

Kockás könyv

**VAN KIÚT
AZ OKTATÁSI
KATASZTRÓFÁBÓL**

Civil Közoktatási Platform (CKP)

Kockás könyv

VAN KIÚT AZ OKTATÁSI KATASZTRÓFÁBÓL

ELEMZÉS

**a magyar közoktatás alapvető,
jelentős beavatkozást igénylő problémáiról
és azok lehetséges megoldásáról**

Civil Közoktatási Platform (CKP)

A Kockás könyvet a Civil Közoktatási Platform (CKP) Stratégiai munkacsoportja állította össze. A végső változatot a Platform plenáris ülése 2016. december 9-én hagyta jóvá.

A dokumentum szabadon másolható és terjeszthető.

Elektronikus formában is elérhető a ckp.tanitanek.com/kockaskonyv oldalon.

Szerkesztette: Nahalka István

Tördelés, nyomdai előkészítés: Kecskés Zoltán

A kötet megjelenését a Nemzeti Kulturális Alap támogatta.



RO-1702 • Van kiút az oktatási katasztrófából (Kockás könyv)

Terjedelem: 10 (A/5) ív

ROMI-SULI Könyvkiadó

Mogyoród, 2017. február

Telefon: 06/70/337-9399 • 06/28/440-687

E-mail: rendeles@romisuli.hu

A kiadásért felel: Romankovics András

Nyomtatás és kötészet: Prime Rate Kft.

ISBN 978 963 488 263 3

BEVEZETÉS	5
1. Valós társadalmi egyeztetést az oktatásról!	9
2. Az autonómia az oktatási rendszer megkérdőjelezhetetlen jellemzője	15
3. Az oktatási ráfordítások növelése	23
4. Az esélyegyenlőtlenségek, a szelekció, szegregáció csökkentése	31
5. Szükség van az iskolaszervezet modernizációjára	49
6. A XXI. század igényeinek megfelelő szakképzés	57
7. Minőség-ellenőrzés helyett korszerű minőségfejlesztés	69
ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLÁZAT (Van kiút!)	76
A szövegben előforduló néhány kifejezés magyarázata	79

A **Civil Közoktatási Platform** (CKP) összeállította a közoktatást érintő, alapvető oktatáspolitikai kérdésekről szóló elemzését és javaslatait. E koncepciót a szervezetben elfogadott alapértékeknek és alapelveknek megfelelően széleskörű konszenzussal dolgozta ki:

A CKP alapértékei:

1. személyközpontúság,
2. esélyegyenlőség,
3. kompetenciafejlesztés,
4. demokratikus működés,
5. autonómia és elszámoltathatóság,
6. átjárhatóság és zsákutcamentesség.

A CKP alapelvei:

1. társadalmasított oktatáspolitikai,
2. alanyi jogú részvétel a közfeladat-ellátásban,
3. diszkriminációmentesség,
4. esély- és feltételteremtés,
5. kor- és időszerűség,
6. folyamatos megújulás,
7. szubszidiaritás
8. hatékonyság és eredményesség

A CKP kész arra, hogy ezeket a pontokat képviselve olyan **társadalmi egyeztetési folyamatban** vegyen részt, amely széles körben elfogadott és követni szándékozott érték- és alapelv-rendszerhez vezet.

Javasoljuk, hogy legalább évenként **vizsgáljuk meg**, hogy érvényesülnek-e az ilyen módon közösen kialakítandó értékek és alapelvek. Minden ilyen értékelés alkalmával derüljön ki, hogy milyen akadályok állnak az értékek és az alapelvek érvényesülése előtt. E kritikai észrevételek alapján **szülessenek kezdeményezések** a magyar közoktatási rendszer optimális fejlődési feltételeinek biztosítására.

A CKP megkezdte e munka elvégzését. A jelenlegi (2016) közoktatási rendszer hét meghatározó területét vette vizsgálat alá, ezekkel a területekkel kapcsolatban fogalmazott meg kritikai észrevételeket és tesz érdemi javaslatokat a jelzett értékek és elvek érvényesülése érdekében. A hét meghatározó oktatáspolitikai terület az alábbi:

1. oktatási ügyek társadalmi egyeztetése,
2. intézményi és pedagógusi autonómia,
3. oktatási ráfordítások,
4. esélyegyenlőség, szelekció, szegregáció,
5. iskolaszervezet,
6. szakképzés,
7. intézmények és pedagógusok értékelése.

2016-ra a magyar közoktatásban számos súlyos probléma halmozódott fel. E problémák részben azonnal, vagy legalábbis rövidtávon megoldásokat igényelnek. A Civil Közoktatási Platform (CKP) megalakulását (2016. február) követően rövid időn belül megfogalmazta, hogy melyek ezek a gondok, és megoldásukkal kapcsolatban mit kellene tenni még a 2016/17-es tanév megkezdése előtt. A CKP **12 pontban fogalmazta meg** a teendőket, javaslatként felajánlotta megvitatás és megoldáskeresés céljából az oktatásügyi kormányzat számára. A Platform javaslatai egyelőre süket fülekre találtak.

Ebben a helyzetben a CKP nem tehet mást, mint még világosabbá teszi, hogy **ennyire rossz a helyzet a közoktatásban**. Ezúttal összefoglaljuk, hogy melyek azok a jelentős változtatásokat igénylő problémák, amelyek megoldása a magyar oktatáspolitikai hosszú távú programja **kell legyen**. E mély, sokszor rendszerszintűnek is nevezett problémák fokozatos, de következetes megoldása a hazai közoktatási rendszer átfogó reformját jelentené.

Magyarországon sokan válnak gyanakvóvá, ha az oktatás kérdéseivel kapcsolatban a „reform” szót hallják. Sokak szerint az elmúlt évtizedekben éppen a **reformok/reformálgatások** jelentették a legfőbb problémát az oktatás rendszerében. Valóban: a „reform” fogalom unos-untalan történő használata (minden nem meggondolt, összefüggéseiből kiragadott változtatásra) sajnos elkoptatta a szót, és az nagyon sokak számára a nem megfontolt lépések szinonimájává vált. Mi azonban szeretnénk a fogalmat **eredeti jelentésében** használni.

Az elmúlt 25-30 évben történt a magyar közoktatásban néhány, valóban előrelépést jelentő, a viszonyok alapvető átalakítását valóban szolgáló lépés is, ezeket bátran nevezhetjük reformoknak. Ilyenek voltak például

- ▶ a szabad iskolaalapítást lehetővé tevő döntés;
- ▶ a fenntartói rendszer átalakítása az önkormányzatiság és a szubszidiaritás elvének érvényesítésével;
- ▶ az iskolák szakmai, szervezeti és gazdasági autonómiájának megteremtése a rendszerváltást követően;
- ▶ a tartalmi szabályozási rendszer kétpólusúvá tétele.

Bár számot tarthattak volna a reform megjelölésre, azonban vagy már eleve hibás elképzeléseket valóra váltva, és/vagy nem megfelelő koncepciókkal és/vagy súlyosan problematikus módon végrehajtva **kudarcot jelentettek**

- ▶ a szakképzés átalakításának kísérletei;
- ▶ az általános iskola alsó tagozatán az értékelés rendszerének gyökeres megváltoztatása;
- ▶ a fenntartói rendszer alapvető átalakítása 2013-ban, az iskolák zömének központi állami irányítás alá vétele, a rendszer centralizálása;
- ▶ a minőségfejlesztés céljával létrehozott értékelési rendszerek, benne a pedagógus életpálya modell kialakítása.

Mindeközben nem szorosan egyes intézkedésekhez köthető és a reformoknál lassúbb folyamatok is jellemezték a magyar iskolarendszer formálódását. Az Európai Unió támogatásainak köszönhetően, ha ellentmondásosan is, 2005-től **megkezdődött a magyar pedagógiai kultúra átalakulásának folyamata**. Ebben a nem reform jellegű, **szerves átalakulási folyamatban** egyre inkább megjelent a neveléstudomány és a fejlesztési gyakorlat által megalapozott korszerű tudás. Ez a változási folyamat 2010 előtt az intézmények kis hányada esetében vált csak meghatározóvá, de jelentett egyfajta **reményt**, hogy a magyar oktatás megújulhat.

A 2010-től érvényesülő oktatáspolitikában azonban a változások iránya a korábbiak ellentétébe fordult. A pozitív, a szakmai progresszió irányában zajló változások leálltak, sőt azokkal ellentétes folyamatok kezdődtek. A 2010-től működő kormányok a magyar oktatás elmúlt évtizedekben bekövetkezett változásainál jelentősebb, de a hosszú távú folyamatok szempontjából **rendkívül problematikus iránymódosításokra** kényszerítették a rendszert:

- ▶ elveszett az intézményi és a pedagógiai autonómia;
- ▶ olyan tartalmi szabályozás érvényesül, amely mérhetetlenül centralizált, meggátolja a kompetenciafejlesztés pedagógiájának kibontakozását, ellehetetleníti a pedagógiai differenciálást;
- ▶ ma már nem érvényesül az állami iskolák irányításában sem az önkormányzatiság, sem a szubszidiaritás elve;
- ▶ az oktatás súlyosan alulfinanszírozott;

- ▶ az esélyegyenlőtlenség kívánatos csökkenésével szemben a folyamatok inkább a súlyosbodás irányába mutatnak;
- ▶ a szegregáció fokozódik;
- ▶ a szakképzés mély válságot él át;
- ▶ fenntartunk a világban már a 20. század utolsó harmadában is anakronisztikusnak tekintett iskolastruktúrát a nyolc évfolyamos általános iskolával, a kirívó szelekcióval;
- ▶ az oktatásfejlesztés jobbára értelmetlen központi programok busás finanszírozásában merül ki, és nem az intézményi pedagógiai munkára összpontosít;
- ▶ kidobtuk az ablakon a 2010-et megelőző években eredményesnek bizonyult fejlesztések termékeit (pl. kompetenciafejlesztő programcsomagok);
- ▶ létrehoztuk a világ talán legösszetettebb, gigantomán pedagógusminősítési, tanfelügyeleti és belső értékelési rendszerét, amelynek oktatásfejlesztéshez való hozzájárulása erősen kétséges, ugyanakkor a résztvevők számára mérhetetlen terheket jelent;
- ▶ formális véleményírássá silányítottuk az oktatáspolitikai döntésekkel kapcsolatos társadalmi egyeztetés rendszerét, a hatalom nem hajlandó párbeszédet folytatni az oktatás ügyeiben érintettekkel.

Mindezek eredményeként

- ▶ ma már kimutathatóan csökken az iskolázottság Magyarországon;
- ▶ nő a korai iskolaelhagyók aránya;
- ▶ tehetségnevelésünk mélyrepülésben van;
- ▶ és a PISA 2015-ös mérés adatait megismerve regisztrálhattuk, hogy a tanulás eredményességével összefüggésben hazánkban súlyos gondokkal számolhatunk.

A fentieket igazolja az a 2016 szeptemberében készült felmérés is, mely szerint **a magyar lakosság közepesnél gyengébbre** (ötfokú skálán 2,72-re) értékeli az oktatás minőségét. Ezt az adatot a kormányzat is ismeri, hiszen a Köznevelési Kerekasztal munkájáról tájékoztatást adó diasorban küldték körbe az iskolaigazgatók között.

A CKP ebben a válságosnak is nevezhető helyzetben fogalmazza meg elemzését és javaslatait. E problémák megoldása nem pusztán néhány „jól irányzott” intézkedést jelent: **teljes mértékben megújított oktatáspolitikára van szükség!** Az egyes részproblémák sajnos nem választhatók el egymástól, ezért szükség van átfogó reformprogramra. E reformprogrammal kapcsolatban nagyfokú társadalmi egyetértésre kellene törekednünk, ennek hiányában az egyes intézkedések eleve csak rossz kompromisszumok árán születhetnek meg, és így maga a reformfolyamat válhat ellentmondásossá.

Minden általunk fontosnak tartott és körüljárt probléma esetén leírjuk, hogy a közvetlen tapasztalatokat tekintve vagy az elemzések eredményeként milyen tényekkel alátámasztható jelenségek mutatják a probléma jelenlétét. Pontokba szedve felsoroljuk, hogy az adott alapvető probléma miképpen részletezhető. A problémák megoldása felé haladva minden esetben először a bemutatott alapértékek és alapelvek közül azonosítjuk az éppen aktuálisakat, majd felvázoljuk a megoldás lehetséges koncepcióját.

A fejezetek közül az első kiemelkedik a többi közül. Ebben az **oktatáspolitikai döntések társadalmi egyeztetési folyamatainak** helyzetéről, problémáiról és reformjáról szólnak. Az e fejezetben foglaltak teljesülése elemi feltétele annak, hogy új oktatáspolitikai körvonalazódjék Magyarországon. Feltétele annak, hogy a mély, strukturális jellegű, lényeges változtatásokat igénylő problémák megoldására reformfolyamatok bontakozhassanak ki. A CKP törekvése az, hogy alakuljon át, váljék lényegesen demokratikusabbá az oktatáspolitikai döntések társadalmi egyeztetési folyamata, és ha ez a feltétel teljesül, akkor kezdődjék el az egyes problémák megoldását eredményező munka. Utóbbiban a CKP már csak az egyik – bár reményeink szerint fontos – társadalmi, szakmai civil szereplő lesz.

Ebben a dokumentumban a CKP által a legfontosabbnak tartott kérdések, **alaproblémák** szerepelnek. Ezek megoldásának döntő szerepe lehet a magyar közoktatás megújításában. Egy új oktatáspolitikai programot – szerintünk – ezek vizsgálatával, alapos megvitatásával, a teendőknek e területeken történő kijelölésével lehet megalkotni. Ám ezeken kívül még számos jelentős problémája van a magyar oktatásnak, azok is átgondolásra és megoldásra várnak, de már egy átfogó program megfogalmazása után. A CKP – folyamatosan tovább dolgozva – e problémákkal kapcsolatban is elkészíti a jövőben elemzéseit és koncepciókra vonatkozó javaslatait.

Elemzéseinket, a leírt alapértékek és alapelvek érvényesítésére vonatkozó javaslatokat felajánljuk mindenki számára, aki tenni akar a magyar oktatásért: a pedagógusoknak, tanítványainknak, a szülőknek, a kormánynak, a pártoknak, a civil szervezeteknek, Magyarország polgárainak.

1. Valós társadalmi egyeztetést az oktatásról!



ALAPPROBLÉMA: Az intézményes nevelés ügyében az oktatáspolitikai és oktatásigazgatási döntések lényegében az érintettek kizárásával zajlanak, nem működnek társadalmi egyeztetési mechanizmusok. A döntések szakmai előkészítése, ha egyáltalán megtörténik, egyoldalú, az érintett szakmai szereplőknek csak az adott feladatra tendenciózusan kiválasztott része kap bennük szerepet.

1.1. A gyakorlatban közvetlenül érzékelhető problémák, tünetek

1.1.1. Az oktatáspolitikai döntéshozatal Magyarországon lényegében társadalmi egyeztetés nélkül zajlik. A döntéseket (mindenekelőtt a jogszabályok megalkotását) rendszerint nem előzik meg előzetes tárgyalások a szakszervezetekkel, az érintett civil szervezetekkel és szakmai testületekkel.

1.1.2. A döntések során működtetett egyetlen forma a készülő jogszabályok véleményeztetése (közigazgatási és társadalmi egyeztetés), amellyel kapcsolatban azonban számos probléma merül fel:

- ▶ Nem jelent konzultációt, nem jelent egyeztetést a véleményt nyilvánító szervezetekkel; a hatalom és a véleményezők között **egyáltalán nem alakul ki párbeszéd** a döntések témájában.
- ▶ A döntés-előkészítési folyamatban **nem vagy esetlegesen teremthető meg a megvitatás lehetősége**. A különböző vélemények egymásra reflektálatlanul és egymással szemben kijátszható módon vetődnek fel ebben a végletekig leegyszerűsített „egyeztetési” folyamatban.
- ▶ A beérkezett vélemények és az azokról készült szakmai összefoglalók **nem nyilvánosak**, így a folyamat nem átlátható. A beérkezésről, az eredményről a beküldő szervezet sem kap értesítést.
- ▶ A véleményezésre a szervezetek és a magánszemélyek számára az esetek nagy részében **rendkívül rövid idő** áll csak rendelkezésre. A javaslat nyilvános formában történő meghirdetése, valamint a véleményezés határideje között a 2014 májusa és 2016 márciusa között előfordult 33 esetet tekintve a rendelkezésre álló idő átlagosan 7 nap volt, de ez azt jelenti, hogy számos esetben csak 1-3 nap volt arra, hogy az érdeklődők, az érintettek kifejtsek álláspontjukat. Előfordult, hogy a véleményezendő irat megjelenésének és a véleményezés határidejének napja ugyanaz volt.

1.1.3. Kétséges, hogy megfelelő szakmai háttér áll-e rendelkezésre az oktatáspolitikai, oktatásigazgatási döntések előkészítése során. Nagyon kevés olyan esetről tudunk, amikor a döntéseket meghozó szervek bevontak szakmai testületeket, a témák szakembereit a döntési folyamatba. Ha ilyen megtörténik, akkor jobbra csak az előzetesen már kialakított szakmai állásponthez közel álló, vagy azt kifejezetten elfogadó szakmai csoportok, szakemberek vehetnek részt az előkészítési folyamatban, azaz **nem jellemzi a döntések előkészítését széles körű szakmai tájékozódás**.

1.1.4. Az egyetemek és a főiskolák pedagógiai-szakmai kérdésekben jártas szervezeteinek intézményes felkérése javaslatok szakmai véleményezésére nem gyakorlat Magyarországon. Az oktatáspolitikai jellegű döntésekben igen nagy valószínűséggel szívesen véleményt nyilvánító akadémiai szakmai közeg szinte teljes mértékben kimarad a folyamatból. Nemcsak a kormány oktatáspolitikáját bíráló

szakemberekről van ebben az esetben szó, hanem sokszor a kormány adott elképzelését támogató, de politikai szempontból semlegesnek tekinthető szakemberek sem kapnak felkéréseket véleményezésre.

1.1.5. A Nemzeti Pedagógus Kar létrehozása nem oldotta meg a pedagógusok szakmai érdekképviselését. A Kar megjelentetett ugyan néhány kritikus állásfoglalást, azonban a létrehozásával kapcsolatos anomáliák (kötelező tagság, korporatív jelleg, az állam meghatározó szerepe), valamint eddigi állásfoglalásainak eredménytelensége azt mutatja, hogy **a szervezet nem képes a pedagógusok valódi képviselőjére, és valójában nem is erre jött létre.**

1.1.6. A kontroll másik szerve az **Országos Köznevelési Tanács (OKNT)** lehetne. **Az OKNT tevékenységének viszont egyáltalán nincs nyoma sem a pedagógus közvéleményben, sem magában az egyeztetési mechanizmusban.** A szervezetnek nincs honlapja, tevékenységéről lehetetlen tájékozódni.

1.1.7. Az oktatásban érintett csoportok döntésekben való részvételével kapcsolatban nem megoldás a kormány által 2016-ban létrehozott Köznevelési Kerekasztal (KK) sem. A KK diktátum alapján jött létre: az EMMI határozta meg résztvevőit, napirendjét, működésmódját, összehívásának helyét és idejét. Általános gyakorlatához híven ebben az esetben sem kívánt egyeztetni a partnerekkel. **A KK-t alkotó, meghívott szervezetek listájának** összeállítása tendenciózus, a meghívott szervezetek többsége csak perifériálisan tudja képviselni az oktatás szereplőit, illetve többségük az EMMI által képviselt oktatáspolitikai kiszolgálója, de semmiképpen nem kritikusa. A CKP úgy értékelte a helyzetet, hogy **a KK pusztán a pedagógus tiltakozásokra adandó formális válaszok megfogalmazása érdekében jött létre, ezért a Platform annak munkájában nem vehet részt.**

1.1.8. Fájóan hiányzik a társadalmi egyeztetéseknek az a korábban jól működő fóruma, a Közoktatás-politikai Tanács, amely a döntések meghozatala során a főbb társadalmi szereplők (civil szakmai szervezetek, szakszervezetek, pedagógusok, szülők, diákok, önkormányzatok) képviselőjét biztosította.

1.1.9. Az oktatásügyben születő döntésekkel kapcsolatos hatástanulmányok csak néha (inkább botrányok esetén) kerülnek a közvélemény elé. Nagy a valószínűsége annak, hogy az oktatás kérdéseivel kapcsolatos döntések nagy többsége esetén **nem születik érdemi hatástanulmány.**

1.1.10. Nem ismerünk olyan átfogó kutatásokat, illetve közvélemény-kutatásokat, amelyek a pedagógusok, a szülők, a diákok fontos oktatáspolitikai kérdésekkel kapcsolatos véleményére vonatkoznak.

1.1.11. Számos olyan döntés született az oktatásügyben az elmúlt hat évben, amelyről nyilvánvaló volt, hogy ellentmond a legszélesebb körökben elfogadott, szakmai alaptudásnak tekintett ismereteknek.

1.2. Okok, részletesebben megfogalmazott alapvető problémák

1.2.1. Az 1.1. pontban megfogalmazott, jól látható problémák mögött meghúzódó fő ok **a 2010 óta hatalmon lévők elzárkózása minden komolyabb társadalmi egyeztetéstől.** Az oktatásigazgatás terén működő szervek erőből politizálnak, döntéseik során nem építenek a szakmai, érdekképviselői, civil fórumok, szervezetek véleményére, csak formális véleményeztetési folyamatokat működtetnek.

1.2.2. Az 1.2.1. pontban leírt kritika nem jelenti azt, hogy 2010-et megelőzően a társadalmi egyeztetési folyamatokkal kapcsolatban az oktatás területén ideális állapotok uralkodtak. **A rendszerváltás óta folyamatosan probléma a döntések előkészítésének antidemokratikus volta.** Néhány ponton kimutathatók voltak ugyan a demokratikus megoldások bizonyos mozzanatait, de a 2010 előtt működő kormányok sem tudták megteremteni az érdemi társadalmi egyeztetés feltételeit és gyakorlatát. A 2010 utáni kormányok ehhez a már akkor sem elfogadható állapothoz képest is visszaléptek. Megszűnt a Közoktatás-politikai Tanács, jelentéktelenné vált az OKNT, a korábban legalább szórványosan folytatott konzultációk rendszere is eltűnt.

1.2.3. A 2010 óta regnáló kormányok működésében a szakmai megközelítések ismét gyanús mozzanatokká váltak. A korábbiakhoz mérten is kevésbé érvényesül a bizonyítékokra alapozás elve.

1.3. A problémák megoldásával kapcsolatos alapelvek

1.3.1. Szükség van az oktatáspolitikai döntések társadalmi előkészítési folyamatainak alapvető reformjára. Alapelv, hogy a döntés által érintett csoportok tagjai, képviselői, valamint az érintett szakmai szervezetek, a hozzáértő szakemberek ne csak részt vehessenek az egyes döntések előkészítésében, hanem **határozott törekvés legyen e csoportok és személyek bevonása.** Érvényesüljön a „**semmit rólunk, nélkülünk**” elve.

1.3.2. A társadalmi egyeztetési folyamatok valódi párbeszédre alapuljanak. A folyamatokban kapjon jelentős szerepet a vita, az egyeztetés, ütközhessenek az álláspontok.

1.3.3. Az oktatáspolitikai döntések előkészítése során biztosítani szükséges a magas szintű szakmai háttértudás figyelembevételét. A döntéseket a kutatások, vizsgálódások eredményeinek messzemenő (de nem kritikátlan) figyelembevételével hozzák meg.

1.3.4. Az oktatáspolitikai döntések a társadalmi egyeztetési folyamatokra épüljenek, azonban semmilyen társadalmi egyeztetés nem kérdőjelezheti meg a politikai irányítás, az államigazgatás döntési autonómiáját. Csak az előkészítési folyamatokról van szó, és nem a politika illetve államigazgatás döntésekkel kapcsolatos kompetenciáinak megkérdőjelezéséről! (Ez a megkérdőjelezés is megtörténhet, de akkor már nyílt politikai folyamatokról, és nem a döntés-előkészítésről van szó.)

1.3.5. A döntés-előkészítés folyamataiban szükséges a széles körben való tájékozódás, az egymásnak akár élesen ellentmondó megközelítések felszínre kerülése; alapvető jelentősége van az ezek fölött kialakuló vitáknak.

1.3.6. Mindenfajta döntés-előkészítési, társadalmi egyeztetési folyamat az aktuális kérdésben kialakítandó döntés megalapozottabbá tételén túl azt a célt is szolgálja, hogy a **társadalom tanulási folyamatokon menjen keresztül.** A bekapcsolódó csoportok, személyek megismerkednek az egyes kérdésekben felvethető alternatívákkal, megismerik a szakmai érveket, maguk is tanulják a döntés-előkészítésben való részvétel során tanúsítható értelmes, adaptív magatartás módjait, tisztába jöhetnek azokkal a kockázatokkal, amelyek egy-egy kérdésben való nem előrelépés, vagy a tervezett lépések megtétele esetén merülnek fel a társadalom, a közösségek, az egyes személyek számára.

1.3.7. A döntés-előkészítési, társadalmi egyeztetési folyamatok megreformálása során gondosan szabályozni szükséges, hogy e tevékenységek szervezése a döntés súlyához mérten optimális erőforrások igénybevételével történjen. Kisebb jelentőségű döntések esetén természetesen nincs szükség túlságosan kiterjedt egyeztetési folyamatra. Az ország elemi érdeke azonban az, hogy elsősorban a nagy súlyú, a CKP által a jelen dokumentumban is előtérbe állítani javasolt alapproblémák tekintetében a lehető legtágabb körben történjék meg a hosszú távú folyamatokat befolyásoló döntések előkészítése.

1.3.8. A leírt elveknek az oktatásirányítás minden szintjén érvényesülniük kell. Oktatáspolitikai és oktatásigazgatási döntések nemcsak az Országgyűlés, a kormány vagy a minisztériumok szintjén születnek, hanem alsóbb szintű államigazgatási szerveknél. Ha átalakul a magyar közoktatás irányítási és fenntartói rendszere, akkor fontos szerephez jutnak az önkormányzatok, illetve azok társulásai. A döntés-előkészítési, az oktatáspolitikai formálását szolgáló egyeztetési folyamatok természetesen ezeken a szinteken is jelentkeznek (már jelenleg is, vagy a jövőben). Ezek tekintetében indokolt, hogy **ugyanazok az alapelvek érvényesüljenek, mint amelyek az országos egyeztetés fórumain is meghatározzák a folyamatokat.** A részletesebb szabályozás kialakításakor azonban szükség lesz a konkrét lehetőségek alapos áttekintésére is.

1.4. Az alapvető probléma megoldásának koncepciója

1.4.1. Az államigazgatási döntésekkel kapcsolatosan jelenleg érvényes, általános, a minisztériumi szint felett született jogszabályok lényeges megváltoztatására nincs szükség. A probléma nem az átfogó keretekkel kapcsolatos, hanem a megfelelő fórumok, intézmények és működésmódok hiányával. Ugyanakkor az oktatásügy területén szükséges a megfelelő miniszteri rendeletek megalkotása (lásd 1.4.2.). Az oktatással összefüggő döntési, társadalmi egyeztetési feladatokon túlmenően is legalább három ponton szükséges a jogszabályok átalakítása: az egyik a NPK létével (lásd 1.4.4. pont), a másik a közalkalmazotti tanácsokkal kapcsolatos jogszabály átalakítása (lásd 1.4.5. pont), a harmadik az egyéni képviselői indítványok intézményének némi átalakítása (lásd 1.4.7. pont).

1.4.2. Alkossanak miniszteri rendeleteket az oktatásért felelős miniszter, valamint az oktatás egyes területein feladatokat ellátó további miniszterek (vagy ha jogtechnikailag ez indokolt, szülessen kormányrendelet) az oktatási jellegű döntés-előkészítési folyamatok sajátos szabályaira vonatkozóan, mintegy a megfelelő törvény végrehajtását segítő jogszabály(ok)ként. A törvények, a kormányrendeletek, az országgyűlési- és a kormányhatározatok esetében ugyan nem az oktatásért felelős, vagy az oktatás területén feladatokat ellátó minisztériumok döntenek, de ők készítik elő ezeket a döntéseket, vagy álláspontot alakítanak ki országgyűlési képviselői egyéni indítványok tartalmát illetően. Ez azt jelenti, hogy e minisztériumok vagy döntenek az illetékességükbe tartozó kérdésekben (például miniszteri rendelet kiadása), vagy előterjesztők (például törvény), vagy előterjesztést véleményeznek (egyéni képviselői indítvány). Ezekben a rendeletekben a különböző szintű, a minisztériumokhoz kötött döntések előkészítésének sajátos mechanizmusait szükséges szabályozni, összhangban természetesen az átfogó törvénnyel. Ilyen mechanizmusok a következők:

- ▶ A döntés megalapozásához szükséges **kutatások, K+F folyamatok, pilot programok** indítása (felkérések és/vagy pályázatok keretében), és/vagy korábban elvégzett kutatások, K+F folyamatok, pilot programok eredményeinek összegzése.
- ▶ A kutatási, fejlesztési eredményeket is felhasználva a megfelelő szakmai szervezetek, akár ad hoc szakmai bizottságok felkérése **alternatív szakmai koncepciók** kidolgozására, illetve **a koncepciók széles körben vitatható formában való előállítására**. (Megfelelő szakmai szervezet lehet valójában bármilyen szervezet, amelyben megvannak azok a kompetenciák, melyek alkalmassá teszik a szervezetet releváns, jelentős szerepet játszó érdekek, értékek, törekvések érvényesítésével összefüggő tudás megjelenítésére.)
- ▶ **Országos vitafórumok** szervezése (ami nem helyettesíti a társadalmi szereplők által szervezett, sokkal szélesebb körben megrendezendő **helyi, civil, szakmai vitafórumokat**, lásd a következő pontot).
- ▶ Az érdekvédelmi- és érintett civil szervezetek, továbbá szakmai tevékenységet végző, nem civil szervezetek (például felsőoktatási szervezeti egységek, az Akadémia osztályai stb.) felkérése nem pusztán véleményezésre, hanem elsősorban saját kereteik között, illetve annál tágabban is **helyi, civil, szakmai vitafórumok** szervezésére, azok eredményeinek összegzésére.
- ▶ Szakmai (szociológiai) szempontból korrekt **közvélemény-kutatások** megrendelése, az eredmények nyilvánosságra hozatala.
- ▶ A teljes társadalmi előkészítési folyamat megfelelő **dokumentálása**, tehát a vitákról készült jegyzőkönyvek, összefoglalók, illetve a szervezeti vélemények bekérése, ezeknek mindenki számára **nyilvánossá tétele**, nyilvánosan hozzáférhető archiválása.
- ▶ Szakmai szervezetek (elsősorban a folyamat elején is megszólított szervezetek) felkérése a viták saját szakmai szempontjaik szerinti összegzésére, **alternatív jogszabály-alkotási** vagy más döntésre vonatkozó **koncepciók megalkotására**.

- Az elkészült szakmai koncepciók mindegyikéhez **hatástanulmányok** készíttetése, az elkészült tanulmányok nyilvánosságra hozatala.

1.4.3. A közoktatásért felelős minisztérium, valamint az oktatásigazgatási feladatokat is végző minisztériumok a közoktatásban érintett társadalmi csoportok képviselőivel együttműködésben hozzák létre a Közoktatás-politikai Tanácsot (sok tekintetben a nemrég még létező testülethez hasonló). A tanács jogállásának, működésének keretei:

- A tanács konzultatív testület.
- Az oktatásért felelős, illetve az oktatás területén feladatokat ellátó miniszterek hozzák létre. Mivel összetételében az oktatás területén érintettek teljes körét reprezentálni kívánja, ezért szerepét nem töltheti be olyan szervezet, amely csupán a pedagógusokat képviseli.
- Az oktatást szabályozó törvényekben meghatározandó ügyekben az érintett miniszterek kötelezően kéri a tanács állásfoglalását. A minisztérium figyelembe veszi, mérlegeli a saját döntései során a többségi vélemény mögött a tanácsban kialakuló különböző álláspontokat.
- A tanács összetétele demokratikusan, az oktatás szereplőinek képviseletét lehetővé tevő módon alakuljon ki. A tanácsban közreműködő szervezetek kiválasztását széleskörű egyetértéssel kialakított algoritmus biztosítsa. A választás, delegálás módszereinek konkrét megformálása során, ha nem is kritikátlanul, de építeni szükséges a korábban már kialakult jó gyakorlatokra. Gondoskodni kell az oktatásban szerephez jutó minden társadalmi csoport képviseletéről. Az összetétel alapelveinek, sőt, a konkrét összetételnek (mely csoportok hány fővel képviseltetik magukat) kidolgozására az itt jelzethez hasonló, széles körű döntés-előkészítési folyamat elindítása szükséges.
- Az oktatásért felelős, illetve az oktatásban feladatokat ellátó további miniszterek különösen a következő kérdésekben kéri a tanács állásfoglalását:
 - a társadalmi döntés-előkészítési folyamatok indítására vonatkozó tervek tekintetében,
 - a döntés-előkészítési folyamat minden lépése esetén a jelentősebb, nem pusztán szervezési jellegű döntéseket tekintve, vagyis az előkészítési folyamatba bevonandók körét, az ellátandó részfeladatokat, a módszereket, a határidőket illetően,
 - a döntés-előkészítési folyamat végére elkészült koncepciók közötti választás kérdésében, a hatástanulmányok ismeretében.
- A tanács nemcsak az állásfoglalás kialakításának jogával rendelkezik, hanem javaslattevési joga is van. Önálló kezdeményezésre javaslatot tehet az oktatásért felelős, illetve az oktatásban feladatokat ellátó minisztereknek a közoktatás bármely kérdéskörében. A javaslatot írásban, a tanács alapos vitája után és annak összegzésével terjesszék az illetékes miniszter vagy miniszterek elé.

1.4.4. A Nemzeti Pedagógus Kar szűnjön meg.

1.4.5. Bár szakmai téren a pedagógusok képviseletét sok szakmai-, civil- (szakmai civil), érdekvédelmi szervezet is ellátja, szükség van olyan átfogó szervezetre, amely elsősorban a döntés-előkészítési folyamatokban való részvétel során megszervezi a pedagógusok véleményének, akaratának összegzését, bemutatja annak belső differenciáltságát, és képviseli (e differenciáltsággal együtt) a pedagógusok álláspontját. A legjobb az, ha ilyen szervezet alulról szerveződve jön létre; a CKP e sorokban leírt javaslata már ilyen kezdeményezésnek tekinthető. **Szükséges tehát létrehozni egy olyan szervezetet, amely**

- autonóm, az állam semmilyen formában nem befolyásolja a működését;
- tevékenységéhez az állam törvényben meghatározott normatív pénzügyi támogatást nyújt;
- a szervezet által kijelölt feladatok megoldásában való részvétel a pedagógusok számára teljes mértékben önkéntes;
- nincs tagsága, tehát a kötelező tagság problémája sem vetődik fel.

Ma is létezik Magyarországon a **közalkalmazotti tanácsok intézménye**, amelyek feladatai közé tartozik a munkahely közalkalmazottainak munkáltató előtti képviselése.

A közalkalmazotti tanácsokat – a már elindult kezdeményezésnek megfelelően – a fenntartói struktúrának megfelelően **párhuzamosan** kellene kiépíteni. Ez a mai fenntartói rendszerben például azt jelenti, hogy – alulról történő választással – magukban az állami intézményekben megtörténik (a most is létező) közalkalmazotti tanácsok megválasztása, majd az adott tankerületi központhoz, illetve szakképzési centrumhoz kötötten is létrejön egy közalkalmazotti tanács. A szervezetrendszer kiépítése természetesen nemcsak az állami intézmények esetében lenne feladat, azaz valamennyi fenntartónak (nemcsak az államinak) legyen pedagógusokat képviselő partnere.

Az így kialakuló közalkalmazotti tanácsok

- ▶ képesek lehetnek a pedagógusok (eltérő megközelítéseket is tartalmazó) véleményének megjelenítésére;
- ▶ megszervezhetik Köznevelés-politikai Tanácsban a pedagógusokat képviselő személyek demokratikus megválasztásának folyamatát. (Szükséges, hogy a Köznevelés-politikai Tanácsban a nem állami fenntartásban működő intézmények pedagógusai is képviselve legyenek.)

E megoldás esetén a közalkalmazotti tanácsokkal kapcsolatos jogszabály megváltoztatandó:

- ▶ új funkciókat kell felvenni;
- ▶ és át kell alakítani a közalkalmazotti tanácsok szervezeti rendszerére vonatkozó előírásokat.

1.4.6. Új társadalmi egyeztetési folyamatban kell tisztázni a szakszervezetek szerepét is. A szakszervezetek feladatai jelentősek a munkavállalói érdekek védelme területén, de természetesen a szakmai kérdéseket illetően is részt vesznek az egyeztetési folyamatokban. Ezért indokolt, hogy ezek a szervezetek az egyeztetési és oktatáspolitikai alkotási folyamatokban más szervezetekkel egyenrangú partnerként részt vegyenek, és a javasolt Köznevelés-politikai Tanács megformálása esetén abban képvisellelten rendelkezzenek.

1.4.7. Az országgyűlési egyéni képviselői indítványok intézményének esetleg a törvényi szabályozást is érintő átalakítása szükséges. Egyéni képviselői indítvány esetén nem kell bekérni testületek, szervezetek állásfoglalását, nem szükséges hatástanulmányt készíteni, ezért a döntés előkészítéséből az érintett társadalmi csoportok, szervezetek ily módon kizárhatók. Magát az intézményt fontosnak tartjuk, mert a mindenkori ellenzék számára biztosít lehetőséget arra, hogy törekvéseit a törvényalkotás folyamatában markánsan megjelenítse, ezért az intézmény megszüntetését nem javasoljuk. Az itt leírt javaslat szerint az oktatás területén a döntések társadalmi előkészítésének új formái jönnek létre. Ezek a formák az egyéni képviselői indítványok esetében is érvényesülni tudnak, amennyiben az oktatásért felelős minisztérium, valamint adott esetben az oktatás szervezésében résztvevő további minisztériumok az egyéni képviselői indítványt támogató vagy nem támogató, az országgyűlés előtt elhangzó véleményüket az itt leírt egyeztetési mechanizmusok működtetésével alakítják ki. Ám, hogy ez megtörténhessen, ahhoz az előkészítés számára megfelelő hosszúságú időnek kell rendelkezésre állnia. Valószínű, hogy az egyéni képviselői indítvány intézményét csak ebben a tekintetben kell módosítani, alapszabályként megfogalmazva, hogy mi az a minimális időtartam, amit a társadalmi egyeztetés folyamataira kell biztosítani.

1.4.8. A szakképzésben a döntés-előkészítési, szakpolitika alkotási folyamatok a fentebb kifejtetteknek felelnek meg, a leírt folyamatok részei. Speciális kérdésként merül fel azonban **a gazdaság szereplőinek bevonása** a döntés-előkészítési, oktatáspolitikai-alkotási folyamatokba. Ezzel a kérdéssel a szakképzésről szóló, 6. fejezetben foglalkozunk.

2. Az autonómia az oktatási rendszer megkérdőjelezhetetlen jellemzője

AUTONÓMIA



ALAPPROBLÉMA: A nevelési, oktatási intézmények, a pedagógusok szakmai autonómiája rendkívül alacsony szintű. Az oktatás, nevelés feladatait ellátó intézményrendszer irányítása, fenntartása túlcentralizált, az intézmények szervezeti és gazdasági önállósága a helyi döntések jelentőségéhez mérten minimális.

2.1. A gyakorlatban közvetlenül érzékelhető problémák, tünetek

2.1.1. Visszaszorultak a helyi innovációk. A 2011-ben elfogadott Nemzeti köznevelési törvény (NKT) által létrehozott tartalmi szabályozás keretei között nem érvényesülhetnek azon intézmények törekvései, amelyek sajátos, a helyi igényeknek megfelelő, innovációt jelentő helyi tantervet kívánnak készíteni.

2.1.2. A tanulók és a pedagógusok leterheltsége extrém mértékű, ami az új tartalmi szabályozásnak megfelelő tantervek egyik hatása. A tanév nagy részében rendkívül fáradtak, ennek következtében az oktatás színvonala és eredményessége csökken.

2.1.3. Az innovációs folyamatokban résztvevő pedagógusok közül nagyon sokan kiábrándultak, a fejlesztés értelmébe vetett bizalom csökken.

2.1.4. A pedagógusok többségének le kellett mondania korábban már hosszabb idő alatt bevált tankönyvekről. Emiatt a szakma által elismert tankönyvsorozatok használata megszakadt, s ez kimutathatóan veszélyezteti az oktatás minőségét.

2.1.5. Az új tanterveknek megfelelő tanítás során nem kamatozódnak tovább a képességek és attitűdök fejlesztését, az érdemi pedagógiai differenciálást alkalmazó szépszámmú pedagógus innovatív tevékenységének eredményei, ami a tanítás-tanulás színvonalának csökkenését eredményezi. Beszűkül a pedagógusok által alkalmazott módszertani repertoár, újra az ismeretátadást szolgáló módszerek kerülnek domináns helyzetbe. A tanulók új tanulási módszerekkel kapcsolatos tanulási folyamatai félbeszakadtak, a tanulás tanulása a kialakult módszertani környezetben lehetetlen.

2.1.6. Beszűkültek az intézményi szintű fejlesztési lehetőségek is. Az intézményvezető egyik legfontosabb feladata, a nevelést, oktatást, tehát a szakmai munkát befolyásoló átalakítások kivitelezése rendkívül nehezen tervezhető és végrehajtható. A változtatásokat lehetővé tevő fejlesztések ügyében a tankerület, illetve a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) döntései esetlegesen, nem feltétlenül szolgálják a fejlesztési célokat, továbbá lassúak, illetve egyes esetekben elmaradnak. A KLIK 2016 tavaszán bejelentett átalakításával kapcsolatos eddigi információk sem nyújtanak semmiféle garanciát e helyzet megváltozására (2017-től 59 tankerületi központ működik a 198 tankerület helyett, a KLIK-et a Klebelsberg Központ – KK – váltja fel).

2.1.7. A KLIK döntéseinek lassúsága, elmaradása akadályozza az iskolai pedagógiai munkát.

2.1.8. Számos településen a napi munkában megjelenő feszültséget teremtett, hogy a fenntartói és a működtetési feladatok két egymástól független szervezethez tartoztak. Az iskolák és óvodák fenntartóinak különbözősége is egyeztetési problémákhoz vezetett. A 2016 tavaszán meghozott döntés abban a tekintetben megváltoztatta a helyzetet, hogy az iskolák esetében megszűnt a „vegyes”

irányítás. Az iskolák működtetése is egyértelműen központi állami feladat lett, azonban **a döntés újabb problémákat hozott felszínre**. Az önkormányzatok elvesztették saját vagyonuk feletti rendelkezési jogukat, az azzal való gazdálkodás lehetőségét. A döntés várhatóan az iskolai infrastrukturális fejlesztések csökkenését eredményezi majd.

2.1.9. A KLIK döntései nagyon gyakran nem támaszkodnak a helyi viszonyokra, információkra, a központi akarat érvényesítését szolgálják csak. Különösen nagy feszültségeket teremtenek azok az esetek, amikor a KLIK olyan intézményvezetőt nevez ki, akivel a helyben működő szervek, szervezetek (szülők testületei, nevelőtestületek, önkormányzati képviselőtestület) egyike sem ért egyet. A 2016 tavaszán meghozott döntés a fenntartói rendszer átalakításáról ezt a problémát nem kezeli, sőt, a helyzet súlyosbodhat.

2.1.10. A központosítás – az azt indokoló egyik érveléssel ellentétesen – nem csökkenti az esélyegyenlőtlenségeket (részletesebben lásd a 4. fejezetet). A tanulók közötti, a szociális helyzettel összefüggő, a tanulás eredményességében megmutatkozó különbségek továbbra is nőnek az iskolában eltöltött évek alatt, ez az Országos kompetenciamérés eredményei alapján is kimutatható.

2.1.11. A szegregációval sújtott intézményekben a pedagógusok a probléma súlyosbodását tapasztalják, ellentétben az oktatást irányítók által a centralizáció mellett megfogalmazott egyik érveléssel. A legalább 50%-ban roma tanulókat nevelő általános iskolák aránya 2008 óta folyamatosan és nagymértékben nő. A középfokú oktatásban az egyes iskolatípusokban tanulók közötti különbségek a szociális helyzet, valamint a tanulás eredményessége tekintetében továbbra is jelentősek (részletesebben lásd a 4. fejezetet).

2.1.12. Miközben az intézményvezető felel a szakmai, pedagógiai munka sikeréért, ehhez **nem áll rendelkezésére minden eszköz, amellyel a nevelőtestület összetételét ő maga, illetve a közösség formálhatja.** Lehetetlen következetes, tudatos humán erőforrás fejlesztést megvalósítani.

2.1.13. A pedagógusok is és a szolgáltatásokat igénybe vevő tanulók is érzékelik a szolgáltatások színvonalának csökkenését, azt, hogy problematikusabbá vált az ezekhez való hozzájutás. A szakszolgáltatásokban és a szolgáltatások területén dolgozó szakemberek egy rosszul működő szisztémát érzékelnek, tevékenységük rajtuk kívül álló okok miatt nem lehet kellően eredményes és hatékony.

2.2. Okok, részletesebben megfogalmazott alapvető problémák

2.2.1. A Nemzeti alaptanterv (NAT) jellege a korábbi évekhez képest jelentősen átalakult, nagymértékben nőtt központi előíró jellege. Részleteiben is meghatározza a tananyagot, ami a fejlett oktatással rendelkező országokban a hasonló szintű tantervekben ismeretlen megoldás.

2.2.2. A NAT-ban a tananyag nemcsak fölöslegesen szerepel ennyire részletező módon, hanem túlméretezett is.

2.2.3. A párhuzamos, választható, de akár figyelmen kívül is hagyható kerettantervek rendszere megszűnt, helyébe a minden iskolatípusban csak egyet „kínáló”, kötelező, tananyaguk mennyiségét tekintve gigantomán kerettantervek rendszere lépett.

2.2.4. Az irányítás és a szabályozás a tantervi területen hektikus, ad hoc, elvi alapokat nélkülöző. Ezt bizonyítja, hogy 2016 szeptemberétől ismét változott a helyzet, és a kerettantervek egyértelműen kötelező jellege megszűnt. Az iskolák a helyi tantervükben nem kell, hogy kötelezően megjelenítsék a kerettantervben található összes tevékenységet, ismeretet és fejlesztési követelményt. A felszabaduló órakeretet a pedagógus ismétlésre és gyakorlásra fordíthatja. Nem érthető, hogy a jogszabály miért köti meg a pedagógusok kezét a felszabaduló idő (ami viszont, ahogy rögtön látni fogjuk, nem nagyon lesz) felhasználásának módjával kapcsolatban. A változtatás ugyanis nem érintette a NAT-ot, így előállt az a furcsa helyzet, hogy míg az eredeti szándékokkal szemben a kerettanterv nem szab

meg teljes mértékben kötelező tananyagot, a felette álló NAT a műveltségi területek többségében ezt megteszi. Az enyhítő célzatú változtatással a tartalmi szabályozás centralizáltsága nagyon kevésbé csökkent. A tankönyvekben továbbra is a korábban még kötelező kerettantervek tananyaga szerepel, és a helyi tantervek sem alakulhattak át a 2016/17-es tanév elején. A látszólagosan szakmai önállóságot erősítő intézkedés inkább csak a bizonytalanságot növelte.

2.2.5. A tartalmi szabályozás extrém központosítása eltörölte mindazokat a korábbi fejlesztési eredményeket, amelyek oktatási programcsomagokban öltöttek testet. Eltűntek a rendszerből a több milliárd Ft-ért kifejlesztett kompetenciafejlesztő programcsomagok, de sok más, ezen a területen született helyi fejlesztés eredménye is a semmibe veszett.

2.2.6. A korlátozó intézkedések, a tartalmi szabályozási rendszer extrém mértékű centralizációja eredményeként **a pedagógusok lehetőségei az ismeretek elmélyítésére, a képességek megfelelő szintre fejlesztésére, az attitűdfejlesztésre és különösen az érdemi pedagógiai differenciálás feladatának megoldására rendkívüli módon beszűkültek.**

2.2.7. Az intézményeket és a pedagógusokat megfosztották attól, hogy több tankönyv közül válasszathassanak.

2.2.8. A tankönyvfejlesztés teljes centralizálása után rohamtempóban készült számos kísérleti tankönyv módszertani színvonala a gyakorló pedagógusok szerint is csak legfeljebb közepesre értékelhető. Magyarország a 2010-et megelőzően kialakított, színvonalas tankönyvekben jelen lévő szakmai értékeket fokozatosan elveszíti.

2.2.9. A tankönyvek felmenő rendszerű ingyenessé tételét 2013 után az EMMI – a tankerületi központokon keresztül nyilvánvalóan diszkriminatív intézkedésekkel – úgy irányítja, hogy **bizonyos (állami) tankönyvek megrendelését kvázi „kötelezővé” teszi**, mondván: „alsóban mindenki ingyenesen kaphatja a tankönyveket, de cserébe ezeket az olcsó (és állami) kiadványokat használd!”

2.2.10. Az állami iskolák irányítása és fenntartása erősen központosított, bürokratikus, lassan és szakszerűtlenül működő hierarchikus, központi állami szisztéma feladatává vált.

2.2.11. Nem érvényesül az állami iskolák irányításában és fenntartásában az önkormányzatiság elve. Az önkormányzatiság elve ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a közoktatási intézmények fenntartói feladatait elsősorban megfelelő szintű önkormányzatoknak (települési önkormányzatok, ilyenek társulásai, illetve ha lesznek, járási önkormányzatok) kell ellátniuk. Ezzel az elvvel ellentétben a 2010-es évek közepére Magyarországon a helyi közösségek szerepe az iskolák tevékenységének meghatározásában és kontrolljában minimálisra szűkül, így a rendszerváltás utáni egyik fontos demokratikus vívmány veszett el, horizontális elszámoltathatóság egyáltalán nem működik a rendszerben.

2.2.12. Nem érvényesül az állami iskolák irányításában és fenntartásában a szubszidiaritás elve. A döntések az iskolától, valamint a helyi közösségtől távol születnek, a fenntartói rendszer (a KLIK) 2016. évi átalakítása ezen a helyzeten még tovább rontott. A döntéseket olyanok hozzák, akik közvetlenül nem érintettek azokban. Esetleges, hogy a döntések a megfelelő információk rendelkezésre állásával születnek-e. Akik, és amely szervek ma döntenek az állami iskolák ügyeiről, semmilyen függő viszonyban nincsenek azokkal, akikre a döntéseik vonatkoznak. (Míg önkormányzati fenntartás esetén a polgármesterekre, valamint a képviselőtestületek tagjaira az iskolahasználó választópolgárok is szavaznak.)

2.2.13. A központosított, túlcentralizált, a helyi önkormányzatokat kiszorító iskolafenntartás nem volt képes betölteni azt a funkciót, amely a legfőbb érvet szolgáltatta a kialakítására, vagyis nem volt képes csökkenteni az esélyegyenlőtlenségeket. Ennek az az egyszerű oka, hogy az esélyegyenlőtlenségek nem az iskolák fenntartásában, anyagi ellátásában mutatkozó egyenlőtlenségekből erednek, hanem elsősorban az uralkodó pedagógiai kultúra sajátosságaiból, a látens és manifest diszkrimináció létéből.

2.2.14. A központosított, túlcentralizált, a helyi önkormányzatokat kiszorító iskolafenntartás nem volt képes – a vele szemben megfogalmazott állami elvárások ellenére sem – csökkenteni a magyar iskolarendszer másik jelentős problémáját, a súlyos szegregációt. Sőt, több tény is arra mutat, hogy az elmúlt fél évtizedben nőtt az óvodai és iskolai szegregáció Magyarországon.

2.2.15. A „kiegyenlítés”, az egyenlőtlenségek mérséklése ebben a rendszerben kivitelezhetetlen. Az állami iskolák mintegy fele esetében a működtetés feladatai 2016 végéig az önkormányzatok kezében maradtak, így a „gazdagabb”, vagyis a több anyagi forrással rendelkező önkormányzatok megtalálták a lehetőségeit annak, hogy saját iskoláikat az átlagosnál akár lényegesen nagyobb mértékben támogassák. Az állami iskolák fenntartásának és teljes működtetésének központi állami kézbe vétele (2017. január 1-től) sem szünteti meg a jelenséget, a tehetősebb önkormányzatok – alapítványokon keresztül – továbbra is kiemelten támogathatják iskoláikat. Ez a jelenség azonban nem értékelhető negatívan, a helyi közösség oktatási feladatok finanszírozásához való hozzájárulása természetes folyamat, amelyet nem kell megakadályozni.

2.2.16. Az oktatási-nevelési intézmények elveszítették önálló jogi személy státusukat, így mozgásterük a nevelés, tanítás feltételeinek biztosításában, a fejlesztés területén minimálisra csökkent.

2.2.17. A nevelési, oktatási intézmények elveszítették gazdasági önállóságukat. A nevelőtestületek, az intézményvezetők nem hozhatnak bérekkel, fejlesztésekkel, beszerzésekkel kapcsolatos döntéseket, de még a legegyszerűbb, némi pénzügyi forrást igénylő feladatokat sem tudják gyorsan, a nevelés és oktatás igényeinek megfelelően megoldani. 2016-ban e probléma „megoldására” hozott intézkedés – az állami iskolák igazgatóinak havi 50 000 Ft-os keret biztosítása – pusztán az elégedetlenség csillapítását szolgáló látszatomegoldás.

2.2.18. Az intézmények, azok vezetői elvesztették a pedagógusok és más dolgozók alkalmazásával kapcsolatos, 2013. január 1. előtt fennálló jogaikat. Esetlegessé vált, hogy az intézmény pedagógiai fejlesztéséhez igazodó módon történjen-e a humán erőforrással kapcsolatos döntések. A 2016 közepén érvénybe léptetett változtatásokat e téren a kormány úgy interpretálta, hogy az intézményvezetők munkáltatói jogokat kaptak. A valóságban azonban **a jogszabályok módosítása éppen a legfontosabb munkáltatói jogok, a kinevezés, a felmentés és a bérek meghatározása kérdéseiben nem adott jogokat az intézményvezetőknek.**

2.2.19. A tankönyvkiadás és -terjesztés teljes államosítása a korábbinál bürokratikusabb, lassúbb, többet hibázó rendszert hozott létre.

2.2.20. Piacellenes döntésekkel sújtotta az oktatáspolitikai irányítás azokat a területeket is, amelyeken a feladatok a világon mindenhol, ha nem is kizárólagosan, de alapvetően piaci viszonyok működtetésével oldhatóak meg a leghatékonyabban, és a felhasználók számára is kedvezően. Ilyen területek például a fejlesztési feladatok támogatása, illetve a pedagógus-továbbképzés. E területeken ugyan működhetek az elmúlt időszakban is vállalkozások, azonban szinte kizárólag csak központi feladatok végrehajtása során (nem nagyon volt más), és köztudottan nem piaci standardoknak megfelelő, sok esetben a korrupció gyanúját is felvető közbeszerzési eljárások keretében.

2.2.21. Központosítási törekvések jellemezték az elmúlt 5 évben a pedagógiai szakszolgálatok és szolgáltatások rendszerének átalakítási folyamatait is. Ma már kimondható, hogy ez az átalakítás alacsonyabb színvonalú működéshez, korábban ellátott feladatok megszűnéséhez vagy szűküléséhez, a szakszolgálatok és a szolgáltatások dolgozói számára a munkavégzés lényeges megnehezedéséhez, terheik jelentős növekedéséhez vezetett.

2.3. A problémák megoldásával kapcsolatos alapelvek

2.3.1. A magas szintű tanulási eredmények elérésének, a társadalom igényeit szolgáló iskolai szocializációnak elemi feltétele az intézmények és a pedagógusok minél teljesebb szakmai autonómiája.

A nevelési, oktatási intézmények a társadalom szemében felelősek az ott folyó nevelő munka színvonaláért. E felelősség-tulajdonítás azonban értelmetlen akkor, ha az intézmény, illetve a benne dolgozók nem hozhatnak önálló döntéseket a felelősségükbe tartozó tevékenységet tekintve mindazon kérdésekben, amelyekben nem indokolt, hogy országosan egységes megoldások érvényesüljenek.

2.3.2. A nevelés, benne a tanítás-tanulás tervezése mindenekelőtt a pedagógusok, az általuk nevelt gyermekek és fiatalok, valamint a tanulók szüleinek feladata. E feladat ellátását segíthetik az országosan és a helyi szinten kialakított szabályozási elemek (tantervek, programok, mintaként szolgáló dokumentumok, útmutatók, továbbképzések). Ezen elemek másik funkciója, hogy szigorúan csak a szükséges mértékig biztosítsák a nevelés és oktatás tartalmi egységét, alapvetően csak a fejlesztési feladatokat, a közös célok kijelölésével.

2.3.3. Az iskolák kezét a helyi tanterveik kialakításában a tartalmi szabályozás dokumentumai csak kevéssé kössék meg. A központi szabályozás szorítkozzék az ország számára közösként elfogadott, legfontosabb fejlesztési feladatok meghatározására. A helyi tanterveknek a pedagógiai programok részeként való elfogadásában azonban biztosítani szükséges a tanulók, a szülők és az iskola társadalmi környezetének demokratikus részvételét.

2.3.4. A tanítási-tanulási folyamatok tervezése és megszervezése feltételeit úgy alakítsuk, hogy a pedagógusok számára lehetséges legyen az ismeretek elmélyítése, a képességek fejlesztése, az érdemi differenciálást szolgáló módszerek és eszközök alkalmazása. Ennek az elvnek az érvényesítése alkalmas módon állítsuk össze a tanítandó tananyag mennyiségét (a legjobb az, ha a tananyagot differenciált módon maga a pedagógus alakítja ki a tanulócsoportok, sőt, az egyes tanulók számára).

2.3.5. Jogszabály-módosítással lehetővé kell tenni, hogy 2018 után – közismereti tárgyakból is – egy tantárgy tanításához több (nemcsak állami) kiadó tankönyvei közül választhassanak az iskolák, mert a szélesebb választék a mainál nagyobb lehetőséget ad az eltérő körülmények között működő tanulócsoportok differenciált fejlesztésére.

2.3.6. A taneszköz-fejlesztés és taneszköz-ellátás eredményesen és hatékonyan nagyrészt versenyhelyzetben valósítható meg. Az állam szerepe a minőségi taneszközök létrejöttét előtérbe állító szabályozásban, a rászorultság alapú támogatásban, valamint a verseny által nem lefedett területek esetében a speciális taneszközök előállításában és terjesztésében nyilvánulhat meg.

2.3.7. Széles körű szervezeti és gazdasági autonómia biztosítása szükséges a nevelési, oktatási intézmények számára.

2.3.8. Az állam oktatási szolgáltatásokkal kapcsolatos ellátási felelősség alapfeladat maradjon a továbbiakban is. Ugyanakkor érvényesülhet az az elv is, hogy a magánszemélyek és a legális szervezetek a közfeladat ellátásban való részvételi jogukkal korlátozások nélkül élve, a világosan kodifikált szabályoknak megfelelően oktatási intézményeket alapíthatnak, és azok fenntartói lehetnek.

2.3.9. A települési önkormányzatok is vállalhassanak szerepet az állami iskolafenntartásban és -irányításban.

2.3.10. Érvényesüljön a szubszidiaritás elve.

2.3.11. A területi, a finanszírozásban mutakozó egyenlőtlenségek mérséklését nem az egységesítés és központosítás eszközeivel érdemes megoldani, hanem a finanszírozási rendszer hátránykompenzációt is lehetővé tevő kialakításával.

2.3.12. Szükséges, hogy a magyar iskolarendszerben jól érzékelhető módon terjedjen az együtt-nevelés elvének érvényesítése, elsősorban a sokféle fejlődési utat lehetővé tevő, személyre szabott tanítás, helyi tantervek által és nem bürokratikus intézkedésekkel. Emellett a diszkrimináció leküzdését szolgáló törvények, más jogszabályok következetes érvényesítése, a nem szétaprózott állami iskolafenntartás és irányítás szegregáció elleni, az érintettek meggyőzésén alapuló tevékenysége is szükséges. (Lásd még a 4. fejezetet!)

2.3.13. Minden olyan területen szükséges a piaci viszonyok érvényesítése, ahol az állam kevésbé eredményesen, nem költségkímélő módon, kevésbé hatékonyan képes teljesíteni ellátási kötelezettségét.

2.4. Az alapvető probléma megoldásának koncepciója

2.4.1. A tartalmi szabályozás kétpólusú rendszerére (NAT és iskolai pedagógiai programok – részüként a helyi tantervek –, óvodai nevelési programok) **van szükség.**

2.4.2. A NAT magtanterv, az iskolai oktatás egészét meghatározó tartalmakon (például kulcskompetenciák) kívül a műveltségi területek fő fejlesztési feladatait határozza meg, és ajánlást ad az egyes műveltségi területeken, az iskolatípusokban és évfolyamokon meghatározandó óraszámokra.

2.4.3. Gazdag eszközrendszer épüljön ki az iskolák helyi pedagógiai programjai elkészítésének támogatására: ajánlott- vagy mintatantervek és oktatásszervezési megoldások, tervezési útmutatók, továbbképzések, stb. A pedagógiai munka tervezésének legfőbb segédleteként oktatási programcsomagok fejlesztésére van szükség; e feladatot a pedagógiai kultúra átalakításában betöltendő jelentős szerepe miatt kiemelten támogatni érdemes.

2.4.4. A szabályozásban szűnjön meg a kerettanterv „intézménye”.

2.4.5. Az iskolák pedagógiai programjait (bennük a helyi tanterveket) a tartalmi szabályozást befolyásoló joganyag, valamint a NAT érvényesítésével, de e keretek között szabadon lehessen formálni. A kísérleti jellegű helyi tantervek kialakítására is megfelelő lehetőséget kell teremteni, ehhez kialakítandó az oktatási és nevelési intézményekben zajló pedagógiai kísérleti tevékenység szabályozása.

2.4.6. Az iskolák helyi tantervet is tartalmazó pedagógiai programját, valamint az óvodák nevelési programjait az intézmények fenntartói hagyják jóvá.

2.4.7. A taneszköz-fejlesztés, -előállítás és -terjesztés szabad vállalkozói tevékenységét meg kell őrizni, hogy a versenyben egyre jobb színvonalú taneszközök szülessenek, mert ez alapvetően képes az árak megfelelő szabályozására is. Közvetlen állami árszabályozó mechanizmus működtetésére nagy valószínűséggel nincs szükség, de néhány árszabályozási módszer alkalmazásának fenntartásáról, valamint esetlegesen új, de nem merev módszerek bevezetéséről indokolt döntést hozni.

Elengedhetetlen a tankönyvvé nyilvánítás jelenlegi rendszerének érdemi (az elmúlt 10 évet tényszerűen elemző) felülvizsgálata.

2.4.8. Az oktatási feladatok ellátásának szintjét szükséges újragondolni és megfontoltan kijelölni. Az oktatás – mint közfeladat – ellátásában való részvétel jogával rendelkezhetnek a magánszemélyek és a jogi személyiséggel rendelkező szervezetek: az alapítványok, az egyesületek, az egyházak, a gazdasági vállalkozások, települési önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok. Az állam – az állami iskolák vonatkozásában – az ellátási felelősségét a fenntartást illetően elsősorban települési önkormányzati feladatként teljesítse. Ez alól lényegében csak a speciális feladatokat ellátó, illetve nagyobb körben a szakképző állami intézmények lehetnek kivételek. Alapos szakmai elemzés eredményeinek felhasználásával érdemes arról racionális döntést hozni, hogy az állami szakképző iskolák fenntartása mely esetekben lehet megfelelő szintű önkormányzatok, és mely esetekben lehet központi állami szervek feladata.

2.4.9. Az állami intézmények meghatározó hányada esetében (óvodák, általános iskolák, gimnáziumok, bizonyos szakképző iskolák) a feladatellátásnak az önkormányzatokhoz történő hozzárendelése során az intézmény által ellátott tényleges feladatok területi kiterjedését, valamint a fenntartói struktúra szétaprózódása elkerülésének elvét kell alapul venni. A CKP – elismerve, hogy a racionális feladatmegoldás más formákban is lehetséges – a következő konstrukciót tartja a leginkább megfontolandónak:

- ▶ Ha a feladatvégzés területi kiterjedése megegyezik valamely önkormányzat területével, vagy annál szűkebb, akkor az intézményi feladatellátás az adott önkormányzat, vagy az adott önkormányzat részvételével szerveződő társulás feladata, és a tulajdonos is ez a szerv (például egy községi óvoda a községi önkormányzat, vagy annak részvételével szerveződő fenntartói társulás tulajdona, egy nagyobb város általános iskolái esetén a városi önkormányzat a megfelelő szerv).
- ▶ Ha egy intézmény feladatvégzésének területi kiterjedése több önkormányzat működési területe, és amennyiben van olyan magasabb szintű önkormányzat, amely minden érintett önkormányzat területét magába foglaló területen működik, akkor e magasabb szintű önkormányzaté a feladatellátás, és ez a szerv az intézmény tulajdonosa (például egy megye területén megszervezett, pedagógiai szolgáltatást végző intézmény esetében a megyei önkormányzat a megfelelő szerv).
- ▶ Ha ilyen magasabb szintű önkormányzat nincs (például a jelenlegi helyzetben több megye diákjai közül beiskolázó szakképző intézmény), akkor az intézmény székhelyét magába foglaló területen működő legmagasabb szintű önkormányzati szerv, illetve akár a központi állam is lehet a fenntartó.

2.4.10. Nem jöhet létre az állami intézmények esetén vegyes (többféle, egyesek esetében központi állami, más esetekben önkormányzati tulajdonlást egyszerre megvalósító) rendszer.

Ez a rendszer a közoktatást

- ▶ a szegényeknek fenntartott, gyenge színvonalú oktatást biztosító központi állami,
- ▶ és a fehér középosztály rendelkezésére álló, jó minőségű oktatást biztosító önkormányzati szektorra szakítaná szét.

Minden iskolának – függetlenül a fenntartótól – törvényben rögzített kötelezettsége a működési területén található más iskolákkal való együttműködés, s ezt az érintett fenntartók közötti megállapodásokban kell szabályozni.

2.4.11. Biztosítani kell a horizontális és vertikális elszámoltathatóságot. A vertikális elszámoltathatóság az állam által rögzített követelményeknek (szolgáltatási, minőségi és eredményességi standardok) való megfelelést jelenti. A horizontális elszámoltathatóság az iskolahasználók (szülők, diákok) és helyi közösségek igényeinek való megfelelés. Az intézmények nagy részének központi állami irányítás alá vétele az állami iskolák esetében kikapcsolta a horizontális elszámoltathatóságot, az önkormányzati fenntartás ezt részben helyreállítja. (Az iskolahasználók igényeinek figyelembevételét azonban az önkormányzati fenntartás önmagában teljes mértékben nem biztosíthatja.)

Szükséges a vertikális elszámoltathatóságot biztosító állami intézményrendszer, valamint a feladat megoldását szolgáló szabályok, struktúrák és működésmódok átalakítása. (Lásd e dokumentum értékelési, minőségfejlesztési kérdésekről szóló 7. fejezetét!)

2.4.12. Fiskális decentralizációt kell végrehajtani. A közoktatás finanszírozását úgy alakítsuk át, hogy a jelenleginél jóval erősebben érvényesüljön a normativitás, ami automatikusan allokációs decentralizációt von maga után. A központi állami finanszírozás részesedését és ennek garanciáit az önkormányzati finanszírozási rendszer egészébe ágyazva lehet csak rendezni. (A finanszírozással kapcsolatos koncepciót részletesen jelen dokumentum 3. fejezete tartalmazza.)

2.4.13. Nem lehet visszatérni a drámai mértékben szétaprózott fenntartói szerkezethez az állami intézmények esetében. A már eddig kidolgozott elképzeléseket is figyelembe véve alternatív megoldások kialakítása, és közülük az optimális megoldás kiválasztása szükséges. A feladat megoldását lényeges mértékben befolyásolja, hogy Magyarországon megvalósul-e a közigazgatási rendszer reformja, és ha igen, akkor milyen rendszer alakul ki.

2.4.14. Az állami fenntartói struktúra átalakítása során a területi szempont különös figyelmet érdemel. Az állami intézményekre kiterjedő új fenntartói struktúra kialakítása során figyelembe kell venni egyrészt az azon a területen működő, nem-állami fenntartású iskolák biztosította ellátási kapacitásokat, valamint azt, hogy a nagyobb városi települések esetében a helyi intézményi hálózatok kialakítása automatikusan érvényesíthető.

- ▶ Mérlegelni szükséges, hogy milyen mérettől tekintünk egy várost nagyvárosnak. A többi település esetében a már rendelkezésre álló, vagy ezután kialakítandó elképzelések közül kiválasztható az országban általánosan érvényesíthető, a szubszidiaritás elvének leginkább megfelelő megoldás.
- ▶ Szóba jön többek között hosszabb távon a járási önkormányzatok feladatellátó szerepe, amennyiben a közigazgatás rendszerének és a közfeladatok ellátásának reformja keretében létrejönnek járási önkormányzatok. (Ez biztosítja az erősebb demokratikus kontrollt, de közigazgatási reformot igényel.)
- ▶ További megoldás lehet az intézményeknek a járások szintjén szerveződő kötelező társulások tulajdonába adása. Ezek a megoldások nem zárják ki települési részönkormányzatok önálló részvételét, például a járási önkormányzatok – egységes standardok megléte esetén – a települési önkormányzatokhoz delegálhatnak egyes feladatokat, és természetesen az esetlegesen létrehozandó kötelező társulások is dönthetnek így.

2.4.15. Az oktatási rendszer intézményei önállóságának elemi feltétele, hogy – ha értelmes szabályok által körülbástyázva is – szabadon indíthassanak kísérleteket, saját innovációs folyamataikat önállóan alakíthassák. Biztosítandó, hogy a megszülető és elismert eredmények intézményesedhessenek. Így az intézményi önállóság a magyar oktatás fejlődésének egyik legfontosabb feltétele.

3. Az oktatási ráfordítások növelése



ALAPPROBLÉMA: Az állam nem biztosítja a nevelés, oktatás optimális működéséhez szükséges finansziális feltételeket. Az államosított rendszerben költségvetési pénzből nincs infrastrukturális és pedagógiai fejlesztés, a fizetésemelések nem érik el a nemzetgazdasági átlagot, a pedagógus fizetések átlaga mélyen alatta marad a diplomások átlagfizetésének, nem megfelelő a költségek tervezése.

3.1. A gyakorlatban közvetlenül érzékelhető problémák, tünetek

3.1.1. Az oktatás területén nem pedagógusként dolgozók bérfeljesztése már közel egy évtizede elmarad, az e csoporthoz tartozók bére nem követi az inflációt sem. A 2016-ban bejelentett központi béremelés nagyon kevésbé enyhíti a problémát.

3.1.2. Nincs elegendő forrás az Európai Unió támogatásán kívül sem a nevelés, oktatás infrastrukturális feltételeinek fejlesztésére (óvodák, iskolák építésére, felújítására, jelentősebb eszközbeszerzésre), sem az oktatás, nevelés pedagógiai, tartalmi, módszertani fejlesztésére. Az Európai Uniótól származó támogatás megszűnése, illetve a támogatási konstrukciók alapvető átalakulása után e feladatokra – ha a költségvetésben rendelkezésre álló oktatási költségek nem növekednek – egyáltalán nem lesz forrás.

3.1.3. Egyáltalán nincsenek vagy rendkívül esetlegesen állnak rendelkezésre 2013. január 1. óta az államilag fenntartott intézményekben a folyamatos eszközbeszerzéshez szükséges források. Nincs könyvtári állománybővítés, a napi pedagógiai munkához szükséges eszközök beszerzésével is komoly gondok vannak. A jól ismert és emblematicussá vált „kréta probléma” mellett az intézmények számos fontos, bár önmagában nem jelentős forrásigényű – anyagok és eszközök beszerzésével kapcsolatos – vásárlást nem tudnak lebonyolítani. A 2016-ban bejelentett változtatás – az igazgatók számára minimális keret biztosítása – e téren nem megfelelő megoldás, gazdálkodást egyáltalán nem tesz lehetővé. Az elvileg ingyenes óvodában ma már „természetes” gyakorlat, hogy a szülők biztosítják az óvodai élet számos elemi feltételét.

3.1.4. A tartós tankönyvek rendszere nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Nem illeszkedik a leginkább elterjedt tankönyvhasználati szokásokhoz, az adminisztrációs feladatok értelmetlen terheket jelentenek. **A tartós tankönyvek rendszerének kialakításával csökkent a tankönyv normatíva,** ami súlyos zavarokat okozott.

3.1.5. Az 1-4. évfolyamon a minden tanulóra kiterjedő ingyenes tankönyvkereteket olyan alacsonyan állapították meg, hogy abból a tanítás-tanulás szükségleteit jó színvonalon lefedő/kielégítő tankönyvcsomagokat nemigen lehet összeállítani. Az ezzel összefüggő tartós tankönyvek rendszere – főként az alsó tagozatban – a tanítók ellenállását váltotta ki, ezért kötelezővé tételét vissza kellett vonni.

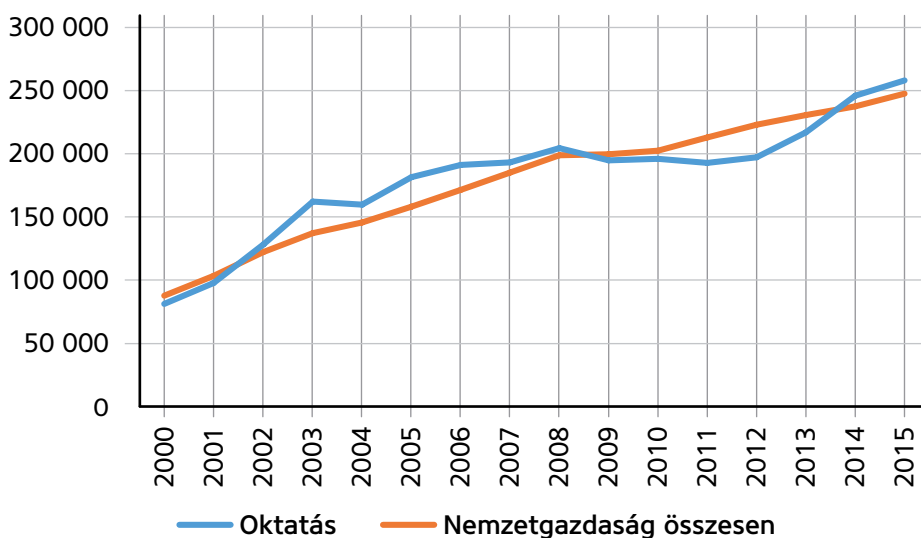
Az olcsóság érdekében bevetett másik intézkedés – a gyakran gyenge színvonalú és/vagy hibás kísérleti tankönyvek azonnali beerőltetése – a gyakorló pedagógusok visszatetszését váltotta ki. **A tankönyvellátás színvonala elsősorban nem az alacsony ártól, hanem a módszertani minőségtől és a gyakorlati beválástól függ!**

3.1.6. A tankönyvkiadás és –terjesztés teljes államosítása a közpénzek elköltése szempontjából pazarlóbb és drágább rendszert hozott létre. A tankönyvek ingyenességének minden tanulóra történő kiterjesztése azért veszélyes tendencia, mert

- ▶ évente többmilliárd forint felesleges elköltésével jár (támogatjuk a jómódúakat?);
- ▶ a tankönyvellátást nem a minőség, hanem a „minél olcsóbban kivitelezni” irányába viszi;
- ▶ és ez az „egyenlődsdi” paradox módon növeli az esélyegyenlőtlenségeket. (Lásd még a 4.1.12. pontot!)

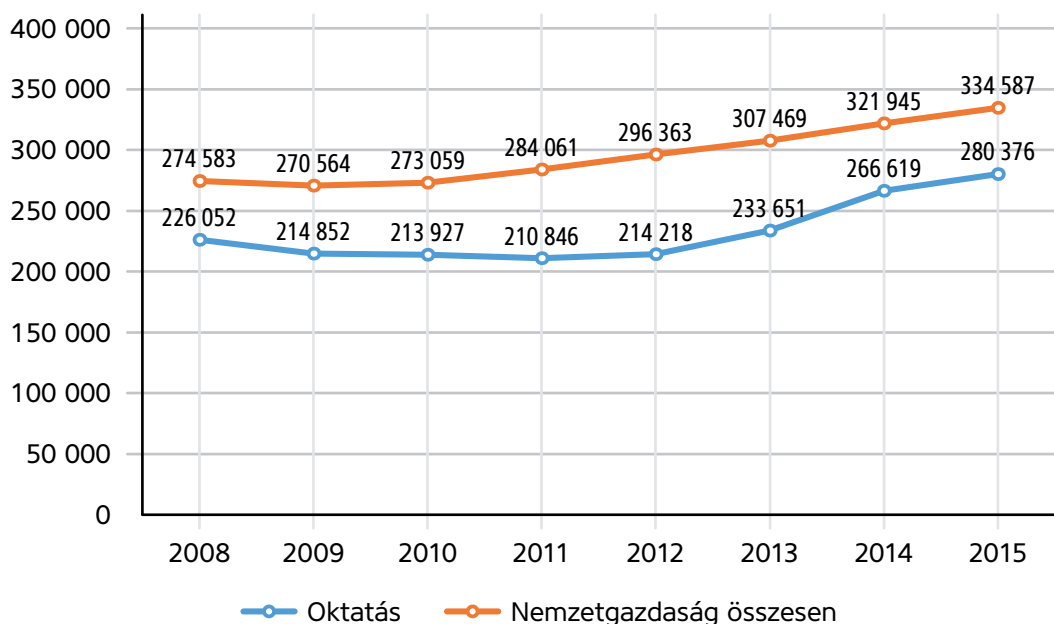
3.1.7. A KLIK tartósan, minden évben mintegy 100 Mrd Ft pótfinanszírozásra szorul, mert a kormány eddig képtelen volt a költségek megfelelő tervezésére. A 2017. évi költségvetési tervben ugyan már igyekeztek kiküszöbölni ezt a problémát, azonban a részletesebb elemzés kimutatja, hogy várhatóan újra átcsoportosításokra lesz szükség.

3.1.8. A pedagógusok 2013-as bérrendezése sem oldotta meg a munka anyagi elismerésével kapcsolatos problémákat. A pedagógus fizetésemelés 2015. évi mértéke (a 2013-ban elindult, több évre elosztott fizetésemelés 2015. szeptember 1-től érvényesülő mértéke) 3,5% volt átlagosan, ami nem érte el a 2015. évi népgazdasági átlagot: a 2016. évi januári bruttó keresetek az egy évvel korábbihoz képest nemzetgazdasági átlagban 5,8%-kal voltak magasabbak (Gyorstájékoztató, Keresetek, 2016. január, (2016.03.18.) Budapest, KSH, URL: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ker/ker1601.html>, utolsó letöltés: 2016.05.24.). A 2016. évi pedagógus átlagbér-emelkedés ismét 3,5%-os volt. A 2017. januárban majd megjelenő népgazdasági átlagadat ennél várhatóan magasabb lesz, az év közben megismert adatok ezt szinte biztossá teszik. A KSH egy jelentése szerint (Gyorstájékoztató, keresetek, 2016. január-augusztus [2016. október 9.], Budapest, KSH, URL: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ker/ker1608.html>, utolsó letöltés: 2016.11.13.) 2016 augusztusában a bruttó átlagkereset 6,9%-kal volt magasabb, mint egy évvel korábban. A 2017. évre szóló központi költségvetési terv számai alapján látható, hogy a jövő évben a 2015. és 2016. évi folyamatok megismétlődnek. A pedagógus bérek emelése tehát (a jelentősebb, 2013. évi őszi emelés után) ismét nem volt elegendő a szféra megfelelő felzárkózásához, miközben a pedagógusok jelentősnek mondott fizetésemeléséről szóló, állandó kormányzati kommunikáció társadalmi feszültségeket keltett. A közoktatásban dolgozó pedagógusok bérének a kormány által sokszor jelentős mértékűként hangoztatott emelése nem változtatja meg sem általában az oktatásban dolgozók helyzetét, sem a szellemi munkát végző, az oktatásban dolgozó pedagógusok relatív helyzetét; az emelés összességében is csak a korábbi években bekövetkezett romlás ellensúlyozására lesz képes. A 3.1. és a 3.2. ábra ezt a helyzetet világosan mutatja.



3.1. ábra: A havi bruttó átlagkeresetek alakulása a nemzetgazdaságban és az oktatásban, Ft-ban, 2000 és 2015 között

(KSH, URL: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012a.html, utolsó letöltés: 2016.05.24.)



3.2. ábra: A szellemi foglalkozásúak havi bruttó átlagkeresete a nemzetgazdaságban és az oktatásban, Ft-ban, 2008 és 2015 között

(KSH, URL: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli016.html, utolsó letöltés: 2016.05.24.)

3.1.9. Régi megoldatlan problémája a magyar oktatásnak a kisiskolák finanszírozásának kérdése.

Miközben a tanulók saját településükön való tanulása érték, és különösen az alsó tagozatosok buszoztatása, vagy netán tömegközlekedéssel történő iskolába járatása szinte egyetlen érintett számára sem megfelelő megoldás, aközben **a nagyon alacsony tanulólétszámmal működő iskolák fajlagos költségei igen magasak**. Szakértők felhívják ugyanakkor a figyelmet arra, hogy az így adódó „veszteség” nem feltétlenül jelentős (szükség lenne azonban újabb kutatásokra is e téren). A magyar iskolarendszerben inkább **a kapacitásoknak a nagyobb általános iskolákat is jellemző kihasználatlansága** jelent pazarlást, ami a kis létszámú osztályok viszonylag nagy számával magyarázható. A nagyon alacsony osztálylétszámok növelése (osztályok összevonása) azonban pedagógus álláshelyek megszűnését eredményezné, és a pedagógiai feladatok ellátásának szervezése (a szakos ellátás biztosítása) szempontjából is súlyosbítaná a már ma is létező problémákat. A rendszerváltást követően eddig minden oktatáspolitikai irányítás a **halogatás taktikáját** választotta, rövid távú politikai érdekek miatt nem vállalta a probléma alapos feltárását és a megfelelő koncepció kidolgozását követő radikális megoldást.

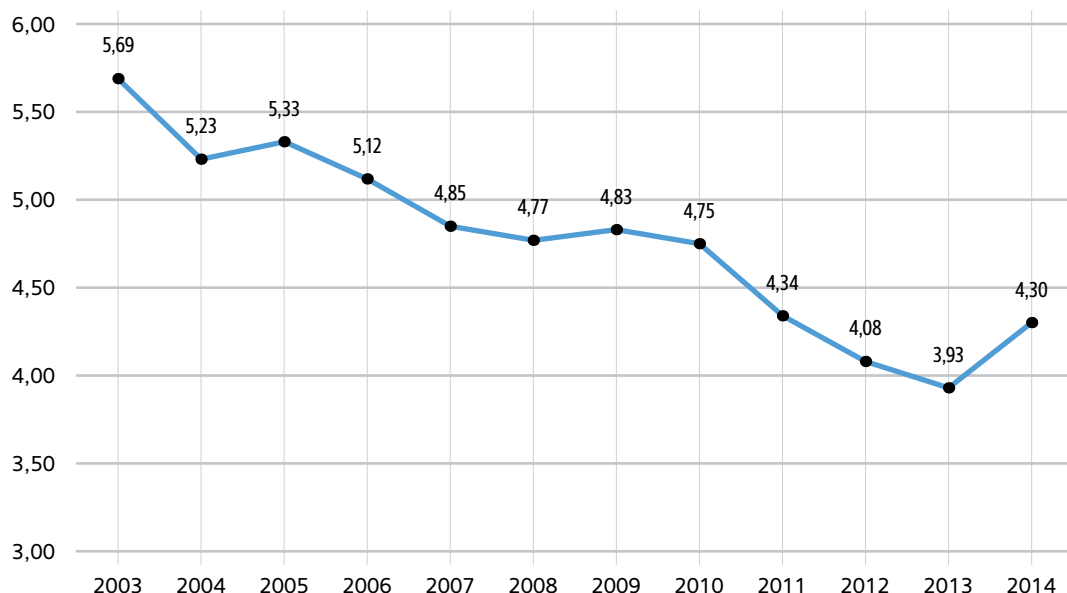
3.1.10. Szintén megválaszolatlan, és az egymást követő oktatáspolitikai irányítások által eltérő módon kezelt kérdés a rászorultság elvének alkalmazása. Jelenleg erre az oktatásban alig akad példa, az ingyenes étkezés, ingyenes tankönyv, stb. biztosítása egyre növekvő számú tanuló számára általános gyakorlattá válik. Probléma, hogy e kérdésre sem szakmai (szociális, pedagógiai, pénzügyi) megfontolások alapján születnek válaszok, hanem **a pillanatnyi politikai érdekek határozzák meg a döntéseket**.

3.1.11. Számos súlyos finanszírozási probléma merül fel a szakképzés területén. Ezek elsősorban a szakképzési alappal, a duális képzés, illetve általában a gyakorlati oktatás finanszírozásával, az ösztöndíjakkal kapcsolatosak. E kérdésekre részletesen a szakképzésről szóló, 6. fejezetben térünk ki.

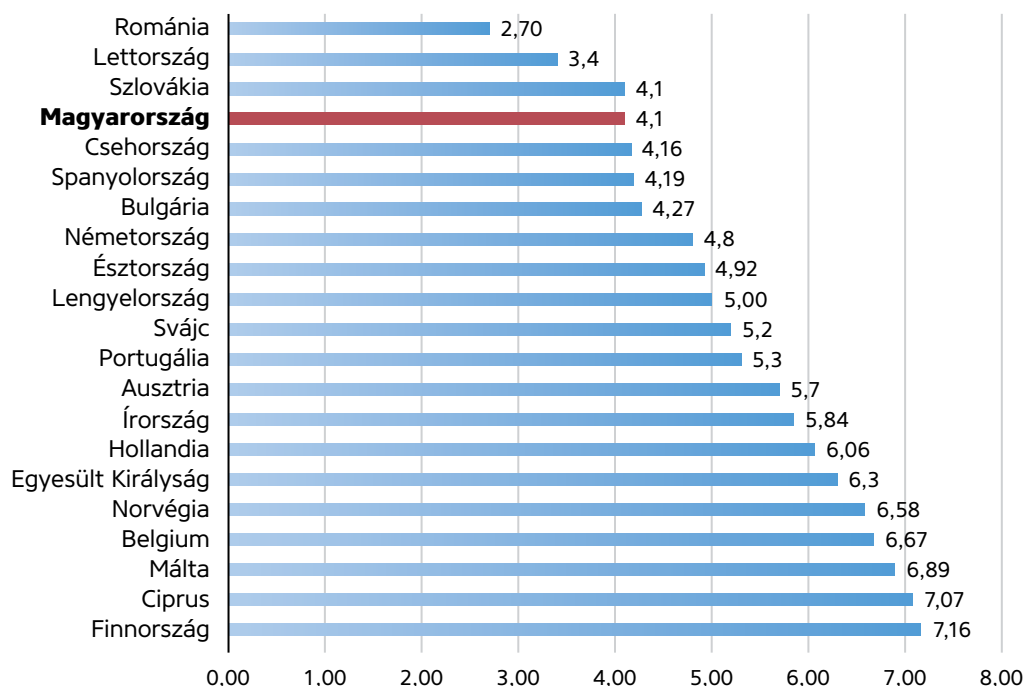
3.2. Okok, részletesebben megfogalmazott alapvető problémák

3.2.1. 2003 és 2013 között lényegében folyamatosan csökkent a **központi oktatási költségek GDP-hez viszonyított aránya**, olyan mértékben, amit az oktatási rendszer feladatainak csökkenése nem indokolt (lásd 3.3. ábra). Az utóbbi időben növekedés csak 2014-ben következett be. E növekedés értékelését zavarja, hogy megváltozott az elszámolási rendszer, ezért a korábbi adatokkal való össze-

hasonlítás bizonytalan. A növekedés elsősorban az átlagosan kb. 30%-os pedagógus bérnövekedésnek volt betudható, melynek elégtelen voltát, a pusztán a korábbi állapotokhoz való visszatértést fentebb már bemutattuk. A Föld országainak döntő többségében a GDP arány csökkenését eredményező folyamat csak a 2008. évi gazdasági válságot követő 2-3 évben fordult elő. Az Európai Unió országai közül az oktatásra fordított kiadásoknak a GDP-hez viszonyított arányát tekintve az egyik legkisebb érték jellemző Magyarországra. A 2014-re kialakult helyzetet a 3.4. ábra mutatja.



3.3. ábra: Az állami költségvetés összes oktatási kiadása a GDP %-ában, 2003 és 2014 között
(KSH, http://www.ksh.hu/thm/2/indi2_2.html, utolsó letöltés: 2017.02.04.)



3.4. ábra: Az európai országok oktatási költségvetési kiadásai a GDP százalékában 2013-ban
(EUROSTAT – [educ_uoe_fine06])

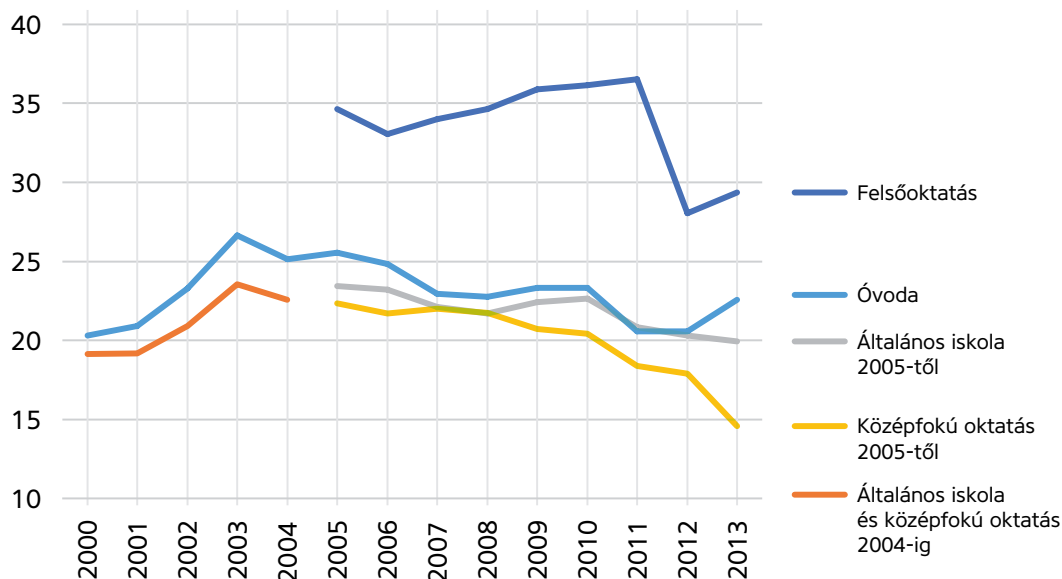
(Megjegyzés: Az oktatási költségek GDP-ből való részesedésének magyarországi adatai mások az EUROSTAT-nál és a KSH-nál, eltérnek a 3.3. és a 3.4. ábra hazánkra vonatkozó adatai. Ennek oka az eltérő számítási mód, az eltérő statisztikai módszertan. A módszertani részletekről a két szervezet honlapjai részletesen tájékoztatnak.)

3.2.2. Magyarországon 2009 és 2013 között jelentős mértékben **csökkent az egy gyermekre/tanuló-
ra jutó oktatási költségvetési támogatás összege**. A 3.1. táblázatban lévő adatok ezt támasztják alá.

	Egy gyermekre/tanulóra jutó oktatási költségvetési kiadás Ft-ban			
	2009-ben	2009-ben a 2009 és 2013 közötti infláció- val növelve	2013-ban	A 2013. és a 2009. évi értékek különbsége 2013-as árakon
Óvoda	608 570	713 013	679 271	-33 742
Általános iskola	584 836	685 205	600 484	-84 721
Középfokú oktatás	540 752	633 556	438 706	-194 850
Felsőfokú oktatás	935 914	1 096 536	884 406	-212 130

3.1. táblázat: Az egy gyermekre/tanulóra jutó oktatási költségvetési kiadások 2009-ben és 2013-ban, valamint a 2013-as árakon számolt értékek különbsége Ft-ban (az egy főre jutó költségvetési kiadások összege adatok forrása: Gécsiné, Hagymásy és Könyvesi 2015, 175. o.)

3.2.3. Szintén a csökkenés a jellemző az egy gyermekre/tanulóra jutó oktatási költségvetési támogatás egy főre jutó GDP-hez viszonyított arányában is, amint ezt a 3.5. ábra mutatja.



3.5. ábra: Az egy gyermekre/tanulóra/hallgatóra jutó évenkénti oktatási költségvetési kiadás az egy főre jutó GDP százalékában 2000 és 2013 között
(Forrás: KSH adatbázisok és Gécsiné, Hagymásy és Könyvesi 2015, 175. o.)

3.2.4. A települési önkormányzati iskolafenntartás megszüntetésének okaként a települési önkormányzatok oktatási költségeik miatti eladósodásával érvelni szemfényvesztés. A 2013. január 1. előtti finanszírozási rendszert alapvetően meghatározta, hogy **a központi költségvetésben biztosított összegek folyamatosan csökkentek**, a fenntartók (különösen az önkormányzatok) a kieső költségeket igyekeztek saját forrásaikból pótolni, ám a szűkebb forrásokkal rendelkező önkormányzatok esetében ez az oktatási ellátás romlását, vagy az önkormányzat eladósodását eredményezte. Az önkormányzatok egy részének eladósodása azonban nemcsak az oktatási költségek növekedésének volt betudható. Indokolatlan továbbá az önkormányzati fenntartás „csődjéről”, alapvetően nem megfelelő voltáról beszélni e helyzet kialakulása miatt azért is, mert az önkormányzati irányítás finanszírozási szempontból bekövetkezett ellehetetlenülése az önkormányzatok központi közoktatási támogatásának csökkenéséből, és nem e fenntartói konstrukció valamilyen elvi hibájából következett.

3.2.5. A települési önkormányzati fenntartást felváltó központi állami irányítás 2013. január 1. után sem biztosította a nevelés, oktatás optimális működéséhez szükséges finansziális feltételeket.

3.2.6. Évtizedek óta probléma a magyar oktatásban a finanszírozás normatív jellegének értelmezése, az ezzel kapcsolatos gyakorlat. Az oktatási rendszer által igényelt összegek normatív alapon történő meghatározására történtek kísérletek, és 2013. január 1. előtt egy „kvázinormatív” finanszírozási rendszer érvényesült. Ebben a rendszerben azonban a normatívák nemhogy az inflációt nem követték, valójában 2003 óta csökkentek; ezen a módon csökkent az oktatás központi költségvetési támogatása. **2013-tól kezdődően a normatív finanszírozást még kevésbé érvényesítő rendszer alakult ki.** Ennek következményeként az intézmények (fenntartók) elveszítették az érdekeltséget a tanulók képzési időn belüli átvételében, felvételében, továbbá a valamilyen szempontból „problémás” tanulók felvételében.

3.2.7. A magyar oktatás fejlesztésével kapcsolatos feladatokra kb. egy évtizede csak az Európai Unióból származó, illetve az ezt kötelezően kipótló költségvetési forrásokból van lehetőség. A támogatások megszűnése, illetve a támogatások konstrukciójának alapvető megváltozása után oktatás-fejlesztésre Magyarországon alig lesz forrás, ha a költségvetési támogatás nem növekszik.

3.2.8. A magyar oktatási rendszerben a finanszírozás során nem érvényesül a szektorsemlegesség. A különböző szervezetek által fenntartott intézmények más és más finanszírozási feltételek között tevékenykednek, a törvényekben is rögzített szabályok előnyben részesítik az egyházi fenntartású intézményeket, míg hátrányosak a szabályok a nem egyházi, nem állami intézmények esetében.

3.3. A problémák megoldásával kapcsolatos alapelvek

3.3.1. Érvényt kell szerezni azoknak a jogszabályokban is rögzített elveknek, amelyek az oktatás bizonyos formáinak térítésmentességéről, ingyenességéről szólnak (elsősorban az alap- és középfokú oktatás, az első szakma elsajátítása).

3.3.2. A költségvetésben tervezett kiadások biztosítsák az iskolák alapfeladatainak ellátásához szükséges forrásokat.

3.3.3. A költségvetésben az oktatásra fordított kiadások lényeges emelésére van szükség mind összecszerúságában, mind a GDP-hez mért arányát tekintve.

3.3.4. A magyar oktatási rendszerben ne alakulhassanak ki intézmények közötti eltérések a központi költségvetési finanszírozás területén fenntartói, világnézeti alapon. Preferenciák csakis speciális feladatok ellátása, illetve a hátrányos helyzetű tanulókkal való foglalkozás okán alakíthatók ki. Érvényesüljön tehát a **szektorsemlegesség**, az egyházi iskolák se élvezhessenek előnyöket a központi költségvetés által biztosított támogatásokat illetően, amennyiben nem speciális feladatokat látnak el, illetve nem vállalnak az átlagnál lényegesen több feladatot a hátrányos helyzetű tanulók nevelésében.

3.4. Az alapvető probléma megoldásának koncepciója

3.4.1. Az oktatás állami költségvetésben biztosított költségeinek növelése során figyelembe kell venni a gazdaság teljesítőképességét, de indokolt, hogy **a költségek GDP-hez viszonyított aránya a 6%-ot 5 év alatt elérje.** (A számítás módjára vonatkozóan a módszertani eltérések miatt le kell szögezni, hogy ebben az esetben a KSH által kimutatott, az oktatás tényleges költségei GDP arányának, illetve az ahhoz nagyon közeli értéket mutató, az EUROSTAT adatai között megjelenő GDP hányadnak kell 6%-ra emelkednie).

3.4.2. Az oktatásfinanszírozás jó – vagyis az ország intézményes neveléssel összefüggő érdekeit, az oktatás minőségi fejlődését, az esélyegyenlőtlenségek csökkentését szolgáló – rendszerének kialakítása nehéz feladat. A CKP ezért – néhány elvi jelentőségű javaslat megfogalmazásán túl – nem is kíván részletesebb ajánlásokat kidolgozni ebben a kérdésben. Az egyik olyan problémáról van szó, amelyben

csakis **széles körű szakmai, tudományos elemzés alapján kialakítható társadalmi vita hozhat eredményt. Kezdeményezzük egy ilyen folyamat elindítását.**

3.4.3. Olyan finanszírozási rendszert kell létrehozni, amelyben a központi költségvetés fenntartótól függetlenül biztosítja minden – a törvényi feltételeknek megfelelő – intézmény számára az alapvető működéshez szükséges költségeket. Az oktatásfinanszírozás új rendszerének kialakítása során az egyik alapvető kérdés, hogy amennyiben javaslatunknak megfelelően (lásd e dokumentum 2. fejezetét) újra érvényesül az állami intézmények fenntartásában az önkormányzatok feladatvállalási lehetősége, úgy a finanszírozásban a központi költségvetésnek és az önkormányzatoknak milyen szerepe legyen. A központi költségvetésben legyen rögzített, hogy az adott pénzügyi évben az iskolák fenntartói, azok jellegétől függetlenül, mekkora állami közoktatási támogatásban részesülnek. Ez azt jelenti, hogy az egyes fenntartókhoz tartozó intézmények nem élveznek előnyöket másokkal szemben, vagyis érvényesüljön a szektorsemlegesség.

3.4.4. A köznevelési intézmények fenntartóinak járó (a költségvetési törvényben megállapított) támogatás nagyságát a közoktatást szabályozó törvényben meghatározott módon, a normatív finanszírozás elveinek messzemenő figyelembevételével kell megállapítani. A „normatív” jelző itt azt jelenti, hogy a fenntartók által szolgáltatott adatok alapján a törvényben meghatározott módon kiszámítható legyen a támogatás összege. A normatív szabályozás része annak meghatározása is, hogy milyen módon követi a finanszírozás az inflációt. A kiszámíthatóságot növeli, ha minden kormány a ciklusának megkezdésekor deklarálja, hogy a költségvetési törvényre vonatkozó előterjesztésben legalább ezt az inflációkövetést érvényesíti, vagyis nem javasolja a közoktatási törvényben lévő szabályok felülírását a költségvetési törvényjavaslatban. Természetesen a normatívák inflációkövetés miatt indokolt növelésénél nagyobb növelés lehetséges, ez szolgálja az oktatási költségek GDP-hez viszonyított arányának növelését.

3.4.5. A normatív finanszírozás részleteit alaposan ki kell dolgozni. Ez szakmai feladat, ebben a kérdésben szükség van kutatásokra, tudományos elemzésekre, és megfontolt szakmai javaslatok kidolgozására, majd megvitatására. Az eddigi tapasztalatok alapján azonban a CKP indokoltnak látja, hogy megfelelő hangsúlyt kapjon e munka során néhány fontos tényező:

- ▶ az intézményi tanuló- illetve gyermeklétszám;
- ▶ az iskola, a képzés típusa, illetve az óvoda jellege;
- ▶ az SNI, BTMN, HH és HHH gyermekek száma és aránya az intézményben;
- ▶ szakképzés esetén az oktatott szakmák sajátosságai;
- ▶ a fenntartó működési területének gazdasági fejlettsége, jövedelemtermelő képessége (vagyis indokolt, hogy az állami támogatás összege meghatározásában megjelenjen egy elem, amely sajátos kompenzáció azon intézmények számára, melyek fenntartói a működési területük alacsonyabb gazdasági fejlettsége okán nem képesek jelentős mennyiségű plusz támogatást biztosítani intézményüknek);
- ▶ a „kisiskola jellegből”, „kis óvoda jellegből” adódó, nagyobb fajlagos költségek finanszírozásának szükségessége és módja;
- ▶ a pedagógusok létszámának alakítására vonatkozó, hosszabb távú megfontolások, vagyis annak az ellentmondásnak a feloldása, hogy miközben Magyarországon az egy pedagógusra jutó tanulók száma – különösen az általános iskolákban – nemzetközi összehasonlításban is alacsonynak mondható, ugyanakkor a pedagógusok munkaterhelése túlságosan nagy.

A szakmai előkészítés során természetesen más szempontok is felmerülhetnek. Fontos, hogy **a finanszírozás eszközeivel is törekedjünk az esélyegyenlőtlenségek és a szegregáció csökkentésére.**

3.4.6. A fenntartók közoktatási feladatainak támogatására vonatkozó normatív szabályoktól való eltérés csakis – szintén törvényben rögzített taxatív felsorolással – a különleges közoktatási feladatok ellátása esetében legyen lehetséges. Ilyenek lehetnek például az országban egyetlen, vagy csak nagyon kevés helyen, adott szakmákban országos beiskolázású, továbbá művészeti képzést folytató, illetve a nagy forrásigényű képzési feladatot ellátó intézmények. Ezek némelyike esetében indokolt lehet a központi állami fenntartás megőrzése.

3.4.7. A pedagógus alapbért – hasonlóan a 2013 októbere előtt működött rendszerhez – a végzettség és a pályán eltöltött évek száma szerint differenciált módon szükséges szabályozni. E javaslat összefügg a jelen dokumentum 7. fejezetében, a pedagógus életpálya modell rendszerből való kivételére megfogalmazott ajánlással.

3.4.8. A pedagógusok bére az alapbérből, továbbá

- ▶ a pedagógiai munka színvonalának emelése szempontjából pozitívan értékelhető, további végzettségek (például doktori fokozat, vagy további szak) megszerzése;
- ▶ a sajátos pedagógusi feladatok (például osztályfőnöki, ifjúságvédelmi felelősi feladat) ellátása;
- ▶ rövidebb, hosszabb ideig tartó, nem kötelező jellegű feladatok (például fejlesztési munkálatokban való részvétel) végzése után járó bérpótlékból;
- ▶ valamint az intézményben a pedagógusok részvételével kialakított szabályok szerinti, az intézményvezető jogkörébe sorolandó, nyilvános, átlátható döntés alapján járó differenciált bérpótlékból tevődjék össze.

Egy ilyen rendszer megvalósítása esetén törvénybe kell foglalni az alapbér és a pótlékok inflációkövetésének kötelező módját, valamint azt az arányt, amelyet a differenciált bérpótléknak az alapbér tömegéhez viszonyítva intézményenként képviselnie kell.

3.4.9. Az oktatás szereplői, a döntési folyamatokban résztvevők részesüljenek a finanszírozással kapcsolatban a mainál sokkal jobb (részletesebb, időszerűbb) adatszolgáltatásban. Az oktatással kapcsolatos, az egész társadalomban felmerülő költségek kimutatása ma Magyarországon szinte lehetetlen. A költségvetésekben, illetve az azok végrehajtásáról szóló zárszámadásokban az oktatásról szereplő adatok rendkívül nehezen hozhatóak kapcsolatba más, a tényleges költségeket tartalmazó adatokkal, a KSH és az EUROSTAT kimutatásaival, az oktatás finanszírozásának adatbázisai nem kellően transzparenssek. Az adatszolgáltatás reformjára van szükség.

3.4.10. Adó-, illetve járulékkedvezményekkel ösztönözzék, hogy a gazdasági szereplők az intézményekkel egyeztetve hozzájárulhassanak az oktatási intézmények, intézménycsoportok meghatározott típusú tevékenységéhez (TAO, szakképzési hozzájárulás közvetlen juttatása). Mivel ez a lehetőség nem egyforma mértékben fogja érinteni az iskolákat, lehetőséget kell teremteni valamilyen, megfelelően szabályozott részleges állami kompenzációra is.

4. Az esélyegyenlőtlenségek, a szelekció, szegregáció csökkentése



ALAPPROBLÉMA: Magyarországon az iskolai esélyegyenlőtlenség rendkívül nagymértékű. Nemzetközi összehasonlításban is jóval átlagon felüli mértékben érvényesül a szelekció és a szegregáció. Ez az állapot súlyosan veszélyezteti a társadalmi integrációt, és az előítéletesség kialakulásának melegágya. Eredményes és hatékony esélyegyenlőtlenség-csökkentő oktatáspolitikai hatására csökkennek a társadalmi feszültségek, alapvetően javulnak a foglalkoztatási mutatók, nő a munka termelékenysége, az ország minden társadalmi rétege gyarapodik, fejlődik a társadalom, a gazdaság.

4.1. A gyakorlatban közvetlenül érzékelhető problémák, tünetek

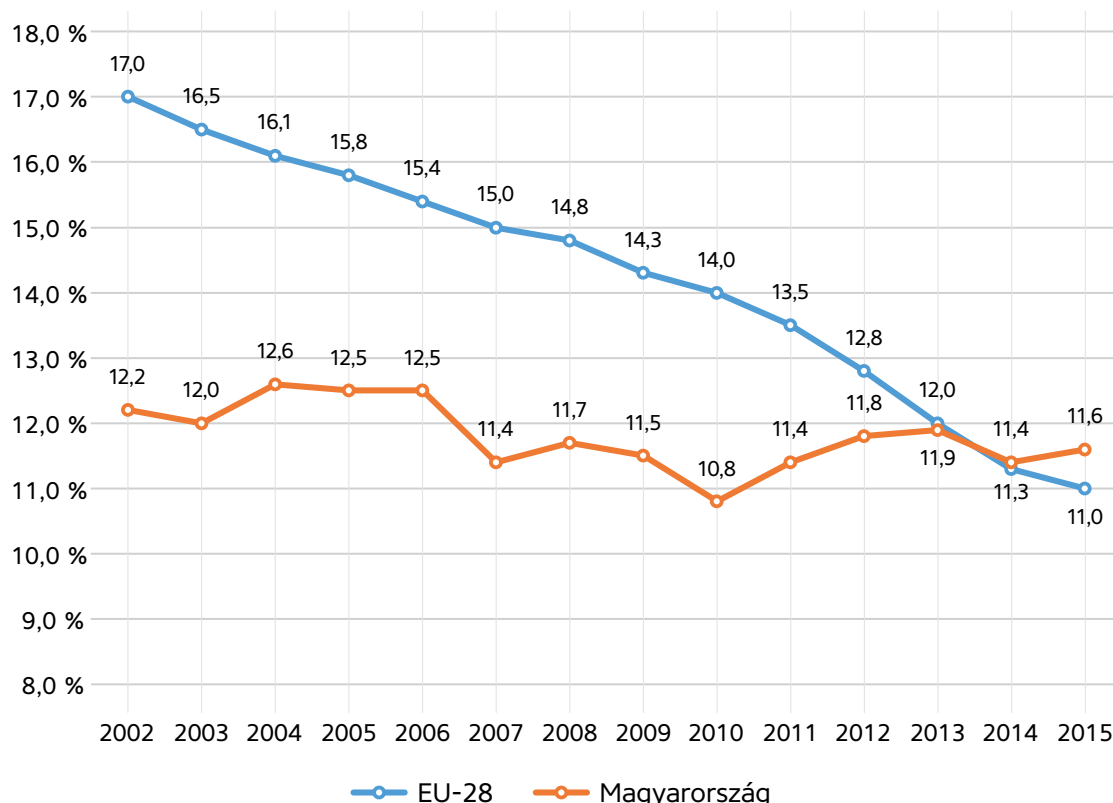
4.1.1. Magyarországon az OECD országokhoz viszonyítva rendkívül magas az esélyegyenlőtlenség mértéke. E mérték egyik lehetséges meghatározása, ha kiszámítjuk, hogy a PISA felmérés teszteredményeiben mutatkozó eltérések milyen mértékben függenek össze a szociális háttérrel jellemző mutatóval (a teszteredmény varianciájából hány százalékot magyaráz meg a szociális helyzet mutatójának varianciája). Az OECD országait tekintve Magyarország a 2000 óta lebonyolított 15 felmérés (5 alkalom: 2000, 2003, 2006, 2009, 2012; alkalmanként három teszt: szövegértés, matematika, természettudomány) során, egy esetet kivéve mindig **a három legnagyobb értékkel jellemezhető ország között** szerepelt. Az egyetlen kivétel a 2006-os természettudományos teszt volt, amikor a miénk volt a 4. legnagyobb érték. Ez azt jelenti, hogy Magyarországon rendkívül erős az összefüggés a tanulás eredményei és a szociális helyzet között a hátrányosabb helyzetű tanulók kárára.

4.1.2. Magyarországon az iskolai esélyegyenlőtlenség növekszik az iskolában eltöltött évek alatt. Az Országos kompetenciamérés (OKM) 2015. évi eredményei szerint a szociális helyzetet „mérő” családiháttér-index felső és alsó dekádjába tartozó tanulók tesztátlagai közötti különbség 6. osztályról 8. osztályra, és 8. osztályról 10. osztályra is **jelentős mértékben nőtt**. A 2015-ben 10. osztályos, szociális helyzetüket tekintve a felső és az alsó dekádba tartozó tanulók matematika teszteredmény átlagai közötti különbség 6. és 8. osztály között mintegy 11%-kal nőtt, majd 8. és 10. osztály között még további közel 16%-kal. A szövegértés esetében még nagyobbak a különbségek: 6. és 8. osztály között a felső és az alsó dekád közötti különbség 39%-kal nőtt, majd tovább nőtt a 8. és 10. osztály között még 16%-kal.

4.1.3. Magyarországon az egymást követő évfolyamokat tekintve is, tehát ahogy az időben előrehaladunk, egyre nő az esélyegyenlőtlenség. Az OKM adatait használva kiszámítható, hogy mennyi volt 2008-ban, majd 2015-ben a szociális helyzet szerinti felső és alsó dekádba tartozó ugyanolyan évfolyamos tanulók átlagos teszteredménye közötti különbség. Ez az érték a 8. évfolyamon nőtt, még hozzá matematikából mintegy 11,5%-kal, szövegértésből közel 15,7%-kal.

4.1.4. Magyarország nem követi az Európai Unióban általánosnak mondható trendet a korai iskola-elhagyók arányszáma tekintetében. A korai iskolaelhagyók (azok a 18–24 évesek, akik nem vesznek

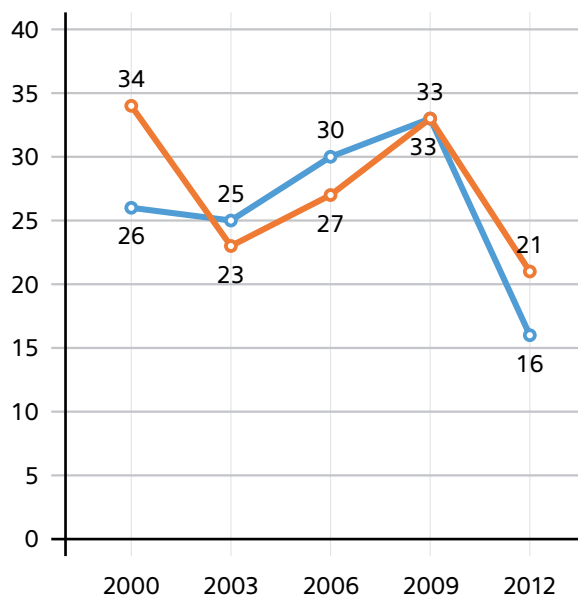
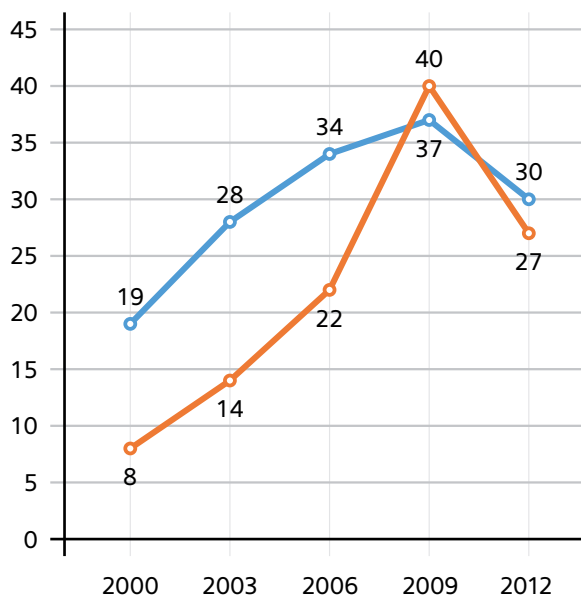
részt oktatásban, és nincs középfokú iskolai végzettségük) aránya Magyarországon másfél évtizede csak kisebb mértékben, nem tendenciaszerűen változik, miközben az Európai Unió tagállamaiban erős trend az arány gyors csökkenése (lásd 4.1. ábra). 2014 után a Magyarországon jellemző arányszám meghaladta az EU 28 tagállamára jellemző átlagos értéket.



4.1. ábra: A korai iskolaelhagyók aránya (%) az EU 28 tagállamában és Magyarországon, 2002 és 2015 között (Forrás: EUROSTAT – <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc410&plugin=1>, utolsó letöltés: 2016. 11. 23.)

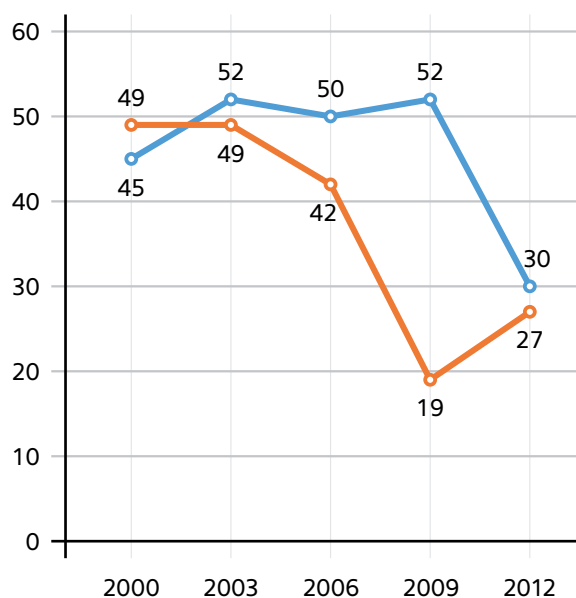
4.1.5. Az esélyegyenlőtlenségek magas szintje megakadályozza a jó eredeti adottságokkal rendelkező, potenciálisan tehetségessé válni képes, szociálisan hátrányos helyzetű gyermekeket és fiatalokat abban, hogy kiemelkedjenek, tehetségüket kibontakoztassák. Az iskolarendszeren belül a magasabb szintek elérését (elsősorban a felsőoktatásba való bejutást) is erősen meghatározza a származás. Különösen a roma gyerekek, fiatalok nem jutnak el a magasabb iskolafokokra. Mind az érettségit adó képzési formákban, mind a felsőoktatásban való jelenlétük aránya mélyen alatta marad a megfelelő korosztályban a számarányukat kifejező értékeknek.

4.1.6. Magyarországon a legjobb tanulók tanulmányi teljesítménye (relatíve, vagyis a hozzájuk hasonlókval összehasonlítva az OECD országokban) a mérések többsége esetén rosszabb, mint általában a magyar tanulók eredményei. A PISA vizsgálatok tanúsága szerint az eddigi 18 mérésből 11 esetében a legjobb eredményeket elérő magyar tanulóknak 90-es percentilissel mérhető teljesítménye szerinti rangsorhelye az OECD országokat figyelembe véve rosszabb volt, mint a magyar tanulók átlagos eredménye szerinti rangsorhelyünk (lásd 4.2. ábra). Ez a tény **a magyar tehetségnevelés problémáira mutat rá**, és ezzel közvetetten az esélyegyenlőtlenségek csökkentésével kapcsolatos tehetetlenségünkre is rávilágít. Bár 2015-re az egész mintára vonatkozó helyezésünk és a 90-es percentilis alapján számítható helyezésünk közötti eltérés kisebbé vált, sőt, a matematika és a természettudományi teszt esetében a trend megfordult, azonban ez a helyzet úgy alakult ki, hogy jelentősen romlottak általában az eredményeink, és különösen a gyenge eredményeket elérő tanulók átlagos teljesítménye lett alacsonyabb.



—●— Szövegértés átlag —●— Szövegértés 90-es percentilis

—●— Matematika átlag —●— Matematika 90-es percentilis



—●— Term. tud. átlag —●— Term. tud. 90-es percentilis

4.2. ábra: A PISA mérésekben (2000–2012), a három tesztben azon országok aránya (%), amelyek átlagos eredményénél Magyarország átlagos eredménye, illetve amely országok 90-es percentilisének a magyar 15 évesek 90-es percentilise szignifikánsan magasabb érték volt (Forrás: OECD PISA kiadványok)

4.1.7. A tanulásban mutatkozó eltérések hazai alakulásának tényeiben tetten érhető, hogy a magyar iskolarendszerben a különbségekhez való viszonyt erősen megterhelik a diszkriminációs mozzanatok. Ugyanis a tanulásban mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentésére nem általában véve képtelen a magyar oktatás. Kimutatható az OKM adatai alapján, hogy a 6. és a 8., majd ugyanúgy a 8. és a 10. osztályok között a jó és a gyenge teszteredményeket elérő tanulók közötti átlagpontszám-különbség csökken. Vagyis az általában vett „hátránykompenzálásra” a magyar oktatás képes, de, ahogy a 4.1.2. pontban leírtuk, a jobb és a kedvezőtlen szociális helyzetű tanulók közötti különbségek mindeközben jelentős mértékben nőnek.

4.1.8. Elvileg az esélyegyenlőtlenségek csökkentésének eszköze lett volna a **Híd-programok** létrehozása és működtetése, azonban ezek a programok **sokkal inkább a legkedvezőtlenebb helyzetben lévő tanulók szegregációját eredményezték, és nem nyújtottak valós lehetőséget e tanulók életpályájának megváltoztatására.**

4.1.9. Rendkívül ellentmondásosan alakul az elmúlt másfél évtized legjelentősebb oktatási esélyegyenlőségi programjának sorsa. Az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH) tevékenységével összefüggésben kutatások támasztották alá, hogy ez az elsősorban a szelekció megakadályozása, illetve a halmozottan hátrányos helyzetű, elsősorban roma gyerekek magasabb színvonalú oktatása érdekében megszervezett projekt sikereket ért el. A képesség-kibontakoztató és integrációs feladatokra adott kiegészítő normatíva számos iskolában segített az inklúzió feladatainak megoldásában, illetve a program támogatására szervezett fejlesztési folyamat értékes, jól használható, a gyakorlatban is bevált oktatási programcsomagot, színvonalas továbbképzési programokat eredményezett. A kormányzat 2010 után folytatta a **képesség-kibontakoztató és integrációs programba** bekapcsolódó iskolák támogatását. 2013-tól azonban a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók oktatásában résztvevő pedagógusok nem kaphatnak bérkiegészítést ebből a támogatásból. A pályáztatás számos problémával valósul meg (a KLIK néhol akadályozza a pályázást, nagy késés jellemző a támogatás folyósításában. 2015-ben a KLIK már a támogatások nagy részét nem továbbította az intézményekhez, előre megszervezett programok költségeit végül is nem lehet a pályázati támogatásból biztosítani, stb.). 2015 végén egy központi költségvetési intézmény nyerte meg azt a pályázatot, amelyet a program szervezésére írtak ki egy TÁMOP pályázat keretében, azóta a 2016. évi támogatásokról semmi hír. Ez a helyzet a fenntarthatóság szempontjából is problematikus.

4.1.10. A szakképzés átalakításának eredményeként a középfokon tanulók mintegy 60-65%-a számára a Nemzeti alaptanterv (NAT) 2016 közepén már nem érvényes. A kormányzati propaganda szerint a NAT tartalma nem más, mint a nemzeti műveltség maga, a mindenki számára elengedhetetlen ismeretek, készségek, képességek halmaza. Ezzel szemben a jelenleg érvényes szabályok között sem a szakiskolákban (2016 szeptemberétől szakközépiskolák), de még a szakközépiskolákban (újabb nevükön szakgimnáziumok) sem lehet az iskolai helyi tantervekben megjeleníteni ezt az úgynevezett nemzeti műveltséget a szóban forgó iskolatípusok sajátosságai miatt. A jelenlegi hatalom gyakorlatilag deklarálja, hogy középfokon a gyerekek, fiatalok legalább 60%-a számára nem biztosítja azt a műveltséget, amit amúgy egyfajta **nemzeti minimumnak** tart (a kérdésről részletesebben szól a szakképzést tárgyaló 6. fejezet).

4.1.11. Az esélyegyenlőtlenségeket növeli az érdemi pedagógiai differenciálás lehetőségeinek minimalisra csökkentése (lásd az autonómia kérdését tárgyaló 2. fejezetet), hiszen a már kialakult hátrányos helyzet fokozatos csökkentésének, vagy a tanulási hátrányos helyzet kialakulása megelőzésének éppen a differenciálás a legfőbb eszköze.

4.1.12. A jelenlegi tankönyvellátási rendszer a gyakorlatban úgy működik, hogy – az ingyenesség dacára, sőt amiatt – a jó körülmények között működő iskolákban/osztályokban a szülőkkel vásároltatják meg az alacsony tankönyvkeret miatt szükségessé váló kiegészítő tankönyveket, munkafüzeteket. Mivel ezt a kedvezőtlen szociokulturális környezetben/térségekben lévő iskolákban nem tudják megtenni, ezért a jelenleg ingyenesnek mondott tankönyvellátási rendszer

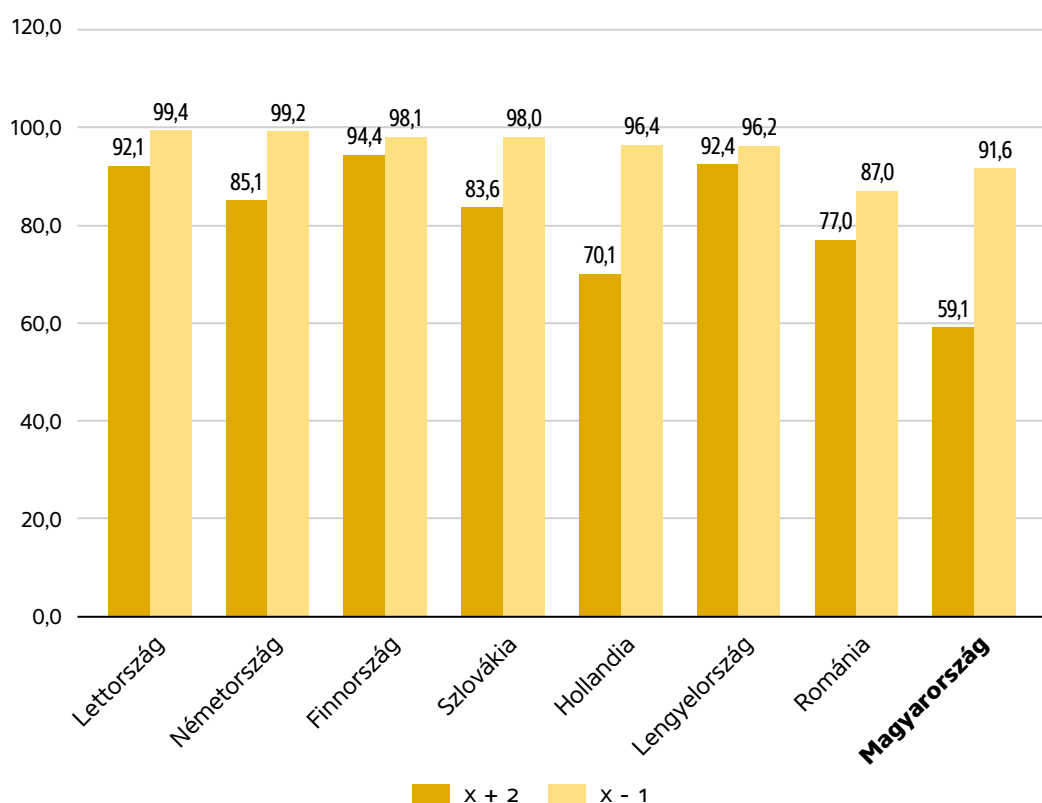
- ▶ **tovább növeli az iskolák közötti különbségeket;**
- ▶ **ráadásul többbe kerül az államnak és valójában a szülőknek is.**

Amennyiben a valóban rászorulóknak kapnák ingyenesen a tankönyveket (mint korábban), akkor a tankönyvellátásra fordított eddigi közpénzekből a differenciált tanulásszervezést jobban elősegítő/lefedő tankönyvcsomagokat lehetne összeállítani (különös tekintettel a hátrányos helyzetű térségek/iskolák kiemelt tankönyv- és taneszközfejlesztésére).

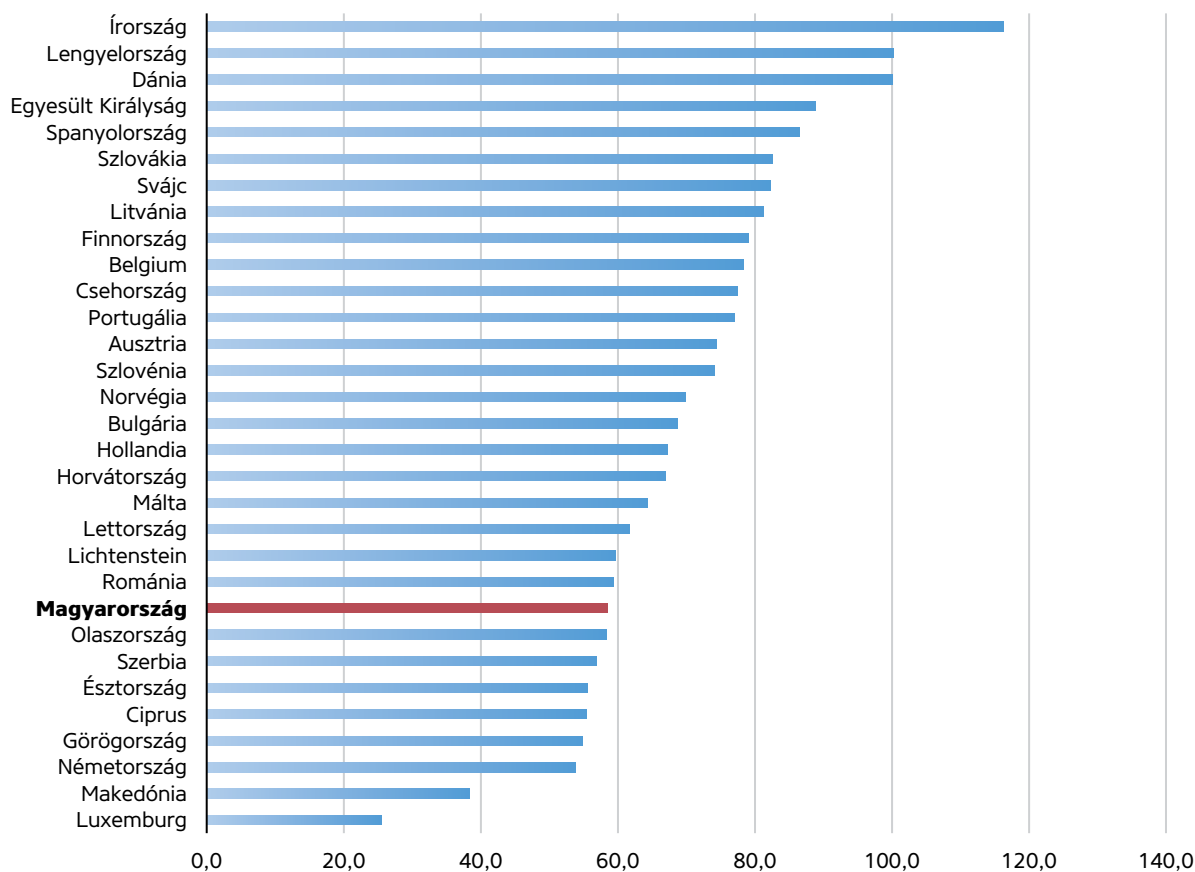
4.1.13. Nő a sajátos nevelési igényűvé (SNI) nyilvánított tanulók aránya, miközben a „valóságos arány” nagy valószínűséggel nem változik. A 2005 után megindult folyamat, amelyben remény volt az SNI tanulónak nyilvánítás alapvető szakmai és eljárásrendi átalakítására, hamar kifulladt, és paradox módon azóta szinte folyamatosan nő az SNI tanulók aránya (ahogyan a beilleszkedési-, tanulási- és magatartási zavarokkal küzdő tanulók – BTMN – aránya is). Továbbra is igaz, hogy **roma** tanulókat igen nagy számban nyilvánítanak SNI tanulóvá, sok esetben nyilvánvalóan indokolatlanul.

4.1.14. Az elmúlt fél évtizedben ahelyett, hogy a kívánatos irányban változott, vagyis nőtt volna a tanulók iskolai tanulás keretei között eltöltött ideje, vagyis egyre inkább igaz lenne, hogy a gyerekek, a fiatalok 12 sikeres évet töltenek el a közoktatásban, ez az időtartam inkább csökkent:

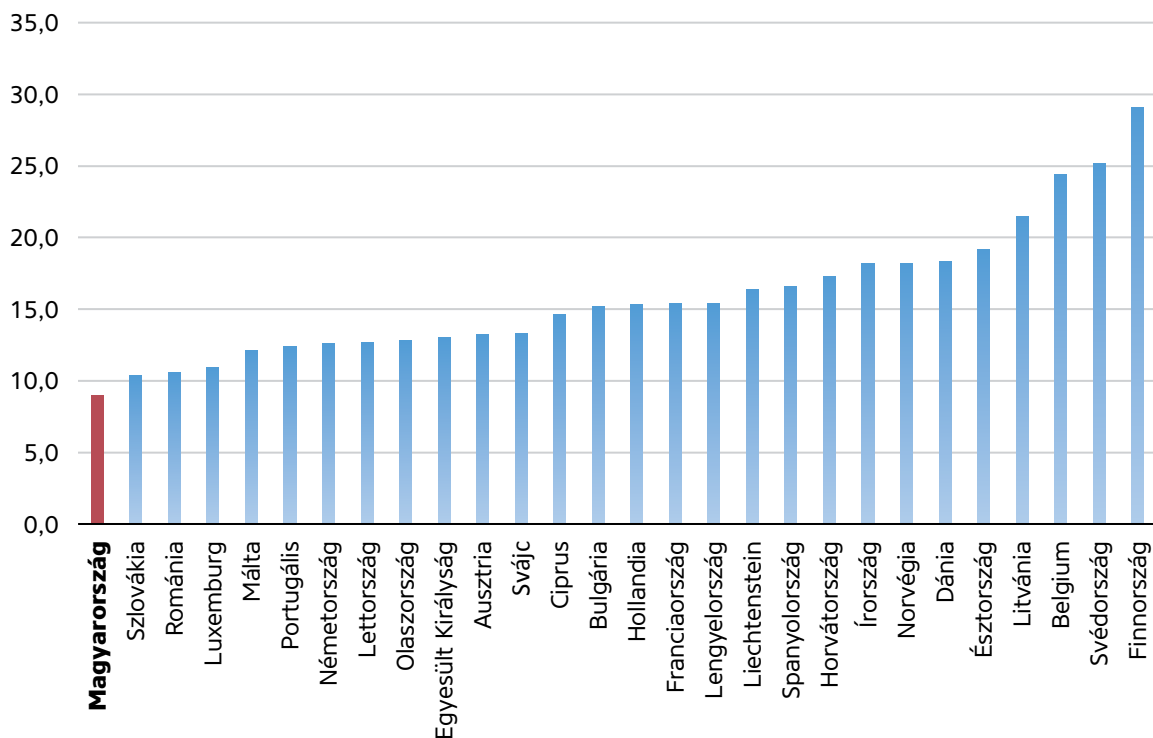
- Erre utal a már bemutatott adatokkal (lásd 4.1. ábra) kapcsolatban az a tény, hogy 2010 óta inkább **növekedni látszik a korai iskolaelhagyók aránya.**
- Megvizsgálva az iskolakötelezettségi korhatár körüli évfolyamokat az európai országokban, **Magyarország az utolsó helyen áll** azok arányát tekintve, akik az iskolakötelezettség korhatáránál két évvel idősebbek közül még az iskolapadban találhatók. A helyzetet a 4.3. ábra mutatja meg, a jobb áttekinthetőség érdekében csak néhány, az összehasonlítás szempontjából fontos európai ország adatát ábrázolva.
- A **felsőoktatásban történő továbbtanulás** arányszámait tekintve is a sereghajtók között vagyunk Európában. Az esélyegyenlőtlenségek magasabb szintje jellemző arra az országra – összehasonlítva más országokkal –, ahol az adott korú fiataloknak kisebb hányada juthat el a felsőoktatásba. Az adatokat a 4.4. ábra mutatja.



4.3. ábra: Néhány európai országban az iskolázás kötelező korhatáránál (X) egy évvel fiatalabbak (X – 1) és két évvel idősebbek (X + 2) közül iskolában tanulók aránya (%) a megfelelő korú teljes populáció létszámához képest, 2014-ben. Magyarország X + 2 éves korosztályra vonatkozó adata az adatbázisban szereplő összes európai ország adata között a legkisebb
(Forrás: Eurostat – [educ_uoe_enra09])



4.4. ábra: Az Európai Unió országaiban 1000 20-29 éves korosztályba tartozóból felsőoktatásban tanulók száma 2014-ben (Forrás: Eurostat – [educ_uae_grad05])



4.5. ábra: A kötelező iskolázás korhatáránál idősebbek, de még iskoláskorúak (25 évesnél fiatalabbak) között a még iskolai rendszerű oktatásban tanulók aránya 2014-ben az Európai Unió tagországaiban (Forrás: EUROSTAT – [educ_uae_enra08])

- Rendkívül figyelmeztető, hogy az adattal rendelkező európai országokat tekintve **Magyarországon volt a legkisebb a kötelező iskolázási korhatárnál idősebb** (vagyis nálunk a 16 évesnél idősebb), **de még iskoláskorú** (25 évesnél fiatalabb) **fiatalok között a még iskolában tanulók aránya**. Ezt mutatja meg a 4.5. ábra.
- **Az iskolakötelezettség korhatárának a 18 életévről a 16-ra történt csökkentésével az is együtt járt, hogy a középfokú tanintézetek nagyon gyakran nem vesznek fel, nem vesznek át olyan tanulókat, akik iskolát akarnak vagy kényszerülnek váltani, de éveik száma már meghaladta az iskolakötelezettségi korhatárt.** Vagyis az állam kötelezettségvállalása az iskoláztatásért csak azon fiatalok esetében érvényesül 18 éves korig, akik közben nem váltanak középfokú iskolát. Ez a sajátos és nagyon nyugtalanító körülmény is hozzájárulhatott a tanuló fiatalok arányának csökkenéséhez.

4.1.15. Magyarországon a szelekció az iskolarendszerben többféleképpen valósul meg: az iskolák, valamint az iskolán belüli osztályok szintjén, illetve sajátos szelekciós folyamatok alakultak ki a különböző fenntartókhoz tartozó iskolák között is.

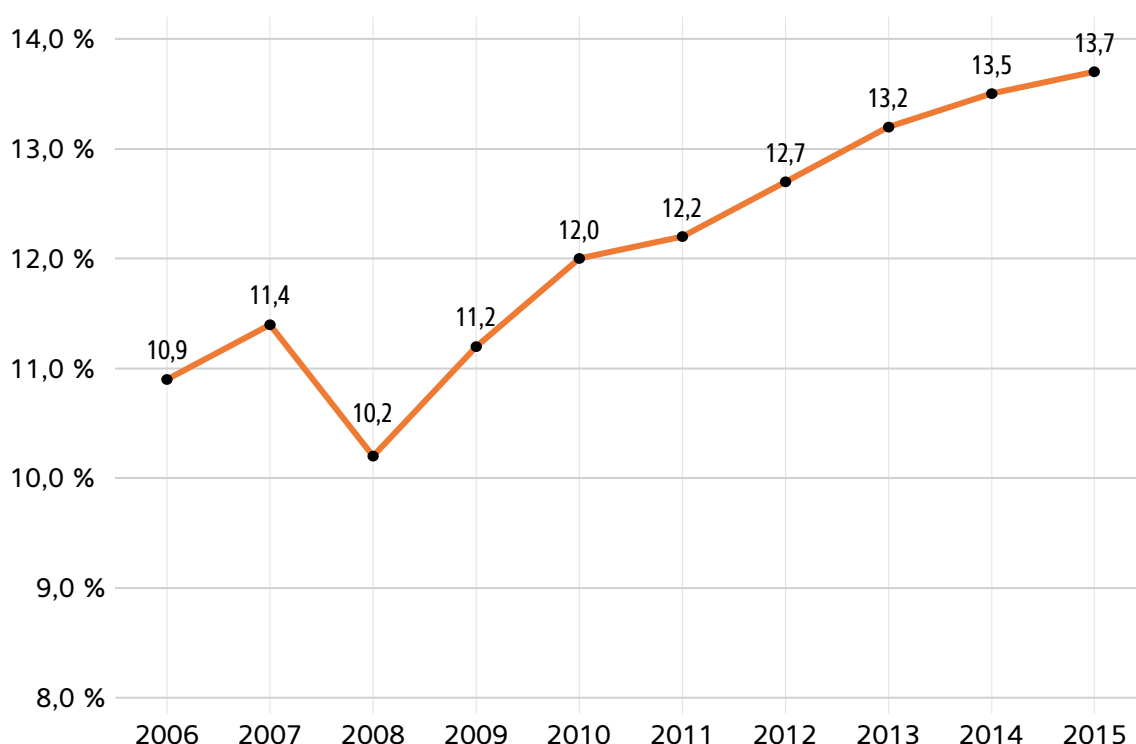
- **Az iskolák közötti szelekció** jelentős azokban az esetekben, amikor egy településen belül van mód több iskola választására is. Azon települések aránya, ahol van legalább két általános iskola, és a halmozottan hátrányos helyzetűek (HHH) legnagyobb és legkisebb arányával jellemezhető iskolák között legalább 25%-pontos a különbség, 2008-ban 35,9% volt, 2013-ban 35,5%, tehát lényegében nem változott. Vagyis egy jelentős szelekciós mutató tekintetében az adatok komoly problémákra utalnak, és a helyzet nem változik. Az iskolák közötti szelekciót erősíti az **eltérő iskolatípusok** léte. Ez már általános iskolai szinten megjelenik a hat és nyolc évfolyamos gimnáziumi formák létével, de rendkívül erőssé válik középfokon. A gimnáziumok, a szakközépiskolák (szakgimnáziumok), valamint szakiskolák (szakközépiskolák) közötti eltérések mind a tanulás eredményei, mind a szociális háttér tekintetében rendkívül nagyok, és ez jelentős különbségeket eredményez a továbbtanulás, az elhelyezkedés, és általában a későbbi életesélyek szempontjából (erről a kérdésről részletesebben lásd az iskolastruktúráról, valamint a szakképzésről szóló, 5. és 6. fejezeteket). Magyarországon a PISA vizsgálat tanúsága szerint a tanulók teszteredményei közötti eltéréseket nagymértékben az intézmények közötti különbségek magyarázzák, ez a tény **a tanulási eredményesség szerinti, iskolák közötti erős szelekció** bizonyítéka. Az iskolák közötti különbségek a teszteredmények varianciájában Magyarországon stabilan 60%-os értéket képviselnek, ami az egyik legnagyobb az OECD országok körében.
- **Hosszú ideje nem tapasztalunk csökkenést az intézményen belüli szelekció megjelenésében sem.** Az intézményeken belül, az osztályok szintjén megvalósuló szelekció természetesen csak ott jöhet szóba, ahol legalább két osztály van egy évfolyamon. 2008-ban még 10,3 volt azon általános iskolák aránya, ahol a maximális és a minimális HHH arányszámok közötti különbség legalább 25%-pont volt. Ez az arány 2013-ra némileg, de nem jelentősen, 9,5 %-ra csökkent. (Forrás: OKM adatbázisok.) A szelekció indoka általában a tehetségnevelés igénye, vagyis tagozatos, speciális tantervű osztályokat hoznak létre az intézmények; ezzel általában az is a szándékuk, hogy az iskola vonzáskörzetében a társadalmi elithez sorolható családok gyermekeit vonzzák magukhoz. **A tagozatos, és más speciális osztályok kialakítása egyben erős diszkriminációként is értelmezhető,** hiszen általában igaz, hogy ezekben az osztályokban a gyerekek az átlaghoz képest több tanórán tanulsanak, vagyis a magyar iskolarendszerben már ebből az okból következően sem érvényesül a tanulóknak nyújtott szolgáltatások egyenlő mértéke. Természetesen ezt a kritikát az elemzés írásakor érvényesülő helyzet nagymértékben relativizálja, amennyiben a 2013-tól érvényes tartalmi szabályozás keretei között inkább az a probléma, hogy a gyerekeknek az iskolában túl sok tanórájuk van, és így az átlagnál is nagyobb óraszámokban tanulók helyzete akár hátrányosként is értékelhető. Más kérdés, hogy a gyerekek jelentősen eltérnek egymástól a terhelések elviselését, valamint a plusz tanulmányokra való motiváltságot tekintve.

► **Magyarországon sajátos szelekció jellemző az iskolafenntartók közötti különbségek miatt is.**

- Az állami fenntartású, de nem gyakorló iskolák – ez már a nagy számukat tekintve is érthető – sokfélék, nagyon különböző szociális összetétel jellemző rájuk, minden „típus” nagy számban fordul elő. E körben található meg elsősorban a nem erős szelekciót megvalósító iskolák, de természetesen nagy arányban fordulnak elő szelektív intézmények is.
- A gyakorló iskolák egyértelműen a legkiemelkedőbb eredményeket elérő, és a leginkább homogén társadalmi összetétellel jellemezhető iskolák, a magas társadalmi presztízzsel rendelkező családok gyermekeinek túlréprezentáltságával, vagyis e körben a szelekció nagymértékű.
- Az egyházi, valamint az alapítványok és egyesületek által fenntartott iskolák társadalmi összetétele a két véglet felé „szóródik”: vannak köztük kifejezetten jó szociális helyzetű gyermekeket tanítók, és vannak a döntően nagyon alacsony társadalmi presztízzsel rendelkező családok gyermekeit fogadó iskolák. E körben viszonylag ritka a nem szelektív iskola, inkább a „valamelyik oldalra szelektív” iskolák a jellemzők.

4.1.16. A roma tanulók szegregációja folyamatos, és jelentős mértékben romló helyzetet mutat.

A 4.6. ábrán megmutatjuk, hogyan változott a tanulók között legalább 50%-os roma aránnyal jellemezhető (a szakirodalomban gyakran gettó iskolának nevezett) általános iskolák aránya 2008 és 2015 között. Az arány számottevően növekszik, jelezve, hogy a roma gyerekek iskolai szegregációja egyre jelentősebb mértékű hazánkban. Az adatok negatívként való értelmezését érheti az a kritika, hogy mivel a roma gyerekek aránya a megfelelő korosztályokban folyamatosan növekszik, a gettó iskolák arányának növekedése ennek tudható be. E felvetésre az egyik válasz az, hogy nem tudjuk, valóban ez lehet-e a fontos oka a kialakult helyzetnek. Ennél is fontosabb azonban az az ellen-ellenérv, hogy bármi is az oka a növekedésnek, a gettó iskolák arányának folyamatos emelkedése súlyosan negatív jelensége a hazai iskolarendszernek.



4.6. ábra: Azon általános iskolák aránya (%) a magyar iskolarendszerben, amelyekben legalább 50%-os arányban vannak roma tanulók (gettó iskolák) (Forrás: OKM adatok)

4.1.17. A magyar közvéleményben, az iskoláskorú gyermekeket nevelők, sőt, még a pedagógusok körében is rendkívül elterjedt az az álláspont, hogy **heterogén összetételű osztályokban nem lehet mindenkit eredményesen tanítani, illetve gyakori az a nézet is, hogy a magyar pedagógusok erre nem képesek. Az ismert adatok ezt a közkeletű vélekedést egyértelműen cáfolják.** A közkeletű vélekedéssel szemben kimutatható, hogy a magyar iskolarendszerben nem függ össze jelentős mértékben negatívan **az osztályokban tanulók átlagos OKM teszteredménye** és az osztályban **a HHH tanulók aránya** (amennyiben a szociális helyzet kontrollálásával végezzük a számításokat). Természetesen vannak ebből a szempontból az átlagosnál kedvezőtlenebb adatokkal jellemezhető iskolák, osztályok, és vannak jobbak is. A hosszú idő óta, kiterjedten, sok országban folytatott kutatások eredményeinek köszönhetően azonban kijelenthetjük: ott van elsősorban összefüggés, ott „húzzák le” a jó tanulók eredményeit a gyengébbek, illetve a hátrányos helyzetű tanulók, ahol a pedagógusok kevésbé felkészültek az esélyegyenlőséggel kapcsolatos problémák megoldására. A problémák eredményekkel kecsegtető megoldása ezért nem a szelekció, hanem az interkulturális, inkluzív pedagógiára épülő, adaptív oktatás.

4.2. Okok, részletesebben megfogalmazott alapvető problémák

4.2.1. Az esélyegyenlőtlenségek egyrészt igazságtalan helyzetet teremtenek az azt elviselő egyén számára, hiszen sajátosságaitól független, külső okok miatt kerül az átlagoshoz képest kedvezőtlenebb helyzetbe. Az esélyegyenlőtlenségek másrészt súlyos tehertételt jelentenek a társadalom számára, mert megakadályozzák, hogy optimálisan érvényesüljön a társadalom adottság- és tehetségpotenciálja. A hátrányos helyzetű gyerekek, fiatalok kiemelkedésének lehetőségei akkor is erősen korlátozottak, ha e gyermekek, fiatalok eredeti adottságai erre predesztinálnák őket. Az esélyegyenlőtlenségek iskolarendszerben való tartós jelenlétének alapvető oka az iskolákban működő, **manifeszt és látens diszkrimináció.** Ezzel valójában **az iskola válik a tanulási elmaradások, az iskolai hátrányos helyzet okozójává.**

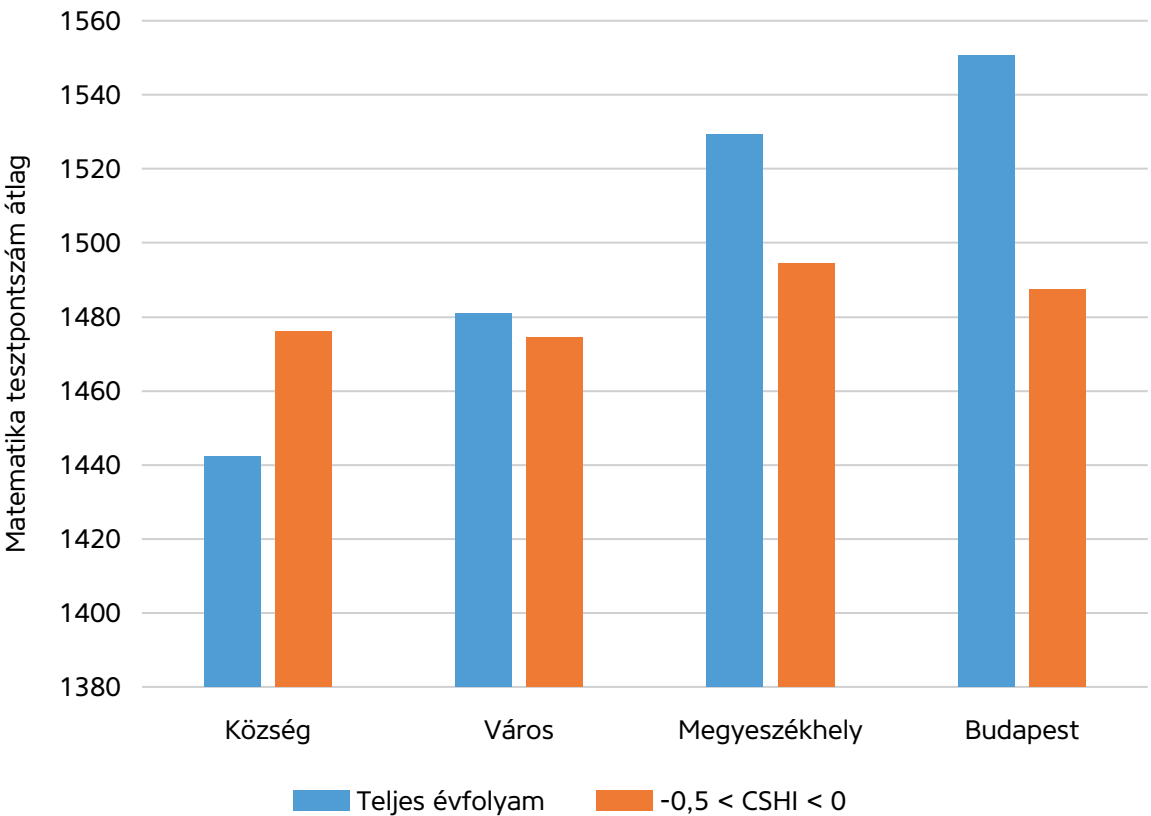
- ▶ A **látens diszkrimináció** a közoktatásban, az intézmények nagy többségében, a pedagógusok nagy részének munkája keretében preferálja a középosztálybeli, többségi családokban elsajátítható tudást, képességeket, értékrendet, normákat, kommunikációs módokat és az e családokban megszerezhető tapasztalatokat. Ez a preferencia azt jelenti, hogy a szociálisan hátrányosabb helyzetben lévő, nem a többséghez tartozó családokban felnövő gyerekek tudása, képességei, értékrendszere, normái, kommunikációs módjai és tapasztalatai sokkal kevésbé hasznosulnak, sokkal kevésbé válnak egy magas színvonalú fejlesztés alapjává. **A magyar iskolák többségében érvényesülő pedagógiai kultúra nem, vagy csak nagyon kevésbé alkalmas e látens diszkriminációnak nevezett folyamat kiküszöbölésére.**
- ▶ Ugyanakkor jelen van az oktatásban a **manifeszt, direkt diszkrimináció** is. Számtalan esetben előfordul, hogy elsősorban hátrányos szociális helyzetű csoportokhoz tartozó diákok szenvednek effektív hátrányt az iskolában, óvodában, mert gyengébb ellátási feltételeket tud csak biztosítani számukra az intézmény. A manifeszt diszkrimináció a legtöbbször szelekcióval, elkülönítéssel kapcsolódik össze: ez a szegregáció jelensége.

4.2.2. A látens diszkrimináció leküzdéséhez szükséges tudás a magyar oktatási rendszerben csak rendkívül kevésbé és alacsony szinten épült ki. Ez a hiány megjelenik

- ▶ a pedagógusok tudásában, nézeteik rendszerében;
- ▶ az e területhez köthető kutatások majdnem teljes hiányában;
- ▶ a pedagógusképzési és továbbképzési programok hiányosságaiban;
- ▶ a pedagógusok számára rendelkezésre álló elméleti és módszertani szakirodalom hiányában.

4.2.3. Magyarországon általában a közvéleményben, illetve a pedagógusok, de még a szakemberek körében is számos téves (a tényeknek ellentmondó) értékítélet létezik az iskolai hátrányok magyarázata tekintetében. Az esélyegyenlőtlenségeket közvetlenül az iskola hozza létre, azonban hogy milyen csoportok válnak e szempontból veszélyeztetetté, abban jelentős eltérések mutatkoznak a különböző kategóriákat tekintve, és e téren ismerünk elsősorban problematikus álláspontokat. Egyértelműen kijelenthető, hogy az iskolában elsősorban **a hátrányos szocioökonómiai státussal rendelkező diákok, az SNI és BTMN tanulók, valamint egyes kérdésekben a lányok, más kérdésekben a fiúk kerülnek tanulási szempontból hátrányos helyzetbe.** A tanulási eredményességet tekintve azonban **nem jelent külön hátrányt a roma származás, a kisebb település iskolájába járás, továbbá a nemzetiségi iskolába járó tanulók sem kerülnek kifejezetten a kisebbségi helyzetük miatt hátrányos helyzetbe.** Az így szóba jövő gyerekek és fiatalok kimutatható hátrányának keletkezése a kutatási eredmények szerint nem a roma mivolttal vagy a települési egyenlőtlenségekkel, nem is a nemzetiséghez tartozással, hanem az ezekkel erősebben összekapcsolódó szegénységgel, a szociális hátránnyal függ össze. (A migráns tanulók helyzete pedig – az átlagot tekintve – egyáltalán nem mondható hátrányosnak.) A 4.7. ábrán látható, hogy az OKM adatait használva a tanulók átlagos teszteredményei az egyes településtípusok iskoláiban határozott eltérést mutatnak, ám ha a tanulók egy szűk, szociális helyzet szempontjából homogénnek tekinthető csoportját vizsgáljuk, akkor a „települési lejtő” eltűnik.

4.2.4. Magyarországon nincs, nem is volt a modern pedagógiai elképzeléseknek megfelelő, korszerű iskolai esélyegyenlőségi szakpolitika. Az oktatáspolitikát az esélyegyenlőtlenségek problémáját vagy figyelmen kívül hagyta, vagy elintézte néhány frázis pufogtatásával, esélyegyenlőtlenséget valójában nem csökkentő látszatintézkedésekkel (ez a jelenleg érvényesülő politika), illetve az esélyegyenlőtlenségek csökkentésének politikáját azonosította a szegregáció elleni küzdelemmel, ami nem jelent a problémával való érdemi foglalkozást (az elsősorban 2002 és 2010 között érvényesülő szakpolitika).



4.7. ábra: : a 2015. évi OKM matematika teszteredmények átlagai az egyes településtípusokon a teljes 6. évfolyamon, illetve a -0,5 és 0 közötti családiháttér-indexszel (CSHI) rendelkező tanulók körében (Forrás: OKM adatok)

4.2.5. Magyarországon az oktatással hivatásszerűen foglalkozók körében az esélyegyenlőtlenségekkel kapcsolatos hagyományos, nem adaptív gondolkodásmódok a leginkább elterjedtek. A legtöbb szereplő tudását és attitűdjait a **deficit-modellen** alapuló gondolkodásmód jellemzi elsősorban (ebben az esélyegyenlőtlenségek szempontjából az intézményes nevelés felelősségét elhárító kezelésmódban a hátrányos helyzetű gyerekek állapotát hiányokkal, deficitekkel, és nem a tudás, a képességek, stb. másságával írják le). Ennek megfelelően a gyakorlatban az esélyegyenlőtlenségekkel való foglalkozásnak döntő mértékben csak a „**felzárkóztatás pedagógiájaként**” ismert módja terjedt el, amelyben a hátrányos helyzetű gyerekek kiegészítő, plusz gondoskodásban részesülnek, a legtöbbször a „reguláris” foglalkozásokon már sikertelennek bizonyult eszközök és módszerek alkalmazásával. A „felzárkóztatás pedagógiája” azért sem lehet működőképes, mert valójában nincsenek tartalékok a pedagógiai munkában; a plusz energia- és időráfordítást csak más feladatok rovására lehet biztosítani, amit a nem hátrányos helyzetűek csoportjába tartozók érdeksélemként élnek meg, és megteszik a kompenzáláshoz szerintük szükséges lépéseket. (Ilyen a „White Flight”, vagy az úgymond tehetségnevelést válaló oktatási formák-, akár iskolatípusok létrehozása, a gyerekek ezekbe való „kimenekítése”, stb.).

4.2.6. Mindenekelőtt a hátrányos helyzetű tanulókat sújtja, hogy országunk az oktatási rendszer működése eredményeként rendkívül pazarlóan bánik adottság- és tehetségpotenciáljával, hiszen lényegében elzárja a lehetőséget a hátrányos helyzetű gyerekek előtt a kiemelkedésre. A magyar oktatási rendszerben zajló **tehetségnevelés** legsúlyosabb problémája, hogy az iskolai munka e területe – bizonyos hagyományokat követve – szinte kizárólag a már tehetségesnek mutató diákok kiválasztásával, majd lehetőleg elkülönített módon történő fejlesztésével foglalkozik. A magyar iskola lényegében képtelen megoldani, hogy a tanulók – származásuktól függetlenül – **differenciált oktatás keretében** kapjanak olyan fejlesztést, amely őket az átlagosnál fejlettebb tudásterületeiken az átlagosnál sokkal magasabb szintre hozza. Az oktatás a látens diszkrimináció egyik megjelenéseként különösen képtelen erre a szociálisan hátrányos helyzetű gyermekek esetében. A magyar iskolarendszer „az iskolába behozott tehetséget” kívánja magas szintre fejleszteni, és képtelen a „tehetségessé tevésre”, a tehetség konstrukciójára. A hátrányos helyzetű gyerekek között ugyanolyan arányban találhatók – eredeti adottságaikat tekintve – kiemelkedő tudással, képességekkel rendelkezőkké válni képes tanulók, mint az egész populációban. Az esélyegyenlőtlenségeket a mainál sokkal eredményesebben csökkenteni képes iskola és óvoda a körükben ugyanolyan arányban lenne képes a tehetségkonstrukcióra.

4.2.7. Súlyos gondok vannak a hazai tehetségnevelési programokkal is. Az egymást követő kormányok által indított, illetve az Európai Unióból érkező támogatások elosztása során előtérbe állított tehetségnevelő programok döntő többsége a már korábban jó eredményeket elérő (vagyis az iskolai szelektív működés keretei között kiemelkedő) tanulókat, a magasabb társadalmi presztízzsel rendelkező szülők gyermekeit előnyben részesítő **versenyeztető formákat** támogatja.

4.2.8. Az iskolakötelezettségi korhatár 2011-es csökkentése 18-ról 16 éves korra nagy valószínűséggel hozzájárult az iskolából túl korán kikerülő tanulók arányának növekedéséhez. Ugyanakkor az is igaz, hogy a 18 éves korhatárt nagyon sok tanuló esetén nem sikerült betartani, és azok a tanulók, akik most, élve a lehetőséggel, nem folytatják tovább 16 éves koruk után az iskolai tanulmányokat, nagy többségükben a 18 éves iskolakötelezettségi korhatár megtartása esetén sem szereztek volna az iskolában kellő színvonalú tudást. A probléma mélyén nem a korhatárra vonatkozó formális, adminisztratív kérdés áll, hanem az **iskola tanulókat megtartó képessége**, pontosabban: sok esetben az erre való képtelensége. Az oktatás jelentős mértékű fejlesztésével, az iskolastruktúra újra átgondolásával és reformjával, és elsősorban a szakképzési rendszer megújításával kellene elérni azt az állapotot, hogy az iskolakötelezettségi korhatártól teljesen függetlenül töltsenek a fiatalok az iskolában megfelelő hosszúságú időt. A megfelelő hosszúságú idő – bár alapos szakmai megfontolásokra e kérdésben mindenképpen szükség van – legalább 10 évfolyamon történő általános, egységes, de pedagógiailag differenciált oktatás, illetve két, esetleg három év szakmai, vagy érettségit adó képzésben való részvétel. (E kérdéssel kapcsolatban lásd még az iskolastruktúráról, valamint a szakképzésről szóló, 5. és 6. fejezeteket.)

4.2.9. A magyar iskolarendszer „zsigeri reakciója” a tanulók közötti különbségekre a tanulók elkülönítése, a szelekció. A magyar pedagógiában erősen elterjedt többségi gondolkodásmód, hogy a tanulók közötti különbségeket tükröztetni kell az iskolarendszer struktúrájában, az iskolák, bennük az osztályok alapvető nevelési feladatainak kialakításában, a beiskolázásban. Szelektáljuk a gyenge tanulókat, a hátrányos helyzetűeket, a tehetségeseket, a romákat, már korán elkülönítjük egymástól az inkább a szakmatanulást, illetve az inkább az érettségi felé törekvő tanulókat, stb. **Az együttnevelés csak igen korlátozottan érték** a hazai pedagógusok, az óvodás- és iskoláskorú gyermekeket nevelő szülők valamint az oktatásirányítás alacsonyabb és magasabb szintjein dolgozók számára.

4.2.10. A hazai szelekció kirívó, nemzetközi összehasonlításban is jelentős mértékét részben meghatározza a spontán szegregációnak nevezett folyamat. Az együttnevelés vélt, vagy valóságos kudarcaiból kiindulva (vagy ettől a kudarcától tartva) a hátrányos helyzetű gyerekeket nagyobb arányban tanító iskolákból a jobb státuszú szülők elviszik a gyermekeiket más iskolákba. Így alakul ki a „White Flightnak”, vagy másképpen „lábbal szavazásnak”, de a szakmai nyelvben inkább **spontán szegregációnak** nevezett jelenség, amely jelentős mértékben hozzájárul a szelekcióhoz.

4.2.11. Ugyanakkor a tapasztalatok és a vizsgálatok eredményei is azt mutatják, hogy **nem a spontán szegregáció az általános iskolában a szelekció legfontosabb oka.** Az iskolarendszerben nagyobb arányban fordul elő az a helyzet, hogy **az osztályok összeállítása során alakul eltérően a szociális összetétel.** Középfokon a három fő iskolatípus közötti különbség határozza meg alapvetően a szelekció mintázatait, miközben ezen a szinten is érvényesül, hogy az azonos iskolatípushoz tartozó iskolákon belüli, azonos képzési típussal jellemezhető osztályok is eltérő összetételűek (vannak „elitebbként” számon tartott osztályok, illetve képzések). Az ilyen elkülönülések egyrészt a tagozatok és speciális képzések szervezésével, másrészt az iskolai policy részeként – a kedvezményezett szülőkkel való egyetértésben kialakított osztályba sorolási gyakorlat működése során – jönnek létre.

4.2.12. A szegregációval kapcsolatban egyáltalán nem szórványos jelenség a törvény betűjével való nyílt szembeszállás. A hazai oktatásirányításban a 90-es évek közepe óta érvényesek az iskolák szintjén **kodifikált szabályok** a szegregáció elkerülésére. Az oktatásügyi jogszabályok azonban sohasem tartalmaztak előírásokat az iskolákon belüli, az osztályszinten megvalósuló elkülönítések megakadályozására, az iskolai szintű szabályok pedig mindig erőteljesek voltak. De még e gyenge szabályoknak sem sikerült átütő mértékben érvényt szerezni sosem. Ebben az esetben is **intézményesült szegregációról** kell beszélnünk. Amióta a közoktatási, illetve a köznevelési törvényekben szerepelnek tiltó szabályok, azóta számtalan iskolafenntartó, illetve 2013 óta a KLIK sértette, sérti meg a törvényt sok esetben durván. E törvénysértések csak nagyon kevés esetben vezettek eljárásokhoz és negatív ítéletekhez. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény ad még lehetőséget jogvédő szervezetek számára a fenntartók perlésére, azonban a viszonylag nagyszámú eljárás ellenére a szegregációval jellemezhető gyakorlat az esetek jóval nagyobb részében marad felderítetlen és büntetlen.

4.2.13. A szelekció ugyan nincs közvetlen kapcsolatban a tanulási eredményességgel, de rendkívül negatív módon hat a szocializációs folyamatok során. A szelekció önmagában nem oka az esélyegyenlőtlenségnek. Szelektív elkülönítés esetében is lehetne magas színvonalú az elkülönített csoportok oktatása. Ez azonban még egyáltalán nem jelenti azt, hogy a szelektív gyakorlat nem probléma. Egyrészt a szelekció gyakran kapcsolódik össze diszkriminációval, és ekkor már kifejezetten esélyegyenlőtlenségeket növelő tényezőről van szó. Másrészt a szelekció akadályozza, hogy a különböző társadalmi csoportokhoz tartozó gyerekek, fiatalok megismerhessék, megérthessék a más csoportokhoz tartozók kultúráját, tipikus reakcióit, életvitelét, stb., megakadályozza, hogy az eltérő társadalmi csoportokhoz tartozó gyerekek, fiatalok megtanuljanak egymással együttműködni, megértsék egymást, toleránssá váljanak. A **szelekció** tehát már önmagában is, diszkrimináció nélkül is negatív hatást gyakorol a társadalom integráltságának alakulására, **melegágya az előítéletek kialakulásának, a rasszizmus továbbélésének, akár erősödésének is.**

4.3. A problémák megoldásával kapcsolatos alapelvek

4.3.1. Olyan befogadó, demokratikus és „színvak” oktatási intézményrendszer kiépítését tartjuk egészségesnek, amelyben az intézményes nevelés nyújtotta lehetőségekhez való – a társadalmi háttértől a lehető legnagyobb mértékben független – **hozzáférés** mindenki számára biztosított.

4.3.2. Érvényesüljön az interkulturalitás, a kultúrák emancipációjának elve, szemben az egyes kultúrákat, egyes társadalmi csoportokra jellemző tudást, képességeket, kommunikációs módokat, értékeket, normákat és tapasztalatokat preferáló gyakorlattal.

4.3.3. Az esélyegyenlőtlenségek értelmezésével kapcsolatos deficit modell és az ahhoz kapcsolódó, a „felzárkóztatás” pedagógiájára épülő gyakorlat fokozatos visszaszorítását szorgalmazzuk.

4.3.4. Az esélyek egyenlőtlensége a kívánt mértékben csakis a diszkriminatív folyamatok (manifest és látens diszkrimináció) nagymértékű háttérbe szorításával lehetséges.

4.3.5. A látens diszkrimináció nagymértékű csökkentését a pedagógiai kultúra interkulturális, a kultúrák emancipációján alapuló fejlesztésével, vagyis az inkluzív, komprehenzív elveket valló, egy egyre inkább terjedő kifejezéssel élve: adaptív nevelés középpontba állításával érhetjük el. A látens diszkrimináció lényeges csökkentése a gyakorlatban elsősorban az érdemi **pedagógiai differenciálással**, vagyis a tanulócsoporthoz minden egyes tagja számára optimális fejlesztést eredményező tanulási környezet megformálásával lehetséges.

4.3.6. Az iskolában megjelenő kultúraelemek mind értékeket jelentenek, a fejlesztés folyamataiban építeni kell rájuk. A gyerekek, a tanulók közötti különbségek – különösen az óvodáztatás és iskoláztatás kezdetén – nem mennyiségi, hanem minőségi természetűek, vagyis az eltérő társadalmi háttérrel rendelkező gyerekek eltérő kulturális kötöttségeik okán eltérő tudással, eltérő képességekkel, eltérő érték- és normarendszerrel, eltérő kommunikációs kultúrával, más tapasztalati bázissal rendelkeznek.

4.3.7. A szelekció magas szintjét Magyarországon jelentős mértékben csökkenteni szükséges. A különböző társadalmi csoportokhoz tartozó gyermekek, fiatalok **együttnevelése** alapvető társadalmi értékeket termel, és jelentős problémák létrejöttének megakadályozásához járul hozzá.

4.3.8. Az oktatási rendszerben megnyilvánuló szelekció lényeges szűkítése – miközben ez is fontos feladat – önmagában nem oldja meg az esélyegyenlőtlenségekből adódó problémákat.

4.3.9. Az esélyegyenlőtlenségek és a szelekció csökkentése érdekében fontos feladat az iskolarendszer (intézményi szerkezet) átalakítása. A befogadó, komprehenzív iskola megvalósításával csökkenthető a látens diszkrimináció mértéke is. A szakképzés kezdetének minél későbbi évfolyamra helyezése (legalább a 11. évfolyam) indokolt. (Az iskolaszervezet átalakításával kapcsolatban lásd az 5. fejezetet!)

4.3.10. A tehetségnevelés fejlesztésének középpontjába a tehetség aktív konstrukcióját, illetve a kiemelkedés lehetőségét minden tanuló számára biztosító tevékenységeket állítsuk. Ez a cél csakis a látens diszkrimináció nagymértékű visszaszorulásával teljesülhet, a tehetségnevelés megújulása az esélyegyenlőtlenségek hathatós csökkentésének részeként képzelhető csak el.

4.3.11. A szegregáció megakadályozására jó, erőteljes szabályokat kell alkotni, és azoknak érvényt kell szerezni. Tudomásul vesszük azonban, hogy e téren a szabályozás csak nagymértékű társadalmi egyetértés kialakulása esetén lehet eredményes.

4.3.12. A szelektív iskolarendszer alternatívája nem a különbségeket összemossó, „átlagoló” iskolarendszer. A tanulók közötti, deficitekként egyáltalán nem leírható különbségek a mindenki számára magas színvonalú fejlesztés kiindulópontjai. Vagyis az eltérések, a különbségek fokozása is jelentős feladata az iskolának az egyes tanulók esetében kiemelkedőnek mutató területeken.

4.3.13. Az SNI, és különösen a BTMN tanulók szelektív oktatása csak azokban az esetekben indokolt, amelyekben a résztvevő tanulók érdekeinek sérelmével oldható csak meg az integráció. Hogy mi minősül már ilyennek, azt egyrészt a helyi lehetőségek, feltételek szabják meg, másrészt a pedagógia fejlődése hozza magával, hogy újabb SNI kategóriákba tartozó tanulók nevelése lesz lehetséges **inklúzió** alkalmazásával.

4.3.14. Iskolákon belül, az osztályok szintjén a szelekció megvalósításának csak rendkívüli helyzetekben lehet oka a tehetségnevelés vagy bármilyen más speciális képzés igénye. Az eltérő igények kielégítésének, az egyes irányokban való mélyebb, kiterjedtebb tanulásnak minden tanulóra érvényesített tanulási formának kell lennie. Az iskolai kötelező óraszámnak egy, a helyi tantervben biztosított hányada álljon rendelkezésre a differenciálásnak erre a formájára, melynek keretében a tanulók (szüleik támogatásával) az iskola által felkínált foglalkozásokon (akár minden félévben újraformált „kurzusok” rendszerében való tanulásban) vehetnek részt. Vagyis **nem tagozatos osztályokkal** kell megoldani a speciális tanulásra vonatkozó igények kielégítését, hanem minden tanuló számára lehetőségeket biztosító szervezéssel.

4.4. Az alapvető probléma megoldásának koncepciója

4.4.1. Az esélyegyenlőtlenségek hathatós csökkentése az egyik olyan feladat, amely csakis széles körű társadalmi összefogással és valószínűleg csak hosszú idő alatt teljesíthető. Látni kell, hogy az esélyegyenlőtlenségek jelenlegi szintjének fenntartásában szinte minden valamirevaló érdekérvényesítő potenciállal rendelkező társadalmi csoport legtöbb tagja érdekelt. A jó oktatási eredményeket felmutató országok tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy eredményesen lehet erőfeszítéseket tenni arra, hogy e társadalmi csoportokban a többség felismerje: az esélyegyenlőtlenségek hathatós csökkentése mindenki számára lényeges pozitív változásokat eredményező folyamat. Általa csökkennek a társadalmi feszültségek, kevesebb konfliktussal lehet számolni, alapvetően javulnak a gazdasági kondíciók, nő a foglalkoztatottság és a munka termelékenysége, gazdagodik az ország (minden társadalmi réteg), nő a GDP.

4.4.2. Az esélyegyenlőtlenségek lényeges csökkentése érdekében átfogó, komplex, hosszútávon ható program kialakítására van szükség, és nem néhány „közérzetjavító” jellegű, elkülönült, és sokszor önmagában is problematikus intézkedést kell meghozni. Az esélyegyenlőtlenségek csökkentését szolgáló átfogó program elválaszthatatlan a szegregáció csökkentésétől, az iskolaszervezet, valamint a szakképzés reformjától, továbbá a pedagógusképzési és továbbképzési rendszer megújításától.

4.4.3. Az esélyegyenlőtlenségek csökkentésének programját erőteljes szakmai előkészítéssel szükséges megalapozni. Túl a már eddig felhalmozott szakmai, szakmapolitikai tudás áttekintésén szükség van több kutatási program elindítására és végrehajtására is. Javaslatok kutatásokra:

- ▶ Sikeres és sikertelen programok a világban az iskolai esélyek egyenlőtlenségének csökkentésére.
- ▶ A pedagógiai kultúra kutatása a látens diszkriminációt eredményező pedagógiai tevékenységek szempontjából, a látens diszkrimináció gyakorlati megvalósulásának feltérképezése.
- ▶ Jó hazai gyakorlatok a kultúraazonos, inkluzív, interkulturális, emancipatorikus, komprehenzív iskolai nevelés, az adaptív iskola megvalósítására.
- ▶ Az esélyegyenlőtlenség csökkentését szolgáló lehetséges intézkedésekkel kapcsolatos társadalmi fogadtatás (attitűdök) felmérése, az érdekrendszerek vizsgálata.
- ▶ A pedagógusok iskolai diszkriminációval, annak csökkentésével kapcsolatos elképzeléseinek, attitűdjeinek felmérése.
- ▶ A tankönyvek és más oktatási segédletek megfelelése a diszkriminációmentes nevelés követelményeinek, a problémák vizsgálata.

4.4.4. Komplex esélyegyenlőtlenség-csökkentő program részeként átfogó terv kialakítása szükséges a pedagógiai kultúra fejlesztésére, középpontba állítva a látens diszkrimináció leküzdését.

- ▶ A program részeként elsősorban oktatási programcsomagok, óvodai nevelési programok kifejlesztése és elterjesztése szükséges, közvetlenül befolyásolandó az iskolai osztálytermi, óvodai nevelőmunkát.
- ▶ Fejlesztő program kialakítása és végigvitele szükséges a pedagógusképzés megújítására általában, illetve specifikusan a diszkriminációval szembeni küzdelem kiemelt szerepével. A fejlesztő program keretében szükség van a pedagógiai, pszichológiai képzésben, a szakmai oktatásban, a szakmódszertanban, valamint a pedagógusok gyakorlati felkészítésében új, az itt tárgyalt szempontot fontossá kiemelő oktatási programok, programcsomagok kialakítására, a jó gyakorlatok feltérképezésére és közkinccsá tételére, a pedagógusképzésben is résztvevő egyetemi és főiskolai oktatók együttműködésének, horizontális hálózatok kiépülésének elősegítésére. Az e témában végzett kutatásokat és a szakmai fejlődés új fórumainak kialakulását szükséges központi forrásokból támogatni.
- ▶ Kiemelt program és támogatás szükséges – megújuló pedagógus-továbbképzés keretei között – az iskolai, óvodai diszkrimináció visszaszorításával kapcsolatos tevékenységekre történő felkészítés terén. Új (az élenjáró szakmai tudást felhasználó) továbbképzési programok és ezek kiemelt támogatása szükséges mind a fejlesztés, mind a megvalósítás fázisában.
- ▶ A megváltoztatandó, a fejlesztés szolgálatába álló, a belső értékelést preferáló új intézményértékelési, minőségfejlesztési rendszerben (lásd a 7. fejezetet) az iskolák és az óvodák diszkriminációs hatásokkal szembeni tevékenységének hatékonyságát kiemelten kell értékelni. Az oktatási rendszer intézményeivel szemben megfogalmazott konkrét követelmények a pedagógiai munkának ezt a vonatkozását kiemelten kezeljék.

4.4.5. A magyar oktatási rendszer diszkriminatív folyamatainak visszaszorítása terén kiemelt fontossága van a szakképzés átalakításának. A CKP ezzel kapcsolatos koncepcionális felvetéseit a 6. fejezetben fejtjük ki részletesen.

4.4.6. Rendkívül alapos szakmai vizsgálat elvégzése szükséges a SNI és BTMN tanulóvá nyilvánítás gyakorlatával kapcsolatban. Összehasonlító elemzésekre van szükség a hazai praxissal és más országok gyakorlatával összefüggésben. Fel kell tárni annak okait, hogy miért kerül igen sok tanuló e kategóriákba, kritikusan kell elemezni a cigány gyerekekkel kapcsolatos értékelési gyakorlatot. A problémakör legjobb hazai szakértőinek bevonásával **meg kell újítani a kategorizálás gyakorlatát.** Ezzel párhuzamosan az SNI és BTMN tanulókkal való, egyrészt integrált, másrészt elkülönített formában történő foglalkozás pedagógiai megújítására is szükség van. A területen dolgozó pedagógusok és más szakemberek, elsősorban a gyógypedagógusok körében igen jelentős szakmai tudás és tapasztalat gyűlt össze az elmúlt évtizedekben, egy új „SNI és BTMN politika” kialakításának jók a szakmai feltételei.

4.4.7. Az esélyegyenlőtlenségekkel kapcsolatos problémák megoldásának egyik rendkívül fontos területe a **kora gyermekkori fejlesztés.** Ez is speciális szakértelmet igénylő terület, a kérdéskör szakértői mára kidolgozták a terület fejlesztésének követhető és szakmai szempontból jól alátámasztott lehetőségeit. Ami hiányzik – elismerve, hogy néhány kezdeményezés sikereket is képes felmutatni –, az a politikai elhatározás, hogy ezen a területen elinduljanak az eddigieket is lényegesen meghaladó fejlesztési folyamatok, és a megfelelő anyagi forrás is rendelkezésre álljon.

4.4.8. Az esélyegyenlőtlenség csökkentése érdekében kialakítandó komplex stratégiának része legyen a pedagógiai munka feltételeinek lényeges javítása. Az esélyegyenlőtlenség elleni küzdelemben fontos szerepet kapnak a legkülönbözőbb **pedagógiai szolgáltatások,** illetve a **szakszolgálati tevékenység.** E területeken elemezni szükséges a rendelkezésre álló személyi, tartalmi és tárgyi feltételeket, kijelölve a fejlesztés területeit, biztosítva ehhez központi forrásokból az anyagi háttérrel is.

A hátrányos helyzetű gyermekeket nagy arányban nevelő iskolák **átlagosnál nagyobb anyagi támogatása** szükséges. Ez a nagyobb támogatás részben ahhoz szükséges, hogy kialakíthatóak legyenek az iskolai feladatok magasabb szinten történő megvalósításának feltételei, másrészt a nehezebb munkát végző pedagógusok magasabb szintű bérezéséhez jelent forrást. Nagy szükség lenne a nevelési-oktatási intézményekben **kellő számú pszichológusra, fejlesztő pedagógusra, ifjúságvédelmi felelősre, pedagógiai asszisztensre, szakszolgálati feladatokat ellátó-, és több más szakértelmet megjelenítő segítő szakemberre**. Ma az ilyen szakemberek száma a rendszerben mélyen alatta marad a szükségleteknek, de még a jogszabályokban rögzített normának is. Bizonyos intézményrendszerek esélyegyenlőtlenségeket csökkentő hatása is végiggondolandó. Így például az **iskolai könyvtárak** is kaphatnának jelentős szerepet ebben a feladatban, amihez természetesen ismét fejlesztések, források szükségesek.

4.4.9. A „második esély” típusú pedagógiai kezdeményezések nem jelenthetik az esélyegyenlőtlenség csökkentésével kapcsolatos feladatok generális megoldását, hiszen ezeket a formákat az iskola hátránykompenzációra való képtelensége hívja életre, vagyis az alapfeladat az iskola e szempontból történő alapvető fejlesztése lenne. **Ezekre a formákra az aktuális problémák megoldása érdekében mégis feltétlenül szükség van.** A tanodákat, a második esélyt nyújtó, alapítványi vagy egyesületi fenntartásban működő iskolákat támogatni kell, elsősorban anyagi ellátottság szempontjából. Emellett szükség van arra, hogy az oktatáspolitikai irányítás támogassa az ilyen kezdeményezések közötti együttműködést, a szakmai fejlesztést szolgáló fórumok, hálózatok kialakulását és nem utolsósorban érdemi eredményeik intézményesítését.

4.4.10. A szelekció, szegregáció leküzdésével kapcsolatban legalább olyan fokú társadalmi egyetértés kialakítása szükséges, mint az esélyegyenlőtlenségek csökkentésének feladata esetében.

A szelekció (a súlyosabb estekben a szegregáció) problémáinak megoldását nem kezelhetjük csak a megfelelő szabályok megalkotásának kérdéseként. Könnyű lenne olyan drákói szabályokat alkotni, amelyek betartása esetén eltűnne a szegregáció. Ez a rideg integráció gyakorlata, amellyel nem lehet eredményt elérni, gyakorlatilag még a szegregatív működés erős szankcionálása esetén sem. Meg kell győzni a társadalmat arról, hogy a szegregációs gyakorlat továbbélése esetén Magyarországnak súlyos problémákkal kell szembe néznie. Az 1. fejezetben leírt, a társadalmi egyeztetésekkel kapcsolatos komplex folyamat e területen történő megszervezése alapvető feladat.

4.4.11. A szelekció és a szegregáció csökkentése jól átgondolt tervezést és feladat-végrehajtást igényel. A feladat nem hajtható végre máról holnapra. Fokozatosságra van szükség, csak a helyi társadalom nagyfokú egyetértésének kivívása esetén van értelme egyáltalán az együttnevelés tényleges gyakorlata kialakításának. Az együttnevelés új szisztémái létrejöttének nagy valószínűséggel csak a **járások szintjén** létrehozandó, települési önkormányzatiságon alapuló **iskolafenntartás** (lásd a 2. fejezetet) kialakulása esetén van esélye. Az inkluzív nevelés rendszereiről tehát ezeken a szinteken kellene döntést hozni, amint a feltételek megfelelően kialakultak. Ugyanakkor érdemes országosan kellően tág határidőt szabni e feladat végrehajtására.

4.4.12. Kutatások indítása szükséges a szelekcióval, illetve szegregációval kapcsolatos helyzet feltárására is. Néhány kutatási témajavaslat:

- ▶ A szelekció és a szegregáció elleni harc a világ országaiban: jó gyakorlatok, minták, az eredményesség, eredménytelenség példái.
- ▶ A szegregáció magyarországi alakulása, trendjei az elmúlt másfél-két évtizedben.
- ▶ Átfogó helyzetkép kialakítása a jelenlegi hazai szelekciós, szegregációs helyzetről, a jogszabályokat sértő gyakorlatról, annak mértékéről, formáiról, okairól.
- ▶ Általában a társadalom, a szülők, a diákok, a pedagógusok szelekcióval, szegregációval, azok csökkentésével kapcsolatos elképzeléseinek, ismereteinek, attitűdjeinek kutatása.

- ▶ A jó gyakorlatok felkutatása, a Magyarországon a témával összefüggésben lezajlott konkrét, helyi folyamatok tapasztalatainak feldolgozása (Hódmezővásárhely, Szeged, Nyíregyháza, stb.).
- ▶ Az iskolák, az osztályok társadalmi összetétele és a nevelés (több terület, nemcsak a tanítás) eredményességével való összefüggése, jelentős mértékben figyelembe véve a pedagógiai kultúra állapotát, a pedagógusok gyakorlatának színvonalát.

4.4.13. A szelekció, a szegregáció jelentős mértékű csökkentésének feladata az iskolarendszer **komprehenzív irányba történő átalakítása keretében teljesebben leginkább.** A komprehenzív iskolarendszer kialakítása átfogó, rendkívül megfontolt reformot igényel, nagyfokú társadalmi egyetértés esetén hajtható csak végre. Ennek része

- ▶ a már többször szerepelt iskolastruktúra átalakítás (lásd 5. fejezet);
- ▶ a szakképzést a közoktatás szerves részének tekintő szemlélet (a CKP által elfogadott alapállás) következményeinek érvényesítése (lásd 6. fejezet);
- ▶ az esélyegyenlőtlenségek alapvető okaként azonosítható látens és manifeszt diszkrimináció visszaszorulása, elsősorban a pedagógiai kultúra fokozatos korszerűsítésével;
- ▶ a pedagógusok felkészítése az adaptív nevelés gondolkodásmódjának és módszereinek alkalmazására, a differenciált tanulásszervezésre;
- ▶ a hagyományos műveltségfelfogást meghaladó, így a manualitást, a művészi kreativitást, a műszaki alkotást igénylő tartalmak érvényesítése a tanítás-tanulás folyamataiban;
- ▶ az oktatás hagyományos kereteit meghaladó formák alkalmazási lehetőségeinek biztosítása, támogatása (például az osztálytermen, iskolán kívüli foglalkozások rendszeresebb szervezése, a tanórarendszer alternatíváinak kipróbálása és alkalmazása);
- ▶ a beiskolázással kapcsolatos szabályok megfelelő átalakítása, hosszabb távon a közoktatásban a felvételi intézményének teljes eltörlése;
- ▶ távlatilag a hat és nyolc évfolyamos gimnáziumi oktatási formák átvezetése a komprehenzív modellbe.

4.4.14. A szelekció és a szegregáció problémájának átfogó program keretében való megoldásától függetlenül szükség van néhány (többségében sürgető) lépés megtételére. Ezek a következők:

- ▶ Létre kell hozni egy szegregációs monitoring rendszert, amely állami feladatként (de civil szervezetek segítségét kérve) deríti fel szisztematikus vizsgálódások keretei között a törvényt sértő szegregáció eseteit, és indít eljárásokat a felderített esetekben.
- ▶ Felülvizsgálandók azok a jogszabályok (elsősorban a Nemzeti köznevelési törvény), amelyek kifejezetten diszkriminatív, elkülönítésre ösztönző elemeket tartalmaznak, vagy nem kellően óvják az oktatási rendszert a szelekció, a szegregáció ellen. Ezekben az esetekben a kérdéskör átfogó rendezése előtt (elkülönített módon) is szükséges a jogszabályok átalakítása.
- ▶ Álljon vissza az a rend, hogy mind az oktatási, nevelési intézményeknek, mind az iskolafenntartóknak kötelező – megfelelő szakértői mentorálás mellett – esélyegyenlőségi tervet készíteniük.
- ▶ Törvényi szabályozás szükséges ahhoz, hogy az érettségi letételéig, illetve érettségi hiányában az első szakképzettség megszerzéséig – 18 és nemcsak 16 éves korig – mindenki számára biztosított legyen a közoktatásban való részvétel lehetősége akkor is, ha a tanuló 16 éves kora után vált iskolát!

5. Szükség van az iskolaszervezet modernizációjára



ALAPPROBLÉMA: A magyar oktatási rendszerben az iskolastruktúra befagyott, a valamikor jelentős társadalmi változásokat szolgáló szisztéma ma már nem felel meg az igényeknek. Az iskolaszervezet keretül szolgál a szélsőséges szelekcióhoz, növeli az esélyegyenlőtlenségeket. E szervezetben megoldatlan a korszerű szakképzés elhelyezése.

5.1. A gyakorlatban közvetlenül érzékelhető problémák, tünetek

5.1.1. Ma már a fejlett országokban alig találunk a miénkhez hasonló, vagyis nyolc évfolyamos általános iskolára épülő struktúrát.

5.1.2. Nagyon korán (már az 5. évfolyamtól) érvényesül a szervezeti jellegű szelekció, e tekintetben a magyar iskolarendszer Európában és az OECD államait tekintve szélsőséges helyzetben van (többféle, szelektív módon elérhető iskolatípus jelenléte).

5.1.3. Az alapvető magyar iskolaszervezet (nyolc évfolyamos általános iskola + középfo) a káros hatású, ma már pedagógiai szempontból teljes egészében negatívan megítélt szelekciót (lásd a 4. fejezetet) rendkívül erősen érvényesíti a 8. évfolyam után. A szelekció „kódolva van” az iskolaszervezetben. A PISA mérés adatai azt mutatják, hogy az OECD országokban minél korábban válnak szét a különböző programok (Magyarországon az iskolatípusok), annál erősebb az összefüggés a tanulók szocioökonómiai státusa és a teszteken mutatott teljesítményük között. (A szociális helyzet mutatója, az ESCS index és a teljesítmény közötti összefüggést tekintve az OECD országokat jellemző variancia mintegy 39%-át magyarázza az életkor, amikor a programok szétválnak. OECD 2013. *PISA 2012 Results. What Makes Schools Successful? Resource, Policies and Practices*. OECD, Paris. 36. o.) Ez azt jelenti, hogy minél előbb válnak szét a programok, annál erősebb az esélyegyenlőtlenség.

5.1.4. Hazánkban 1946 óta – kisebb jelentőségű változásoktól eltekintve – az iskolastruktúra, az iskolatípusokban megnyilvánuló szerkezet az egyik leginkább stabil tényező az oktatásban. Ez azonban nem feltétlenül pozitív jellemzője oktatási rendszerünknek. Magyarország történetében a második világháború után meghatározó jelentőségű szerkezetátalakítás történt: a **nyolc évfolyamos általános iskola 1946. évi létrehozása**, és az egész iskolastruktúra ehhez való hozzáigazítása. Az azóta bekövetkezett kisebb jelentőségű döntések közül kiemelhető a **szakközépiskola és szakiskola** (illetve „elődje”, a szakmunkásképző iskola) típusok létrehozása, valamint a **hat és nyolc évfolyamos gimnáziumi oktatási formák** létrejötte. A nem közvetlenül a struktúra formálását jelentő, de az iskolarendszer egészének alakulását befolyásoló döntések közül is kiemelhető a **tankötelezettség korhatárának alakulása**. A közelmúltban e szempontból jelentős volt az 1998-ig 16 éves korig tartó tankötelezettség korhatárának 18 éves korra való emelése, majd a 2011. évi köznevelési törvényben e korhatár leszállítása újra a 16. életévre.

5.1.5. Az iskolaszervezet problémájának a szakképzés elhelyezése (az egységes, általános képzéssel való kapcsolata és kezdete) a leginkább neuralgikus pontja. Alapvetően kétféle nézet érvényesül:

- **Az egyik nézet szerint** a gyerekeknek, fiataloknak **minél korábban** el kellene kezdeniük a szakmára való felkészülést, méghozzá szakoktatás keretében. Az 1946 után megformálódott struktúrában fél évszázadon keresztül ez a kezdet a 9. évfolyamon volt: a nyolc évfolyamos általános iskola után a szakközépiskolákban és a szakiskolákban (korábban más iskolatípusokban: a technikumokban és a szakmunkásképző iskolákban) ezen az évfolyamon kezdődött a szakmatanulás, párhuzamosan futva a közismereti képzéssel. Az ezt támogatók (a szakképzésben dolgozóknak is a döntő többsége) a szakképzés 10. évfolyam utáni elkezdésére vonatkozó 1996-os törvénymódosítást elítélték, a szakképzés szétverésének tartották. A fő érvek a tanulók fejlődésének törvényszerűségeire, a szakképzésbe törekvők nagy részének az általános műveltség megszerzésében mutatott sikertelenségére, demotiváltságára, a 15-17 éves korosztály igényeinek a semmibevételére vonatkoztak.
- **A másik nézet szerint** a szakképzés 9. évfolyamot követően, **minél későbbi** elkezdése feltétlenül indokolt. Ez a nézet nyert teret az 1996. évi döntésben, és vesztett csatát 2009-ben, amikor az Országgyűlés a közoktatási törvény módosításával újból lehetővé tette, hogy a konkrét szakma tanulása a 9. évfolyamtól kezdődjék, vagyis 9-10. évfolyamon ne pusztán szakmai alapozás legyen. Az ellenzők a szakmafüggetlen kompetenciák jelentőségének növekedésére, az egész életen át tartó tanulásra való felkészítés fontosságára, az esélyegyenlőtlenségek csökkentésére, a korai választás negatív hatásaira hivatkozva érvelnek.

5.1.6. A szakképzés átalakításának intézményi szerkezetet is befolyásoló mozzanata a 2011. évi köznevelési törvény rendelkezése a szakiskolai nevelés újból három évesre való csökkentése.

A korábban a szakmunkásképző intézetekben, majd a szakiskolákban zajló képzés az 1996-os törvénymódosításig hároméves volt, a döntés után négyéves lett. Ezt a változtatást messzemenően indokolták a szakmák műveléséhez szükséges műveltséggel, annak átalakulásával kapcsolatos tendenciák. A 2010 utáni döntés lecsökkentette (nagyjából a felére) a közismereti oktatásra, és megtartotta lényegében a szakmatanulásra rendelkezésre álló időkeretet. Ez utóbbi azt is jelenti, hogy álságos az az érvelés, miszerint a változtatás a szakmai tudás elsajátítását tette volna még erőteljesebbé, hiszen az erre szolgáló időkeret gyakorlatilag nem változott.

5.1.7. A magyar iskolaszervezet egyik negatív sajátossága, hogy a tanulók kb. 20-25%-a a 8. osztály elvégzése után olyan iskolatípusba (szakiskolába) kerül, amelyből a másik két típushoz képest sokkal nehezebb az eljutás az érettségire. Vannak ugyan a magyar iskolarendszerben olyan formák, amelyek ezt lehetővé teszik, a tapasztalat azonban az, hogy rendkívül kevés fiatal használja ki ezeket a lehetőségeket. A szakiskolások kétéves, érettségire való felkészítő képzése nem képes a tudás megfelelő szintre fejlesztésére, vagyis arra, hogy a tanuló megfelelően felkészüljön az érettségire, valamint a felsőoktatásban való továbbtanulásra.

5.1.8. A magyar iskolaszervezet sajátos elemei a hat és nyolc évfolyamos gimnáziumi formák.

A 6-12. évfolyamok tanulóinak mintegy 8-10%-a tanul ezekben a csoportokban. Az ilyen oktatást folytató iskolák a jobb tanulók kiválogatásával biztosítanak maguk számára magas szintű tanulási eredményességet. A hat és nyolc évfolyamos gimnáziumi oktatásban nemcsak a tanulmányi eredmények magasak (ezek még magyarázhatók lennének a kiválogatással is), hanem a pedagógiai hozzáadott érték is (az Országos kompetenciamérés adataiból a 10. és a 8. évfolyamos teszteredmények különbségeként meghatározva az értéket). E tények alapján úgy tűnik, mintha e képzési forma az oktatás egyik sikerárazata lenne. Ezt az értékelést azonban alapvetően megkérdőjelezi a magyar tehetségnevelés nemzetközi összehasonlításban mutatkozó **gyenge eredményei**. 2009-ben a PISA természettudományos tesztjében a magyar 15 éves tanulók 90-es percentiliséket tekintve a 34 OECD ország rangsorában a 27. helyre kerültek, miközben az összes felmért tanulónk a 16. helyen végzett. (A 90-es percentilis az a teszteredmény, amelynél jobbat már csak a felmért tanulók 10%-a ért el, vagyis ez az érték jól jellemzi a legjobb tanulók, a felső dekád teljesítményét.) Bár itt szándékosan az eddigi leginkább kirívó

eredményt közöltük, sajnos a többi esetében is ugyanez a tendencia: **legjobb tanulóink a hozzájuk hasonlókkal vívott versenyben lényegesen gyengébben teljesítenek, mint általában a magyar tanulók.**

5.2. Okok, részletesebben megfogalmazott alapvető problémák

5.2.1. A kötelező, ingyenes általános iskola létrehozása óta bekövetkezett változások az 1940-es években kialakult magyar iskolarendszert nem formálták át alapjaiban. A nyolc évfolyamos általános iskola ebben az időszakban stabil, rendszer-meghatározó tényező volt. Funkciója végig egyrészt olyan általános műveltség biztosítása volt, amely az iskolatípus megalkotói szerint minden állampolgár sajátja kell, hogy legyen, másrészt **az alapvető szelekciós folyamatok végigvitele volt** (a gyermekek elosztása többet és kevesebbet nyújtó iskolatípusokban továbbtanulókra, méghozzá a társadalmi csoportok közötti különbségek által meghatározott mintázatban). Az általános műveltséget formáló funkció érvényesülésében azonban fokozatos és jelentős változások következtek be. Ez nem az intézményrendszer vagy annak teljesítőképessége változásainak eredményeként alakult, éppen fordítva: **a rendszer tehetetlensége következtében a társadalmi fejlődés által megváltoztatott elvárásokhoz az iskolarendszer nem tudott kellő rugalmassággal igazodni.** Hű jelzője ennek a problémának, hogy míg Magyarország a 20. század 70-es, majd 80-as éveinek elején az IEA vizsgálatokban a természettudományos műveltséget, és a 8. évfolyamon tanulókat tekintve nemhogy az élmezőnyben, de a rangsorok élén szerepelt, később már a TIMSS vizsgálatok esetén is hátrébb szorultunk. A 2000-ben elindult PISA vizsgálatban 15 éveseink csak a középmezőnyben szerepelnek (lásd IEA, TIMSS és PISA adatbázisok, jelentések). Nem arról van szó nagy valószínűséggel, hogy romlott a magyar természettudományos nevelésnek az a színvonala, amit színvonalnak tekinthetünk (1970-es értelemben), hanem arról, hogy maguk ezek a nemzetközi vizsgálatok „mentek ki Magyarország alól”: azaz megváltozott az a műveltségkép, amely a mérések alapját jelenti, és ezt a megváltozott műveltséget – úgy tűnik – a magyar iskolarendszer nem formálja kimagasló színvonalon. Ennek pedig vannak a struktúrában (illetve a struktúra megmerevedésében) rejlő okai: például a nyolc évfolyamos általános képzés rövid volta, a korai választás kényszere. **A nyolc évfolyamos általános iskola (illetve az annak dominanciájával formálódott egész rendszer) felett eljárt az idő.**

5.2.2. A nevelés intézményrendszere azért tagolt, azért alakulnak ki különböző intézménytípusok, mert különböző funkciók érvényesülnek. A gyermekek, fiatalok eltérő utakra lépnek, mert a társadalom eltérő utakat kínál számukra a rendszerben, annak függvényében, hogy milyen pozíciók érhetők el felnőttkorban, milyen társadalmi szerepekre kell felkészítenie a rendszernek. A társadalom demokratizmusának alapvetően meghatározó eleme, hogy az útelágazásokban való választásra kényszerítés milyen mértékben az elkülönítés eszköze, illetve mennyire determináló tényező a választás tekintetében a családi háttér. Vagyis **a nevelés intézményrendszerének problémája erősen összefonódik az esélyegyenlőtlenség problémájával.** Az esélyegyenlőtlenségek létrejöttének és alakulásának folyamata számára jórészt az intézményrendszer formálja meg a kereteket (lásd a dokumentum 4. fejezetét).

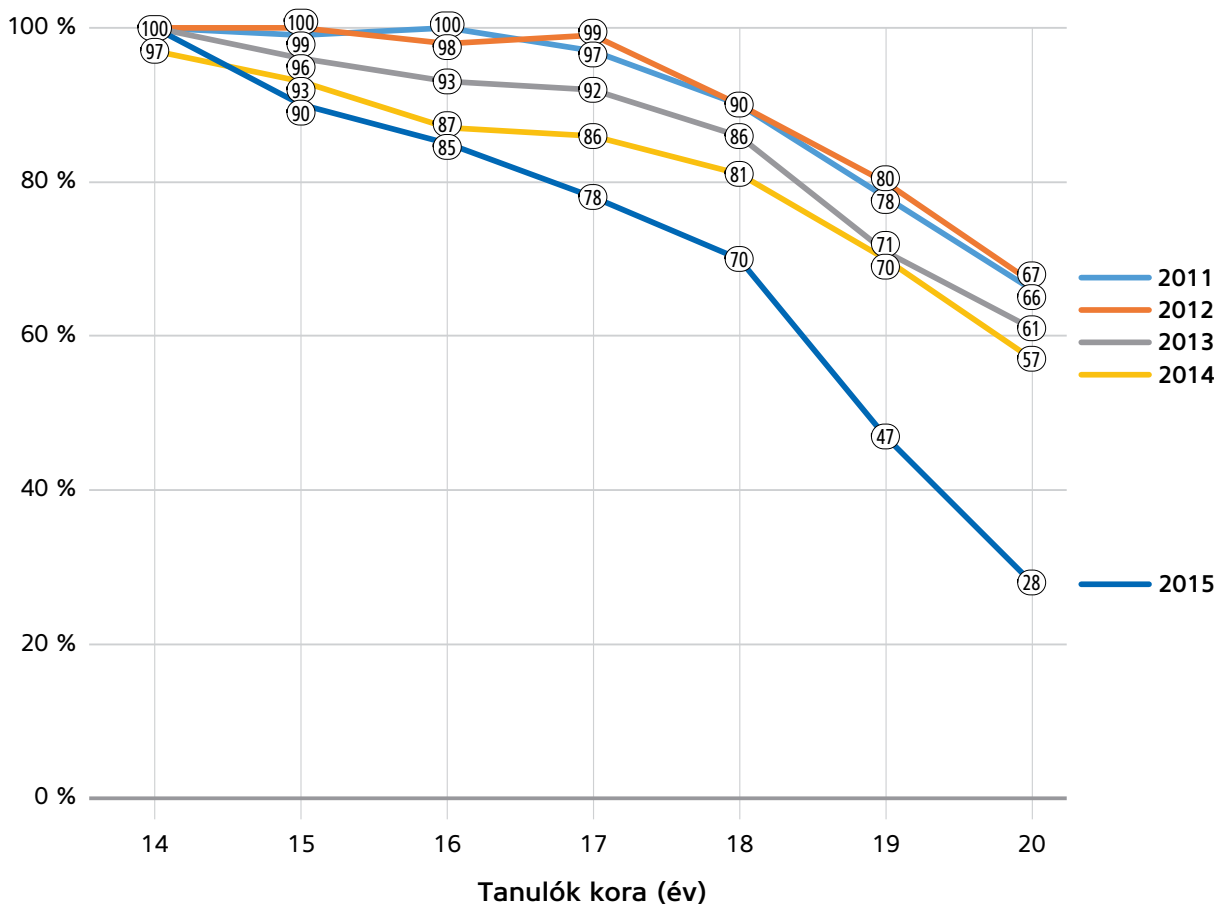
5.2.3. Újra és újra felmerül az igény az alapkészségeknek a jelenlegi négygel szembeni hatéves egységes szakaszban való fejlesztésére. 6 + 6-os, 6 + 4 + 2-es, 6 + 3 + 3-as szisztémákról szóló javaslatok merülnek fel, mint már 30-40 éve oly sokszor. **Az ilyen elképzelések általában a gyermekek fejlődésének szakaszos voltára, mint tudományos „tényre” hivatkoznak.** Ha a fejlődést szakaszokban tudjuk elképzelni, az általában „megnyugtató” a számunkra, azt hisszük, hogy tudományos (vagy sokszor csak tudományoskodó) elméletekkel a fejlődést felszabdalva az egyéni különbségek fölé emelkedhetünk, általános tételekkel írhatjuk le a folyamatokat. A szakaszelméletek valóban nagyon hasznosak lehetnek, számtalan folyamat jó magyarázatát adhatják. Tudni kell azonban, hogy a fejlődéssel foglalkozó szakemberek körében mindig is létezett másfajta, szakaszoktól mentes gondolkodás is. **E másik felfogásban a fejlődést sokkal inkább a fokozatosság, a nagyon nagy ugrások hiánya, valamint az egyéni különbségek sokkal nagyobb szerepe jellemzi.** Jean Piaget kognitív fejlődéseméletét ma már nem tekinti szentírásnak szinte egyetlen fejlődéslélektannal foglalkozó kutató sem, miközben okta-

táspolitikai érvelésekben rendszeres a gyerekek kognitív struktúráinak 12 éves korban bekövetkező (állítólagos) radikális és gyors megváltozására való hivatkozás. Az „életkori sajátosságok” kifejezés fokozatosan kikopik a szakmai nyelvből, kevesen vannak, akik ma még hisznek ilyenek létezésében.

5.2.4. Az alapkészségek fejlesztését csak alsó tagozatra helyező szemlélet szakmailag, és az élenjáró gyakorlatot tekintve is túlhaladott, és részben oka a későbbi gyenge iskolai eredményeknek. Az alapkészségek fejlődését, fejlesztését az oktatással foglalkozó elemzések, valamint a fejlett oktatási rendszerrel rendelkező országokban a döntések is kiterjesztik a közoktatás egészére. Az olvasás, az írás, a számolás fejlesztése nem négy, nem is hat, hanem tizenkét éven át kell, hogy tartson, természetesen közben jelentős mértékben változó tartalommal és célkitűzésekkel. Az első hat évfolyam „leválasztása” mellett sem lehet komolyabb indokokat felsorolni, mint az első négy évé mellett. A kezdő iskolaévek külön szakaszként történő kezelése mellett – úgy tűnik – ma már csak az az érv hozható fel, hogy a kezdő években osztálytanítós rendszer kialakítása indokolt. A gyerekekkel ekkor még egy (maximum három) pedagógus foglalkozik, ezt a sikeres szocializáció szükségletei is magyarázzák. Ugyanakkor számos példa létezik az osztálytanítós rendszer magasabb évfolyamokon történő megvalósítására is (házánkban példa erre a Waldorf-iskolarendszer). A kérdés mélyen érinti a pedagógusképzést is.

5.2.5. A szakképzés a mai magyar iskolarendszerben nem tudott alkalmazkodni a lényegesen átalakult igényekhez, mert megtartotta a végzés után ellátandó feladatokra való felkészítő jellegét, és nem tudta adaptálni az egész életen át tartó tanulásra való felkészítés pedagógiáját. A probléma nem pusztán a pedagógusokon, az intézményi pedagógiai kultúra alkalmatlanságán múlik, hiszen napjainkban is szinte uralkodónak tekinthetők az oktatáspolitikai döntéseket tekintve azok az elképzelések, amelyek anakronisztikus módon kötődnek az adott pillanatban érvényes technológiák által igényelt, részletes szakmai tudás elsajátításához. Mivel e kérdésben sem zajlik nyílt társadalmi, szakmai vita, valójában csak sejteni lehet, hogy **e retrográd nézet motiválja elsősorban azokat a döntéseket, amelyek mára a szakképzést válságos helyzetbe hozták.** Ilyenek a szakiskolai képzés 3 évesre csökkentése, a szakiskolai, majd ezt követően a szakközépiskolai közismereti képzés óraszámának radikális csökkentése (ami a szakközépiskolák esetében a szakmai képzésre fordított idő nagyarányú növelésével jár együtt), a szakközépiskolákban a természettudományos nevelés pozícióinak radikális meggyengítése, az informatikai és az idegen nyelv oktatás visszaszorítása. Az utóbbi tényező tekintetében 2016-ban némi korrekció történt a szakgimnáziumok kerettantervében, amely azonban még mindig nem szünteti meg a szakközépiskolások (2016 szeptemberétől szakgimnazisták) gimnazistákkal szembeni hátrányos helyzetét.

5.2.6. Sokan értékelik rendkívül negatív intézkedésnek a tankötelezettség korhatárának 18-ról 16 éves korra történt leszállítását (a változtatás iránya példa nélküli az oktatás történetében). A tanulóknak az oktatási intézményekben 16 éves korukat követő benntartása a 2011-et megelőző időszakban az érintett (e szabály nem létezése esetén az oktatást elhagyó) fiatalok körében nyilván valamennyire pozitívan értékelhető, még ha sokuk esetében a tanulás hatékonysága nem is lehetett túl nagy. Biztos, hogy a korhatár leszállítása után sok 16-17 éves tanuló hagyta el az oktatást úgy, hogy egyébként, a szabályok változatlan fennmaradása esetén nem tette volna, és akkor némi fejlődés elérhető lett volna az esetükben. Egy 16 éves fiatal, ha elhagyja a közoktatást, és rövid időn belül nem tér oda vissza, biztosan korai iskolaelhagyó lesz, hiszen nem lesz középfokú iskolai végzettsége. Az intézkedéssel nehezebbé tettük a korai iskolaelhagyók arányának csökkentésével kapcsolatos feladat teljesítését, és ez az EU 2020 stratégiában vállalt kötelezettségünk teljesítését is veszélyezteti. Ugyanakkor tudjuk, hogy a korhatárra vonatkozó szabályoknak igen sok esetben nem sikerült érvényt szerezni, vagyis a jogszabály csak „félíg-meddig” volt érvényesíthető. **A mély probléma az iskolák (és elsősorban a szakiskolák) gyenge tanulómegtartó képessége.** Az 5.1. ábra azt szemlélteti, hogy az elmúlt években ez a tanulómegtartó képesség drámaian csökkent. Ebben nyilván a „kényszer” megszüntetésének is volt szerepe.



5.1. ábra: 2011 és 2015 között (hozzávetőlegesen az év januárjában, a tanév közepén) az adott korú tanulók (14-20 évesek) hány százaléka tanult a közoktatás valamely iskolatípusában? (Források: Köznevelési statisztikai évkönyvek a 2010/2011-es tanévtől a 2014/2015-ös tanévig)

A 16 éves fiataloknak még teljes létszámban (100%-ban) bent kellene lenniük a közoktatásban. 2011-ben (a 2010/11-es tanév statisztikai adatainak felvételekor) ez még hozzávetőlegesen így is volt. 2015-ben (a 2014/15-ös tanév adatainak gyűjtésekor) az akkor 16 éveseknek már csak a 85%-a tanult a közoktatásban. A 19-20 évesek nagyon alacsony arányszámait figyelve arra is gondolhatnánk, hogy azért vannak egyre kevesebben a közoktatásban, mert a felsőoktatásban tanulnak egyre nagyobb arányban. Ám ez a magyarázat hamis: a felsőoktatásban tanulók aránya is csökken, ahogy azt más statisztikai adatok világosan mutatják.

5.2.7. A hat és nyolc évfolyamos gimnáziumi formák esetében, bár látszólag sikeres iskolatípusról van szó (magas a PHÉ), de mint láttuk (lásd az 5.1.8. pontot), nemzetközi összehasonlításban ez már nem tekinthető jó eredménynek. Arról lehet szó, hogy **erre a tehetségnevelőnek kikiáltott oktatásra az iskolák jó esélyekkel tudnak „jó tanárokat” megszerezni**, ezek az intézmények képesek szinte „lefölözni” az érintett pedagógusok körét. A 4. fejezetben bemutattuk, hogy **a tanulócsoporthoz homogenitása-heterogenitása nincs összefüggésben az e csoportokban a jobb tanulók által elért eredményekkel**. Mindez azt sejteti, hogy **a hat és nyolc évfolyamos gimnáziumi oktatás valójában az elit társadalmi elkülönülésének eszköze**.

5.3. A problémák megoldásával kapcsolatos alapelvek

5.3.1. A magyar iskolarendszer átalakítása során elsősorban azt az elvet kellene követni, hogy a szisztéma ne lehessen az eszköze a társadalmi fejlődést akadályozó, a szegregációt, az esélyegyenlőtlenségek növekedését jelentő, e problémákat konzerváló iskolai működésnek.

5.3.2 Magyarországnak olyan iskolaszervezetre lenne szüksége, amelyben minél hosszabb ideig biztosított minden gyermek, fiatal számára az egységes, általános képzés. Az „egységes” jelző az esélyek azonos szintjét jelenti elsősorban, és nem a különbségekhez nem igazodó, nem differenciált nevelést és oktatást. Az eltérő funkcióval bíró és eltérő életlehetőségeket biztosító iskolatípusok és képzési formák minél magasabb évfolyamon léphessenek csak be. Ez az elv azt jelenti, hogy a diákoknak a ma jellemzően a 8. évfolyamon bekövetkezőhöz képest később kelljen dönteniük, hogy milyen további pályát szeretnének befutni az iskolai képzésben. A későbbi döntés a mainál sokkal eredményesebb és hatékonyabb pályaaorientációs tevékenység számára is jobb feltételeket teremtené.

5.3.3. Sok más országhoz hasonlóan hosszú távon Magyarországnak is komprehenzív iskolarendszer kialakítására van szüksége. Komprehenzív iskolarendszer alatt értjük a minél hosszabb ideig egységes és általános képzést biztosító (lásd 5.3.2. pont), az együttnevelés elvét érvényesítő, a manifest és látens diszkriminációt kizáró, az egységes, általános, valamint a szakképzés viszonyának problémáját adaptív módon kezelő iskolarendszert.

5.3.4. A mai iskolának elsősorban az egész életen át tartó tanulásra kell felkészítenie, és egyre kevésbé az iskolából való kikerülés utáni konkrét munkavégzésre. A szakma, a neveléstudomány elsősorban a tudás szerepének és a jövő generációk számára szükséges tudás jellegének átalakulási folyamataira hívja fel a figyelmet a szakképzés rendszerbe illesztésének problémájával összefüggésben. Utóbbira a nagy tehetetlenséggel rendelkező, a gazdaság folyamataihoz csak nehézkesen alkalmazkodni tudó oktatás a felgyorsult változások korában már nem is alkalmas. Az egyébként kétségtelenül szükséges, egészen konkrét szakismeretek, a friss technológiák elsajátítása egyre inkább a rövid idejű, **felnőttképzésben** megvalósuló oktatási formákra marad. A közoktatás, és benne természetesen a szakképzés feladata pedig eltolódik az általánosabb, az alkalmazkodást egész életen át lehetővé tevő kompetenciák kialakítása felé. Ma ezek közül is ki tudjuk emelni **az alapkészségek fejlettségét, az informatikai műveltséget, az idegen nyelvek ismeretét, a szociális kompetenciákat, a tanulni tudást, illetve ezekkel legalább azonos súllyal a szakmai tudásrendszeren belül is a jól konvertálható kompetenciákat.** A szükséges tudás átalakulásának folyamatai a hosszabb idejű egységes és általános képzést állítják előtérbe.

5.4. Az alapvető probléma megoldásának koncepciója

5.4.1. Az előrelépés az iskolaszervezet kérdésében is csak jelentős társadalmi egyetértés esetén lehetséges, hasonlóan az esélyegyenlőtlenség és a szegregáció problémájához. Az iskolaszervezet stabilitását a társadalom értéknek látja, és különösen nehezen válnak meg a felnőttek a jól ismert, a saját életükben is valamikor fontos szerepet játszó iskolatípusoktól, még ha azokat át is nevezik. Ez a ragaszkodás azonban csak az egyik oka annak, hogy az iskolaszervezet átalakítása különösen nehéz feladat. Az iskolarendszer stabilitásának értéként tekintése – és ez figyelmeztető jel – nem érvényesült néhány esetben, elsősorban a hat és nyolc évfolyamos gimnáziumi formák létrejöttékor. Ugyanis az érdekérvényesítési szempontból jobb helyzetben lévő társadalmi rétegek számára még fontosabb, hogy gyermekeik jó feltételeket biztosító iskolarendszerben tanulhassanak. Ez a törekvés a legtöbb esetben azt jelenti, hogy ezek a rétegek a társadalmi elkülönülést biztosító formákat, az ilyenek létrehozását biztosító folyamatokat elfogadják, támogatják, míg a szegregációval szembeni folyamatokat nem nézik jó szemmel, veszélyeztetve látják azoktól az iskolarendszer stabilitását. Ezek a társadalmi reakciók különösen élesen jelentkeznek akkor, ha valamely oktatáspolitikai irányítás felvetné a hat és nyolc évfolyamos gimnáziumi oktatás megszüntetését. Ez azt jelenti, hogy a kialakult rendszerben Magyarországon az iskolaszervezet átalakítását célzó törekvéseknek rendkívül komoly társadalmi ellenállással kell számolniuk, azaz **a kérdés alapvetően politikai természetű.**

5.4.2. Hosszú távon, türelmes meggyőzéssel, vitákkal, a társadalmi párbeszéd módszereivel kell elérni, hogy nagyfokú egyetértés alakuljon ki a komprehenzív iskolarendszer kiépítésével. Magyarországon, hosszabb távon (valószínűleg legalább tíz év alatt) kialakulhat az az egyetértés, amely lehetővé tenné az egész országra kiterjedő, komprehenzív iskolarendszert eredményező átalakulást. Ehhez jelen-

tős szakmai előkészítés szükséges, szakmai alternatívákat kell kidolgozni, azok megismerésére, feldolgozására – nem elkapkodva – komoly társadalmi vitákat kell szervezni (lásd e dokumentum 1. fejezetét).

5.4.3. Az oktatási rendszer szerkezetének megújításával kapcsolatos döntések nehezek, csak jelentős társadalmi támogatás megléte esetén hozhatóak meg. Jelenleg (vagyis a szakmai előkészítés elvégzése, illetve a társadalmi egyeztetés folyamatának lebonyolítása előtt) senki nem képes megmondani, milyen iskolarendszer lenne megfelelő hazánkban. Legfőljebb **néhány, szakmailag indokolt felvetés** kockáztatható meg:

- ▶ Minél hosszabb idejű, legalább 10 évfolyamon át tartó, egységes, általános képzés szükséges ugyanolyan jellegű iskolában. Ahogy fentebb már szerepelt, az egységesség nem a szürke egyformaságot jelenti, a rendszer a gyermekek és a fiatalok számára gazdag lehetőségeket kell, hogy kínáljon egyéni utak befutására. Meggondolandó a 9 évfolyamos egységes és általános képzés lehetősége is, de e megoldással szemben merülnek fel komoly ellenérvék.
 - A 9. évfolyamon történő választás is korainak tűnik még (sokkal jobb lenne ezt a 10. évfolyamra helyezni).
 - Félő, hogy a kialakuló új tantervi szisztémában a 9 évfolyamos általános iskolai oktatás a 8 évfolyamos tanterv meghosszabbítására, a 3 éves érettségi felé vivő oktatás a mostani 4 éves középiskolai tanterv „összenyomására” épülne.
 - A 9 évfolyamon át tartó egységes és általános képzés kizárná a szakképzés elhelyezésével kapcsolatos egyik alternatívát (lásd e fejezetben később).
- ▶ A hároméves kortól kötelező óvodába járás és a „pontosan” hatéves korban kötelező iskolába íratás rendeletbe foglalása nem fogadható el (utóbbi esetében az eredetileg merev szabályozás enyhült már). Tudományosan, de a hétköznapi tapasztalatok által is jól alátámasztott, hogy jelentős különbségekkel kell számolni a kisgyermekek fejlődésében. E merev szabályok indokolatlanul korlátozzák a szülőknek a gyermekük nevelésével kapcsolatos jogait, nincsenek tekintettel a családok között, sőt, bizonyos kultúrák között meglévő különbségekre. Egy újjászervezett oktatási rendszerben ilyen intézkedéseknek nem lehet helyük. Ettől függetlenül meggyőzéssel, az óvodák, az iskolák jó munkájával vonzóvá kell tenni az intézményes nevelést, hogy a szülők megfelelő helynek tartsák az óvodákat és az iskolákat gyermekeik közösségi nevelése számára. Nem erőszakkal, hanem a megfelelő, magas színvonalú szolgáltatás nyújtásával lehet elérni, hogy a gyermekek kellő ideig legyenek óvodai közösségben, és hacsak nem indokolt, ne túl későn kezdjék meg az iskolát.
- ▶ Az általános, egységes, de pedagógiaiilag differenciált képzés legalább 10 évfolyamának nem kell feltétlenül ugyanabban az iskolában (illetve ugyanabban az iskolaépületben, helyiségben, fizikai helyen) megvalósulnia. Elképzelhető a helyi igényeknek és feltételeknek megfelelően, hogy a gyerekek kevesebb évfolyamon tanulnak a helyi iskolában (iskolaépületben, telephelyen), míg az egységes, általános képzés további évfolyamain egy másik iskolában (vagy ugyanazon iskola másik telephelyén) tanulnak.
- ▶ Megoldható, hogy minden gyermek és fiatal a közoktatásbeli 12-13 évét ugyanabban az iskolatípusban töltse el, az iskolatípusok akár meg is szüntethetők. Minden 12 évfolyamos iskolában van 10 évfolyamos egységes és általános képzés, van érettségire előkészítő (2 vagy 3 évfolyamos) képzés, és ha lehet, van bizonyos szakmákban, vagy akár szakmacsoportokban szakmai képzés (szintén 2 vagy 3 évig). Utóbbi akkor működik egy iskolában, ha a feltételek adottak, vagy megteremthetők hozzá.
- ▶ A fentiek azt is jelentik, hogy az egységes, általános jellegű képzést (ismételjük: amely legalább tíz évfolyamon tart) nem szükséges szakaszolni. Ettől függetlenül a pedagógusképzésben fenn kell tartani a tanítók és a tanárok képzésének elkülönítését, hiszen az osztálytanítós rendszer fenn tartandó alsó tagozaton. Az alsó tagozat hossza is vitakérdés lehet (4 vagy 5 vagy 6 évfolyam).

- Az egységes, általános képzés és a szakképzés egymáshoz való viszonyát újra át kell gondolni. Két elképzelés verseng egymással:
 - **Az első elképzelés szerint általános jellegű képzést és a szakképzést nem kell egymástól elválasztani:** a gyerekek, a fiatalok ugyanazon képzésen belül, időben együtt kapnak szak- és közismereti oktatást. A jelenlegi szisztéma is így működik.
 - **A második elképzelés az egységes és általános képzés, valamint a szakképzés teljes különválasztása.** Az e megoldást képviselők felvetik, hogy a másik szisztémában, amennyiben mindenki számára biztosítani szeretnénk 10 „tisztá” tanév általános jellegű képzést, a szakképzésnek már a 9., esetleg csak a 10. évfolyamon el kellene kezdődnie. Ez pedig a korai választás esélyegyenlőtlenséget növelő folyamatának továbbélését jelenti. Ebben a másik elképzelésben az egységes, általános képzést – feltéve, hogy nem 12 évig tart, hiszen ez is egy lehetséges alternatíva – megfelelő évfolyamszámmal követi a szakképzés, illetve az érettségire, a felsőoktatási továbbtanulásra felkészítő képzés. Így kialakulhatnak 10 + 2, 10 + 3, 11 + 2 évfolyamos szerkezetek. **Sok szempontból indokolható** (bár az előbbieknél merészebb) **alternatíva a mindenki számára egységes, általános, érettségivel záruló 12 évfolyamos képzés**, amelyből részben a felsőoktatásban lehet továbbtanulni, részben szakképzésben lehet folytatni a tanulmányokat. Ez utóbbi alternatíva ugyan költségnövelést jelent (a szakképzésben résztvevők nem 12 évig vannak a közoktatásban, hanem 14 évig), azonban ez csak első ránézésre mutatkozik jelentős változásnak. Sok tanuló számára már ma is 13-15 évet jelent a közoktatás (0. évfolyamos képzések, érettségi utáni szakmatanulás, szakmunkás képzettség megszerzése utáni érettségi).
- Bármilyen kapcsolat jöjjön is létre a szakképzés és az általános képzés között, feladatot jelent annak a biztosítása, hogy az általános és egységes képzésben is megjelenjenek olyan fejlesztő feladatok, tartalmak és tevékenységek, amelyek a gyerekek manualitását, munkához való viszonyát, a szakmai tevékenységek háttérét jelentő képességeket és készségeket fejlesztik. Az intézményes nevelés egyik szintjén se korlátozódjék a nevelés és oktatás a nem fizikai foglalkozásokban szükséges kompetenciák fejlesztésére.

5.4.4. A felnőttoktatás számára biztosítani kell a megfelelő kínálatot és a kellő finanszírozást. A felnőttoktatás az iskolarendszer fontos része. Nemcsak az általános és középiskolai oktatás hiányosságai miatt van rá szükség: mindig lesznek olyanok, akik családi okokból vagy „későn érve” abbahagyják tanulmányaikat, esetleg munkába állva jönnek rá, hogy tovább, vagy mást kellene tanulniuk. Vegyük tudomásul, hogy a felnőttek oktatása más kompetenciákat igényel, mint a nappali tagozaton tanulóké, figyelmet kell fordítani a módszertani fejlesztésre, a felnőttoktatók képzésére és továbbképzésére. Biztosítsuk, hogy se információhiány, se anyagi okok ne akadályozzák a részvételt, ugyanakkor az ingyenesség ne vezessen a felelőtlen jelentkezésekhez, lemorzsolódáshoz.

5.4.5. A CKP számára is vitakérdés maradt, vagyis nem tudott a Platform egységes, egyértelműen követhető álláspontot kialakítani: **Magyarországnak vajon – legalább hosszú távon – indokolt lenne-e teljes mértékben egységes iskolastruktúrát formálnia, vagy pedig elfogadható és működőképes lenne egy többféle szisztémát megvalósító rendszer?** Még a szélsőséges álláspontok (abszolút egységes rendszer vs. a legszűkebb szinteken is szabadon alakítható iskolarendszer) mellett és ellen is lehet felhozni komoly érveket. A kérdés megválaszolása ezért alapos szakmai elemzést igényel, valamint azt, hogy az iskolaszervezet kérdését is a lehető legszélesebb körű társadalmi egyeztetési folyamatban döntsük el. **Ha érvényesülne az állami iskolák és óvodák esetében a fenntartás járásokra alapozott rendszere,** akkor e szinteken kísérleti keretek között lehetne megformálni azokat a szisztémákat, amelyek majd a későbbiekben működhetnek, vagy e kísérletek segíthetnének abban, hogy kiválaszthassuk azt a szisztémát, amely az ország számára egységes rendszerként érvényesülhetne.

6. A XXI. század igényeinek megfelelő szakképzés



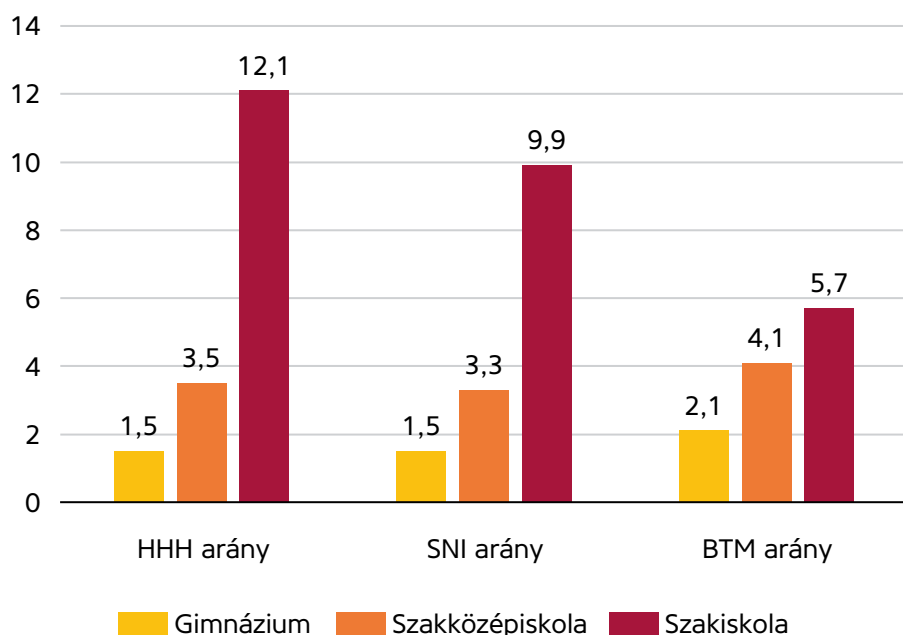
ALAPPROBLÉMA: Magyarországon a szakképzés még mindig az iskola befejezése utáni azonnali munkavégzésre készít fel elsősorban, nem érvényesül az egész életen át tartó tanulásra való felkészítés elve. A szakképzés rendszere merev, képtelen alkalmazkodni a gazdaság, illetve általában a társadalom változó igényeihez. A szakképzési intézményrendszerben az esélyegyenlőtlenséggel összefüggő pedagógiai problémák koncentráltan jelennek meg.

6.1. A gyakorlatban közvetlenül érzékelhető problémák, tünetek

6.1.1. Ma Magyarországon sok cég nem talál a munkaerőpiacon megfelelő szakképzettséggel, illetve megfelelő kompetenciákkal rendelkező munkavállalókat. Emellett még a hiányszakmákkal rendelkezők körében is jelentős a munkanélküliség (számításba véve e tekintetben a szakmájukban csak a legtrikább esetben dolgozó közfoglalkoztatottakat is). A témával foglalkozó szakemberek körében általánosan elfogadott megállapítás, hogy **a magyar munkavállalók mintegy 20%-a nem alkalmas arra, hogy sikeresen alkalmazkodjék a munkaerőpiac változásaihoz**. E munkavállalók döntő többsége vagy el sem jutott a középfokú oktatásig, vagy középfokon, mindenekelőtt szakiskolából lemorzsolódott, vagy maximum szakmunkás képesítéssel rendelkezik.

6.1.2. A magyar iskolarendszerben a nyolc évfolyamos általános iskola befejezése utáni iskolaválasztás jelentős szelekciós pont, ahol a tanulók három egymástól lényegesen különböző perspektívát nyújtó iskolatípusba kerülnek be. A szakképzést is végző iskolákba gyengébb korábbi tanulási eredményeket mutató tanulók kerülnek, és ezen belül is a szakiskolákba, speciális szakiskolákba kerülők korábbi tanulási eredményei sokkal gyengébbek a szakközépiskolások eredményeinél. E szelekcióval párhuzamosan (azzal szoros összhangban) **társadalmi háttér szerinti szelekció is zajlik:** a szakképzést is folytató iskolákba kerülő tanulók között jelentős mértékben felülreprezentáltak a hátrányos helyzetűek (ismét a szakiskolai és a szakközépiskolai tanulók közötti különbséggel). A továbbiakban is az iskolatípusok korábbi, 2016. szeptember 1-ig érvényes neveit használjuk. A helyzetet a 6.1. ábra szemlélteti.

6.1.3. A szakközépiskolák és a szakiskolák a gimnáziumokhoz képest gyengébb (a szakiskolák esetén sokkal gyengébb) eredményeket érnek el az Országos kompetenciamérésen (OKM). Az eredmények gyengébb volta nem tudható be pusztán annak, hogy a szakközépiskolákba, és még inkább a szakiskolákba sokkal gyengébb felkészültségű, illetve sokkal inkább hátrányos szociális helyzetű tanulók járnak. A 10. és 8. osztályos OKM teszteredmények különbségeként számított **pedagógiai hozzáadott érték (PHÉ) is alacsonyabb a szakközépiskolákban a gimnáziumokhoz képest, illetve sokkal alacsonyabb a szakiskolákban** (lásd 6.2. ábra). Bár ez az adat nem mond semmit arról, hogy a konkrét szakmai kompetenciák elsajátítása mennyire sikeres, ám a szövegértés és a matematikai eszköztudás adatai jelentős információkat nyújtanak a szakképzés, illetve az egész életen át tartó tanulás feltételeinek kialakulása szempontjából is. Jól ismert tény, hogy Magyarország a PISA vizsgálatban résztvevő azon országok között található, amelyekben a tanulók közötti különbségeket az intézmények közötti különbségek magyarázzák elsősorban, míg az intézményeken belüli eltérések meghatározó szerepe jóval kisebb. A PISA vizsgálatban résztvevők nagy része már középfokon tanul, vagyis a PISA eredmények valójában azt tükrözik, hogy a három (a speciális szakiskolával együtt négy) iskolatípus között óriásiak a különbségek.



6.1. ábra: A halmozottan hátrányos helyzetű (HHH), sajátos nevelési igényű (SNI), beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézségekkel küzdő (BTM) tanulók aránya (%) a 10. évfolyamon a középfokú iskolatípusokban, 2015-ben, az OKM adatok alapján

6.1.4. Magyarországon a 18–24 éves korosztályba tartozók mintegy 12%-a nem szerez középfokú képesítést, és nem is tanul sehol, korai iskolaelhagyó (a KSH adatai szerint 2015-ben 11,6%). E fiatalok egy része (bizonyos becslések szerint legalább a fele) szakiskolában kezd el tanulni, de később lemorzsolódik, nem szerez szakmunkás oklevelet.

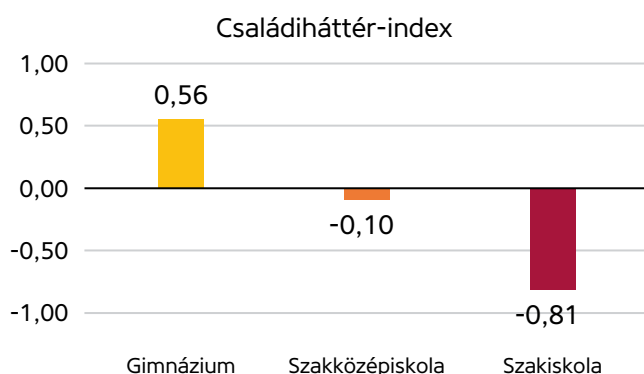
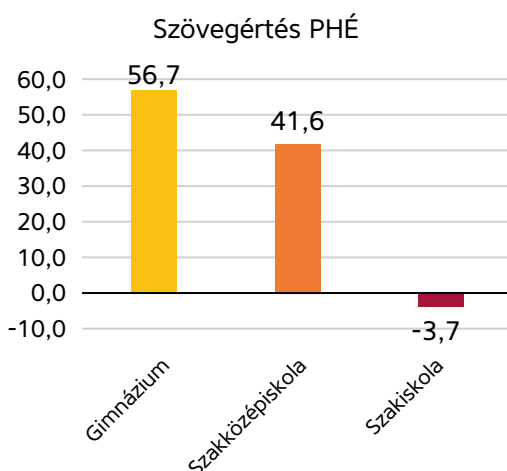
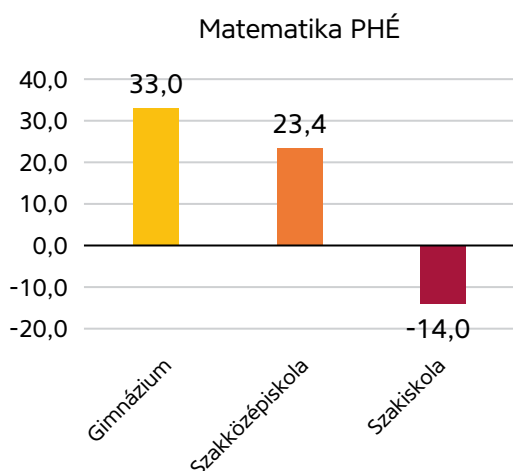
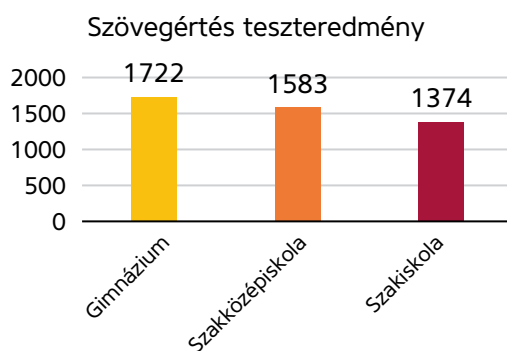
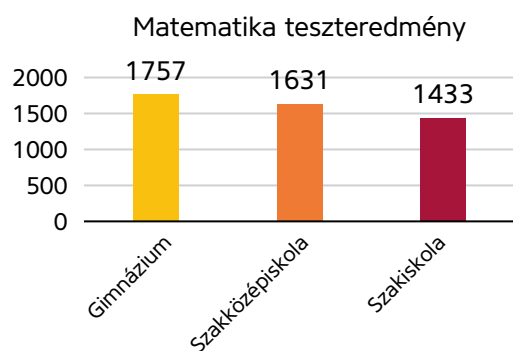
6.1.5. A szakképzésből (és azon belül a szakiskolai képzésből) esik ki középfokú képzettség nélkül a legtöbb tanuló. A 2015-ben korai iskolaelhagyók (legalább 18 évesek) aránya azonban az elmúlt években a középfokú tanintézetek kezdő évfolyamain bekövetkezett folyamatokat nem tükrözheti megfelelően. Viszont az Országos kompetenciamérés (OKM) adatokból kiderül, hogy a 2008-ban 6. osztályban tanulóknak a 3,2%-a nem jutott el már a 8. osztály befejezéséig sem. További 8,9% pedig egészen 2015-ig nem jutott el a 10. osztályba. Bár a 2016-os adatok az elemzés elkészítésekor (2016. június) még nem álltak rendelkezésünkre, a megadott számarányokat mégis meglehetősen pontosnak tekinthetjük, ha az egy adott időpillanatban 6. osztályosok életútját vizsgáljuk. Ez az adat azt jelenti, hogy a vizsgált iskolai évfolyam kb. 12%-a – 2015-ig bezárólag – nem jutott el a 10. évfolyamig, ezért gyakorlatilag lemorzsolódóként kell számba vennünk. (Az OKM adatbázisban bizonyos SNI kategóriákba tartozó tanulókon kívül minden diák megtalálható, akinek valamilyen közoktatási intézménnyel tanulói jogviszonya van.) Ez azt prognosztizálja, hogy a korai iskolaelhagyók arányára vonatkozó hivatalos adatok 3-4 év múlva várhatóan túllépik (akár jelentős mértékben) a 12%-ot. Úgy tűnik, a helyzet romlik. Természetesen azt (legalábbis az OKM adatok alapján) nem tudjuk megállapítani, hogy a 8-adikban még „látható”, 10-edikben azonban az OKM-ben nem megjelenő 8,9%-nyi tanuló közül milyen arányban kezdték meg egyáltalán a tanulmányaikat középfokon, és azt sem tudjuk, hogy melyik iskolatípusból hullottak ki. Máshonnan ismert adatok alapján feltételezhetjük, hogy a 8,9%-nyi tanuló viszonylag nagy része a szakiskolákat hagyta el még a 10. évfolyamos OKM tesztek megírása (május hónap) előtt. Súlyosbítja a helyzetet, hogy a 12% csak az oktatást 10. évfolyamig elhagyók aránya e számítás szerint. Tudjuk, hogy elsősorban a szakiskolák esetében további tanulók vannak nem kis arányban, akik nem kezdik el tanulmányaikat a 11. évfolyamon, vagy a 11. évfolyamon hagyják abba a tanulást, illetve nem tesznek szakmai vizsgát. A fent az esélyegyenlőtlenségek jellemzésére bemutatott 5.1. ábra is adalékként szolgál e probléma súlyosságának értékeléséhez.

6.1.6. Fokozatosan csökken annak a jelentősége, hogy a fiatalok konkrétan milyen szakmát tanulnak, és egyre fontosabbá válik, hogy a szakképzés folyamatában hogyan fejlődnek a munkavállalás és a munkavégzés során fontossá váló, és a munkaerőpiac által magasan értékelt kompetenciáik. Magyarországon egyszerre van a szakképzésben túlképzés és alulképzés. Ma már azonban e két fogalom értelmezése, és a reális folyamatok leírására történő használata nagyon összetetté vált. Megjelent a hiányszakmákban is a munkanélküliség. Kutatások eredményei szerint a szakképzésben oklevelet szerzőknek a négyötöde nem a tanult szakmájában helyezkedik el. A gazdaság bizonyos területei munkaerőhiánnyal küzdenek (inkább azoknál a vállalkozásoknál jelentkezik ez, amelyek általános kompetenciáit tekintve fejlettebb, alkalmazkodásra inkább képes munkaerőt keresnek). Minden munkaerőlétszám-tervezési próbálkozás ellenére is makacs módon jelentkeznek elhelyezkedési problémák más szakmák esetén. Tapasztalatok szerint a szakmák egy részében (illetve az intézmények egy részében) a szakmákat tanuló fiatalok (a fogalmat tágra használva) jól konvertálható tudást szereznek, így az ő elhelyezkedési lehetőségeik jók, még ha nem is a saját szakmájukban kezdik el a munkát.

6.1.7. Magyarországon jelenleg a szakképzés létszámait központilag határozzák meg, ezért a 6.1.6. pontban leírt jelenségek létezése felveti az ilyen tervezés nem megfelelő voltát. A gazdaság igényeihez a létszámok tekintetében, formálisan igazodó szakképzési struktúra kialakíthatóságával kapcsolatos hamis illúzió alapján évente születik az ún. szakmaszerkezeti döntés, amely nem veszi figyelembe sem a földrajzi mobilitást, sem a megszerzett készségek konvertálásának lehetőségeit. A támogatott, illetve korlátozottan támogatható szakmák listájának évenkénti változása lehetetlenné teszi az iskolák számára a tervezést, gyors, megalapozatlan döntésekre kényszeríti őket. **A diákok számára lehetetlen a tudatos pályaválasztási, iskolaválasztási döntés,** sokszor csak a beiskolázás után derül ki, hogy más szakmát kell tanulniuk, mint amire jelentkeztek. **A korlátozottan támogatható szakmánál a fenntartók számára biztosított keretszám meghatározása teljes mértékben esetleges,** ez lehetőséget ad az alapítványi szakképző intézmények tönkretételére.

6.1.8. Magyarországon a felnőttképzés fejletlen, a munkavégzéshez szükséges tudás kialakításában játszott szerepe tekintetében össze sem hasonlítható a fejlettebb országokban (az OECD, vagy Európa országaiban) érvényesülővel. A képzés kínálata és a gazdaság igényei közötti összhang javításához a felnőttképzés jelentős mértékben járulhatna hozzá, elsősorban a technológiaspecifikus, vállalatspecifikus kompetenciák formálásával, erre azonban ma Magyarországon a felnőttképzés szinte egyáltalán nem képes. 2011-ben megszűnt a felnőttképzés állami rendszere, a szakmaváltás nem támogatott. (A CKP szándéka, hogy a felnőttképzés rendszerének alapos elemzését is elvégezze a későbbiekben.)

6.1.9. A duális szakképzés bevezetése sok szempontból indokolt lépésnek tűnt, a kezdeti eredmények azonban nem biztatóak, és az érdekeltségi rendszer torz volta is rontja a kilátásokat. Azokban a fejlett országokban, amelyekben hosszú idő óta létezik duális szakképzés, általában kimutatható, hogy az ilyen formában tanuló fiatalok elhelyezkedése zökkenőktől mentesebb az iskolai gyakorlati képzést kapó társakéhoz képest, és a felkészültségük is átlagosan magasabb színvonalú. Ez az eredmény azonban nem jön létre automatikusan ott, ahol bevezetik a duális szakképzést. **A sikerhez szükséges az a fajta vállalati kultúra, amelyben a cégek, a vállalkozók elkötelezettek a szakképzési részvételben, ahol ennek hagyományai vannak.** Magyarországon nincs ilyen hagyomány, ez a gondolkodásmód nem terjedt el, és valószínűleg ez az oka annak, hogy a rendszer bevezetése után elvégzett első kutatások az elhelyezkedés szempontjából nem találtak különbséget a duális képzésben, illetve az iskolai gyakorlati oktatásban résztvevők között. Így kérdéses, hogy valójában hasznos-e Magyarország számára a duális szakképzés bevezetése.



6.2. ábra: A gimnáziumok, a szakközépiskolák és a szakiskolák tanulói OKM teszteredmény (matematika és szövegértés) átlagai, PHÉ átlagai, valamint családi háttér-index átlagai 2015-ben, az OKM adatok alapján

Egyes hazai vállalatok bizonyos érdekltsége azonban kimutatható. A duális képzésben való részvétellel jelentős állami támogatásokhoz lehet jutni. A „tanoncok” munkája értéket termel, ez az érték számtalan esetben felülmúlja a képzéssel járó költséget (a tanulónak fizetendő, a tanulói szerződésben rögzített tanulói juttatás összegét, kiegészítve az egyéb juttatásokkal – rendkívül olcsó munkaerőről van szó). A végül is a cégnél elhelyezkedő fiatalok esetében – amennyiben a vállalatnak valóban szüksége van új munkaerőre – a duális képzés ideje alatt megtörténik a konkrét munkafolyamatokra való betanítás. Megkérdőjelezhető azonban, hogy a jelenlegi rendszerben van-e bármilyen pozitív motivációja egy olyan vállalatnak a duális képzésben részt venni, amely vállalat nem pusztán olcsó munkaerőt szeretne kapni, hanem a fiatalok érdemi felkészítésében lenne érdekelt. A duális képzés finanszírozása ahhoz elég, hogy azokat, akik a tanulókat azonnali munkaerőként használják, a résztvevők fogadására ösztönözze, a többi vállalkozást azonban nem teszi érdekeltté a színvonalas, a szakma egészének elsajátítását biztosító képzés szervezésében.

Mindez azt jelenti, hogy **a duális képzésbe bekapcsolódó vállalkozások esetében nem biztos, hogy a fiataloknak a változó munkapiaci feltételekhez való igazodásra való felkészítése a fontos cél, hanem egyéb, a rendszerben mintegy „melléktermékként” jelen lévő előnyök kihasználása.** Konkrét problémák a rendszerrel, hogy nincs elég képzőhely, a résztvevő vállalatok sokszor nem alkalmasak a feladatra, a feladat megoldásában résztvevőknek nincs pedagógiai felkészültségük, és sokszor nem is képesek arra, hogy a szakmát átfogóan mutassák be a tanulóknak. Erősen sejthető, hogy a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara jelentős – egy meghatározott gazdasági kör érdekét és rövid távú célokat követő – részvétele a szakképzési politika alakításában, illetve általában a szakképzés folyamatainak meghatározásában (túl a kormánytól kapott közvetlen támogatásokon) erre az okra is visszavezethető. A duális képzéssel kapcsolatos bizonytalansághoz hozzájárul, hogy valójában még az e szempontból messze előttünk járó országokban sem sikerült eddig kimutatni, hogy a duális képzés és az ebben a formában szakmát szerző fiatalok jobb elhelyezkedési esélyei egymással ok-okozati kapcsolatban állnak.

6.1.10. A NAT szakképző iskolatípusokban történő alkalmazása súlyos, egyáltalán nem megoldott problémákkal terhelt. Amióta a középfokú iskolatípusok számára is egységes Nemzeti alaptanterv (NAT) van a magyar oktatásban, problémát jelent a szakképző iskolatípusok számára a NAT szabályozó szerepének érvényesítése. A leginkább következetes megoldás ezzel kapcsolatban a 2003-ban és 2007-ben elfogadott NAT volt, amely (elvileg) csak **fejlesztési feladatokat** tartalmazott, és e fejlesztési feladatok különböző követelményekkel, tananyaggal való teljesítését tette lehetővé. Ebben a tartalmi szabályozási rendszerben egyetlen kötelező kerettanterv sem írta elő az iskolák számára a követelményeket és a tananyagot. Ez a szabályozás sem volt azonban kellően következetes, mert a műveltségi területek többségének NAT-os tanterve inkább követelményeket írt le, és nem kifejezetten fejlesztési feladatokat. A 2003-tól, majd a 2007-től érvényes alaptantervek emiatt már akkor sem voltak teljes mértékben jól teljesíthetők a szakiskolákban (a követelmények sokkal inkább a gimnáziumi tanulás „szintjét” tükrözték). A 2012-es NAT elfogadása óta ez a helyzet sokkal rosszabb lett. A szakiskolákban rövidebb lett a tanítás ideje (négy helyett csak három év), ami szinte példa nélkül álló intézkedés a világban. **A tanulási idő csökkentése a szakiskolások közismereti oktatása terén következett be,** a szakmai órák száma változatlan maradt (emiatt semmilyen valóságalapja nem volt a változtatás mellett hangoztatott érvnek, hogy tudniillik erősíteni kívánták a szakmai képzést). A NAT-ban megjelenő, igen nagy mennyiségű tananyag, a követelmények részletezése, együtt a szakiskolai képzés közismereti tantárgyi óraszámainak jelentős csökkentésével, a szakiskolákat kizárta a NAT-ot érvényesíteni képes iskolatípusok köréből. 2013. szeptember 1-től **a NAT végleg elveszítette az oktatás közös alaptantere jellegét,** a középfokon tanulók kb. 25%-ára már nem volt érvényes. Ez a folyamat itt nem állt meg. A 2016 júniusában bevezetett változtatásokkal a kormány a szakközépiskolák (szeptember 1-től szakgimnáziumok) kerettantervében a közismereti képzést lényeges mértékben szűkítette. **A NAT a továbbiakban a középfokon tanulók közül már csak a gimnazistákra lesz érvényes,** ők e körnek mintegy a 35-40%-át alkotják csak.

6.1.11. A szakképzés egyik legsúlyosabb gondja a gyakorlati oktatás feltételeinek biztosítása. Kevés a szakoktató, a jelenlegi állomány egy jelentős része is nyugdíj előtt áll. A szakoktatók felkészültségének megítélése az érintettek körében ellentmondásos, ezzel kapcsolatban azonban nem rendelkezünk megfelelően alátámasztott kutatási eredményekkel. Számos képzési formában e koncepció összeállítására idején (2016 közepe) **alapvető infrastrukturális feltételek hiányoznak:** nincs megfelelő számú és minőségű képzőhely, a gyakorlati képzéshez az iskolában szükséges eszközök fejlesztése, felújítása, karbantartása sok éve elmaradt, vagy nem elegendő. A lepusztult műhelyek, a gépek és a laborok nem alkalmasak arra, hogy a modern szakmai tudás elsajátítását segítsék. E kérdést illetően számos negatív tartalmú konkrét információ áll rendelkezésre az országból, a tapasztalatok eléggé egyértelműek, azonban nem rendelkezünk országos képpel, nem készült régóta átfogó kutatás, elemzés a szakképzés gyakorlati feltételeinek rendelkezésre állásáról.

6.1.12. A szakközépiskolában tanulók érettségijével kapcsolatban több, súlyos probléma keletkezett az elmúlt időszakban a gyakorlatban. Az érettségi ma már Magyarországon nem egységes, valójában kétféle érettségi van: gimnáziumi és szakközépiskolai, az eltérést a közvélemény azonnal színvonalbeli különbségként értelmezi. Az egységesség megszűnésének oka, hogy **a szakközépiskolások számára megszűnt az ötödik érettségi tárgy szabadon választható jellege,** az ezen iskolatípusban tanulóknak szakmai tárgyból kötelező érettségit tenniük. Kimutatható, hogy ezzel az oktatásirányítás szerzett jogokat vett el (a korábban szakközépiskolába jelentkezők az egységes érettségi lehetőségére számítva kezdték meg tanulmányaikat), szűkítette a szakközépiskolai tanulók felsőoktatásban való továbbtanulásának lehetőségeit, hátrányos helyzetet teremtve számukra a gimnazistákkal szemben. **2016. november közepén még nem volt ismert,** hogy az először 2017 májusában kötelező szakmai tárgyból érettségizők számára **mik lesznek a vizsgakövetelmények(!?).** Ez a helyzet teljes mértékben méltánytalan a 2017-ben és 2018-ban érettségizők számára. Magyarországon 2011-et megelőzően törvény írta elő, hogy az érettségizők legalább két évvel a vizsga előtt megismerhessék a követelményeket. A kormányzat felismerte a problémát, és 2016-ban újból szerepeltette egy törvénymódosításban az érettségi követelmények időben történő kiadásának szabályozását. Ez dicséretes, azonban legalább 30 000 tanuló számára nem jelent megoldást.

6.1.13. A kormány ellehetetleníti az elsősorban hátrányos helyzetű tanulókat oktató, illetve az érettségi utáni szakképzést folytató alapítványi szakképző iskolákat. Az ilyen intézményeket a kormány példátlan módon „annektálta”, nem adta meg a támogatást a képzések új tanévben történő indítására, csak ha megszűnik az iskola alapítványi státusa és állami fenntartásba kerül. A lépés mélyen antidemokratikus, jogszerűségével kapcsolatban is felvethetők problémák, illetve ha a jelenlegi jogszabályokba nem ütközik, akkor viszont e jogszabályok megfelelő voltával kapcsolatban merülnek fel súlyos kétségek.

6.1.14. Az oktatási kormányzat megváltoztatta a szakképzéssel is foglalkozó iskolatípusok nevét. A speciális szakiskolák szakiskolák lettek, a szakiskolák szakközépiskolák, a szakközépiskolák pedig szakgimnáziumok. Ez a változtatás szakmai szempontból teljességgel indokolatlan, zavart okoz a pedagógiában eddig következetesen használt „középiskola” fogalom (érettségit adó középfokú intézmény) értelmezésében, és néhány év múlva, majd azt követően még sokáig problémákat fog okozni a munkavállalók iskolai végzettségének megítélésében. (Például csak további információk beszerzésével lehet megtudni, hogy mondjuk a „szakközépiskolai végzettség” mit jelent.)

6.1.15. A szakképzés erősen alulfinanszírozott. A közoktatás általános problémái mellett a gyakorlati képzés színvonala szempontjából nagy gondot jelent, hogy nincs pénz az iskolai tanműhelyek eszközbeszerzéseire, a korszerűsítésre, karbantartásra. A fizetésnek a diplomás átlagbértől a pedagógus béremelés után is jelentős mértékű elmaradása különösen nagy gondot jelent a szaktanároknál, szakoktatóknál, akiknek a piaci szférában lehetőségük van az iskolai fizetés többszörösét megkeresni. **Az oktatási intézményeket költségvetésükben bevételek termelésére kötelezik, holott a szakképzési centrumok – és benne a szakképző iskolák – alapvetően oktatási-nevelési intézmények, nem profitorientált vállalkozások.** Részben az elégtelen finanszírozás az oka annak is, hogy **nincs elég színvonalas külső gyakorlati képzőhely.** Nem a finanszírozás mértékét, hanem annak elosztását érintő probléma, hogy az állam csak (szakmaiatlan kritériumok alapján) **megyéenként meghatározott szakmák oktatását finanszírozza,** a szakmák többsége esetén csak az általa meghatározott fenntartóknál, ezzel lehetetlenné téve számos jól működő, nem állami fenntartású iskola fennmaradását.

6.1.16. A szakképzést érintő döntések előkészítése során a gazdasági szereplők bevonása csak részleges, ellentmondásos. Jelenleg a stratégiai döntésekben kiemelt szerepe van a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarának, amit annak feladatköre, tagságának összetétele nem indokol. Nincsenek viszont kellőképp bevonva az egyéb gazdasági szereplők: a szakmai és szakmafeletti érdekképviselői szervezetek, a kutatóintézetek. A szakmai jellegű szabályozók (OKJ, SZVK) kidolgozásában kevés gyakorló szakember vesz részt. Nincs valós információ a gazdaság igényeiről se a tendenciákra, se a szakmákra, se a konkrét szakmai és egyéb követelményekre vonatkozóan, és nincs visszajelzés a beválásról.

6.1.17. A szakmai tartalom nem követi a szakma fejlődését, a munkaerő-piaci igényeket. Az iskolák, a szakmai tanárok és szakoktatók, valamint a gazdasági szereplők – a helyi vállalkozások, a szakmai szervezetek – között nincs megfelelő kapcsolat, amely hozzájárulhatna a piaci igények megismeréséhez és figyelembevételéhez, a tanulók munkába állásának segítéséhez.

6.1.18. A szakképzésben irreális sűrűséggel követik egymást a különféle változások. Évről évre változik a fenntartó – jelenleg az intézmények a harmadik, egyesek a negyedik fenntartóhoz tartoznak 5 éven belül –, a támogatott (oktatható) szakképesítések, a tartalmi szabályozás, az idei tanévtől még az iskolatípusok megnevezése is. A változásokat szakmai viták, társadalmi egyeztetések nélkül vezetik be, és igen későn, általában a jogszabályban meghatározott határidőn túl, az iskolák beiskolázási tájékoztatóinak megjelenése, sokszor a jelentkezések lezárása után teszik közzé. Ez lehetetlenné teszi az iskolák, a szülők és a tanulók számára a tudatos tervezést, a megfelelő felkészülést, és szerzett jogokat sért. Volt olyan év, amikor a szakközépiskolai osztályok közül mindegyik évfolyam más rendszer szerint tanult. Esély sem volt arra, hogy a bevezetett változtatások hatásait felmérjék, már jött a következő „reform”.

6.1.19. A szakképzési centrumok létrejöttével megszűnt az iskolák önállósága. Az iskolaigazgatók intézményvezetőkké váltak, a korábbinál kisebb jogkörrel. (Ez már korábban, a KLIK-hez tartozó szakképző intézményeknél is bekövetkezett, de az NGM-hez kerülés sem hozott lényeges változást.) A különböző típusú intézmények együttműködésének lehetséges előnyeit viszont a centrumok nem használják ki. **Az, hogy a középfokú oktatási intézménynek egy része az EMMI-hez, más része az NGM-hez tartozik, tovább rontja az átjárhatóságot, lehetetlenné teszi a szakképzést és a gimnáziumi képzést egységesen kezelő oktatási kezdeményezések működését.** A többcélú, gimnáziumi és szakmai képzést is folytató intézmények „profil tisztítása” következtében csökken – egyes területeken lehetetlenné válik – a gimnáziumi képzés választásának lehetősége.

6.2. Okok, részletesebben megfogalmazott alapvető problémák

6.2.1. A jelenlegi kormányzat – a korábban már elkezdődött tendenciák folytatásaként – a szakképzést a gazdaság pillanatnyi igényeihez igazítja, a szakképzés oktatási/nevelési céljait még a tanköteles korúak iskolai oktatásában is másodlagosnak tekinti. Ezt tükrözi, hogy a szakképzés szabályozása és fenntartása az EMMI-től teljes mértékben az NGM-hez került. A stratégiát és a döntéseket meghatározza az MKIK lobbitevékenysége, amely még a gazdaság hosszú távú érdekeinek, illetve a gazdaság innovatív szereplői érdekeinek figyelembevételét is megakadályozza. Ez a megközelítés vezet a gimnáziumban tanulók arányának csökkentésével való „riogatáshoz” (valóságosan soha, egyetlen tanévben sem következik be), a mielőbbi munkába állás preferálásához, a szakiskolai képzés idejének három évről való csökkentéséhez, a szakközépiskolai érettségivel adott OKJ-s szakmai végzettség bevezetéséhez, a szakmai ismeretek, ezen belül is a konkrét szakma végzéséhez szükséges speciális ismeretek arányának növeléséhez.

6.2.2. A szakképzési létszámok kialakításának centralizált volta ma már a világban elavult, és kevésbé alkalmazott módszernek számít. Adaptívabbnak bizonyultak azok a rendszerek, amelyek sokkal érzékenyebbek a piac változásaira, és alapvetően az iskolák autonómiájára épülnek. Ma már köztudott, hogy a cégek valójában nem képesek még rövidtávra sem kellően eligazító munkaerő igény prognózisokkal szolgálni, a központi létszámtervezésnek csak nagyon korlátozottan lehetnek alapjai a cégek által nyújtott információk. A világ legtöbb fejlett és közepesen fejlett országában a képzések iránti érdeklődés szabja meg elsősorban a felvételi létszámokat, a szülők és a tanulók törekvései a gazdasági folyamatok trendjeit tekintve jobb előrejelzőknek bizonyultak.

6.2.3. A formális szakképzés rendszere Magyarországon rugalmatlan. Az egyes szakmák, szakma-területek jelentős mértékben különböznek egymástól a tekintetben, hogy mennyi és milyen mélységű szakmai ismeret és készség elsajátítását érdemes elvárni az iskolarendszerű szakképzéstől.

A formális szakképzés mellett (annak kritikájaként is értelmezhető módon) épült ki egy **ún. nem-formális szakképzési rendszer**, jellemző módon a multinacionális cégek belső képzései formájában. És ha a szakképzésről gondolkodunk, nem szabad figyelmen hagyni az egyre dinamikusabban érvényesülő **informális szakképzést** sem. Ez utóbbi nem rendelkezik intézményi háttérrel, ám ennek keretében a fiatalok elsősorban az ún. modernizációs szakmák területén szereznek kiválóan hasznosítható szakmai tudásokat. A formális szakképzési rendszer jelenleg nem képes integrálni sem a nem-formális, sem az informális rendszerek eredményeit.

Számos szakma van, amely a részletes szakmai ismeretekkel való foglalkozással szemben sokkal erősebben igényli az általános felkészítést. A hallatlanul felgyorsuló technológiai fejlődéshez való ismételt adaptálódás következtében a formális szakképzésnek egyre inkább az általános és/vagy alapkészségek fejlesztését célszerű szolgáltniuk. Ezekbe beletartozik az a fajta tanulási kompetencia, amellyel részben a munkahelyen, részben a formális felnőttképzés keretében képes a szakember az aktuális szakismerteket megtanulni. Az egységes szakképzési rendszer maga alá gyűri minden szakmát, egységes képzési rendet kényszerít rájuk. Ennek következtében számos szakma képzési háttere lehetetlenül el.

A formális, nem-formális és az informális szakképzési rendszerek egymás mellett élése jelentős mértékben relativizálja a formális szakképzés keretei között megszerezhető végzettséget igazoló dokumentumok érvényességét (OKJ-s bizonyítvány). Ez jelentős és negatív hatással van a formális szakképzésben tanuló diákok motivációjára.

6.2.4. A magyar iskolarendszer túl korán készíti a tanulókat, a családokat a „szakképzés vagy nem szakképzés” választásra (e kérdéssel összefüggésben lásd még az 5. fejezet megfelelő pontjait). A legtöbb fejlett és közepesen fejlett országban ez a választás később, jellemzően inkább a 16-17. életévben következik be, míg nálunk a 14-15 éveseknek (családjaiknak) kell ezt a döntést meghozni. A 14-15 éves gyerekek 60-65%-a pályaelettség nélkül választja a szakképzést a 9. évfolyamon. **El kell köteleződniük egy szakma mellett is**, ami azt jelenti, hogy a magas óraszámú szakképzés és a nyári gyakorlat erős szakmához kötöttsége miatt a pályamódosítás, más szakma választása a későbbiekben gyakorlatilag lehetetlen. A szakmatanulás kezdetének kérdésében azonban a közvetlenül érintett pedagógusok, általában a pedagógusok, illetve a társadalom véleménye megoszlik. Az 1996-ban eldöntött, és 1998-ban érvényesített változtatás, a szakképzés kezdetének a 10. évfolyam utánra helyezése pedagógiai értelemben (de széles körben vitatottan) jó irányba tett lépés volt. Következetlen is volt azonban, mert a döntéshozók nem változtatták meg az iskolaszervezetet, így valójában a gyerekeknek továbbra is a 8. évfolyam befejezésekor kellett választaniuk szakképzés és nem szakképzés között, sőt, el kellett kötelezniük magukat valamelyik szakirány mellett. A pedagógusok jelezték a döntésnek tulajdonított negatív következményeket. A gyakorlati képzés 9-10. évfolyamról történt kiiktatása csökkentette a tanulási motivációt, elvette az alkotás sikerélményét. Jelentős probléma volt, hogy a változtatás új oktatási programok kidolgozása nélkül ment végbe, és egyáltalán nem volt cél a közismereti oktatás szakmacsoportokhoz történő igazítása. A lépés következtetlensége valószínűleg inkább fokozta a későbbi választás széles szakmai körökre jellemző elutasítását, és ennek eredményeként **2009-ben az Országgyűlés a régi rend visszaállításáról döntött**. Miközben a világban egyértelmű tendencia évek óta a szakképzés kezdetének későbbi évfolyamokra történő helyezése, nálunk valóban komoly véleménykülönbségek jelennek meg ebben a kérdésben. Jól látható, hogy a szakképzés reformjának, az iskolaszervezet átalakításának (lásd az 5. fejezetet), és az esélyegyenlőtlenség problémája megoldásában való előrelépésnek (lásd a 4. fejezetet) is egyik kiemelt gyakorlati kérdéséről van szó.

6.2.5. Az esélyegyenlőtlenségek a szakképzésben tovább növekednek, de kétségtelen tény, hogy a szakképző iskolák már „meg is örökölnék” egy jelentős esélyegyenlőtlenségi problémahalmazt az általános iskolától. A szélsőségesen szelektív magyar iskolarendszerben a szakiskola lett az az iskolatípus, amelybe a hátrányos társadalmi helyzetű, illetve a gyenge általános iskolai tanulási eredményekkel rendelkező gyerekek (a két csoport nagymértékben átfed) mintegy „kicentrifugálódnak”. Az esélyegyenlőtlenségi problémahalmaz egy nagy részét tehát a szakiskolák, és részben a szakközépisko-

lák is „készén kapják”. Az így kialakuló helyzet a lényegét tekintve nem különbözik attól, amit más országokban is tapasztalunk, a szakképzést is folytató intézmények a világon mindenhol a hátrányosabb helyzetű társadalmi rétegekhez tartozók, illetve a gyengébb eredményekkel rendelkezők „gyűjtőhelyei”. De mint minden esélyegyenlőtlenséggel összefüggő jelenség esetén, a Magyarországra jellemző mértékek itt is szélsőségesek. Ráadásul a hazai szakképzés nem képes arra, amire például Németországban a duális képzés rendszere képes, hogy magas színvonalú oktatás keretében segítse a hátrányos helyzetű fiatalokat, a lemaradókat egyre jobb eredmények elérésére. A 6.2. ábrán világosan látszik, hogy **a szakképző iskolatípusok elmaradnak a gimnáziumoktól a pedagógiai hozzáadott érték tekintetében is. E probléma ismét nagymértékben a szociálisan hátrányos helyzetű diákokat sújtja.**

6.2.6. Az iskolakötelezettség korhatárának 16 évre történő leszállítása negatív folyamatokat generált a magyar iskolarendszerben (ezzel kapcsolatban lásd még a 4. és 5. pontot). **E negatívumok mindenekelőtt a szakképző iskolákban, és ezen belül is elsősorban a szakiskolákban jelentkeztek.**

Az intézkedés

- ▶ megkönnyítette a 16. évüket már betöltött, nagyon alacsony tanulási motivációval rendelkező tanulóknak, hogy elhagyják az iskolarendszert,
- ▶ megkönnyítette az iskolák számára, hogy megszabaduljanak a 16. életévüket már betöltött „problémás” tanulóik egy részétől, illetve,
- ▶ ahogy már jeleztük (lásd a 4.1.13. pontot), az intézkedés eredményeként a középfokon iskolát változtatni szándékozó, vagy kényszerülő fiatalok számára nem biztosított a 18 éves korig való részvétel a közoktatásban.

Valójában az iskolakötelezettségi korhatár (annak bármelyik értéke esetén) nehezen betartható, és természetesen nem magának a korhatárnak az emelése, vagy a nem csökkentése az elsődleges megoldás arra, hogy a tanulók hosszabb ideig maradjanak bent a rendszerben. Az iskolák **tanulómegtartó képességének** fokozása, a tanulási motiváltság lényeges növelése az elsődleges feladat, de a tankötelezettség formális szabálya is egy tényező ebben a folyamatban.

6.2.7. A szakképzési hozzájárulással kapcsolatos jogszabályok közelmúltban történt átalakításának jelentős negatív következményei lettek. A szakképzési hozzájárulásnak az iskolák finanszírozásában és a gazdasági szereplőkkel való közvetlen kapcsolatok formálásában is fontos szerepe volt korábban. Ugyanis a vállalkozásoknak lehetőségük volt arra, hogy a kötelező hozzájárulás egy részét közvetlenül a szakképző intézményekhez juttassák. Jelenleg a szakképzési hozzájárulásból a korábbinál kevesebb jut a szakképző intézményekhez, és ennek elosztását, elköltését is jórészt központosítva határozzák meg.

6.2.8. A formális szakképzés érzéketlen számos, az aktuális társadalmi/gazdasági életet meghatározóan befolyásoló jelenségre, folyamatra.

- ▶ A rendkívül gyorsan változó technológiai feltételeket jelenleg 1,5-2 évtizedes késéssel követi csak a formális szakképzés. Ez éppúgy vonatkozik az infrastrukturális feltételekre, mint a szakoktatók és gyakorlati oktatók szakmai tapasztalataira és tudására, az általuk alkalmazott metodikákra.
- ▶ Nem képes követni a politika és a gazdaság változékony viszonyaiból rá háruló következményeket. Mivel alapvetően nem a gazdaság időszerű igényeinek kielégítését szolgáló struktúrával bír, képtelen azzal eredményes kapcsolatot fenntartani. (Ennek is következménye a nem-formális szakképzési rendszer egyre erősödő térnyerése.)
- ▶ A formális szakképzés nem képes választ adni az erősödő globalizációs hatások jelentette kihívásokra. Nem tett lépéseket arra, hogy a diákokat felkészítse a nemzetközi térben való érvényesülésre.
- ▶ Az ún. X, Y, Z stb. generációk jelentkezésére és igényeire semmiféle reflexiója nincsen. Rendkívül szűklátókörűen az ún. X, Y, Z stb. generációk térnyeréséből fakadó feszültségeket is – az egyébként is tévesen kezelt – hátránykompenzációs jelenségek körébe utalja.

- Az ún. atipikus tehetségek felismerésére sem képes a hazai szakképzés, mert az ebből fakadó feszültségeket is a hátránykompenzációs jelenségek körébe utalja.

6.3. A problémák megoldásával kapcsolatos alapelvek

6.3.1. A szakképzés megújításának legfőbb elve, hogy az oktatás e területének is az egész életen át tartó tanulásra kell elsősorban felkészítenie, ezzel lehetővé téve, hogy a jövő középfokú szakképesítéssel rendelkező munkavállalói rugalmasan tudjanak alkalmazkodni a munkaerőpiac változásaihoz. A legfontosabb cél a hosszú időn keresztül, akár a munkavégzés végéig jól hasznosítható általános és szakmai tudás (ismeretek, készségek, képességek, attitűdök), az átfogó kompetenciák elsajátítása.

6.3.2. Az egész életen át tartó tanulásra való felkészítésnek a 21. század elején (és várhatóan még hosszú ideig) kiemelhető elemei minden leendő munkavállaló, így a középfokú szakképesítést szerzők számára is: az idegen nyelvi tudás, a digitális kompetencia, a munkavállalói kompetencia, a vállalkozói képességek, a munka világában is jól hasznosuló szociális képességek és különösen a tanulási kompetencia. E „lista” azonban valószínűleg nem „örök érvényű”, és valószínűleg nem minden szakma tanulása során játszanak az elemei egyforma szerepet. Természetesen ezek a fejlesztési feladatok teljes mértékben áthatják a közoktatás egészét. A szakképzés számára kiemelt szerepük azt jelenti, hogy ezen átfogó fejlesztési feladatokhoz képest a konkrét szakmai tartalom másodlagossá válik. **A szakképzési programok kialakítása során is azokra a kompetenciákra kell összpontosítani, amelyek jól konvertálhatók, sok szakterületen alkalmazhatók, és ha adott szakmához tartoznak is, várhatóan még hosszú ideig használhatók lesznek.**

6.3.3. Nehéz kérdés a szakképzés és az általános képzés együtt tartásának vagy különválasztásának dilemmája, illetve általában a szakképzésnek a közoktatás rendszerébe való megfelelő illeszkedése. A szakmai, oktatáspolitikai törekvések jelentős mértékben különböznek egymástól. E dokumentum 5. fejezetében a kérdést már tárgyaltuk. Nem ajánlunk egyetlen megoldást, ott felvetettük a döntésekkel kapcsolatos problémákat és lehetőségeket. Felhívjuk a figyelmet a szakképzés szempontjából az 5. fejezetben lehetőségként felvetett kísérletezésre: lehetőség lenne arra is, hogy egymástól eltérő szakképzési megoldások jöjjenek létre Magyarországon. A szakképzés problémái ugyan nem oldhatók meg az iskolaszervezet átalakításával, de utóbbi nélkül nem is képzelhető el a megoldás. „Dűlőre kell jutnunk” abban a kérdésben, hogy milyen (a korai választás kényszerét kiküszöbölő) iskolastruktúra legyen Magyarországon. Döntenünk kell abban a kérdésben: csak egyféle, monolit rendszer képzelhető el, vagy érvényesülhet átmenetileg (akár hosszabb távra is) Magyarországon többféle szisztéma? (Ezt vetettük fel az 5.4.5. pontban.) Az iskolaszervezet lényegi változtatása azonban komoly előkészítést igényel, és – mivel csak felmenő rendszerben valósítható meg – lassan jut el a szakképzésig. Az átmeneti időszakban olyan „kármentő” változtatásokra van szükség, amelyek a kívánt cél irányába hatnak, de rövidebb időtávban is megvalósíthatók.

6.3.4. A munkaerőpiac aktuális igényeinek kielégítése döntően a felnőttképzés feladata. A szakképzésnek a gazdaság igényeihez való igazítása értelmes, sőt, alapvető feladat, azonban ennek nem a képzési keretszámok merev meghatározásában kellene megnyilvánulnia, hanem abban, hogy a képzés a gazdaság igényeinek megfelelő kompetenciafejlesztésre válik képessé. A közoktatásban zajló szakképzés, a közoktatás részének tekintett felnőttoktatás, valamint a felnőttképzés együtt kell, hogy olyan rendszert alkosson, amely a közoktatásban megteremtve az alapokat, ezekre építve flexibilis módon, az aktuális igényekhez alkalmazkodva képes kiszolgálni a munkaerőpiac igényeit. A munkahelyeken zajló nem formális képzést/betanítást is a felnőttképzés részének tekintjük. Mindezen célokból kiindulva a felnőttképzés egész rendszerét, intézményi hátterét újra kell gondolni.

6.3.5. A szakképzés színvonalának emelésével, rendszerének újragondolásával, átalakításával az esélyegyenlőtlenségek csökkenthetők lennének. A szakképzés önmaga nem képes megoldani a területén mutatkozó esélyegyenlőtlenségi problémákat. E problémák jelentős része nem is a szak-

képzésben, hanem korábban, az általános iskolai oktatásban keletkezik. (Lásd a 6.2.4. pontot!) Az esélyegyenlőtlenségek hathatós csökkentéséhez szükséges a pedagógiai színvonal jelentős fejlesztése, és a szakképzésben is igaz, hogy **a manifeszt és látens diszkriminációt kizáró pedagógiai kultúra elterjesztése nagy segítséget jelentene.** (Lásd a 4. fejezetet!)

6.3.6. A szakképzésben kialakuló létszámokat, gyakorlatilag azt, hogy milyen arányban jelentkeznek a tanulók az egyes szakmákra (hiszen aki valahová jelentkezik, azt az esetek döntő többségében fel is veszik), **a mainál sokkal erősebben kellene meghatározni a pályaaorientációnak.** A mainál realitásabb, és a munkaerőpiac alakulásának is jobban megfelelő döntésekhez vezetne

- ▶ a megfelelő információval való ellátás a képzés tartalmáról (milyen egyéni jellemzők hasznosulhatnak a leginkább az adott szakma elsajátításában, illetve milyen egyéni tulajdonságok okozhatnak nehézséget);
- ▶ az információk biztosítása a tanultak hasznosításáról és a továbblépési lehetőségekről.

6.3.7. Bármilyen reformot, lényegi változtatást csak felmenő rendszerben (az érintettekkel egyeztetve) szabad bevezetni, úgy, hogy az ne érintse a már a szakképzésben tanulókat, illetve azokat, akik beadták jelentkezésüket az iskolákba. Ez alól csak a kedvező változások önkéntes vállalása jelenthet kivételt. A változások után is biztosítani szükséges az évisméltők számára a továbbhaladás lehetőségét.

6.3.8. A szakképzés megújítása egyik meghatározó elemként a megújító szándékú helyi kezdeményezések, helyi innovációs törekvések, helyi pilot-programok támogatása, elismerése és a pozitív eredmények intézményesítési lehetőségeinek a megteremtése elengedhetetlen. E kezdeményezések esetén különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a 6.2.7. pontban említett „érzéketlenségi területek” csökkenjenek.

6.4. Az alapvető probléma megoldásának koncepciója

6.4.1. Új szakképzési stratégiát szükséges kidolgozni. A szakképzés merev struktúráját fokozatosan meg kell változtatni, dinamikus változásokra alkalmassá kell tenni annak érdekében, hogy a technológia rendkívül gyors változásával, a gazdaságban bekövetkező átalakulásokkal lépést tudjon tartani. Ezért a szakképzés céljai közül kiemelkedik, és az egész célrendszert meghatározó szerephez kerül az egész életen át tartó tanulásra, alkalmazkodásra való felkészítés. Ez csak a lépések összehangolásával, távlati tervezéssel, az átmeneti struktúrák gondos, jövőt szolgáló kialakításával, szakmai, tudományos tudással nagyon jól alátámasztottan, hatásvizsgálatokkal, kockázatelemzésekkel, és az összes érintett társadalmi csoport aktív részvételével lehetséges.

6.4.2. A szakképzésnek nem egyszerűen csak új (és idővel majd szintén merevvé váló) struktúrára van szüksége, hanem arra, hogy **„kifejlessze magában” a változásokhoz való alkalmazkodás képességét.** Ezért egy új szakképzési stratégia központi elemeivé kell tenni a gazdaság gyors változásaihoz való alkalmazkodás mechanizmusait, amelyek között kiemelkedő szerepet játszik az **innovatív, alulról jövő képzési kezdeményezések, kísérletek támogatása,** valamint eredményeiknek a formális jellegű szakképzésben történő elterjesztése. A szakképzés megújulása elsősorban ezeken az „evolúciós jellegű”, egyáltalán nem a „központi akarattól függő”, de az állam által elősegített folyamatokon múlik.

6.4.3. A 6.4.2. pontban leírt szerves fejlődés feltételeinek kialakítása érdekében szükséges fontos lépéseket tenni a **létező struktúra intézményes átalakítására.** Ilyen intézkedések, lépések a következők:

- ▶ Az iskolastruktúra türelmes, fokozatos, a lehető legnagyobb konszenzus mellett zajló átalakítása.
- ▶ A komprehenzív, a szakképzést a közoktatás rendszerébe szervesen beépítő, a szakképzés számára változatos formákat kínáló iskolarendszer kiépítése.

- Szakmailag megalapozott, a szakma széles köreinek bevonásával újraformált, de nem mereven előíró, nem diktáló természetű dokumentumok (mindenkire érvényes NAT, oktatási, képzési programok, mintatantervek) létrehozása. A változások nem szabad, hogy felkészületlenül ériék az érintett pedagógusokat, meg kell, hogy adjunk minden szükséges segítséget ahhoz, hogy egy jelentős újabb átalakulást menedzselni tudjanak.
- A formális, a nem formális és az informális szakképzés közötti kapcsolatrendszer kialakítása, fejlesztése, az informális tanulás eredményeinek a rendszerben történő elismerése, a felnőttoktatás és a felnőttképzés jelentős átalakítása. Átmenetileg a felnőttoktatást és a felnőttképzést arra is alkalmassá kell tenni, hogy a munkavállalók általános kompetenciái fejlesztésének feladatát is ellássa, mivel már a 2013-at megelőző időből is sokan hagyták el a szakképzést úgy, hogy nem voltak felkészítve az egész életen át tartó tanulásra. A 2013-ban bekövetkezett változások következtében pedig még nagyobb számban vannak, és még lesznek ilyen fiatalok a munkaerőpiacon. A felnőttoktatás és a felnőttképzés reformja természetesen nem azonos a sokkal nagyobb források biztosításával, mert a képzés egész rendszerének koncepcionális alapokon történő újraformálása is alapvető fontosságú.

6.4.4. Az előzőekben leírt lépések megfontoltságot követelnek a reformokkal szembeni – érthető – ellenállás leküzdésére. Csak a megfelelő feltételek rendelkezésre állása esetén lehessen változtatásokat életbe léptetni (szakmai felkészülés, bizonyító erejű kísérleti eredmények, innovációs tapasztalatok rendelkezésre állása, kielégítő anyagi források megléte, kész és elfogadott helyi tantervek, tankönyvek, illetve azokat helyettesítő taneszközök). Olyan változtatásokra van szükség, amelyekkel kapcsolatban az érintett pedagógusok körében szakmai konszenzushoz közeli állapotot lehet kialakítani. Ez rendkívül nehéz feladat, de az egyetlen biztosítéka annak, hogy bármilyen, akár a legkorszerűbb gyakorlatnak megfelelő átalakítást az iskolákban dolgozók ne tekintsenek újabb „értelmetlen reformnak”, és ne legyenek eleve az ellenzői.

6.4.5. A duális képzéssel kapcsolatos koncepciót, feladatrendszert újra át kell gondolni, feltárva a jelenleg is működő rendszer sajátosságait, meggondolva esetleges kiterjesztésének lehetőségeit és korlátait. A duális képzés kizárólagos preferáltságát, létjogosultsága elismerése mellett, meg kell szüntetni. A duális szakképzés bevezetése (lásd a 6.1.8. pontot) ellentmondásos folyamat. Ha remény lenne rá, hogy hazánkban is (Németországhoz, Ausztriához és Svájcra hasonlóan) kialakul egy újfajta vállalati kultúra, amelyben a vállalatok hosszú távú érdekeiknek megfelelően, és nem pusztán közvetlen haszonszerzésből kapcsolódnak be a duális képzésbe, és e forma mellett elkötelezetté válnak, akkor indokolt lehet e képzési forma fenntartása, fejlesztése. E változások bekövetkezése azonban nem oktatási kérdés, a kedvező állapot oktatáspolitikai beavatkozásokkal nem érhető el. Így **a duális képzés továbbfejlesztésének vagy megszüntetésének kérdése csakis egy komplex, az oktatáson kívüli feltételeket is számba vevő szakképzési koncepció kidolgozása keretében válaszolható meg.**

6.4.6. A szakképzés adaptívabbá tétele csakis akkor lehetséges, ha több más jelentős oktatáspolitikai változtatás tervével együtt készül el a koncepció. A szakképzésen belül az alulról jövő kezdeményezésekre, a kísérletekre, innovációs kezdeményezésekre épülő szerves folyamatok feltételezik a magas szintű szervezeti és szakmai autonómiát. A szakképzés formálása összefügg az esélyegyenlőtlenség csökkentésére tett lépésekkel, egybefonódik az iskolastruktúra átalakításával. A szakképzés megújítása lehetetlen viszonylag jelentős anyagi források biztosítása nélkül. A szakképzésnek ez a „gyújtópont” szerepe rámutat arra, hogy a CKP jelen koncepciójában foglalt feladatok csakis egy nagyon alaposan átgondolt, komplex stratégia kialakításával oldhatók meg. Ilyen komplex stratégiára feltétlenül szükség van, még akkor is, ha természetesen a konkrét változtatások nem történhetnek egyszerre.

7. Minőség-ellenőrzés helyett korszerű minőségfejlesztés



ALAPPROBLÉMA: Az oktatás, nevelés fejlesztése érdekében 2015 óta formált pedagógusminősítési, tanfelügyeleti és belső értékelési folyamatokból álló rendszer alkalmatlan a minőségfejlesztés feladatainak ellátására, értelmetlen terhet jelent az intézmények és a pedagógusok számára.

7.1. A gyakorlatban közvetlenül érzékelhető problémák, tünetek

7.1.1. A pedagógus életpálya modell, az előmenetel rendszere, valamint a konkrét minősítési, tanfelügyeleti és belső értékelési rendszer együttese a pedagógusok és az iskolai vezetők többségének körében nem elfogadott.

7.1.2. A pedagógus életpálya modell működése keretében a minősítésekkel, a tanfelügyelettel és belső értékeléssel kapcsolatban a pedagógusokra háruló kötelezettségek rendkívül megterhelők a rendszer működésének hasznához viszonyítva. Az eljárások nagy része túlbürokratizált, sok az értelmetlen, vagy csak nagyon kevés haszonnal járó adminisztratív teendő.

7.1.3. A rendszer bevezetésekor számos indokolatlan, a pedagógusok széles csoportjai számára rendkívül méltánytalan intézkedés született. A pedagógusok nagy része számára az automatikusan a Pedagógus 1. kategóriába való besorolás bizonyult a leginkább problematikus megoldásnak. Az e döntés által kiváltott hatások enyhítésére azóta születtek intézkedések, azonban ezek az alapvetően negatívan formálódott attitűdöket már nem tudták megváltoztatni. Az oktatásügyi kormányzat úgy rendelkezett, hogy a Pedagógus 1. kategóriába soroltak közül azok, akik 7 éven belül mehetnek nyugdíjba, automatikusan, eljárás nélkül megkapják a Pedagógus 2. kategóriába való besorolást. Az intézkedésnek azonban az is a része volt, hogy az érintettek közül azokra, akik a minősítési folyamatot már elindították, vagy akikre vonatkozóan a minősítés negatív eredményt hozott (kb. 1300 pedagógus) ez a szabály nem vonatkozik. Értelmetlen és mélységesen méltánytalan lépésével az oktatásügy vezetése tovább rontotta az egész értékelési rendszerrel kapcsolatban a pedagógusokban kialakult, egyébként sem pozitív véleményt.

7.1.4. A minősítő, tanfelügyeleti munkával foglalkozó értékelési szakértők tevékenységével kapcsolatos feltételek rendkívül problematikusak. A munkaidő-kedvezmény mértéke nem elegendő sokak számára a feladatok ellátására, miközben vannak, akik szinte egyáltalán nem végeznek feladatokat. Gondok vannak utazási költségeik megtérítésével, a kirendelésekkel is.

7.1.5. Az értékelési rendszer működéséből adódó pluszmunka finanszírozásának terheit az intézmények viselik. Az értékelő szakértők pedagógusok, akik esetében az iskolai oktatómunkából való részleges kiesés következményeit az iskolának kell viselniük. A plusz feladat ellátásának költségeit így a kormányzat az iskolákra (közvetlenül a KLIK-re) terhelte, az amúgy gigantikus rendszer működtetésének költségeit így „sikerült eltüntetni”.

7.1.6. Az életpályamodell rendszerében egyáltalán nem történt meg a Gyakornok, a Pedagógus 1. és Pedagógus 2. kategóriákba sorolhatókkal szemben elvárt követelmények tartalmi megkülönböztetése. A jelenlegi rendszerben a Pedagógus 1. és 2. kategóriákba való bekerülés feltételei mindenki számára azonos követelményrendszer szerinti különböző nagyságú pontszámok eléréséhez kapcsolódnak.

7.1.7. A Pedagógus 1. és 2. fokozatokba kerülés során a béremelkedés nem különösebben nagy, így a szintekre osztott életpálya modell kialakítása melletti egyik legfontosabb érv (vagyis a bérek jelentősebb emelkedése) kategóriák közötti átlépés esetén valójában nem érvényesül.

7.1.8. A „felső” két kategória (mesterpedagógus és kutató tanár) elérésekor már jelentős a bérnövekedés, ám ezekbe a kategóriákba a pedagógusok csak igen korlátozott számban kerülhetnek be. Utóbbi mozzanat meg is kérdőjelezi, hogy ezek a minősítési kategóriák egyértelműen a magas szintű pedagógusi tevékenység elismerései lennének. Előfordulhat ugyanis, hogy valaki magas szinten teljesíti a követelményeket, azonban a létszámkorlátok miatt nem jut be a megfelelő kategóriába.

7.1.9. A pedagógusminősítés folyamatát igen sokan alkalmatlannak tartják az objektív, igazságos döntésre. A szakértőknek túl sok indikátort kell értékelniük, ami a megítélés felszínességét eredményezi. A szakértők csak egy (maximum két) tanórát figyelhetnek meg a pedagógusnak, ami gyakorlatilag alkalmatlanná teszi a módszert a tevékenység minőségének tényleges praxis alapján történő megítélésére. A portfólió megismerése után, valamint a tanórák megfigyelése során nem megválaszolható kérdések feltételére és megválaszolására a pedagógussal folytatott megbeszélés ideje nagyon rövid, miközben sok értékelési szakértő még így is túlterhelt. A problémák egyik következménye, hogy a pedagógusok többsége az eljárásokat alkalmatlannak látja az eredményes, igazságos, objektív értékeléshez.

7.1.10. A pedagógusminősítés rendszere érzéketlen a közoktatás rendszerén belül jelenlévő különösségekre, specialitásokra. Néhány példa:

- ▶ A köznevelésről szóló törvény egyértelműen rendelkezik alternatív kerettanterv szerint működő iskolák lehetőségéről. Ezt a pedagógusminősítés figyelmen kívül hagyja.
- ▶ A szakképzésben dolgozó gyakorlati oktatók nem képezik alanyát a pedagógusminősítés rendszerének.
- ▶ A művészeti szakképzésben dolgozó művésztanárok nem részesülhetnek a tevékenységük sajátosságainak megfelelő értékelésben.
- ▶ A korszerű megismerés- és tudáskonceptiók (például konstruktivizmus, networking, konnektivizmus stb.) szerint dolgozó pedagógusok sem „minősülhetnek” a korszerűség jegyében, stb.

7.1.11. A tanfelügyeleti és belső értékelési rendszer is érzéketlen a közoktatás rendszerén belül jelenlévő különösségekre, specialitásokra:

- ▶ Figyelmen kívül hagyja a szervezeti működés eredményességét és hatékonyságát.
- ▶ Figyelmen kívül hagyja a létező – és jól működő(!) – minőségirányítási rendszereket, stb.

7.2. Okok, részletesebben megfogalmazott alapvető problémák

7.2.1. Az oktatási minőségfejlesztés érdekében kidolgozott minősítési, tanfelügyeleti és belső értékelési rendszer gigantomán szisztéma. Fenntarthatósága még úgy is kétséges, hogy a fentebb leírt módon (lásd a 7.1.5. pontot) valójában a kormány a pedagógusok többletmunkájával oldja meg a feladatot, és az értékelési feladatok elvégzéséért nem fizet túlmunkadíjat. A rendszernek része a pedagógusminősítés, az intézményi vezetők értékelése, az intézmény tanfelügyeleti értékelése, valamint a belső értékelés is. Nem ismerünk a világban sehol olyan kiterjedt rendszert, mint a miénk. A pedagógusok munkájának értékelésére a négyféle értékelésből háromban is sor kerül.

7.2.2. A kidolgozott rendszerben egyelőre a leginkább hangsúlyos elem a pedagógusok minősítése. Ez is, ahogy a vezetők értékelése, valójában minősítő jellegű értékelési feladat, míg a belső- és a tanfelügyeleti értékelések fejlesztő típusúak. Bár a kormányzat kommunikációjában a minősítő értékelések is a pedagógusok, illetve a vezetők motivációját fokozó, őket színvonalasabb munkára ösztönző

elemekként szerepelnek, azonban a minősítő jellegű értékelések nem lehetnek egyszerre fejlesztők is: a kétféle funkció nem fér meg egymás mellett. **A modern pedagógiai értékelés-felfogás a fejlesztő típusú értékelések elsődlegességét fogalmazza meg**, deklarálva, hogy a minősítő jellegű értékelés lehet feladat, de ne várjuk tőle, hogy közvetlenül, a pedagógus motiválásával képes a pedagógiai tevékenység színvonalát javítani. A minősítés áttételesen szolgálhatja az oktatási rendszer fejlesztését, amennyiben az oktatáspolitikai és a legkülönbözőbb szintű döntéshozó, vezető, irányító testületek számára az oktatáspolitikai döntések megalapozottabbá tételéhez szolgál információkkal. A jelenlegi szisztémában azonban nem kaptak helyet ilyen elemek, egyelőre nem látszik készség az oktatáspolitikai, igazgatási szervezetekben a minősítésekkel kapcsolatban született adatoknak a döntésekben történő felhasználására.

7.2.3. A kidolgozott rendszer a pedagógusok értékelésére összpontosít, nem az intézményekre.

A pedagógusok értékelése a négyből három értékelési formában is szerepel, illetve a rendszerek kidolgozásának letelejtől jól láthatóan a pedagógusok munkájának mintegy ellenőrzésére hivatott minősítés a rendszer leginkább hangsúlyos eleme. A neveléstudományi kutatásokban a neveléssel, oktatással foglalkozó intézmények hatékonyságával kapcsolatban azonban mára megerősödött, sőt, uralkodóvá vált az a szemlélet, hogy az eredményesség legfőbb meghatározó tényezői: a nevelési, oktatási intézmények szervezetének sajátosságai, elsősorban

- ▶ a szervezeti kultúra fejlettsége;
- ▶ az intézményben szervezeti szinten érvényesülő pedagógiai kultúra;
- ▶ illetve az, hogy tanulószervezetté fejlődött-e az intézményhez köthető közösség (a gyerekek, diákok, szülők, pedagógusok és a vezetők közössége).

E paradigmaváltás (a „pedagógus számít” megítélés átalakulása, a „szervezet számít” szemléletének középpontba kerülése) nem csökkenti a pedagógusok tudásának, tapasztalatainak, elképzeléseinek fontosságával kapcsolatos kijelentések érvényességét, azonban magát a pedagógusok működési színvonalát is nagyrészt a szervezetben uralkodó viszonyok függvényévé teszi. Ebből az következik, hogy a minőségfejlesztéssel kapcsolatos értékelési folyamatok során sokkal nagyobb hangsúlyt kellene helyezni a szervezet, az intézmény eredményességének, és csak ezen belül a pedagógusok munkájának értékelésére. A leírt paradigmaváltás ismeretében megkérdőjelezhető, hogy egyáltalán van-e létjogosultsága a pedagógus egzisztenciális következményekkel is járó minősítésének, morális szempontból az miként ítéltető meg. Ugyanis ha a pedagógusok egész tevékenysége, pedagógiai kultúrája igazodik a szervezetben uralkodó kultúrához, akkor a pedagógus tevékenységében mutatkozó teljesítmények, eredmények vagy eredménytelenségek, az erények és a hibák, a jó és a rossz megoldások nem rendelhetők hozzá kizárólagosan csak a pedagógushoz.

7.2.4. A mai oktatáspolitikai helyzetben a pedagógus szakmai autonómiája alacsony szintű, ezért munkájának eredményessége sok (tőle nem számon kérhető) **külső tényezőtől függ**: tantervi szabályozás, a tankönyvekkel kapcsolatos helyzet, merev előírások, stb. (Részletesebben lásd e dokumentum 2. fejezetében!) Vagyis a pedagógusminősítés problematikus volta nemcsak abból következik, hogy még a legjobban működő szervezetekben is erősen függ a pedagógus munkájának eredményessége a szervezet általános pedagógiai kultúrájától és a tanulószervezetté válás fejlettségi szintjétől, hanem abból is, hogy a pedagógusok szakmai autonómiája jelenleg erősen korlátozott.

7.2.5. A vezetők ilyen értékelésének csak akkor van létjogosultsága, ha az intézmények (bennük a vezetők) megfelelő autonómiával rendelkeznek. Ekkor érdemben felelőssé tehető az eredmények elérésével kapcsolatban, azaz maga az eredmény minősít. Ez azonban ma nem így van. Az intézmények vezetőinek tanfelügyelet keretében történő értékelése ugyanakkor már ma is a tanfelügyeleti értékelés része, de vannak minősítő jellegű mozzanatai is: például a gyenge értékelési eredményeknek egzisztenciális következményei is vannak.

7.2.6. A kialakult rendszer a külső értékelési formákat részesíti előnyben a belsőekkel szemben. Bár részét alkotja az intézmények saját, belső értékelése is, azonban még ezt a formát is megterhelték a kialakítása során központi adminisztrációs teendőkkel, központi, egységesítő előírásokkal. A belső értékelés önértékeléssel bír. Annak, hogy egy ember vagy egy szervezet tanulásként is értelmezhető, tartós változáson menjen keresztül, alapvető feltétele hogy egy értékelési folyamatban az adott változás, a tanulás eredménye adaptívnek bizonyuljon. A tanulók iskolai értékelésének is ez az alapvető funkciója a tanulás és az értékelés ma leginkább elfogadott tudományos értelmezései szerint. Ugyanez érvényes más tanuló rendszerekkel, így az innovációt, a környezetükhöz való alkalmazkodást fontos feladatként értelmező iskolai, óvodai szervezetekkel is. A szervezeti tanulás alapvető feltétele, hogy a szervezet a tanulás eredményeit adaptívként értékelje, élje meg. Ehhez pedig professzionális belső értékelési folyamatok szükségesek. Ebből az elvi alapállásból az következik, hogy a tanulást, az innovációt szolgáló értékelések között a belső értékelésnek kell, hogy elsőbbsége legyen. A külső értékelések – ahogy ez így van a világ számos fejlett országában – ezt a belső értékelést segítik elő, támogatva annak professzionalizmusát. A hazai rendszer nem követi ezt az elvet.

7.2.7. A pedagógus életpálya modell léte is komoly problémákat vet fel. Egy pedagógus pedagógusként végzett munkájának természetét tekintve az életpályának nincsenek szakaszai. Egy pedagógus legfontosabb feladata a szakmai pályája kezdetén és végén ugyanaz: nevel, tanít. Ennyiben a szakaszolásnak (feltételezve, hogy a szakaszhatárokon valamifajta minőségi változás következik be) nincs értelme. Ezzel összefüggésben három felvetés (a kialakított rendszer melletti érv) szokott felmerülni:

- ▶ Az egyik szokásosan felvetődő érv, hogy a pedagógus a szakmai pályáján kell, hogy fejlődjék, egyrészt akár számára új feladatokhoz szükséges tudást kell elsajátítania (amely tudások már korábban is léteztek), másrészt a nevelő, oktató munkájával, konkrét szerepeivel kapcsolatban születnek új felismerések, amelyeket a pedagógusnak az egész életén át tartó tanulás keretei között meg kell ismernie. Az életpályamodell kialakítóinak érvei szerint e tanulási folyamatokra való ösztönzést, és eredményeinek le mérését szolgálják a pedagógusra vonatkozó értékelési folyamatok, elsősorban a minősítés. Ez az érv azonban sántít. Az egész életén át tartó tanulás folyamatos feladat, nem szakaszolható. A pedagógusok nagy része a diploma megszerzése után 16 év múlva kerül majd a számára szakmai pályafutása végéig érvényes Pedagógus 2. kategóriába, a maradék 24 évben vajon miért nem érvényesül semmilyen „ellenőrzés”, ha ezt az érvet komolyan vesszük? Ha a tanulási folyamat eredményeinek le mérése a cél, akkor vajon miért szerepelnek a minősítés követelményei (az indikátorok) között nagy számban olyanok, amelyekkel kapcsolatos tudásnak már a végzéskor is a pedagógus rendelkezésére kellett állnia? Sokkal inkább arról van szó, hogy a minősítési folyamat mintegy ellenőrzi, hogy a pedagógus megfelel-e olyan elvárásoknak is, amelyek már a diplomája megszerzésének is feltételei voltak. De ebben a tekintetben ismét nem beszélhetünk szakaszokról (ezeknek a követelményeknek mindig meg kell felelni, ameddig azok meg nem változnak).
- ▶ Egy másik érv az volt életpályamodell létrehozására, hogy az újabb minősítéseken való megfelelés a pedagógus bérében ugrást jelent, azaz anyagilag is érdekeltté válik, hogy megfeleljen a minősítés követelményeinek. A korábbi rendszerben – ezt is szokás emlegetni – a pedagógus fizetése a gyakorlati évek növekedésével szakaszonként automatikusan nőtt, de ez a növekedés nem volt teljesítményhez, szakmai előrehaladáshoz kötve. A bérnövekedés azonban külső motivációs tényező, és mint ilyennek, ellentmondásos a motivációs szerepe. (Ez szintén saját szakmánk alapvető felismerése.) Ha a külső motiváció nem kapcsolódhat össze belső motivációs tényezőkkel, akkor hatása rendszerint negatívvá válik: formális teljesítésre, „trükközésre” ösztönöz. Márpedig a kialakított értékelési rendszerben a belső motivációk formálódásával kapcsolatban nem léteznek mechanizmusok, azok alakulása esetleges lesz. Néha maga az „ugrás a bérben” is szerepel az érvek között, azonban ennek egyáltalán nincs jelentősége, semmi sem támasztja alá, hogy a két nagyobb „ugrás” hatása nagyobb lenne, mintha egyenletesebben elosztott, több kisebb „ugrás” lenne (ahogy volt) a bérben.

- Még egy érv érdemel figyelmet: a szakmában való előrejutásnak, a magasabb színvonal elérésének a formális, címeken alapuló elismerése is ösztönző tényező, különösen a modell legmagasabb szintjein (a mesterpedagógusok és a kutató tanárok körében jelentős a korábbi szintekhez képest a béremelkedés). A címek, rangok tisztelete azonban nem biztos, hogy egy korszerű rendszernek elfogadható része, különösen akkor, ha ezek megszerzésének módja megkérdőjeleződik a pedagógus társadalomban. Márpedig ez így van. A felső két kategóriában valóban megjelennek plusz követelmények (szakértői, oktatásfejlesztési folyamatokban való részvétel, tudományos kutatások végzése, stb.), azonban az első három kategória megkülönböztetése során ezek a tényezők egyáltalán nem játszanak szerepet, pusztán az indikátorok pontozása során a növekvő küszöbök meghaladása számít. A régi rendszer is ismerte a nevelésen és a tanításon túlmutató feladatok anyagi és szimbolikus elismerését, sőt, az átlagosnál magasabb színvonalú pedagógiai munka elismerésére is kifejlesztett minőségi bérpótlékon alapuló módszert. A többletfeladatok vállalásának és a jobb minőségű munkának az anyagi és szimbolikus elismerése tehát megoldható költségkímélő módon, úgy, hogy a megoldás nem erősít negatívan ható hierarchikus viszonyokat, nem fordítja a pedagógusokat egymás ellen.

7.3. A problémák megoldásával kapcsolatos alapelvek

7.3.1. Az oktatási rendszer minden szintjén alapvető jelentősége van az értékelési folyamatoknak. Magyarországon a nevelés, oktatás megújulásának egyik kulcskérdése, hogy az intézmények, azok szervezetei képesek lesznek-e innovációt magas szinten megvalósító tanulószervezetekké válni.

7.3.2. Az intézmények tanulószervezetekké válásának egyik alapfeltétele, hogy rendelkezzenek folyamatos (elsősorban belső jellegű, de külső professzionális támogatással is rendelkező, az intézményre, a szervezetre koncentráló) alapvetően fejlesztő típusú értékelési rendszerrel.

7.3.3. A pedagógusok tevékenysége magasabb szintre emeléséhez, új feladataik elsajátításához, a szakmai változások követéséhez és az új eredményeknek a nevelő és oktató munkába történő beépítéséhez az ösztönzést az intézményi folyamatos innováció, az annak részeként létező, nem minősítő jellegű, hanem fejlesztő személy-értékelési rendszer tudja megteremteni. A pedagógus a helyi szervezet fontos alkotóeleme, az ő munkáján is múlik, hogy képes-e az egész szervezet a változó feltételekhez alkalmazkodni. Az ebben való részvétel (az elért sikerek, a mindenki megelégedésére végzett munka) adhatja a pedagógus legfőbb belső motivációját.

7.3.4. A külső értékelés nem önmagáért van, hanem alapvetően a támogatás a feladata. Az értékelési folyamatok külső támogatása, a külső értékelés legfontosabb funkciója az intézmények alkalmazkodásának, tanulásának elősegítése, a magasabb pedagógiai színvonal, a jobb eredményesség elérése.

7.4. Az alapvető probléma megoldásának koncepciója

7.4.1. A 2013 óta kiépített pedagógus életpályamodellt, valamint a pedagógusminősítés-, a tanfelügyelet- és a belső értékelés rendszerét kellő körültekintéssel ki kell vezetni a közoktatás rendszeréből. A kivezetés során fokozott figyelmet kell fordítani az érintett pedagógusok érdekei figyelembevételére és érzékenységre. Fontos, hogy ezek a rendszerek nemrég alakultak ki, alapvető megváltoztatásuk, a teljes rendszer gyors „leradírozása” sokakban alakítaná ki azt a megítélést, hogy az oktatási rendszer szokásos „rángatásáról”, az egymást rövid időn belül követő radikális változtatások oktatást szétziláló megnyilvánulásáról van ismét szó. Éppen ezért a koncepció kifejtése során (1) hangsúlyozzuk, hogy az átalakítás csakis jelentős mértékű egyetértés kialakítását követően hajtható végre, (2) be kell tartani a fokozatosságot, (3) minden ponton hangsúlyozni kell, hogy értékelési folyamatokra a magyar oktatásnak nagy szüksége van, és (4) olyan rendszert kell létrehozni, amely alkalmas a (valóban) kiemelkedő pedagógus teljesítmények értékelésére.

7.4.2. A pedagógusminősítés kivezetése érzékeny reakciókat kiváltó lépés lesz. Ennek elsősorban az az oka, hogy a már alsóbb szinteken minősítettek, tehát a tényleges minősítéssel pedagógus 1. és 2. kategóriába bekerült kollégák számára válnak teljes mértékben fölöslegessé az ennek érdekében kifejtett erőfeszítéseik (portfólió összeállítása, felkészülés a minősítésre). E negatív következmény jelentős mértékben enyhíthető azzal, ha **a pedagógus portfólió „intézményét” az értékelési folyamatoktól teljesen függetlenül megtartjuk**, még hozzá fejlődési portfólió minőségében. Ezzel az eddigi erőfeszítések nem válnak semmivé a minősítés megszüntetésekor. A portfólió készítés kötelezővé tétele azért lehet hasznos, mert

- ▶ segíti az intézményi belső értékelési folyamatokat, a külső tanfelügyeleti munkát;
- ▶ a kiváló szakmai tevékenység elismerésére kidolgozott értékelés folyamatában segítheti a minősítést;
- ▶ a portfóliók használhatók a pedagógusok kitüntetésekre való felterjesztése során;
- ▶ a pedagógus közvetlen pedagógiai feladatokon túlmenő teendőkkel való megbízása esetén lehet támaszkodni a portfólióra;
- ▶ a portfólió a vezetői alkalmasság vizsgálatakor is hasznos lehet;
- ▶ nagyon lényeges, hogy a portfóliókészítés kötelezővé tétele erősítheti a pedagógusok önreflexióját, stb.
- ▶ A rendszer kivezetése során senkinek nem csökkenhet a fizetése. Az előmeneteli szisztémában a bérek változását előíró szabályokat felváltó (a 2. fejezetben leírt) pedagógus bérezési rendszer kialakításának folyamatában fokozatos átmenet szükséges, amelyben érdeksérelem a pedagógusok közül senkit nem érhet. Szükség lesz a megszerzett jogosultságok megfelelő konvertálására is.

7.4.3. A megváltozó rendszer legfontosabb eleme a belső értékelésen alapuló minőségfejlesztés legyen. Ez természetesen fejlesztő jellegű, a szervezet által kialakított struktúrák, működésmódok, belső tudásrendszer adaptivitásának lemerését, e téren a problémák feltárását szolgálja, vagyis azt, hogy a szervezeti tanulás eredményeként az intézmény jól tudjon alkalmazkodni a környezet változásaihoz. **A belső értékelés magába foglal nem minősítő jellegű pedagógus- és vezető értékelést is.** Belső értékelésre az intézmény életében felmerülő kérdések, problémák megoldása kapcsán eseti jelleggel, megadott időközönként (például 5 évenként) pedig globálisan, kötelező módon van szükség.

7.4.4. A rendszer másik lényeges eleme a tanfelügyeleti funkció. A CKP javasolja egy kockázatalapú értékelési rendszer kialakítását. Ebben a rendszerben nem automatikus meghatározott időszakonként az intézmények külső értékelése. Erre akkor kerül csak sor, ha az intézmény tevékenységével kapcsolatban erős kockázatok merülnek fel, a színvonal romlása elér egy kritikus határt – és az intézmény fenntartója, vagy az oktatásért felelős miniszter ennek alapján kezdeményezi. A kockázat megítélésével, a kritikus határ kijelölésével kapcsolatban nemzetközi tapasztalatok felhasználásával, hazai szakemberek bevonásával kell kidolgozni szakmai koncepciót. A színvonal monitoringja során figyelembe vehetők például a következő tényezők:

- ▶ az Országos kompetenciamérések (OKM) során elért eredmények, közöttük a pedagógiai hozzáadott érték kiemelt szerepével;
- ▶ az intézmény iránt megnyilvánuló érdeklődés,
- ▶ az intézményre, a helyi oktatási rendszerben elfoglalt helyére vonatkozó, a szelekciót jellemző mutatók;
- ▶ az intézményben az esélyegyenlőtlenségeket jellemző mutatók (például az OKM teszteredmények varianciájában a családháttér-index (CSHI) meghatározó szerepe);

- ▶ az intézményben végző diákok továbbtanulásával kapcsolatos adatok a szociális helyzet kontrollálásával;
- ▶ az intézmény által ellátott különös feladatok.

7.4.5. Az értékelési rendszer tanfelügyeleti eleme esetében is annak professzionálissá tételére van szükség. Szervezeti szempontból ez azt jelenti, hogy az értékelő szakembereknek kifejezetten erre a feladatra foglalkoztatott alkalmazottaknak kell lenniük. Az értékelő alkalmazottá válást megelőzően érdemes kötelezően előírni meghatározott időtartamú pedagógusként szerzett tapasztalatot. Az értékelő szakemberek egy értékelő szervezet munkatársai. Ez a szervezet jelentős szakmai autonómiával kell, hogy rendelkezzen. Indokolt, hogy vezetőjét a kormány nevezze ki, SZMSZ-ét, valamint hosszabb távra szóló feladattervét a kormány hagyja jóvá, de ezen túl a szervezet önállóan dönt feladatairól, működéséről. A szervezet működtetéséhez szükséges forrásokat a költségvetés külön soron kell, hogy biztosítsa.

7.4.6. Javasoljuk az intézmények menedzsmentjében a kockázati szemlélet meghonosítását. Ennek egyik első eleme lehet a kockázatalapú értékelési rendszer bevezetése.

ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLÁZAT (Van kiút!)

Összefoglaljuk, mi a lényege annak az alapvető szemléletváltásnak és gyakorlati átalakulásnak, amelynek a Civil Közoktatási Platform szerint az oktatáspolitikában be kellene következnie.

A hagyományos gondolkodásmód és gyakorlat bemutatása esetén (a táblázat bal oldali oszlopa) több esetben annak kritikája is szerepel.

A hagyományos gondolkodásmód és gyakorlat	Új szemlélet és gyakorlat
AZ OKTATÁSPOLITIKUSOK ELKÉPZELÉSEIT KELL ÉRVÉNYESÍTENI Az oktatásban a politikusok szakmai elképzeléseit kell érvényesíteni. A társadalmi egyeztetésnek hazudott véleményeztetés egyáltalán nem teszi lehetővé, hogy a szakmai csoportok és az érintettek érdemi módon részesei legyenek a döntéseknek.	TÁRSADALMI EGYEZTETÉS SZÜKSÉGES A politika feladata a feltételteremtés ahhoz, hogy a társadalmi egyeztetési folyamatokban az értékrendek, az érdekek, a törekvések és a szakmai alternatívák valódi viták és egyeztetések keretében világossá váljanak, és ezeket megismerve legyen képes a politika jó döntéseket hozni.
KÖZPONTOSÍTOTT IRÁNYÍTÁS Erős, minden részletet meghatározó központi állami irányításra van szükség az oktatásban. Az oktatás intézményeinek fenntartása csak központilag megoldható. Ez a gyakorlat, ha teheti, fékek nélkül központosítja az iskolafenntartást, megfosztva az intézményeket szervezeti önállóságtól.	SZERVEZETI AUTONÓMIA Az oktatás intézményeinek szervezeti autonómiája az egyik legfontosabb feltétele az eredményes iskolai és óvodai nevelésnek, és e nevelés fejlesztésének. Demokratikus, racionálisan felépített, decentralizált és diszkriminációmentes fenntartói szisztéma kiépítése indokolt.
EGYSÉGES KÖVETELMÉNYEK Egy központból kell meghatározni, hogy a pedagógusok mit és milyen követelmények szerint, milyen aprólékosan megadott célokat követve tanítsanak. A színvonalnak csak ez lehet a garanciája.	SZEMÉLYRE SZABOTT TANANYAG Csak azt szabad központilag előírni, amit az oktatásban érintettek igen nagy többséggel közösen érvényesítendő oktatási tartalom alatt értenek. A pedagógusok kapják meg a lehető legnagyobb szabadságot ahhoz, hogy a gyermekek, tanítványaik személyiségéhez igazodva optimális fejlesztésben részesíthessék őket.
ALACSONY FINANSZÍROZÁS A döntéshozók alacsony szinten látják el anyagi forrásokkal az oktatást. A finanszírozási gyakorlat arra épül, hogy az oktatás csak bizonyos szükséges feltételeit formálja a társadalmi jólétnek, nem igazán fontos a gazdaság működése szempontjából, nem motorja annak.	A BEFEKTETÉS MEGTÉRÜL Egy új finanszírozási szemlélet és gyakorlat az oktatásban „felhajtóerőt” lát, az abba való befektetés busásan megtérülő jellegében hisz. Ezért okosan, hatékonyan, de jelentős arányban megnöveli az oktatásra fordított költségeket. Olyan fejlesztéspolitikát valósít meg, amely biztosítja, hogy a jelentős befektetés valóban kamatozódjék.

A hagyományos gondolkodásmód és gyakorlat	Új szemlélet és gyakorlat
FELZÁRKÓZTATÁS Az esélyegyenlőtlenségek az iskolában a tanulók közötti, szociális háttérükben mutatkozó jelentős különbségekből erednek. A „felzárkóztatás” módszereit szükséges alkalmazni a probléma enyhítésére. Egy másik hagyományos gondolkodásmód a szegregációt kárhoztatja, miközben valójában a szelekcióra gondol, és annak tűzzel-vassal való kiirtását tartja csak megoldásnak. A felzárkóztatás pedagógiája rendszerszinten még sehol nem hozott eredményt. Nem igazolható, hogy a szelekció jó hatással van az oktatás eredményességére.	DISZKRIMINÁCIÓMENTES OKTATÁS Az esélyegyenlőtlenségeknek sem a szociális egyenlőtlenségek rendszere, sem a szelekció nem közvetlen oka. Az oktatás egyoldalú preferenciái „szükségesek” ahhoz, hogy a szociális hátrányokat maga az óvoda és az iskola transzformálja tanulási hátrányokká. Az esélyegyenlőtlenségek hathatós csökkentése mindenekelőtt a rejtett és a kifejezett diszkrimináció fokozatos megszüntetésével, az ezt szolgáló pedagógiai kultúra elterjesztésével lehetséges.
HOMOGEN CSOPORTOK A tanulók szelekciója, a homogén tanulócsoporthoz kialakítása elemi feltétele annak, hogy az oktatás hatékony lehessen. A lassabban haladók is megkapják a számukra szükséges fejlesztést, de a tehetségesek se szenvedjenek kárt amiatt, mert csak lassan haladhatnak a csoportjukkal. A szelekciónak ez a rendszere azonban még a saját értékválasztásai szerint sem ér el sikereket. A hazai tehetségnevelés katasztrofális állapotban van.	SZELEKCIÓ NÉLKÜL A szelekció nem jelent sem előnyt, sem különösebb hátrányt a tanulás eredményességét tekintve, legfőljebb azon pedagógusok esetében merül fel hol egyik, hol másik, akik nem képesek az érdemi pedagógiai differenciálás eszközszerét működtetni. A szelekció viszont rendkívül káros a gyermekek, a fiatalok szocializációja szempontjából: a különböző társadalmi csoportokhoz tartozók nem tanulnak meg egymással együttműködni. A szelekciót meg kell szüntetni.
HAGYOMÁNYOS ISKOLASZERKEZET A magyar intézményi struktúra lényegében megfelel az elvárásoknak, jelentős hagyomány, és (mint ilyen) érték. Legfőljebb kisebb (a struktúrát meghatározó elemeket nem érintő) változtatásokra, javításokra van szükség.	10 ÉVES EGYSÉGES, ÁLTALÁNOS KÉPZÉS A 8 évfolyamos általános iskolára, valamint a társadalmi elit érdekeit szolgáló szelekcióra épülő iskolarendszer már régóta elavult. Az intézményi struktúrát érdemes hozzáigazítani a hosszabb (legalább 10 évfolyamon át folyó) egységes és általános képzéshez, az ezután választandó szakképzéshez vagy az érettségire készüléshöz.
KORAI ÉS KONKRÉT FELADATOKRA FELKÉSZÍTŐ SZAKKÉPZÉS A szakmatanulást minél hamarabb el kell kezdeni, és a képzés legfontosabb céljaként a végzés után ellátandó munkahelyi feladatokra való minél részletesebb és minél gyakorlatiasabb felkészítést kell megjelölni. A szakképzésben résztvevőknek nincs szükségük túl sok közismereti oktatásra, ebben alapvetően motiválatlanok is.	EGÉSZ ÉLETEN ÁT TARTÓ TANULÁSRA FELKÉSZÍTÉS A SZAKKÉPZÉSBEN A szakképzés alapvető célja, hogy a fiatalok felkészülhessenek az egész életen át tartó tanulásra, a munkaerőpiac mindenkor aktuális igényeihez való igazodásra. Ezért az azonnal alkalmazható ismereteknek és készségeknek a képzés folyamatában hátrébb kell lépniük, és az átfogóbb általános és szakmai kompetenciák formálása legyen a legfontosabb feladat. A szakképzés korai választása az egyik legerősebb esélyegyenlőtlenségeket növelő tényező, indokolt e választási pontot legalább a 10. évfolyam utánra helyezni.

A hagyományos gondolkodásmód és gyakorlat	Új szemlélet és gyakorlat
PEDAGÓGUSOKRA KONCENTRÁLÓ, KÜLSŐ, MINŐSÍTŐ ÉRTÉKELÉS A pedagógusok, az intézményvezetők és az intézmények értékelése a résztvevők motiválása érdekében minősítő jellegű kell, hogy legyen. A formákat tekintve a külső értékelésnek kell dominánsnak lennie. A pedagógusokra kell összpontosítani. Az értékelések az oktatás kiemelt, jelentős munkaráfordítást érdemlő folyamatai. Megvalósításuk a pedagógusok szakmai tevékenységének része (értékelési szakértők munkája), ezért magának az értékelésnek a külön finanszírozására nincs szükség. A nemrég kialakított rendszernek a pedagógusok körében erős az elutasítottsága.	A SZERVEZETRE ÖSSZPONTOSÍTÓ, BELSŐ, FEJLESZTŐ ÉRTÉKELÉS Értékelésre szükség van. Ez az értékelés azonban a fejlesztés nevében működik, a belső értékelés szerepét emeli ki, amelyet támogat egy külső, professzionális szervezet. Nem a pedagógusokra, hanem az intézményre, a szervezetre összpontosít, emiatt pedagógusminősítésre nincs is szükség. Gigantomán szisztéma helyett inkább egy a feladatokhoz igazított, illetve kockázatalapú értékelés megvalósítása indokolt. Az értékelési folyamatok pedagógus terheket, munkamennyiséget növelő jellegét meg kell szüntetni, a feladat pótlólagos forrásokkal finanszírozandó.
A PEDAGÓGUS ÉLETPÁLYA MODELL FENNTARTÁSA A pedagógus életpálya modell előrelépési lehetőséget kínál a pedagógusok számára, teljesítményhez köti a bérük növekedését, ennek következtében, összekapcsolódva az értékelési folyamatokkal ösztönöz a színvonalasabb pedagógiai tevékenységre.	A PEDAGÓGUS ÉLETPÁLYA MODELL MEGSZÜNTETÉSE A pedagógus közvetlen pedagógiai munkája színvonalának emelkedése a Pedagógus 1., 2. kategóriákba való kerülés csak esetlegesen kialakuló pontszámok növekedésén múlik. A mesterpedagógus és kutatótanár kategóriákba már nem a közvetlen pedagógiai tevékenység révén jutnak be, sok esetben nem is a környezetük által elismert pedagógusok. Az egész előmeneteli rendszer külső motivációs hatásokat érvényesít, ezek belső motivációkkal való kapcsolata erősen kétséges. Az életpálya modellt okos átmeneti intézkedésekkel ki kell vezetni a rendszerből.

A Civil Közoktatási Platformban tömörülő szervezetek a táblázatba foglalt dilemmák tekintetében inkább az új szemléletmódokat és gyakorlatformákat szeretnék látni a magyar oktatásban. **Semmiképpen nem értenének egyet azzal, ha az irányváltást valamely akarnok erő** – legyen az egy párt vagy pártkoalíció, a kormány, vagy akár a Civil Közoktatási Platform – **egyedül**, a szakma, az érintettek, a társadalom kizárásával, érdemi egyeztetések, valódi viták nélkül **akarná végigvinni**. Ebben az ügyben is együttműködésre ítélték vagyunk, arra, hogy együtt megvizsgáljuk: tényleg erre, valami ilyesmire van-e szükségünk. A Civil Közoktatási Platform – számos politikai szereplővel ellentétben – úgy gondolja, hogy elképzelései lehetséges alternatívák, más elképzelések mellett megvitatandók.

FOGJUNK HOZZÁ!

A szövegben előforduló néhány kifejezés magyarázata

Civil Közoktatási Platform (CKP): 2016 februárjában mintegy félszáz, az oktatásért felelősséget érző civil szervezet hozta létre a Platformot. A tagszervezetek elfogadták a szerveződés hat alapértékét. A CKP elsősorban az oktatáspolitikai formálását, szakmai, szakmapolitikai elemzését és kritikáját, javaslatok kidolgozását tartja feladatának. A CPK értékei alapvetően eltérnek a megalakulásakor hatalmat képviselők oktatáspolitikai koncepciójában és gyakorlatában megnyilvánuló elvektől.

Komprehenzív iskola, iskolarendszer: befogadó iskola, illetve ilyen intézményekből álló iskolarendszer. Kiküszöböli a tanulók szelekcióját, vagyis az együttnevelés elvét érvényesíti, továbbá pedagógiai kultúrájának fejlesztése során megszünteti a kifejezett (manifeszt) és a rejtett (látens) diszkriminációt. Ilyen intézményben a pedagógiai munka maximálisan igazodik a gyerekek, fiatalok személyiségéhez, igényeihez, törekvéseihez, vagyis a pedagógiai differenciálás lehető legkorszerűbb elveit követi, és igyekszik mindenből a legjobb teljesítményt kihozni.

Látens (rejtett) diszkrimináció: a hátrányos megkülönböztetésnek az a fajtája, amelynek nincsenek azonnal érzékelhető jelei. A fehér középosztály értékeihez, normáihoz, tapasztalataihoz való egyoldalú igazodás. Ezzel hozzájárul a másfajta kulturális háttérrel rendelkező, általában szociálisan hátrányos helyzetű gyerekek tanulási hátrányainak kialakulásához.

Magtanterv: az iskolai műveltség tartalom egységes, közös, központi, minden tanuló számára nélkülözhetetlennek ítélt alapjait tartalmazó tanterv, amely nem gátolja meg, hogy a pedagógusok a fejlesztés céljait, a tananyagot, a követelményeket tekintve igazodjanak az általuk tanított csoportokhoz és az egyes tanulókhöz.

Manifeszt (kifejezett) diszkrimináció: nyilvánvalóvá tett hátrányos megkülönböztetés, melynek során egy tanuló vagy egy tanulócsoport a többiekhez képest hátrányosabb feltételek közé kerül, és/vagy gyengébb minőségű fejlesztésben részesül.

Normatív finanszírozás: az oktatási rendszer finanszírozásának az a formája, amelyben nem egyedi, ad hoc döntések eredménye, hogy az oktatás különböző feladataira az egyes intézményekben vagy nagyobb egységekben mekkora pénzügyi források állnak rendelkezésre, hanem objektív mutatókra alapozott algoritmusok szerint számítható ki a költségvetési támogatások összege. A normatív finanszírozásnak sokféle módja létezik, ezek sokszor elvi alapjaikat tekintve is jelentős mértékben különböznek egymástól. A legfontosabb kérdés, hogy a támogatások nagysága milyen mutatóval növekszik egyenes arányban (például tanulólétszám, tanulócsoportok száma, stb.).

Oktatási programcsomag: sajátos tanterv, amelynek funkciója nem a szabályozás, hanem a pedagógus tanítási-tanulási folyamatokat szervező munkájának a segítése. Csak ajánlott, nincs kötelező jellege. Részletesen tartalmazza a pedagógus számára a tanítási feladatok lehetséges megoldásait, alternatívákban fogalmaz, magába foglalja nemcsak a folyamatok leírását, hanem az értékeléshez szükséges dokumentumokat, a tanítás-tanulás folyamatában alkalmazható eszközöket is. Az oktatási programcsomagok alkalmazását rendszerint Internet alapú támogató rendszer segíti.

Önkormányzatiság az oktatásban: az iskola „helyi ügy”; helyben születnek azok a döntések, amelyek nem igényelnek magasabb szinten egységességet. A települési és más önkormányzatok, vagy iskola-fenntartó társulások iskolaalapító és intézményfenntartó szerepének érvényesítésével az iskolákkal kapcsolatos fontos döntések olyanok kezében vannak, akik közvetlenül függnek választóiktól, akik egyben az iskolahasználók nagy csoportját (szülők) alkotják.

Szegregáció: az oktatásban a tanulócsoportok olyan elkülönítése, amely együtt jár valamilyen diszkriminációval is (az elkülönítés mellett hátrányos módon meg is különböztetik a gyerekeket).

Szelekció: tanulócsoporthoz valamilyen szempontból történő homogénné tétele, a tanulók kiválogatása. Ha diszkriminációval együtt jelentkezik, akkor szegregációról beszélünk.

Szubszidiaritás: az Európai Unió gyakorlatában széleskörűen alkalmazott elv, amelynek érvényesítése az EU tagállamokkal szemben is elvárás. A szubszidiaritás elve azt írja elő, hogy adott rangsorban vagy struktúrában a felsőbb szint nem veheti át azokat a szerepeket, amelyeket alacsonyabban elhelyezkedő szint is képes kielégítő módon betölteni. A döntéseknek azon a szinten születniük, amely a legközelebb áll a döntés által érintett csoportokhoz, egyénekhez, ahol a legtöbb információ áll rendelkezésre a döntés meghozatalához.



**A Civil Közoktatási Platform (CKP)
megalakításában több mint 50 szervezet
képviselői vettek részt 2016 februárjában**

ckp.tanitanek.com/ez-az-igazi-portfolio