

EMLÉKEZTETŐ

Az OKA negyedik üléséről (2007. május 2., SZMM, Tükörterem)

Napirend előtt

- **Fazekas Károly**, a kerekasztal elnöke a köszöntés után **ismerteti a napirendet**. A mai téma a **Szegregáció és esélyegyenlőség a közoktatásban**. A felkért előadó: Havas Gábor, aki 30 percben prezentálja az előzetesen kiküldött anyagot. A téma korreferense: Liskó Ilona, aki 15 percben reflektálhat, a felkért hozzászólók pedig Szőke Judit és Kadét Ernő, akik 10 percben kommentálhatják az elhangzottakat. Ezt követi a vita. A napirendet a tagok egyhangúan elfogadták.
- Arató Gergely államtitkár (OKM), Daróczy Gábor (NFÜ), Lóránd Ferenc (Sulinova Kht.) és Szőke Judit (Sulinova Kht.) **különmeghívottként** vett részt az ülésen.
- **A jelenlévő tagok listája** megtalálható az **1. mellékletben**.

Havas Gábor előadása:

A magyar közoktatási rendszerben érvényesülő **szélsőséges esélyegyenlőtlenségek** és az azt erősítő **szegregációs gyakorlat** a társadalmi viszonyokban gyökeredzik. A jelenségnek **három fő okát emelte ki** az előadó: a **mélyszegénység**, a **települési szegregáció** és a **térségi szegregáció** problémáját. A fő kérdés a kerekasztal számára a következő: **a közoktatási rendszer hogyan járul hozzá a probléma mélyüléséhez**, és hogyan lehetne ez ellen tenni; **az oktatáspolitikai törekvések és intézkedések milyen eredménnyel jártak eddig** és hogyan lehetne ezen változtatni. Az előadó felhívta a figyelmet, hogy a helyzet pontos feltárását a **megfelelő adatok hiánya** nehezíti. Emellett kiemeli, hogy az esélyegyenlőtlenség **nem roma probléma**, hanem a halmozottan hátrányos helyzettel összefüggő kérdés.

Havas Gábor **az óvodába kerüléstől a középiskolai pályafutásig** ismertette azokat a tényeket, melyek a szélsőséges szegregáció létét támasztják alá, emellett pedig a kiváltó okokat és a szelekciós mechanizmusokat is bemutatta. Felvázolta egy halmozottan hátrányos helyzetű gyermek teljes iskolai pályafutásának várható ívét.

A közoktatási rendszer **eredménytelenségének négy fő tényezőjét** emelte ki:

- a közoktatási szolgáltatások minőségének különbségei;
- a szegregáció (iskolák közötti és iskolán belüli egyaránt);
- a pedagógusok fatalizmusa;
- a magas társadalmi státuszú szülők nyomásgyakorlása;

Az előadó **javaslatokat** fogalmazott meg a Kormány számára. Ezeket a **2. melléklet** tartalmazza.

Liskó Ilona hozzászólása:

Amellett, hogy az előadóval mind a megállapításaiban, mind pedig a javaslataiban egyetért, azt a problémát vetette fel továbbgondolásra, **hogy miért voltak szinte teljesen eredménytelenek az eddigi kormányzati intézkedések**, melyek az iskolai esélyegyenlőtlenség csökkentésére irányultak. Hangsúlyozta, hogy a kormányzati szándék nem hiányzott, törvényi szabályozás is született e téren, ezek azonban nem hoztak lényegi változást. **Lehetséges okok** között a következőket említette:

- liberális oktatáspolitikai
- a végrehajtás feletti kontroll hiánya
- ráfordítások felhasználásának ellenőrizetlensége
- oktatással kapcsolatos statisztikák hiánya
- bevezetett programok hatáselemzésének, értékelésének hiánya

Szőke Judit hozzászólása:

Kiemelte az eddig végbement változások jelentőségét és hangsúlyozta, hogy az NFT I. keretében bevezetett programok eredményességéről készülnek majd hatáselemzések. Emellett megjegyezte, hogy **a deszegregáció megvalósítása** – vagyis a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek „bevezetése” egy integrált oktatásba –

nagyon sok felkészülést és erőforrást igényel mind az állam, mind pedig az iskolák részéről. **A pedagógusok felkészítése kulcsfontosságú.**

Kadét Ernő hozzászólása:

Felhívta a figyelmet arra, hogy miközben a romák helyzetéről viszonylag sokat tudunk, nagyon kevés adattal rendelkezünk a **halmozottan hátrányos helyzetű** gyermekekről. Véleménye szerint a teljes oktatáspolitikában előtérbe kell kerülnie az esélyegyenlőségnek és nem csak az esélyegyenlőséggel vagy deszegregációval célzottan foglalkozó programokban. Arra is felhívta a figyelmet, hogy számos hasznos program indult el, amelyek nem fejtették még ki teljes hatásukat. Végül kifejtette, hogy az **NFT 2** keretében folyó fejlesztések esetében komolyabb **értékelésekre** kerül majd sor, mint a korábbi programok esetében.

Vita:

Kiseb vita bontakozott ki a **rendelkezésre álló adatok és a hiányzó statisztikák** körül. *Horn György* szerint az adatszolgáltatás és a törvényi szabályozás jól működik; a probléma máshol van. *Lannert Judit* arra hivatkozott, hogy sokszor éppen azért nem lehet racionális vitát folytatni oktatással kapcsolatos kérdésekben, mert nincs meg a kellő tényanyag és elemzés az érvek alátámasztására. Ennek híján csak a megérzésekre lehet támaszkodni, mely félreviszi a vitát. *Varga Júlia* szerint elég sok mindent lehet tudni a rendelkezésre álló adatokból és elég sok mindent pedig nem. De a rendelkezésre álló információk alapján elég jó helyzetképet lehet vázolni, ami a probléma exponálásához elegendő.

A vita során többen hangsúlyozták a már bevezetett és a majd bevezetésre kerülő **programok eredményességét ellenőrző hatástanulmányok** megszületésének fontosságát. *Szőke Judit* kiemelte, hogy a legújabb programokról készülnek majd hatáselemzések, amint azok lefutása engedi azt. *Csépe Valéria* hozzátette, hogy az NFT II-be foglalt programokat nem szabad elindítani addig, míg a korábbi intézkedések hatásai nem ismeretesek. *Lannert Judit* azt emelte ki, hogy részletes és mindenre kiterjedő hatásvizsgálatok szükségesek minden esetben, nem szabad csak bizonyos részletekre fókuszálni a hatások feltárása során. **Kertesi Gábor** jó példaként említett egy hazai követéses vizsgálatot.

Nahalka István hangsúlyozta, hogy **az egész iskolarendszert hatékonyabbá kell tenni**. Az iskolarendszer komprehenzivitásának megteremtését tartja a legfontosabb feladatnak. Példaként utalt a finn iskolareformra, mely szintén ezt célozta. *Kertesi Gábor* felhívta a figyelmet *Liskó Ilona* kérdésére – mely **az oktatáspolitikai sikertelenségére és eredménytelenségére** vonatkozott – ugyanis szerinte ez a legalapvetőbb probléma ma Magyarországon. Hivatkozik Eric Hanushek, amerikai oktatásgazdász 2003-as tanulmányára, mely a ráfordítás szemléletű oktatáspolitikai csődjéről szól. Egyetértett abban, hogy **rendszerszintű változtatásokra van szükség**.

Horn György szerint elsőként azt kellene tisztázni, hogy **a szegregációt előidéző tényezők** közül melyek fakadnak a polgári átmenet természetes nehézségeiből, melyek a szabályozás hibáiból és melyek a rosszul megválasztott oktatáspolitikából. Mindegyik problémát ugyanis csak a helyén lehet kezelni.

Nahalka István, *Kertesi Gábor* és *Varga Júlia* is kiemelte **az intézményrendszer átszervezésének** fontosságát és a **jogszabályi háttér rendezésének** igényét. *Horn György* és *Lannert Judit* kiegészítése szerint az oktatáspolitikai sikeréhez a **jogszabályok végrehajtatására és betartatására** is nagyobb hangsúlyt kell fektetni. *Nahalka István* az általános iskolai oktatás egészére és különösen a **beiskolázásra vonatkozó szabályozások** pontosítását és kiterjesztését sürgette valamint kiemelte, hogy az iskolák között és az iskolákon belül működő szelekciós mechanizmusok minden formáját fel kell számolni. *Kertesi Gábor* a **fenntartói jogok és a finanszírozási formák** újragondolását és átalakítását nevezte kulcsfontosságúnak. A finanszírozással kapcsolatban az ellenőrzés, az elszámoltathatóság és az átláthatóság alapkövetelmény. *Horn György* a **programfinanszírozás** fontosságának növelését sürgette. Emellett azt is javasolta, hogy **az iskolák különleges szolgáltatásait** a szülők fizessék. Programfinanszírozásban viszont az állam támogatási rendszer kiépítésével segítse a különböző programok, például a tanodák fenntartását és igénybevételét. *Lóránd Ferenc* szerint a 12 évfolyamos, egységes iskolarendszernek kormányzati prioritásnak kellene lennie. Emellett támogatni és ösztönözni kellene az **intézményi társulások** kialakulását is. *Kertesi Gábor* és *Varga Júlia* hangsúlyozta azt is, hogy a **pedagógusok közalkalmazotti jogállását** át kell gondolni, bérezésük rendszerét át kell alakítani.

Kertesi Gábor mellett *Csépe Valéria* is kiállt amellett, hogy **a szakfelügyeleti jogokat fel kell emelni** helyi szintről körzeti vagy regionális szintre. *Horn György* a szakfelügyeleti rendszer erősítését és szigorítását is kívánatosnak tartja. *Kertesi Gábor* az egységes standardokon alapuló mérési- és értékelési rendszer kidolgozásának fontosságát hangsúlyozta.

Csépe Valéria kiemelte azt is, hogy a **sajátos nevelési igény diagnosztikai rendszerének** nem szabad a finanszírozás-függőnek lennie. Javasolta a fogalmak és kategóriák tisztázását az OECD gyakorlatának megfelelően, illetve kezdeményezte, hogy jogszabályi rendezés a különleges gondozáshoz való jog címén történjen meg. *Daróczy Gábor* szerint a programfinanszírozás megvalósítása kívánatos a sajátos nevelési igénnyel kapcsolatos programok esetében is.

*Szőke Judith*hoz csatlakozva *Csépe Valéria* felhívta a figyelmet arra is, hogy az integrált oktatás megvalósítása nem csak együttnevelést jelent, hanem az **egyéni igényekre érzékeny, differenciált oktatás** megvalósítását is. *Horn György* hozzátette, hogy nem csak a gyerek, de a szülők és **az egész család támogatására** is szükség van egy differenciált rendszerben. *Révész Magda* a differenciált oktatás magyarországi gyengeségeire hívta fel a figyelmet a magántanulói státusz terjedésével kapcsolatban. Szerinte az iskolák nem tudják kezelni a másságot. *Nahalka István* szerint az iskolák belső megújulására van szükség a működési mechanizmusok, a tanárképzés és a pedagógus továbbképzés tekintetében egyaránt. Ehhez az oktatási programcsomagok fejlesztésére és kiterjesztésére van szükség. Kiemelte a nemzetközi modellek átvételének lehetőségét. *Nagy József* **az alapkészségek kritériumorientált és folyamatos fejlesztését** tartja az iskola legfontosabb feladatának. Ehhez hozzájárul, hogy a gyerekek teljesítményének minősítő, szummatív és normaorientált értékelése helyett a diagnosztikus és analitikus értékelés elterjesztése lenne kívánatos. *Lannert Judit* felhívta a figyelmet arra, hogy a **deszeregáció és a kompetencianövelés** viszonya nem egyértelmű, rövid távon nem biztos, hogy együtt járnak.

Nahalka István kezdeményezte, hogy a kerekasztal fogalmazzon meg **sürgős javaslatokat a Kormány számára** az NFT II-re vonatkozóan. *Lannert Judit* ezt annyiban egészítette ki, hogy a kerekasztalnak **tömör és világos megfogalmazásokra** kell törekednie a kormányzat és a társadalom irányába egyaránt. Vagyis a javaslatok megfogalmazásánál erre is ügyelni kell.

Napirenden kívüli kérdések:

Az **elnök javaslatot tett** arra vonatkozóan, hogy a kerekasztal tagjai írásban is tegyék meg kiegészítéseiket az elővezetett tanulmányhoz, hogy az előadó beépíthesse azokat a munkába, szavazás pedig majd csak az újrafogalmazott javaslatokról lesz.

A következő ülés **május 14-én** kedden reggel **9 órakor** lesz. Téma: mérés-értékelés elszámoltathatóság.

1. melléklet

Jelenléti ív

Tagok	május 2.
Fazekas Károly	+
Ádám György	+
Árok Antal	-
Bajzák Erzsébet M. Eszter	+
Bihall Tamás	-
Csapó Benő	-
Csépe Valéria	+
Hankiss Elemér	-
Havas Gábor	+
Herczog Mária	-
Horn György	+
Kárpáti Andrea	+
Kertesi Gábor	+
Köllő János	+
Lannert Judit	+
Liskó Ilona	+
Nagy József	+
Nagyné Román Margit	+
Nahalka István	+
Révész Magdolna	+
Tölli Balázs	+
Varga Júlia	+
Vasa László	+

1. melléklet

Javaslatok

I. Az óvodáztatással kapcsolatban:

1. Meg kell teremteni a feltételeit annak, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek lehetőleg 3, de legkésőbb 4 éves koruktól garantáltan óvodába járhassanak.
Ennek érdekében:
 - 1.1. A védőnők segítségével minden településen el kell készíteni, és folyamatosan frissíteni kell az óvodáskorú gyerekek létszámára vonatkozó nyilvántartást.
 - 1.2. Azokon a településeken, ahol nincs óvoda, és az óvodáskorú gyerekek jelenlegi és közel jövőben várható létszáma ezt indokoltá teszi, óvodákat kell létesíteni. Azokon a településeken, ahol férőhelyhiány van, gondoskodni kell a férőhelyek számának szükséges bővítéséről, az NFT2 közoktatási célú infrastrukturális pályázatainak felhasználásával. Ehhez:
 - 1.2.1. Szabályozni kell, hogy azokon a településeken, ahol a férőhelyhiány miatt még az 5 évesek közül sem tudnak mindenkit felvenni, illetve a férőhelyek száma nem éri el a teljes óvodáskorú népesség létszámának 90 százalékát, közoktatási infrastrukturális fejlesztés csak akkor támogatható, ha az tartalmazza az óvodai férőhelyek szükséges bővítését is.
 - 1.2.2. A ROP-okban külön forrásokat kell elkülöníteni óvodai férőhelybővítésre, hogy ennek a kiemelt esélyegyenlőségi problémának a megoldását ne kelljen versenyeztetni más infrastrukturális fejlesztésekkel.
 - 1.2.3. A felszabaduló általános iskolai kapacitások is felhasználhatók óvodai férőhelybővítésre.
 - 1.3. Rendszeresen ellenőrizni kell az óvodai felvételi kérelmek elutasítási gyakorlatát. Noha a Ktv. kimondja, hogy ha a szülő a halmozottan hátrányos helyzetű gyermeket be akarja iratni, akkor az óvoda a harmadik életév betöltését követően köteles fölvenni, az óvodák férőhelyhiányra hivatkozva gyakran utasítják el a munkanélküli vagy rokkant nyugdíjas szülők gyerekeit azon az alapon, hogy ők otthon tudnak maradni a gyerekekkel. Ezért azokon a településeken, ahol az óvodai férőhelyek száma nem éri el az óvodáskorúak számának 90 százalékát, és a más településre, illetve nagyobb települések esetében a más óvodai körzetbe járók aránya nem éri el a 10 százalékot, a jegyzőnek minden évben igazoló jelentést kell készítenie arról, hogy nem volt olyan felvételi kérelem, amelyet a szülő munkanélkülisége, rokkant nyugdíjas státusza miatt, vagy azért utasítottak el, mert a szülő a kisebb gyerek(ek)el ügyis otthon van. A nyilatkozatok valóságtartalmát az Oktatási Hivatal évente szűrőpróbaszerűen ellenőrzi. A felvételi kérelem elutasításáról és annak indokáról írásban kell értesíteni a szülőket.
 - 1.4. Meg kell vizsgálni a kötelező óvodáztatás négy éves korig történő kiterjesztésének lehetőségét. A nem halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek esetében ez a gyakorlatban törvényi kötelezés nélkül lényegében ma is megvalósul. Így a kötelező óvodáztatás korhatárának a leszállítása elsősorban azt segítené elő, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek is hosszabb ideig járjanak óvodába.
 - 1.5. Csökkenteni kell az óvodai hiányzások arányát, mert az a tapasztalat, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek a felvételüket követően átlagosan lényegesen többet mulasztanak, mint nem ilyen helyzetű társaik. Ezért ki kell dolgozni a hiányzások nyilvántartásának, igazolásának és jelentésének a szabályozott rendjét, és erre építve a normatíva nagyságát egy bizonyos határon felül a hiányzások mértékétől kell függővé tenni. A hiányzások jelentős mértékű csökkentését kidolgozott szabályok alapján kiegészítő támogatással kell jutalmazni. Azokon a településeken, ahol a külterületi lakóhelyekről a nagy távolság és a rossz közlekedési viszonyok miatt nehéz eljutni az óvodába, gondoskodni kell a gyerekek óvodába szállításának megszervezéséről.
 - 1.6. A halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek számára biztosítani kell az óvodai alapszolgáltatások ingyenségét, és anyagi támogatásokkal is ösztönözni kell a harmadik életév betöltését követő minél korábbi beiratást. Ennek érdekében:
 - 1.6.1. Maximálni kell és nyilvánossá kell tenni az óvoda által előírt kötelező hozzájárulás (benti ruházat, felszerelés stb.) költségét.
 - 1.6.2. A már bevezetett ingyenes étkeztetésen túl, amely sok helyen jelentős javulást eredményezett, a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeknek évi kétszeri (őszi, tavaszi) óvodáztatási segélyt kell biztosítani, hogy az óvodába járáshoz szükséges, évszaknak megfelelő ruházatot és felszerelést be tudják szerezni.
 - 1.6.3. Az ÚMFT-ben külön, kötelezően igénybe veendő támogatásokat kell nevesíteni annak érdekében, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek a jelenleginél magasabb arányban

járjanak óvodába. A pályázatokhoz kapcsolódó esélyegyenlőségi helyzetelemzésnek tartalmaznia kell a helyi halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek beóvodázási arányait, s amennyiben ez az arány 70%-nál alacsonyabb, kötelező a gyermekek nagyobb arányú beóvodázását célzó intézményi erőfeszítések (beóvodázási felelősök beállítása, szervezett ösztönző programok, családlátogatások, stb.) elindítása

- 1.7. Javítani kell az óvodáztatás minőségét, biztosítani kell a készség- és képességfejlesztő szolgáltatások elérhetőségét. Ennek érdekében:
 - 1.7.1. A több óvodával rendelkező településeken biztosítani kell az óvodai szolgáltatások egyenletes színvonalát. Kiegészítő normatívát és fejlesztési forrást csak azok az önkormányzatok igényelhetnek, amelyek hitelt érdemlően bizonyítani tudják, hogy az ott működő óvodák tárgyi és személyi feltételei között nincsenek jelentős különbségek.
 - 1.7.2. Azokban az óvodákban, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya magas, a gyermekek megfelelő fejlesztése érdekében biztosítani kell a szükséges fejlesztő szolgáltatásokat, hogy a későbbi sajátos nevelési igényűvé minősítés esélyét jelentősen csökkenteni lehessen. Azokban az óvodákban, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya meghaladja a 40%-ot, a sajátos nevelési igényű gyermekek is nevelő óvodákhoz hasonlóan, kötelezővé kell tenni a szükséges fejlesztő szolgáltatás (utazó logopédus, pszichológus, fejlesztő óvodapedagógus, stb.) biztosítását.

II. Iskolaérettségi vizsgálat, sajátos nevelési igényűvé minősítéssel és a gyógypedagógiai oktatással kapcsolatban

2. Jelentős mértékben csökkenteni kell a halmozottan hátrányos helyzetűek körében a sajátos nevelési igényűvé minősítési arányokat. Ennek érdekében:
 - 2.1. Ki kell dolgozni a diagnosztikai eljárások szigorú protokollját és minőségbiztosítását, meg kell erősíteni a külső szakmai és törvényességi kontrollt. A magyarországi diagnosztikai gyakorlat kiugró eltéréseket eredményez. A széttagoltság eredményeképpen előfordulhat, hogy az egyik megyében minden hatodik, a másikban minden tizedik, a harmadikban minden huszadik gyermek SNI. Az intézményi autonómia és a szakmai ellenőrzés hiánya követhetlenné teszi a rendszer működését. Az intézmények egyszerűen látnak el diagnosztikai és terápiás feladatokat. Az összeférhetlenség legszembetűnőbb példája, hogy a többségében megyei fenntartású Tanulói Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok szakvéleménye alapján kerülnek gyermekek a megye által fenntartott alap- és középfokú gyógypedagógiai intézményekbe, miközben a szakértői bizottságok tevékenységét a fenntartó ellenőrzi. A diagnosztikai tevékenység Magyarországon szinte kizárólag a sajátos nevelési igény megállapítását jelenti. A folyamatos fejlesztés hiánya a nyomon követés lehetőségét és értelmét is megkérdőjelezi. A tárca által indított „Utolsó Padból...” program tapasztalatai alapján a felülvizsgálatok sok esetben formálisak, és az SzB-k kapacitáshiánya miatt nem garantálható, hogy a felülvizsgálatban az eredeti szakvélemény megalkotói ne működjenek közre. Az NFT1. keretében elkezdődött a szakértői bizottságok minőségfejlesztése, egységes eljárásrend és protokoll kidolgozása, korszerű teszt szterilizálása, a munkálatok azonban még nem fejeződtek be, az eredmények még nem érzékelhetők. A fentiek érdekében:
 - 2.1.1. A Tanulói Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok decentralizált struktúráját át kell alakítani. Az NFT1.-ben megkezdett minőségfejlesztés csak akkor éri el célját, ha azt megfelelő szerkezeti átalakulás kíséri. Egy egységes eljárásrenddel működő, szakmailag független intézményrendszerre van szükség.
 - 2.1.2. A terápiás és vizsgálati funkciókat egyértelműen szét kell választani.
 - 2.1.3. A felülvizsgálatoknak a gyermek/tanuló fejlődésére, a szükséges fejlesztések meghatározására kell irányulniuk.
 - 2.1.4. Biztosítani kell, hogy a felülvizsgálatot az első képességvizsgálatban nem érintett szakemberek végezzék.
 - 2.2. Minimalizálni kell a magas minősítési arányokban jelentős szerepet játszó fenntartói és intézményi finanszírozási érdekeket. A valóban sajátos nevelési igényű tanulók ellátást programfinanszírozásúvá kell alakítani, és biztosítani kell a szolgáltatások folyamatos ellenőrzését. *(A csökkenő gyermeklétszám és az emelt összegű támogatás az intézményfenntartó önkormányzatokat arra készteti, hogy vállalják a sajátos nevelési igényűek ellátását, mert az így elért forrásokkal finanszírozni tudják intézményeik működését. A közoktatási intézmények többsége azonban képtelen megfelelni a különleges gondozást igénylő gyermekek által támasztott pedagógiai és oktatásszakmai szükségleteknek. 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, néhány esetben bizonyos*

előírt minimumfeltételek vizsgálatánál mélyebb szakmai hatékonyság-vizsgálat nem történik.) Ennek érdekében:

- 2.2.1. Biztosítani kell, hogy a pedagógiai többlétszolgáltatásokhoz való hozzáférés ne kötődjön a fogyatékos megállapításához, mint feltételhez.
- 2.2.2. A normatív finanszírozási modellt át kell alakítani programfinanszírozási rendszerre: a többletforrások ne a fenntartóhoz, hanem a szolgáltatást biztosító intézményhez érkezzenek az elvégzett szolgáltatás fejében.
- 2.3. Biztosítani kell az ellátások szakmai és törvényi minimumát. *(A magyarországi gyakorlatban a fogyatékos megállapítását nem fejlesztés követi, hanem gyakran az általános feltételeknél rosszabb minőség biztosítása jellemzi. Az elmúlt években számos vizsgálat, OKÉV-vizsgálat¹, a tárca által megrendelt és civil kutatás bizonyította, hogy — különösen az általános iskolák tagozatain elhelyezett enyhe fokban értelmi fogyatékos tanulók — minden mutatóban rosszabb minőségű, sok esetben törvényességi szempontból súlyosan aggályos oktatásban részesülnek. Az eltérő tantervű tagozatokon gyakran a helyi szinten elérhető oktatási szolgáltatások sincsenek biztosítva vagy egyszerűen a törvényi előírásoknak nem felelnek meg, miközben az intézmények közel és felszeres támogatáshoz jutnak az érintett tanulók után. A magyar közoktatás gyakorlatában a sajátos nevelési igényű gyermekek alapvetően kétfajta intézménytípusban kaphatják meg az ellátásukhoz szükséges szolgáltatásokat: speciális gyógypedagógiai intézményben, illetve a többségi iskolák eltérő tantervű tagozatain, ahol jellemzően az ún. enyhe fokban értelmi fogyatékosok tanulnak. A komplex szakértői vizsgálat alkalmával kijelölt nevelési-oktatási intézmények közül a fogyatékos típusa szerint szervezett speciális gyógypedagógiai intézményekben nagyobb biztonsággal feltételezhető a komplex szakmai szolgáltatás, a szakszerűség, az alkalmasság és bizonyos értelemben a hatékonyság. A hatékonyság úgy értendő, hogy a speciális intézmények kizárólag a sajátos nevelési szükséglet kielégítésére fordítják a többlet állami juttatásokat. A szakszerűség, az alkalmasság és a hatékonyság a gyermekek iskolai teljesítménye alapján nem igazolt és nem igazolható, ezek ugyanis a szegregáló intézményi ellátás ismert hiányosságai miatt sem minden esetben garantáltak. 2004-ben a minisztérium megbízásából végzett – az érintett intézmények mintegy háromnegyedét érintő – kutatásban² 379 vizsgált gyógypedagógiai tagozatot működtető iskolából 103-ban nem volt semmilyen gyógypedagógus, 99 iskolában volt 3 évfolyamnál többet érintő osztály-összevonás, azaz a tagozatok közel harmadában a legalapvetőbb törvényességi feltételek sem voltak biztosítva.) Ennek érdekében:*
 - 2.3.1. A sajátos nevelési igényű gyermekek integrált oktatásának bevezetésével felmenő rendszerben meg kell szüntetni a normál iskolában működő eltérő tantervű tagozatokat az etnikai és szociális szegregáció megszüntetése, az érintett gyermekek iskolai sikerességének biztosítása, a társadalmi-gazdasági hatékonyság és a törvényesség biztosítása érdekében.
 - 2.3.2. Az SNI gyermekek, tanulók jogszabályban rögzített jogainak (megfelelő szakirányú végzettséggel rendelkező gyógypedagógus alkalmazása, kötelező habilitációs, rehabilitációs órák, stb.) érvényt kell szerezni, ahol ezek a jogok nem biztosítottak, az ellátás sem szervezhető meg.
 - 2.3.3. Az SNI ellátáshoz tartozó szolgáltatások hatékonyságának és eredményességének a biztosítása érdekében rendszeres ellenőrzési mechanizmusokat kell bevezetni, szükség esetén beleértve a beavatkozás lehetőségét is.
- 2.4. A kiugró sajátos nevelési igényűvé minősítési indexet mutató településeken célzott felülvizsgálati és visszahelyezési programokra van szükség. Ennek érdekében:
 - 2.4.1. Fel kell tárnai a magas fogyatékos minősítés okait.
 - 2.4.2. Preventív beavatkozásokat kell biztosítani.
 - 2.4.3. Felülvizsgálati és visszahelyezési programokat kell indítani az indokolatlanul fogyatékos minősített gyermekek számára.
 - 2.4.4. Továbbtanulást segítő programokat kell indítani a már nem visszahelyezhető felső tagozatos tanulók iskolai és munkaerő-piaci esélyeinek növelése érdekében.
- 2.5. Át kell világítani a speciális szakiskolákat oktatási profiljuk piacképessége, lemorzsolódási arányaik és egyéb minőségi mutatók alapján. Finanszírozásukat bizonyos minőségi mutatók teljesítéséhez kell kötni. Ennek érdekében:
 - 2.5.1. Támogatni kell az intézményi integrációt, mert a vegyes intézmény valós átjárási lehetőséget biztosít a minőségi szakképzésbe, és ezzel javítja a tanulók munkaerő-piaci esélyeit.
 - 2.5.2. Biztosítani kell, hogy a speciális szakképzésben valós munkaerő-piaci esélyeket kínáló szakmákat oktassanak, a nem hasznosítható szakirányok oktatását meg kell szüntetni.
 - 2.5.3. Meg kell akadályozni minden olyan törekvést, amely a tanulmányi/képesítési követelmények csökkentését célozza.

¹ Az OKÉV vizsgálat legfontosabb megállapításait ld. a mellékletben

² A kutatást Havas Gábor szociológus vezette

III. Az iskolai szegregációval és az esélyegyenlőtlenségekkel kapcsolatban

3. Deszegregáció.

3.1 A szegregáció elsősorban a többiskolás településeken és azokban a nagyobb iskolákban csökkenthető, ahol több párhuzamos osztály működik. Ehhez megfelelő törvényi keretet biztosít a módosított Ktv. iskolai körzethatárok megállapítását szabályozó 66. §-a. A nagyobb városok szélsőségesen szegregáló iskoláiban eleve nagyon alacsony, többi iskolájában pedig többnyire folyamatosan csökken a tanulólétszám. Ez is kedvező feltételeket biztosít az átgondolt deszegregációhoz. Folyamatosan figyelemmel kell azonban kísérni és 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.

3.2 A többiskolás településeken a deszegregáció esélyeit jelentős mértékben befolyásolhatja, hogy vannak-e, és ha igen, milyen arányban nem önkormányzati intézmények. Az egyházi és alapítványi iskolák tekintélyes részének a felvételi gyakorlata ugyanis meglehetősen szelektív, ezekben az iskolákban az átlagnál lényegesen kisebb a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya. Néhány nagyobb településen a középosztály gyerekei már ma is elsősorban a nem önkormányzati iskolákba járnak, és belátható időn belül számos további településen is előállhat ez a helyzet. Így felmerülhet annak a veszélye, hogy az integráló iskolák e szelektív folyamatok felerősödése esetén egy idő után elesnek az integrációs támogatás lehetőségétől. Az integrációs oktatáspolitiká kudarcat eredményezheti, ha nem önkormányzati iskolák elsősorban a középosztály, az önkormányzati iskolák pedig a szegényebb társadalmi csoportok iskoláivá válnak. Ezért:

3.2.1. 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.

3.2.2. A nem önkormányzati intézmények speciális csoportját alkotják a gyakorlóiskolák. A leendő pedagógusok gyakorlóiskolái ma igen kis arányban fogadnak be halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat. Az OKM tavalyi adatai alapján a mintegy 11.000 tanulókat oktató 33 gyakorlóiskolából 14-ben egyáltalán nincsenek, még a „megengedőbb”, a szülők alacsony iskolai végzettségére nem érzékeny, hátrányos helyzetű kategóriába tartozó tanulók sem, holott országosan a tanulók több mint negyede (26%-a) hátrányos helyzetű. Pedig a gyakorló iskolákban és -óvodákban különösen indokolt lenne a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók megfelelő reprezentációja, hiszen így a pedagógusjelölteknek a gyakorlati képzés kezdetétől mondjuk volna szembesülni az integrált oktatás kapcsán felmerülő speciális problémákkal és módszertani lehetőségekkel. Ezért:

3.2.2.1. Meg kell vizsgálni a gyakorló iskolák és óvodák felvételi gyakorlatát és annak a lehetőséget, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók a települési arányuknak megfelelően képviseltessék magukat ezekben az intézményekben.

3.2.2.2. Meg kell szervezni, hogy azok az iskolák, amelyek az elmúlt években jelentős eredményeket értek el az integrált oktatás terén, hospitációs helyszíneként bekapcsolódhassanak a pedagógusjelöltek gyakorlati képzésébe.

3.2.2.3. Célszerű lenne bevezetni a pedagógusképzésben egy olyan gyakorlati félévet, amely kifejezetten a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókkal kapcsolatos pedagógiai problémák megismerését és feldolgozását szolgálná.

4. Az esélyegyenlőség, a megfelelő színvonalú pedagógiai szolgáltatás feltételeinek a megteremtése azokon a településeken, ahol a szegregáció érdemi csökkentésére nincs lehetőség.

4.2. Azokban a térségekben, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya a települések túlnyomó többségében magas, a szegregáció érdemi csökkentésére nincs lehetőség. Becsült adatok alapján legalább 6 olyan kistérség van az országban, ahol a roma tanulók összesített aránya meghaladja a 40%-ot, és további 8 olyan, ahol közelít ehhez az értékhez. Ezekben a térségekben kívül is igen jelentős azoknak az egyiskolás településeknek a száma, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek többséget alkotnak. Hozzá kell azonban tenni, hogy még ezekben a térségekben illetve településeken is előfordul, hogy egyes iskolákban a lakóhelyi arányokat jelentősen felülmúló szegregáció jön létre, mert a relatíve jobb helyzetű családok gyerekei más településre járnak iskolába. Számos helyen az önkormányzatok részben állami források felhasználásával, iskolabuszos, falubuszos utaztatással anyagilag és erkölcsileg is támogatják ezt a szelektív elvándorlást, miközben a körzeti iskolába járó halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek a rendkívül rossz tömegközlekedést kénytelenek igénybe venni. A kormányzat az elmúlt években arra hivatkozva, hogy így az erőforrásokat hatékonyabban

lehet felhasználni, törvényalkotással és egyéb eszközökkel kikényszerítette a többcélú kistérségi települési társulások létrehozását. Ezekben a társulásokban – különösen a depressziós, leszakadó kistérségek társulásaiban - az erősebb pozíciójú települések illetve a térségi elitcsoportok diktálnak, és a gettó vagy gettósodó kistételepüléseknek illetve a halmozottan hátrányos helyzetű társadalmi csoportoknak többnyire esélyük sincs arra, hogy a források elosztására és a szolgáltatások megszervezésére vonatkozó döntések során az ő érdekeiket is figyelembe vegyék.

- 4.2.1. Több kistérségben is előfordult, hogy a közoktatási feladatokat is ellátó társulásokból egyes gettó vagy gettósodó települések kimaradtak, és iskoláik az elutasított társulási igényt dokumentálva az OKÉV-től külön engedélyt kaptak a továbbműködésre. Ezért a többcélú társulásokról szóló törvényben a jelenleginél pontosabban kell szabályozni, hogy a társulási igény elutasítása milyen feltételekkel lehetséges.
- 4.2.2. Megengedhetetlen, hogy a társulások közösségi erőforrásokból támogassák a szegregáció erősítését, a mélyszegények kirekesztését, és hogy az amúgy is szűkös források elosztása során növekedjék a közszolgáltatások színvonalának egyenlőtlensége. A kormányzatnak a kiegészítő támogatások folyósítása és a fejlesztési források odaítélése kapcsán feltételként kell megszabnia, hogy azok felhasználása közvetve sem szolgálhatja a szegregáció erősítését.
- 4.2.3. Az NFT2 TAMOP keretében a leszakadó kistérségeket komplex fejlesztési programokkal kívánják támogatni. Nagy a veszélye annak, hogy az erősebb érdekérvényesítési pozíciójú települések és társadalmi csoportok megpróbálják lefölözni ezeket a támogatásokat. Ezért a közoktatási célú támogatások odaítélésénél (is) meghatározó szempontnak kell lennie, hogy azok járuljanak hozzá a szolgáltatások színvonalában megmutatkozó, sokszor szélsőséges különbségek radikális csökkentéséhez. Egyértelmű és számszerű kritériumokat is tartalmazó szabályozást kell kidolgozni arra nézve, hogy a kisiskolák és alsó tagozatos tagiskolák milyen feltételekkel maradhatnak meg, illetve milyen feltételekkel zárhatók be. (Ehhez fel lehet használni Ladányi János és Liskó Ilona 2005-ben készült javaslatát.) Ahol erre lehetőség van, csökkenteni kell a szegregáció mértékét, ahol nincs, ott is gondoskodni kell arról, hogy az oktatás minősége garantáltan és jelentősen javuljon. (Differenciált béröszöntés a bizonyíthatóan jól képzett és kiemelkedő pedagógiai teljesítményre képes tanároknak annak érdekében, hogy hajlandók legyenek a gettó és gettósodó iskolákban munkát vállalni, folyamatos mentorálás, célzott fejlesztések, stb.)
- 4.2.4. Ki kell jelölni azokat a kiemelt körzeteket, ahol csak a források koncentrálására és az esélyegyenlőségi szempontok maximális prioritására épülő komplex fejlesztéssel remélhető érdemi javulás.
- 4.3. A támogatások odaítélésénél az esélyegyenlőséget, a közoktatási szolgáltatásokhoz való egyenlő helyi hozzáférést kiemelt szempontként kell kezelni. Az NFT1-hez kapcsolódó pályázatok tapasztalatai azt mutatják, hogy ott ezek a szempontok egyáltalán nem érvényesültek következetesen. Jelentős támogatásokhoz jutottak olyan települések és olyan intézmények, amelyek erősen szegregáló gyakorlatot folytatnak, és az azonos minőségű szolgáltatás feltételeinek a minimumát sem teljesítik. Ezért:
 - 4.3.1. Az NFT2 keretében odaítélendő különböző célú támogatások feltételrendszerét ebből a szempontból össze kell hangolni.
 - 4.3.2. Az infrastrukturális és tartalmi fejlesztéseket csak akkor lehet támogatni, ha egyúttal sor kerül az esélyegyenlőségi szempontok következetes érvényesítésére, az esélyegyenlőségi helyzetelemzésekben feltárt problémák megoldására is.
 - 4.3.3. Ugyanezt a feltételt kell érvényesíteni a kormányzati kiegészítő támogatások odaítélésénél is.

IV. A lemorzsolódással kapcsolatban

5. Az általános iskola – középiskola átmenet fejlesztése, a középiskolai visszajelzések általánossá tétele, a középfokú lemorzsolódás csökkentése érdekében célzott programok.
 - 5.2. Az általános iskoláknak rendszeres visszajelzést kell kapniuk volt tanulóik további középfokú iskolai pályafutásáról, esetleges lemorzsolódásáról. Ma már a nyolcadik osztályt sikeresen befejező tanulók túlnyomó többsége az iskola közreműködésével beadja jelentkezését valamelyik középfokú oktatási intézménybe. További sorsukról azonban az általános iskolák nem nagyon tudnak. A középfokú lemorzsolódási arányok ismerete nélkül az átgondolt minőségfejlesztés elképzelhetetlen. Az erre vonatkozó visszajelzésekben származó adatoknak be kell épülniük a tervezett egységes mérési-értékelési rendszerbe, illetve az általános iskolák önértékelésébe.
 - 5.3. A középiskolai és különösen a szakiskolai, speciális szakiskolai lemorzsolódás sürgős beavatkozást igényel. A szakiskolák közötti szélsőséges lemorzsolódási aránykülönbségek arra utalnak, hogy a lemorzsolódási arányokat nemcsak a tanulói összetétel, a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók

kisebbségi vagy nagyobb aránya, hanem a nem megfelelő képzési profil és oktatási módszerek is jelentősen befolyásolják.

- 5.3.1. Az egységes mérési-értékelési rendszerhez kapcsolva be kell vezetni az átlagosnál nagyobb lemorzsolódási arányt produkáló intézmények kötelező minőségfejlesztését.
- 5.3.2. Javasoljuk, hogy az Államreform Bizottság dolgozzon ki olyan finanszírozási mechanizmusokat, amelyek érzékenyek azokra a minőségi problémákra, amelyeket a magas lemorzsolódási arányok is jeleznek.
- 5.4. A magyarországi, uniós összehasonlításban rendkívül magas, fogyatékosra minősítési arány és a speciális szakiskolát végzettek rendkívül rossz elhelyezkedési esélyeivel kapcsolatos tapasztalatok indokoltá teszik olyan programok kidolgozását és megvalósítását, amelyek az eltérő tanterv szerint oktatott tanulókat minél nagyobb arányban vezetik át a többségi tantervű középfokú oktatásba.
6. A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai eredményességét támogató civil tanoda programok fejlesztése, módszertani megerősítése és elterjesztése. *A halmozottan hátrányos helyzetű és roma gyerekek általános iskolai és középiskolai tanulmányi sikerességéhez a civil szervezetek által kezdeményezett és működtetett tanodák nagyban hozzájárulhatnak azáltal, hogy biztosítják halmozottan hátrányos helyzetű tanulóik számára mindazokat a plusz szolgáltatásokat, amelyeket a középosztálybeli szülők biztosítanak gyermekeik számára sikeres tanulmányi előrehaladásuk érdekében. A tanoda a gyerekek és szüleik által saját elhatározásból választott tanulást segítő és menedzselő családias, a résztvevők személyes oktatási igényeihez messzemenőkig alkalmazkodó forma.*
- 6.2. Standardizálási eljárás keretében ki kell dolgozni a tanodák minőségbiztosítási és az ott dolgozó pedagógusok, egyéb szakemberek képzési rendszerét.
- 6.3. Növelni kell a tanodák számát, el kell érni, hogy a 28 leghátrányosabb helyzetű kistérség mindegyikében létrejöjjön legalább egy tanoda. Erre a célra külön forrást kell elkülöníteni.
- 6.4. Meg kell oldani a tanodák hosszú távú finanszírozásának problémáját. A tanodák pályázati úton történő finanszírozása csak rövid távú megoldás. A standardizálás során létrejövő egységes szervezeti és pedagógiai módszertani tartalom megfelelő szakmai garanciát nyújt majd ahhoz, hogy a kormányzat programfinanszírozás keretében kötelezettséget vállaljon a költségvetésben. Ez lehetővé teszi a tanodák hosszú távú fenntarthatóságát, és biztosítja a programokba bekerülő halmozottan hátrányos helyzetű tanulók számára azt, hogy a tanulmányi sikerességükhöz és továbbtanulásukhoz nyújtott segítség folytonossága a pályázati finanszírozás esetlegessége miatt ne szűnhessen meg.
7. A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskoláztatási támogatását szolgáló ösztöndíjas programokat megerősítve kell fenntartani és hosszabb távra kiszámíthatóvá kell tenni. A közoktatás különböző szintjeit átfogó legnagyobb volumenű ösztöndíj a hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat támogató, második tanéve működő Útravaló Ösztöndíjprogram. A programban indítása óta közel 30 ezer diák vett részt. A program költségvetése az éves költségvetési törvényben van biztosítva. Bár a Kormány programjában elkötelezte magát az Útravaló fenntartása mellett, éves költségvetésének meghatározását éles viták előzik meg az érintett tárcák között. Ennek következtében például a 2007. évre megítélt támogatási keret az igényelnél jelentősen alacsonyabb. Célserű lenne a pályázati rendszer átalakítása. Jelenleg a diákok és mentorok a diák közoktatási intézményén keresztül pályázhatnak. Az intézmények bevonása ugyanakkor szakmailag nem indokolt: sok esetben az intézmény hibájából esik el a diák az ösztöndíjtól, de az is előfordul, hogy az intézmény válogat a diákok között. A különböző ösztöndíjas programokat össze kell hangolni, hogy az erőforrásokat hatékonyabban lehessen felhasználni.

V. Esélyegyenlőség alapú és ellenőrzött támogatáspolitikával kapcsolatban

8. A halmozottan hátrányos helyzetű tanulókra vonatkozó statisztikai adatgyűjtés megbízhatóságot biztosító átalakítása nélkül hatékony esélyegyenlőség alapú támogatáspolitikát nem valósítható meg. A halmozottan hátrányos helyzetű tanulókra vonatkozó adatgyűjtés pillanatnyi anomáliáit jól jelzi, hogy a közoktatási intézmények KIR-hez eljuttatott adatszolgáltatása szerint ma nem egészen 72 ezer halmozottan hátrányos helyzetű tanulót tartanak nyilván, holott minden becslés ennél jóval többet valószínűsít. A közoktatási intézmények és a jegyzők által szolgáltatott, a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók számára vonatkozó adatok között 3 000 főnyi eltérés van csupán az általános iskolák vonatkozásában. Olyan adatgyűjtési szabályokat kell kidolgozni, amelyek révén pontosan megkülönböztethetők a hátrányos és a halmozottan hátrányos helyzetűek. A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekekre/tanulókra vonatkozó pontos adatszolgáltatás érdekében módosítani kellene a 20/1997 kormányrendeletet: a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt igénybe vevők számára kötelezővé kellene tenni az adatszolgáltatást. (Jelenleg az adatszolgáltatás önkéntes.)
9. A jelenlegi közoktatás-statisztikai adatgyűjtést alkalmassá kell tenni a közoktatásban zajló folyamatok törvényességének és a szegregációs/szelekciós trendeknek a nyomon követésére.

10. 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. Az esélykiegyenlítést szolgáló erőforrások célzott és hatékony felhasználása érdekében ki kell alakítani a kiemelt oktatási körzetek azonosításának és működtetésének mechanizmusát. 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.
11. 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.