,79	172	8,32	203	9,82
	1.[b]	199	0,91	207	0,94	207	0,94	207	0,94
	2–3.[b]	199	54,70	243	66,79	207	56,77	243	66,80
Általános iskola	1.	204	20,11	146	14,37	146	14,37	153	15,05
	2–3.	204	40,21	183	36,07	148	29,20	191	37,73
	4.	204	21,03	222	22,84	169	17,40	232	23,94
	5.	212	23,93	172	19,40	172	19,40	188	21,27
	6.	212	23,73	198	22,12	172	19,23	217	24,26
	7–8.	212	49,21	224	52,09	195	45,30	247	57,42
Középfokú iskolák (szakiskola 9–10. nélkül)[c]	9.	262	24,78	212	20,07	212	20,07	233	22,08
	10.	262	23,40	229	20,41	212	18,95	251	22,45
Szakiskola 9–10[c]	9.	262	8,81	258	8,68	258	8,68	284	9,55
	10.	262	6,92	258	6,82	258	6,82	284	7,50
Középfokú iskola	11–13.	262	43,77	271	45,22	251	41,99	297	49,66
Szakképző és elméleti	1.	210	16,27	185	14,32	185	14,32	203	15,72
	2–	210	11,95	199	11,33	185	10,52	218	12,43
Összesen (milliárd forint)									
Óvoda			65,29		77,58		66,09		77,62
Általános iskola			178,23		166,89		144,90		179,68
Középfokú iskolák			135,90		126,86		121,36		139,39

[a] Legfeljebb napi 8 óra.
[b] Több mint napi 8 óra.
[c] A teljesítménymutató meghatározásánál a 9. évfolyam esetében a költségvetési törvény a közoktatási törvény átlagos osztálylétszámait veszi figyelembe. A szakiskolák 9–10. évfolyamai esetében (és csak ebben az esetben) ez alacsonyabb, mint a költségvetési törvény mellékletében megadott átlagos osztálylétszám. A számításokban a közoktatási törvény adata szerepel.
[d] Feltételezve, hogy a teljesítménymutató kiszámítása minden évfolyamon a közoktatási törvény átlagos osztálylétszámait veszi figyelembe (jelenleg csak az oktatási szakaszok kezdő évfolyamain, a többi évfolyamon rendszerint alacsonyabbak az átlagos osztálylétszámok).

[FORRÁS] HERMANN (2007*a*). Adatok: költségvetési törvény, 2007, közoktatási törvény, KIR iskolai adatbázis, 2006.

[12.4. TÁBLÁZAT] A KÖLTSÉGEKET CSÖKKENTŐ ÉS NÖVELŐ TÉNYEZŐK

KÖLTSÉGEK CSÖKKENÉSÉRE HATÓ TÉNYEZŐK	KÖLTSÉGEK NÖVEKEDÉSÉRE HATÓ TÉNYEZŐK
Gyermeklétszám-csökkenés	Meghosszabbodó iskoláztatás, óvoda kiterjesztése, idegen nyelvi év kiterjesztése
Fajlagosok OECD mértékéhez való közelítéssel hatékonyságnövekedés	Nem megfelelő önkormányzati finanszírozás, ösztönzés
Intézményi összevonások, társulások (térségi integrált szakképző központok) létrejötte	Sajátos nevelési igényű és integrált oktatás bővülő tanárierőforrás-igénye
Pedagógus-óraszám emelése	Közalkalmazotti béremelés
Teljesítménymutató-alapú finanszírozás	Egyházi iskolák kiegészítő támogatásának növekedése

kenést, mivel a szabályozás jelentős mértékben ellensúlyozhatja a költségek csökkenésére ható tényezőket *(12.4. táblázat)*.

Az elemzések azt mutatják, hogy mind a helyi és még inkább a központi irányítás különböző szabályozási eszközökkel, az oktatás kiterjesztésével próbálja a — konfliktusokat is generáló — tanárlétszám-csökkenést ellensúlyozni. A következőkben a költségek növelésére ható szabályozási elemek közül az óvoda és a nyelvi előkészítő (nulladik) tanév tervezett kiterjesztését vesszük figyelembe a tanulólétszám és az ebből fakadó működési költségek becslésénél. Fontos megjegyezni, hogy ez a becslés nem a költségvetés közoktatási kiadásainak teljes összegére vonatkozik, és nem terjed ki minden szabályozási elemre. Amire itt vállalkoztunk, az a költségvetési mozgástér nagyságának feltérképezése az elkövetkező néhány évben a tanulólétszám függvényében, azzal a feltevéssel, hogy a normatív támogatások jelenlegi formája és a szereplők viselkedése változatlan marad.

5. *A diáklétszám alakulásának becslése.* A diáklétszám alakulásának becslésekor a Népességtudományi Kutatóintézet népesség-előreszámításának adataiból (elérhető KSH NKI honlapján: http://www.demografia.hu/Tudastar/nepelo.html) és a jelenlegi oktatási részvételi arányokból indultunk ki.[4] Egyrészt megbecsültük a tanulólétszám alakulását, amennyiben a részvételi arányok változatlanok maradnak, másrészt kalkuláltunk az óvodai ellátás hároméves kortól való kiterjesztésével és az idegen nyelvi előkészítő évfolyamon tanulók arányának lényeges növekedésével. Az óvodások esetében — a népesség-előreszámítás alapján — már néhány év múlva érzékelhető létszámnövekedésre számíthatunk

[4] A számításokat Hermann Zoltán végezte. Az alapbecslés során változatlan részvételi arányt feltételezve minden évjárat esetében: a 2007. évi adatok alapján kiszámolta, hogy egy-egy korosztály mekkora hányada tanul a közoktatásban az egyes évfolyamokon. Így az egy adott évfolyamon tanulók becsült száma a *t-edik* évben:

$$D_t^j = \sum_k \frac{D_{2007}^{j,k}}{N_{2007}^k} N_t^k,\ t = 2008, 2009, \ldots, 2020;\ k = 3, 4, \ldots, 25;$$

ahol D a diákok, N a népesség számát, t a tanév kezdő évét, j az évfolyamot, k pedig az életkort jelöli.

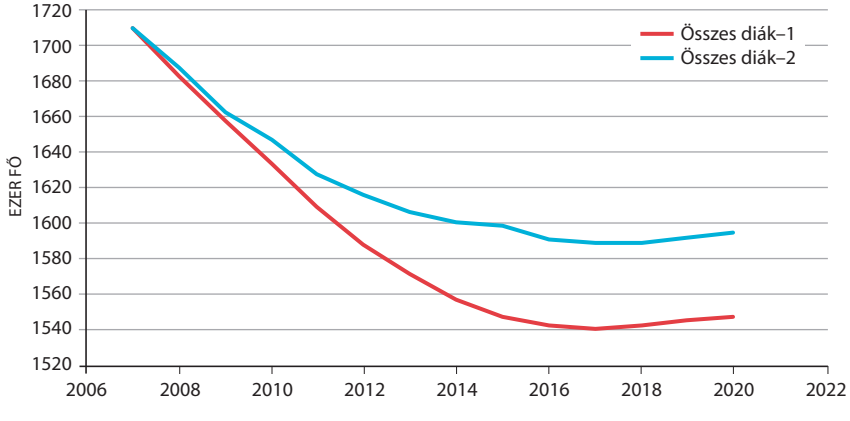
még akkor is, ha az óvodai részvételi arány nem növekszik. Nyelvi előkészítő évfolyamon 2007-ben a kilencedikes diákok 13 százaléka tanult, a gimnazisták körében ez az arány 24 százalék, a szakközépiskolások között 13 százalék volt. A nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztésénél a gimnazisták és szakközépiskolások körében az arányok megkétszereződésével, illetve megháromszorozódásával számolunk (gimnázium: 50 százalékos, illetve 75 százalékos arány; szakközépiskola 30 százalékos, illetve 40 százalékos arány). Összességében arra számíthatunk, hogy a következő tíz évben — az óvodás- és iskoláskorú népesség alakulását követve — a közoktatásban tanulók száma jelentősen csökkenni fog. Ez a csökkenés tíz év alatt megközelítheti a 170 ezer főt, de az óvodai ellátás és a nyelvi előkészítő évfolyamok igen jelentős mértékű kiterjesztése esetén is több mint 120 ezer fővel kisebb lesz a közoktatásban részt vevők száma *(12.7 ábra)*.

A következő tíz évben a közoktatásban tanulók száma jelentősen, közel 170 ezer fővel, csökkeni fog, az óvodai ellátás és a nyelvi előkészítő évfolyamok igen jelentős mértékű kiterjesztése esetén is több mint 120 ezer fővel.

6. *A központi költségvetés közoktatási működési kiadásainak becslése.* A következő tíz évben a diáklétszám csökkenése és a szigorúbb osztálylétszám-szabályozásnak a támogatási formulában való fokozatos érvényesítése jelentősen csökkenti a központi költségvetés közoktatási kiadásait, amennyiben a támogatási formula változatlan marad (HERMANN, 2007*b*). A kiadások csökkenése a következő négy-öt évben lesz a legnagyobb mértékű. Egyrészt azért, mert ebben az időszakban jelentkezik az osztálylétszám-szabályozás változásának egyszeri (de időben elnyújtott) hatása. Másrészt, a népesség-előreszámítás adatai alapján a diákok létszáma is ebben az időszakban csökken a legnagyobb mértékben. 2013 után stagnáló, illetve lassan emelkedő létszámra számíthatunk. Az óvodai ellátás és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam jelentős kiterjesztése számottevően befolyásolhatja azt, hogy milyen mértékben csök-

[12.7. ÁBRA]
A várható tanulólétszám alap- és középfokon változatlan 2007. évi részvételi arányokkal, illetve az óvodai ellátás és a nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztésével, 2007—2020

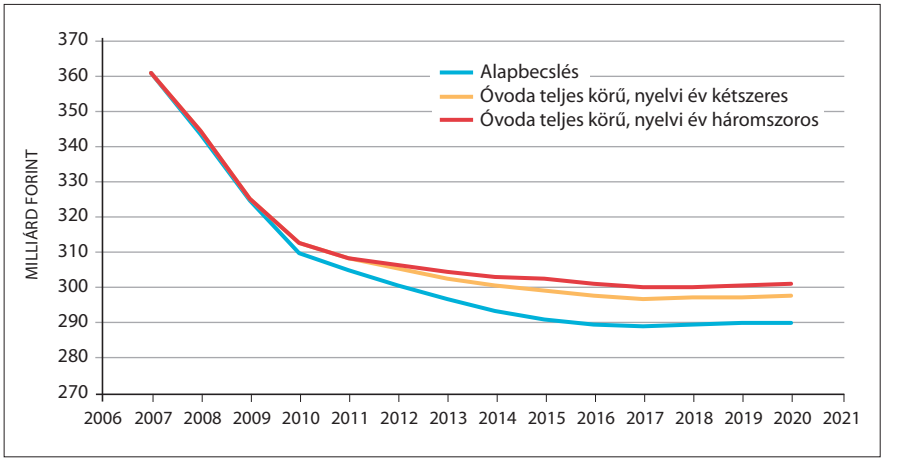
[FORRÁS] HERMANN (2007*b*).



Összes diák-1: Alapbecslés — összes diák száma az iskolába járók változatlan részvételi arányai esetén.
Összes diák-2: Az összes diák száma az óvodai ellátás teljes körűvé tétele és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam háromszoros kiterjesztése esetén. Az évszámok a tanév kezdetét jelölik.

[12.8. ÁBRA]
A költségvetési alaphozzájárulás* és a két tannyelvű oktatás támogatásának várható alakulása a közoktatásban az egyes korosztályokból járók részarányának változatlansága mellett, illetve az óvodai és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése esetén tanévenként, 2007–2020 (milliárd forint)

[FORRÁS] HERMANN (2007*b*).



*Csak az óvodai ellátás és iskolai oktatás támogatása — a napközi, kollégium, művészetoktatás és gyakorlati szakképzés nélkül.

Öt év alatt kb. 60 milliárd forinttal csökkenhetnek a kiadások, de az óvodai ellátás és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése esetén ez a csökkenés akár 10-15 milliárddal is kevesebb lehet.

kennek a központi kiadások. Egyfelől, mindkét változás növeli a közoktatásban részt vevők számát adott óvodás- és iskoláskorú gyermeklétszám mellett (másként fogalmazva nő az óvodában és iskolában eltöltött évek átlaga). Másfelől, a nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése közvetlenül növeli a két tanítási nyelvű képzéshez kapcsolódó kiegészítő támogatás végösszegét. Összességében öt év alatt hozzávetőlegesen 60 milliárd forinttal csökkenhetnek a kiadások az alapbecslés szerint, de az óvodai ellátás és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam jelentős kiterjesztése esetén ez a csökkenés akár 10-15 milliárddal is kevesebb lehet (lásd *12.8. ábra*).

A költségeket befolyásoló változások közül jó néhány hatásával nem tudtunk számolni. Így a sajátos nevelési igényű (SNI) tanulók számának változása nehezen kalkulálható, mivel az részben a szabályozási változások, részben az elérhető támogatások függvényében is alakul. Hasonlóan nem számoltunk a társulások és térségi integrált szakképző központok (TISZK) költségekre gyakorolt hatásával, mivel a rendelkezésre álló információk még azt sem teszik lehetővé, hogy megítéljük, vajon ezek a költségek csökkenése vagy növelése irányába hatnak-e. Az egyházi oktatás kiegészítő támogatása nőhet a jelenlegi szabályozás mellett, amennyiben a központi támogatások csökkenésével együtt nőnek az átlagos önkormányzati kiadások. 2007-ben a tanulók mintegy 6 százaléka járt egyházi iskolákba, ezért a fajlagos támogatások csökkenéséből származó kiadáscsökkenés 6 százalékára rúghat az egyházi kiegészítő támogatás növekedése, amely a központi kiadásokba beépülő egyszeri hatásként jelentkezik.

A bemutatott becslések nem tekinthetők a központi költségvetés közoktatási kiadásai előrejelzésének. Egyrészt a létszámváltozás kiadásokra gyakorolt becslése a legutolsó megfigyelt év oktatási részvételi arányaira épül, az óvodai ellátás és nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztésére vonatkozóan

önkényes feltevésekkel éltünk, ráadásul a kiegészítő normatívákat nem vettük figyelembe a becslés során. Másrészt figyelembe kell venni azt is, hogy a költségvetésre vonatkozó döntések politikai döntések is egyben, és mint ilyenek, nehezen előrejelezhetők. Mindezen hibákkal együtt úgy tűnik azonban, hogy a becslések közel állnak a megtakarítási lehetőségekre vonatkozó alsó becsléshez, hiszen a legtöbb esetben a kiegészítő normatívák kiadásai is várhatóan csökkennek a létszám csökkenésével, a képzés lehetséges kiterjesztésével számolva pedig nagyon nagy arányú (azaz kevéssé valószínű) létszámbővülést feltételeztünk.

Összefoglalva, úgy tűnik, hogy jelentős megtakarítási lehetőségek vannak a rendszerben még akkor is, ha az új — a közoktatás további kiterjesztését támogató — szabályozási elemeket is figyelembe vesszük. Ennek egyik oka, hogy a tanulólétszám az elkövetkező tíz évben jelentősen csökkenni fog, és ezt a hatást az óvoda és a nyelvi év kiterjesztése is csak részben enyhíti. Ennek következtében az elkövetkező öt évben körülbelül 50 milliárd forint megtakarítással számolhatunk. Kérdés, hogy ez az összeg a költségvetési egyenleg javítását szolgálja majd, vagy a közoktatás eredményesebbé tétele érdekében kerül-e felhasználásra.

■ JAVASLATOK

1. A gyermeklétszám csökkenéséből fakadó megtakarítások lehetőséget adnak arra, hogy a tanári munkaerő minőségének javításához középtávon kiszámíthatóan növelni lehessen a béreket.[5] Ennek az a feltétele, hogy valóban megtakarítás keletkezzen. Ha ez a megtakarítás döntően az önkormányzatoknál jelentkezik, amelyek ezt szabadon használhatják fel, akkor — az eddigi tapasztalatok alapján — feltehetően nem csökkentik a pedagóguslétszámot, akkor viszont kevés esély marad a tanári minőség javítását elősegítő bérnövekedésre.

2. A mérési-értékelési rendszer működtetése stabil, kiszámítható finanszírozást és ugyancsak pótlólagos forrásokat igényel, ami szintén finanszírozható a megtakarításokból.[6] A 2007. évi költségvetés ugyan majdnem 300 millió forintot szánt erre az oktatási tárca büdzséjében, mégis évről évre bizonytalan e feladat finanszírozása. Amennyiben ez a cél prioriást kap (ahogy a konvergenciaprogram is ezt erősíti), akkor az erre a célra szánt forrásokat kiemelten kell kezelni és ellenőrizni. Így a tárca és az Oktatási Hivatal (volt OKÉV) részéről évről évre tételes elszámolást lehetne kérni erről a területről.

[5] A kötet 10. fejezetében bemutattuk a tanári béremelésre vonatkozó javaslatunkat.
[6] A mérési-értékelési rendszer működtetésére vonatkozó javaslatainkat a kötet 7. fejezete foglalja össze.

A támogatások fajlagos összege több évre előre kiszámítható és reálértékben rögzített lenne.

3. A központi finanszírozás ösztönző hatását a hatékonyság javítására erősítené, ha a támogatások fajlagos összege több évre előre kiszámítható és reálértékben rögzített lenne. Minél inkább képes a központi kormányzat hihetően elkötelezni magát amellett, hogy a támogatási rendszer évről évre történő változtatásai nem követik a tanuló/pedagógus arány csökkenését (azaz a tartós és folyamatos alkalmazkodás elkerülhetetlen), annál erősebb lesz a támogatási rendszer ösztönző hatása. Ehhez jó kiindulópont lehet az alapnormatíva esetén bevezetett formula, ugyanakkor az alapösszeget célszerű lenne a mindenkori közalkalmazotti (vagy tanári) bértábla szerint átlagosnak vagy tipikusnak tekinthető bérek összegéhez kötni.

Az önkormányzatok működését elemző tanulmányokra, értékelésekre lenne szükség.

4. Az önkormányzatok megfelelő ösztönzéséhez az önkormányzatok működését elemző tanulmányokra, értékelésekre lenne szükség. Célszerű lenne az oktatásirányítás, a tanügyi szabályozás és a különféle egyedi támogatási programok részletes áttekintése abból a szempontból, hogy ezek mely elemei milyen mértékben járultak hozzá a tanuló/pedagógus arány növekedéséhez. A demográfiai változáshoz történő helyi alkalmazkodás gyengeségei mellett fel kell tárni a tanuló/pedagógus arány csökkenésének további okait, enélkül ugyanis aligha érhető el tartósan a tanuló/pedagógus arány számottevő csökkentése.

Szakmapolitikai beavatkozások rendszeres értékelése és visszacsatolása kellene.

5. Javasoljuk a szakmapolitikai beavatkozások rendszeres értékelését és visszacsatolását. A ráfordítást növelő pedagógiai programok (például idegen nyelvi előkészítő év) valódi, ár/érték arányt is figyelembe vévő szisztematikus értékelésére van szükség. Javasoljuk, hogy új, fejlesztő beavatkozásokat csak értékelés után lehessen bevezetni.

6. Magyarországra a közeljövőben az eddigieknél még nagyobb összegű fejlesztési pénz fog beáramlani az európai strukturális alapokból. Célszerű lenne az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) közoktatást érintő részeire vonatkozóan meghatározni, hogy azok majd a fenntarthatóság érdekében milyen működési költségeket igényelnek. Ennek felmérése, tudomásunk szerint, nem történt meg eddig, részben azért, mert ennek jelentőségét az érintett szereplők nem értékelik kellő súllyal. Mind az informatikai fejlesztések, mind az épületfelújítások hosszabb távon a folyó költségeket is növelik, mivel karbantartást, üzemeltetést igényelnek. A mérési-értékelési rendszer is hosszabb távon működő intézményrendszert feltételez, ami szintén tartósan növeli a folyó költségeket. Ha ezekkel a költségekkel nem kalkulálunk, akkor fennáll annak a veszélye, hogy a megtakarított forrásokat nem lehet a közoktatás eredményességére vonatkozó javaslatok finanszírozására fordítani, hanem azok elfolynak az előre nem tervezett működtetési kiadások finanszírozására.

Hivatkozások

HALÁSZ GÁBOR–LANNERT JUDIT (szerk.) (2006): *Jelentés a magyar közoktatásról, 2006*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

HERMANN ZOLTÁN (2005): A demográfiai változás hatása az iskolai ráfordításokra. Megjelent: HERMANN ZOLTÁN (szerk.): *Hatékonysági problémák a közoktatásban*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

HERMANN ZOLTÁN (2007a): *Demográfiai változás, pedagógusfoglalkoztatás és közoktatási kiadások*. Kézirat.

HERMANN ZOLTÁN (2007*b*): *Becslések a központi költségvetés közoktatási kiadásainak változására vonatkozóan az óvodás- és iskoláskorú népesség változása alapján*. Kézirat.

KSH (2002*a*): *Népszámlálás 2001*. 2. Részletes adatok a képviseleti minta alapján. KSH, Budapest.

KSH (2002*b*): *Népszámlálás 2001*. 6. Területi adatok. 6.21. Összefoglaló adatok. I. kötet. KSH, Budapest.

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA (2006): *Magyarország aktualizált konvergenciaprogramja 2006–2010.* Budapest, december. http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/57B7AA5F7E58DCCBC125723700572203/$File/KP_2006_december_final_hu.pdf.

MEDGYESI MÁRTON (2006): Az oktatás társadalmi és gazdasági környezete. Megjelent: HALÁSZ GÁBOR–LANNERT JUDIT (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról, 2006*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

OECD (2007): *Education at a Glance*. OECD, Párizs.

OKM (2007): *Oktatásstatisztikai évkönyv 2006/2007*.

VUKOVICH GABRIELLA (2002): Főbb népesedési folyamatok. Megjelent: KOLOSI TAMÁS–TÓTH ISTVÁN JÁNOS–VUKOVICH GYÖRGY (szerk.): *Társadalmi riport, 2002*. Tárki Társadalomkutatási Intézet Rt., Budapest.

Táblázatok és ábrák jegyzéke

Táblázatok

[B1.] Rövid távon elindítandó programok az összefoglalóban szereplő beavatkozási területeken ▪ 24

[1.1.] Kockázati tényezők és fejlődési eredmények – újabb tanulmányok összefoglalója ▪ 35

[3.1.] A 2006. évi PISA-felvétel természettudományi eredményeinek képességszintekénti eloszlása az OECD-országokban ▪ 80
[3.2.] A 2007. május–júniusi érettségi időszak jelentkezési adatai ▪ 87

[4.1.] A szakmunkástanulók megoszlása apjuk képzettsége szerint ▪ 97
[4.2.] A legnehezebb feladat a tantestületek számára, iskolatípusok szerint ▪ 100
[4.3.] A PISA-vizsgálatok átlagos eredményei iskolatípusonként ▪ 101
[4.4.] A középfokú oktatásból kilépők megoszlása munkaerő-piaci státusuk szerint egy évvel az iskola elvégzése után ▪ 105

[5.1.] Leszakadó kistérségek jellemzői ▪ 124

[8.1.] A tanárok szakértelemével szembeni követelmények az EU-dokumentumokban és a magyar rendelkezésekben ▪ 195

[11.1.] A hatéves gyermekek szüleinek foglalkoztatása, 2003–2006 ▪ 260
[11.2.] A 25–44 éves, 0–8 osztályt végzett férfiak és nők megoszlása foglalkoztatottság és a legfontosabb jövedelemtranszferek szerint, 2003–2005 ▪ 264

[12.1.] A pedagógusráfordítás becslése változatlan és változó tanuló/pedagógus arány esetén, 2011 és 2015 ▪ 280
[12.2.] Tanárlétszám-számítások ▪ 284
[12.3.] A közoktatási alapnormatívák fajlagos és összesített értéke 2007-ben ▪ 285
[12.4.] A költségeket csökkentő és növelő tényezők ▪ 286

Ábrák

[1.1.] A kisgyermekkori fejlődés meghatározói, kockázati tényezői ▪ 37
[1.2.] A rossz iskolai teljesítményhez vezető okok ▪ 37
[F1.1.] Az iskolaérettséghez vezető utak és kockázatok ▪ 50

[2.1.] Az olvasáskészség fejlődése ▪ 60
[2.2.] Az 5. évfolyamon elvégzett folyamatos kritériumorientált fejlesztés eredményei ▪ 61
[2.3.] Az óvoda középső és nagycsoportjában elvégzett kísérlet eredményei ▪ 62

[3.1.] A középiskolában angol nyelvet tanulók aránya az európai országokban ▪ 83

[4.1.] Veszélyeztetett tanulók aránya képzési típusonként, 1990–2006 ▪ 98
[4.2.] Tanulási-magatartási és beilleszkedési zavarral küzdők százalékaránya ▪ 99
[4.3.] Évfolyamismétlők százalékaránya a középfokú iskola típusa szerint, 1990/1991–2006/2007 ▪ 101
[4.4.] A lemorzsolódók százalékaránya iskolatípusonként 1990/1991–1998/1999 ▪ 102
[4.5.] A 10. évfolyamra járók és kimaradók megoszlása a szülők végzettsége szerint ▪ 103
[4.6.] A 10. évfolyamra járók és kimaradók megoszlása a szülők munkaerő-piaci státusa szerint ▪ 103
[4.7.] Az iskolai végzettség hozama, 1986 és 2002 ▪ 104
[4.8.] A szakmunkások keresetének alakulása az életpálya során a középiskolát végzettekhez képest, 1972, 1982, 1986, 2002 ▪ 106
[4.9.] A középfokú szakképzésben végzett pályakezdők között a végzettséghez nem illeszkedő foglalkozásban dolgozók százalékaránya az EU-országokban, 2000 ▪ 107
[4.10.] A képzést nyújtó vállalatok az összes vállalat arányában az EU-országokban, 2000 ▪ 111
[4.11.] A munkapiaci perspektíváikkal elégedetlen szakiskolát végzettek aránya a szülők iskolai végzettsége szerint ▪ 112

[5.1.] A roma tanulók aránya a különböző osztálytípusokban, 2000, 2004 ▪ 129
[5.2.] A gyógypedagógiai oktatásban részesülők aránya az állami gondozottak körében, 2004 ▪ 129
[5.3.] A nem körzeti iskolába járó tanulók aránya az anya iskolai végzettsége szerint ▪ 132

[6.1.] Az oktatási és nevelési szükséglet megoszlása ▪ 142
[6.2.] A sajátos nevelési igényű (SNI) gyermekek ellátása a közoktatási törvény (Kt.) 2007. évi módosítása szerint ▪ 147
[6.3.] A sajátos nevelési igény (SNI) nemzetközileg szokásos szakdiagnosztikai modellje ▪ 151
[6.4.] Az SNI (a közoktatási törvény 2007. évi módosítása előtti kategóriák) megoszlása iskolatípusok szerint ▪ 156
[6.5.] Agyi funkciók ▪ 157

[7.1.] A keresztmetszeti és hozzáadott érték modell eredményváltozóinak szemléltetése ▪ 171
[7.2.] A keresztmetszeti modell ▪ 172
[7.3.] A hozzáadottérték-modell ▪ 174
[7.4.] Az iskolai fix hatások értelmezése és az eredmények stabilitása ▪ 176

[10.1.] Az egy tanulóra jutó általános iskolai kiadások és az egy lakosra jutó átlagjövedelem a falvak és a városok átlagjövedelem szerinti ötödeiben, a középső ötöd arányában, 1992–2005 ▪ 237
[10.2.] A több iskolát működtető településeken az egy tanulóra jutó általános iskolai kiadások települések közötti és településen belüli szórása ▪ 237
[10.3.] A 15 év gyakorlati idejű pedagógusok keresete az egy főre jutó GDP arányában és a diák/tanár arány az alapfokú és alsó középfokú oktatásban (ISCED1-2) az OECD-országokban, 2005 ▪ 242
[10.4.] Óvodapedagógus/óvodás és diák/tanár arány az általános iskolákban településtípusonként, 1991–2005 ▪ 242
[10.5.] Diák/tanár arány az általános iskolákban a városok és a falvak demográfiai változás szerinti ötödeiben, 1991–2005 ▪ 243
[10.6.] A szakképzett pedagógusok keresete a felsőfokú végzettségűek keresetének százalékarányában, gyakorlati idő szerint, 1989, 2001, 2005 ▪ 244
[10.7.] A szakképzett pedagógusok keresete az azonos végzettségű felsőfokú végzettségűek keresetének százalékarányában, gyakorlati idő szerint, 2005 ▪ 245

[11.1.] A felnőttképzésben való részvétel és az alapfokon végzettek részvételi hátránya tíz európai országban az ezredfordulón ▪ 266

[12.1.] A 25 éven aluli korosztályok létszáma ▪ 277
[12.2.] Elsőévesek az általános iskolában és a felsőoktatási intézményekben, 1960–2006 ▪ 277
[12.3.] A 0–18 éves korosztály létszámának várható alakulása korcsoportonként ▪ 278
[12.4.] A demográfiai változás várható hatása az oktatási intézmények összkiadásaira a jelenlegi részvételi arányt és fajlagos ráfordításokat feltételezve, 2005–2015 ▪ 279
[12.5.] Az egy pedagógusra jutó tanulók száma alap- és középfokon Magyarországon és az EU 19 országában, 2004 ▪ 279
[12.6.] Az óvodások és a nappali tagozatos tanulók létszáma a települési önkormányzati óvodákban és iskolákban, és a tanuló/pedagógus arány alakulása az önkormányzati óvodákban és iskolákban, a fenntartó önkormányzat közigazgatási helyzete szerint, 1991–2005 ▪ 281
[12.7.] A várható tanulólétszám alap- és középfokon változatlan 2007. évi részvételi arányokkal, illetve az óvodai ellátás és a nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztésével, 2007–2020 ▪ 287
[12.8.] A költségvetési alap-hozzájárulás és a két tannyelvű oktatás támogatásának várható alakulása a közoktatásban az egyes korosztályokból járók részarányának változatlansága mellett, illetve az óvodai és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése esetén tanévenként, 2007–2020 ▪ 288

ISBN 978-963-235-186-5

Kiadja ▪ Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalomstratégiai Kutató Intézet
A kiadásért felel ▪ Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalomstratégiai Kutató Intézet főigazgatója
A szerkesztésért felel ▪ Patkós Anna
Tipográfia és fedélterv ▪ Környei Anikó
Nyomdai előkészítés ▪ Szalai Éva
Nyomta és kötötte ▪ Dürer Nyomda Kft., Gyula
Felelős vezető ▪ Kovács János ügyvezető igazgató