

HAZA ÉS
HALADÁS

Közpolitikai
Alapítvány

**A foglalkoztathatóságot, a méltányosságot
és az alkalmazkodóképességet szolgáló
oktatás**

Fehér könyv az oktatásról

Készült a Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány megbízásából



Budapest, 2013.

Az alábbi anyagban szereplő oktatáspolitikai ajánlások szakértői javaslatokat tartalmaznak, melyek nem feltétlenül tükrözik bármelyik politikai szervezet, oktatási érdekcsoport, szakmai szervezet vagy a projekt számára elemzést végző vagy az online kérdőívre válaszoló szakértő véleményét. A Fehér Könyvben felvázolt oktatáspolitikai szándéka szerint nem egy politikai vagy kormányzati program, hanem további szakmapolitikai viták, konzultációk és egyeztetések kiinduló pontja. A Fehér Könyv nem lezárni, hanem elindítani és informálni hivatott a Magyarországon követendő oktatáspolitikáról szóló vitát.

Bevezetés

A Haza és Haladás Alapítvány „*A foglalkoztathatóságot, a méltányosságot és az alkalmazkodóképességet szolgáló oktatás*” című oktatáspolitikai projektjének lebonyolítását az Alapítvány megbízásából a Magyar Pedagógiai Társaság végezte. A projektben bizonyos részfeladatok ellátásával közreműködött a Budapest Intézet (szakértői Delphi kutatás és stakeholder kutatás) és a TÁRKI (felnőtt lakosság és pedagógusok között végzett közvélemény kutatások) is. A projekt célja az volt, hogy a rendszerváltástól napjainkig a magyar oktatási rendszerben zajló folyamatok elemzése alapján azonosítsa az oktatáspolitikai beavatkozást igénylő problémákat, s javaslatokat dolgozzon ki az e problémák megoldását szolgáló oktatáspolitikai beavatkozásra.

A program lebonyolítását a Magyar Pedagógiai Társaság által felkért ötfős szakmai irányító testület vezette, melynek tagjai Lannert Judit, Nahalka István, Radó Péter (a program szakmai vezetője), Trencsényi László (a program technikai vezetője) és Váradai Balázs voltak. A szakmai irányító testület munkáját Fábry Ilona segítette.

A program zárójelentéseként elkészült Fehér Könyv összeállításában háttér tanulmány szerzőként, adatelemzőként, a különböző kutatásokat végző szakértői csoportok tagjaként vagy a szakértői Delphi-kutatáson keresztül több mint száz oktatással foglalkozó hazai szakértő vett részt.

A program lebonyolításához értékes szakmai segítséget nyújtottak a Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány által felkért Monitoring Bizottság tagjai: Benedek András, Bojár Gábor és K. Nagy Emese.

Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló	7
1. A Fehér könyv elkészítésének módszertana és forrásai	24
2. Stratégiai területek	27
2.1. A foglalkoztathatóság tanulási feltételeinek biztosítása	27
2.1.1. Alapfogalmak és értelmezési keretek	27
2.1.2. A végzettségek értéke a munkaerőpiacon	30
2.1.3. A munkaerő-piaci pozíciók lehetséges magyarázatai	37
2.1.4. Az oktatás kibocsájtása és a munkaerő-piaci kereslet	44
2.2. Az oktatási egyenlőtlenségek csökkentése	57
2.2.1. Alapfogalmak és értelmezési keretek	57
2.2.2. Az oktatási egyenlőtlensége mértéke Magyarországon	59
2.2.3. Az oktatási egyenlőtlenségek keletkezése	73
2.3. Az oktatási rendszer nyitottságának és alkalmazkodó képességének megerősítése	90
2.3.1. Alapfogalmak és értelmezési keretek	90
2.3.2. Az alkalmazkodni képes tanuló	92
2.3.3. Az alkalmazkodásra képes oktatási rendszer	103
3. Eszközjellegű politika területek	111
3.1 Pedagógus politika	111
3.2 Feladatmegosztás a közoktatás irányításában	127
3.3 Minőségértékelési rendszer	134
4. Beavatkozás igénylő problémák	143
4.1. Problématérkép	143
4.2. A helyzetelemzés során azonosított problémák csoportosítása	147
5. Oktatáspolitikai javaslatok	150
5.1. Oktatáspolitikai célok	153
5.2. Az oktatáspolitikai keret	155
5.3. Rendszerszintű beavatkozások: helyreállítás és korrekció	157
5.3.1. Oktatásirányítás	158
5.3.2 A közoktatás és felsőoktatás finanszírozása	161
5.3.3. Tartalmi szabályozás és vizsgarendszer az oktatási szektorban	163

5.3.4. Minőségértékelés a közoktatásban	165
5.3.5. Pedagógus-politika	168
5.3.6. Kapcsolódó rendszerszintű változtatások	171
5.4. Problémamegoldó beavatkozások	172
5.4.1. Erős kezdet program	172
5.4.2. Egységes általános iskola	173
5.4.3. Nemzeti Tanulás Program	178
5.4.4. Befogadó Iskola Program	180
5.4.5. Nemzeti Közoktatási és Felsőoktatási Minőség Program	181
5.4.6. Pedagógus Életpálya Program	182
6. Implementációs stratégia	184
6.1. Javasolt azonnali intézkedések	184
6.2. Országos oktatáspolitikai konzultáció	185
6.3. Az implementáció technikai keretei	186
6.3.1. Implementációs időterv	187
6.3.2. Szükséges pénzügyi erőforrások	188
6.3.3. Intézményi háttér	193
7. A tervezett beavatkozások várható fogadtatása	196
Irodalom	204
Dokumentumok	214
Ábrák és táblázatok jegyzéke	216

Vezetői Összefoglaló

1. Tartalmi értelemben a Fehér Könyv elkészítését szolgáló projekt bizonyos problématerületek köré, és nem az oktatás egyes szintjeinek megfelelően szerveződött. A tartalmi csomópontokat kijelölő három *tanulási eredményességi célhoz kapcsolódó* és a három *eszközjellegű* problématerületet a projekt előkészítő szakaszában született koncepció rögzítette.

Eredményességi (stratégiai) problématerületek

- *A foglalkoztathatóság tanulási feltételeinek biztosítása.* A rendszerváltás óta Magyarországon rendkívül alacsony foglalkoztatottság az oktatás szempontjából a foglalkoztathatóság problémáját veti fel, ami lényegében nem más, mint a képzettségek kvalifikációs szerkezetének hosszútávon érvényesülő munkaerő-piaci trendekhez való alkalmazkodása, valamint az elhelyezkedést, az átképezhetőséget, az egy vállalkozás működtetéséhez szükséges, vagy a munkahelyi helytállást lehetővé tevő kompetenciák megszerzése.
- *A különböző társadalmi hátrányok tanulásra gyakorolt negatív hatásának csökkentése.* Magyarországon nemzetközi összehasonlításban kiugróan nagyok a különböző társadalmi hátrányok mentén kimutatható oktatási egyenlőtlenségek, ami nem csak a hátrányos helyzetű tanulói csoportok szempontjából hatalmas probléma, de az oktatási rendszer egészének teljesítményét is rontja, ráadásul szétsugárzó gazdasági és társadalompolitikai hatása az ország egyik legnagyobb teherterele. Az oktatás méltányosságával összefüggő problémák csökkentése, a roma tanulók egyre erőteljesebb elkülönítésnek visszafordítása minden oktatáspolitikai kiemelt célja kell, hogy legyen.
- *Az oktatási rendszer nyitottságának és alkalmazkodó képességének megerősítése.* A globalizáció, az európai integráció, az infokommunikációs eszközök alkalmazása és a posztindusztriális társadalmakban zajló szerkezeti, életmód és értékváltozások minden ország oktatási rendszereit hatalmas alkalmazkodási kihívások elé állítják. A magyar oktatási rendszer a rendszerváltás óta egyre inkább képessé vált az egyre változatosabb tanulási szükségletek és tanulási pályák által generált igények kielégítésére. A jelenlegi kormány szélsőségesen centralizáló és egységesítő rendszer átalakító törekvései azonban drasztikusan gyengítik az oktatás alkalmazkodó képességét, melynek helyreállítása az oktatáspolitikai kiemelkedően fontos célja kell, hogy legyen.

Eszközjellegű problématerületek

- A pedagógusok státuszának rendezése, életkörülményeik javítása, kiválasztásuk, képzésük és szakmai fejlődésük támogatása;
 - A különböző kormányzati/irányítási szintek szereplői közötti feladatmegosztás újragondolása, más kormányzási alrendszerek (pl. finanszírozás, tartalmi szabályozás) ehhez igazítása;
 - A minőségértékelés (tanfelügyelet) rendszerének kialakítása, visszacsatolási mechanizmusok és az alulteljesítő intézményekre célzott fejlesztő beavatkozás feltételeinek megteremtése.
- A projekt információgyűjtési és elemzési szakaszában az elfogadott tematikus csomópontok mentén jelentős mennyiségű háttérkutatás és elemzés készült. Az ebben a szakaszban elvégzett munka eredményei a következők: egy lebonyolított szakértői Delphi Kutatás, egy lebonyolított stakeholder kutatás, egy felnőtt lakosságot reprezentáló mintán végzett közvélemény kutatás, egy pedagógusokat reprezentáló közvélemény-kutatás, hét tematikus háttér tanulmány és három, a háttér tanulmányok és az egységes helyzetkép elkészítését szolgáló adatelemzési csomag. A Delphi kutatást és a stakeholder kutatást a Budapest Intézet, a közvélemény kutatásokat a TÁRKI, az adatelemzéseket, a háttér tanulmányok elkészíttetését, valamint a projekt szakmai és technikai irányítását a Magyar Pedagógiai Társaság végezte.

Problémák

2. A helyzetelemzés során a három stratégiai és a három eszközjellegű területtel összefüggésben húszt oktatáspolitikai beavatkozást igénylő probléma azonosítása történt meg. E konkrét problémákból azok összefüggéseinek elemzése során három nagyobb problémacsoport bontakozik ki. Ezek az átfogó problématerületek a következők:
 - az oktatási rendszer általános működési kereteivel összefüggő problémák, melyek egy része jellemezte a rendszerváltozás után kialakult és működő rendszert, míg mások a jelenlegi kormányzat mindenre kiterjedő rendszer-átalakítása során keletkeztek;
 - azok a problémák, melyek az alapkészségek, illetve alap- és kulcskompetenciák fejlesztésével kapcsolatban mutathatóak ki az oktatás korai szakaszában;
 - azok a problémák, melyek a középfokú, felsőfokú és felnőttképzési tanulási lehetőségek kínálatával, az e kínálatához való hozzáférés lehetőségével kapcsolatban mutathatóak ki.

Azonosított oktatáspolitikai beavatkozást igénylő problémák

1. Az alulképzett – semmilyen középfokú végzettséggel nem rendelkező – csoportok kiszorulása a munkaerő-piacról Magyarországon lényegesen nagyobb mértékű, mint Európa más országaiban. Ennek részben az oka az, hogy – különösen a hátrányos helyzetű családi háttérrel rendelkező csoportokhoz tartozók – alapkészségei rendkívül fejletlenek, részben pedig az, hogy a más szakmára nem átképezhető szakmunkás végzettségűek nagy számban képzettséget nem igénylő munkahelyekről szorítják ki az alulképzetteket.
2. A szakmunkás-végzettség Magyarországon az elmúlt két évtized során mindenféle értelemben leértékelődött. (Az általános iskolai végzettség leértékelődése már jóval korábban megtörtént.) Magyarországon ma nem mennyiségi, hanem minőségi szakmunkás hiány van: az átképezhetőséget biztosító alapkészségek hiánya miatt a szakmunkások jelentős arányban nem képesek újra elhelyezkedni, vagy semmilyen képzettséget nem igénylő munkát végeznek. (A szakmunkások esetében az alapkészségek alacsony szintjének következménye nem elsősorban a magas munkanélküliség, hanem bérelőnyük szinte teljes elvesztése.) A jelenlegi kormányzat szakképzés politikája azonban éppen az alapkészségek fejlesztésének súlyát csökkenti radikálisan a szakiskolákban.
3. Egyetlen munkaerő-piaci indikátor sem indokolja a felsőoktatásban való részvétel jelenleg zajló szűkítését. A diplomások érettségizetteket felsőfokú végzettséget nem igénylő munkahelyekről kiszorító hatás nem tűnik túl erősnek. (A demográfiai folyamatok miatt a diplomások arányának növekedéséhez további mennyiségi növekedésre nincs szükség, a belépők számának 2010 előtti szinten tartása ehhez elegendő lenne.) Mindebből következően a jelenlegi kormányzat belépést szűkítő politikája nem tényeken alapszik.
4. Semmi sem indokolja a felsőoktatásba vezető utat vagy poszt-szekundér képzésben szakmaszerzést megalapozó, érettségivel záruló középiskolai beiskolázási arányok csökkentését. Az utóbbi években a növekvő beiskolázás a szakiskolákban munkaerő-

piaci szempontból nem tekinthető kedvező folyamatnak.

5. Magyarországon a felnőttkori tanulásban való részvétel körülbelül a 35. életév után radikálisan csökken, nemzetközi összehasonlításban összességében borzasztóan alacsony. A közoktatás képessége arra, hogy megalapozza a felnőttkori tanulásához szükséges kompetenciákat igen gyenge, ráadásul a felnőttkori tanulást támogató és elismerő rendszerek Magyarországon kialakulatlanok.
6. Noha a korai iskolaelhagyók aránya Magyarországon nemzetközi összehasonlításban nem magas, a szakközépiskolákban és a szakiskolákban túlságosan magas a lemorzsolódás. A kedvezőtlen szociális háttér tanulási eredményekre gyakorolt negatív hatása Magyarországon kiemelkedően magas. A roma tanulók és a kisebb települések iskoláiban tanulók lényegesen alacsonyabb tanulási teljesítménye mögött is elsősorban a szociális háttér közvetett negatív hatása húzódik meg.
7. A közoktatás középfokon teljesítményszakadékok tekintetében kimutatható szelektivitása Magyarországon a legnagyobb egész Európában. Ez a teljesítményszakadék azonban jóval korábban, már az iskolai kezdőszakaszban kialakul, és alig növekvő mértékben gördül végig a teljes közoktatási rendszeren.
8. A hátrányos helyzetű családokban élő gyermekek iskolakezdekskor kimutatható kognitív hátrányainak egyik oka, hogy a korai fejlesztő szolgáltatásokhoz való hozzáférésük elégtelen, óvodáztatásuk aránya az átlagosnál alacsonyabb.
9. A magyar közoktatás rendkívül gyenge hátránykompenzációs képessége és kiemelkedően erős szelektivitása elsősorban az uralkodó pedagógiai gyakorlat differenciálatlanságában, valamint az iskolarendszer egységének - a közoktatásban érvényesülő erős szeparációs nyomásnak utat engedő - felbomlásában keresendő. A szabad iskolaválasztás nem önmagában, hanem az iskolarendszer egységének hiánya miatt erősíti a szelekciót, tehát korlátozására nincs elegendő ok.
10. A roma tanulók intézményesített elkülönítése (szegregációja) a rendszerváltás után felgyorsult. Az etnikai alapú elkülönítés különböző típusai közül a kétezres években

különösen az intézmények közötti szegregáció erősödött. Így például a többségében roma tanulókat oktató gettóiskolák száma több mint kétszeresére nőtt.

11. Középfokon a tanulási utak diverzifikációját lehetővé tevő programkínálat megfelelő, a felsőoktatásban azonban a bolognai szerkezetnek megfelelő rugalmas tanulási pályák lehetősége még korlátozott. Komoly minőségi problémák forrása, hogy a megfelelő tanulásszervezési és oktatási módszertani megoldások csekély elterjedtsége miatt a felsőoktatásban nem történt meg egy oktatás-intenzív modellről egy tanulás-intenzív modellre való átállás.
12. A bekerülési esélyek korlátozása a felsőoktatásban tovább csökkenti az oktatási rendszer képességét arra, hogy kielégítse az egyre nagyobb és egyre változatosabb tanulási igényeket.
13. Az egyének folyamatos tanulás révén létrejövő alkalmazkodó képessége szempontjából kiemelkedően fontos kulcskompetenciák fejlesztése tekintetében a magyar oktatási rendszer nem teljesít elég jól. A tanulásra való képesség megalapozása nem kap megfelelő hangsúlyt, az idegennyelv-tudás tekintetében a magyar lakosság Európán belüli drámai lemaradásának csökkentéséhez az oktatás hozzájárulása javult ugyan, de még elégtelen, a digitális szövegértés tekintetében pedig a magyar közoktatás mélyen az európai átlag alatt teljesít.
14. A folyamatosan változó külső elvárásokhoz való intézményi alkalmazkodás általános szervezeti keretei (autonómia) és az alkalmazkodást szolgáló specifikus eszközök (pedagógiai és minőségirányítási program) a rendszerváltás utáni évtizedekben létrejöttek, ezeket azonban csupán az intézmények kisebbsége alkalmazta megfelelően. A jelenlegi kormányzat az iskolai autonómia teljes felszámolásával megszüntette az intézmények nyitottságát és alkalmazkodóképességét.
15. Magyarországon a rendszerváltás után egy az intézményi nyitottságot és alkalmazkodást lehetővé tevő, ösztönző és támogató kormányzási modell alakult ki, amely azonban sok tekintetben diszfunkcionálisan működött. A köznevelési törvény a célokkal való kormányzás modelljéről visszalépett a folyamatok bürokratikus

kontrolljának modelljéhez, ami drámai mértékben csökkenti a kormányzás minőségét.

16. A rendszerváltás után kialakult pedagógus humánerőforrás gazdálkodási modell helyesen az intézményvezetők elsődleges felelősségén alapult. Koherens pedagógus politika hiányában azonban számos olyan régi és új probléma halmozott fel, melyek beavatkozás igényelnek. Különösen ilyenek a pedagógusok hatalmasra duzzadt bérhátránya, a következő évtizedben nyugdíjba vonuló nagyszámú pedagógus pótlása, a pedagógusok munkaterhelésében kimutatható nagy egyenlőtlenségek csökkentése és a pedagógusok szakmai fejlődést támogató továbbképzési rendszer helyreállítása.
17. A jelenlegi kormányzat által bevezetett pedagógus-foglalkoztatási rendszer egy központosított bürokratikus adminisztratív irányítási modellbe illeszkedik, amely minőségellenessége és alacsony hatékonysága miatt nem tartható fenn. Ugyanakkor egy koherens, a pedagógus foglalkoztatás minden aspektusát integráló és a felgyülemlett problémák megoldását – például a következő tíz évben nyugdíjba vonuló pedagógusok pótlását - lehetővé tevő pedagógus életpálya modellre szükség van.
18. Az egyes központi, fenntartói és intézményi irányítási szerepek rendszerváltás után kialakult meghatározása, valamint az egyes szerepek közötti feladat- és felelősség megosztás rendszere alapvetően megfelelő volt. A települési önkormányzatokhoz telepített szélsőségesen szétaprózott fenntartói modell azonban nem tette lehetővé helyi iskolahálózatok hatékony működtetését. Az irányítási autonómiák jelenlegi kormányzat által végrehajtott teljes felszámolása súlyosan ellentétes a jó kormányzás minden követelményével.
19. Az oktatásfinanszírozás 2010-ig kialakult, a decentralizált irányítási struktúrába illeszkedő allokációs modellje általános értelemben megfelel a hatékonysági követelményeknek. A központi költségvetési finanszírozás minimális mértékével kapcsolatos garanciák hiánya az előző évtizedben azonban jelentős forráskivonást, a

megfelelő kiegyenlítő eszközök hiányával együtt végső soron oktatásfinanszírozási válságot okozott. Noha a jelenlegi központi bérfinanszírozás hatásairól még nincs képünk, számos más ország tapasztalatai alapján tudható, hogy az nem hatékony és nem rendelkezik a minőség és méltányosság biztosításához szükséges adaptivitással.

20. A közoktatás korábbi minőségértékelési rendszere - a kiemelkedő színvonalú tanulói teljesítménymérési rendszer működése ellenére – egy korszerű, független és egész intézmények értékelésén alapuló tanfelügyelet, valamint standardok formájában rögzített eredményességi célok hiányában nem képes az alulteljesítő intézmények azonosítására, ami kizárja az azok célzott fejlesztésén alapuló beavatkozást.

A javaslatok kidolgozása

3. Az oktatáspolitikai javaslatok kidolgozása alapjául egy erőteljesen tanulásra fókuszált megközelítés szolgált. A javaslatok – az eddigi szabályozási és oktatáspolitikai gyakorlattal ellentétben a közoktatáson belül is szintenként differenciált eszközökkel operálnak. Ennek célja, hogy az egységes tanulási alapok kialakítása időszakában az oktatás komprehenzív jellege kapjon hangsúlyt, míg a későbbi időszakokban egyre nagyobb szerepet kapjon a választás és gazdag programkínálat lehetősége. A Fehér könyv tematikus csomópontjai az egyes oktatási szintek esetében különböző mértékben relevánsak. Ennek következtében az oktatáspolitikai javaslatokból nem olvasható ki egy átfogó felsőoktatási vagy felnőttképzési stratégia. Az oktatáspolitikai javaslatok megalkotása során a különböző nemzetközi gyakorlatok alkalmazása mindig a hazai történeti és intézményi kontextus figyelembe vételével történt. Noha a javaslatok erősen támaszkodnak a korábbi évtized tervezési és elemzési eredményeire, ugyanakkor számolnak a jelenlegi kormányzat által előállított tervezési diszkontinuitás körülményeivel. Az alternatív oktatáspolitikai megoldások közötti szelekció egyik eszközeként a Hálózat a Tanszabadság által kidolgozott és mindegyik demokratikus ellenzéki párt által elfogadott oktatáspolitikai alapelvek szolgáltak.

Célok

4. A javasolt oktatáspolitikai legáltalánosabb célja későbbi tanulás alapjainak biztosítása, a tanulásra való ösztönzés, a tanulás támogatása, a tanulási lehetőségekhez való hozzáférés akadályainak felszámolása és a tanulás eredményességének fejlesztése. Mindezek érdekében olyan oktatási rendszert szükséges létrehozni, mely működésének középpontjában a tanulás

lehetőségéhez való hozzáférés és a sikeres tanulás feltételeinek biztosítását szolgáló minőség áll, illetve amelyben lehetőség van a tanulás eredményességével kapcsolatos problémák megoldására. A javasolt oktatáspolitikai két kiemelt célja az:

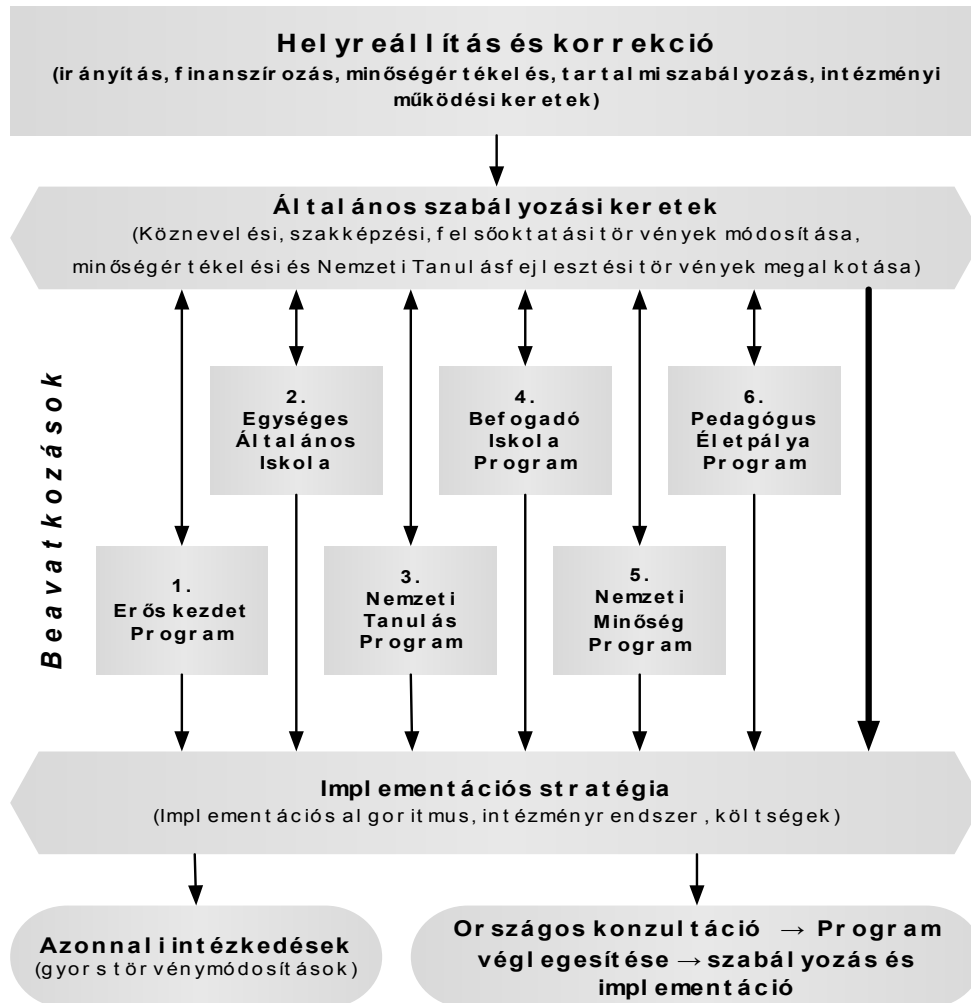
- hogy a fiatalok foglalkoztathatósága, alkalmazkodó képessége, későbbi tanulási sikeressége, valamint az oktatási egyenlőtlenségek mérséklése érdekében minden tanulót hozzásegítsen az alapkészségek egy bizonyos minimálisan szükséges szintjéhez;
- hogy középokon, felsőfokon, majd pedig felnőtt- és időskorban minden magyar állampolgár számára rendelkezésre álljon a tanulási lehetőségek gazdag, egyéni szükségleteiknek és igényeiknek megfelelő kínálata.

A javasolt oktatáspolitikai nyomon követhetőségét és értékelhetőségét tíz éves időtávra kilenc indikátor alapján rögzített referencia érték (benchmark) szolgálja.

Oktatáspolitikai keret

5. A kidolgozott javaslatok tervezését egy oktatáspolitikai keretrendszer szolgálja. E keretrendszerben a „helyreállítás és korrekció” cím alatt szereplő beavatkozások az oktatási rendszer működésének általános kereteit jelölik ki. A különböző irányítással, finanszírozással, tartalmi szabályozással, minőségértékeléssel, pedagógus foglalkoztatással és más területekkel összefüggő változások rögzítése a köznevelési, szakképzési és felsőoktatási törvények módosításában, valamint egy önálló közoktatási minőségértékelési törvény megalkotásában történik meg. Az így szabályozott keretek között hat problémamegoldásra fókuszáló beavatkozás csomag tervezése történt meg, melyek részben oktatáspolitikai, részben pedig fejlesztési eszközöket tartalmaznak. A tervezés során megtörtént a szükséges azonnali intézkedések zárt listájának leválogatása. Minden más hosszú távú intézkedést szolgáló oktatáspolitikai lépés véglegesítése és implementációja egy nyolc hónapos szervezett oktatáspolitikai konzultációs folyamat után történik csak meg.

Az oktatáspolitikai keret



Helyreállítás és korrekció

6. A közoktatás irányításában a totális állami feladatellátás és felelősségvállalás helyett újra ki kell alakítani az állam, a helyi önkormányzatok, mint a feladatellátásért felelős szereplők és az intézmények, mint a feladatellátást ténylegesen végző szervezetek közötti decentralizált feladat- és felelősség-megosztás rendszerét. Ennek első feltétele a nevelési-oktatási intézmények felelősségének, s e felelősség gyakorlását lehetővé tevő szervezeti, gazdálkodási és szakmai autonómia helyreállítása. E mellett meg szükséges erősíteni az intézmények vezetőinek és középvezetésének felelősségét. Egy közigazgatási rendszer reformjába illeszkedő módon az óvodai nevelést, az általános iskolai oktatást, a gimnáziumi oktatást és az alapfokú művészetoktatást alanyi jogon a települési önkormányzatok felelősségébe célszerű visszaadni, a fenntartói irányítási feladatok ellátását azonban – a területi szervezést igénylő feladatokkal együtt - egységesen szabályozott kötelező járási társulások, illetve városi fenntartói

szervezeteknek kell ellátniuk. A bölcsődei és óvodai szolgáltatások ellátása települési önkormányzatok feladata kell, hogy maradjon. Az oktatási intézmények települési érdekekkel szembeni nyitottságának biztosítása érdekében iskolatanácsokat kell működtetniük. A szakképzési intézmények fenntartói irányítási feladatait regionális kötelező társulásoknak kell ellátniuk. A fenntartói szervezetek működésének értékelését az Oktatási Hivatalnak kell végeznie. A közoktatási feladatellátásban az egyházi, alapítványi és más nem állami nem önkormányzati fenntartók a járási vagy regionális intézményfenntartói társulás vagy városi önkormányzat fenntartói szervezetével kötött feladatellátási megállapodás alapján azonos jogokkal és kötelezettségekkel működhetnek közre.

7. A közoktatás finanszírozásával szemben támasztott követelményeknek egy olyan normatív feladatfinanszírozási rendszer felel meg, amelyben a központosított meghatározott kötelező közoktatási feladatok fedezetét az állami költségvetés száz százalékban biztosítja. Ennek a központi költségvetési támogatásnak tartalmaznia kell az összes visszatérő (személyi és dologi) költség fedezetét. A kötelező feladatokon túlmutató, azokat kiegészítő fenntartói döntésen alapuló feladatok ellátásának fedezetét az önkormányzatoknak kell biztosítaniuk. A normatív feladatfinanszírozási rendszernek el kell ismernie a speciális közoktatási feladatok (kisebbségi oktatás, SNI tanulók integrált oktatása, stb.) eltérő fajlagos költségeit. Amennyiben oktatáspolitikai érdek fűződik bizonyos nem alapfeladatok közé illeszthető szolgáltatások ellátásához, azok finanszírozását az állami költségvetés kiegészítő normatív támogatással ösztönözheti.
8. A felsőoktatás jelenlegi négycsatornás (hallgatói normatíva, fenntartói támogatás, hallgatói juttatások, kutatási hozzájárulás) finanszírozási rendszerét fenn kell tartani, de a jelenlegi kormányzat által kivont források fokozatos visszapótlása során a hallgatói normatíva arányát szükséges növelni. Meg kell szüntetni a felvételi keretszámok intézményenkénti és képzési területenkénti elosztásába való közvetlen állami beleszólás lehetőségét. A kormányzatnak középtávon előre rögzítenie kell az egész felsőoktatási szektorra vonatkozó költségvetési finanszírozási keretszámokat, ezek intézmények közötti elosztását egy a jelentkezések számától függő automatizmusnak kell megoldania. A felsőoktatás finanszírozásában a szakmai és morális megfontolások egy a különböző érdekeltek közötti igazságos, a minőség javítására és a teljesítményre ösztönző, a jelenlegi finanszírozási terheket igazságosabban terítő és nem jelentős terhet generáló általános alaptandíj bevezetése mellett szólnak. A kérdés erős átpolitizáltsága miatt azonban ennek politikai szempontokat is figyelembe vevő döntésnek kell lennie. Amennyiben a minden érdekelt bevonásával megszületett döntés az általános alaptandíj

rendszerbe illesztése lesz, a felsőoktatásban való részvétel biztosítása érdekében a hátrányos helyzetű, alacsony jövedelmű hallgatók alaptandíját egy állami tandíj-támogatási rendszernek szükséges átvállalnia. Az állami tandíjtámogatás, a szintén rászorultság alapján folyósított, a tanulmányok ideje alatti megélhetést segítő szociális ösztöndíjrendszer, valamint a jobb tanulási eredményekre ösztönző tanulmányi ösztöndíjrendszer nem kapcsolhatóak össze, az előbbi két rendszert állami ügynökségnek kell működtetnie.

9. Igényfelmérésen alapuló célzott tőke beruházásokra az oktatási rendszer két szintjén van szükség a következő években: az óvodai kapacitások és a felsőoktatásban a hallgatólétszám emelkedését nem követő oktatási terek tekintetében.
10. A kimeneti szabályozás eszközeit ki kell terjeszteni az eddig teljesítménykövetelményekkel nem szabályozott általános iskolára és a szakiskola általános képzést is végző 9-10. évfolyamaira. Beválás-vizsgálat és az addig megalkotott kimeneti szabályozók alapján szükség van a NAT felülvizsgálata és korrekciója. Az intézményi pedagógiai programok tartalmát a köznevelési törvény elfogadása előtti szabályozásnak megfelelően kell rögzíteni, helyre kell állítani elsődleges folyamatszabályozó szerepüket. Az általános iskolák számára új egységes, nagy rugalmasságot biztosító kerettantervet kell kiadni. A középfokú oktatási intézmények akkreditált alternatív kerettanterveket alkalmazhatnak. A nyolcadik évfolyam végére kompetencia követelményeket (standardokat) szükséges kidolgozni és elfogadni matematika, magyar nyelv és természettudomány kompetencia területekre. A szakiskolák tízedik évfolyama végére minimális kompetencia követelményeket tartalmazó közismereti vizsgakövetelményeket (standardokat) kell kidolgozni matematika, magyar nyelv, természettudomány és angol nyelv kompetencia területekre. Szakiskolai közismereti záróvizsgát kell bevezetni a tízedik évfolyam végére. Az érettségi vizsgakövetelmények felülvizsgálata mellett kötelező angol nyelvi érettségi vizsgát kell bevezetni. Szükség van a felsőoktatási képzési és kimeneti követelmények felülvizsgálatára, valamint a felsőoktatási programakkreditáció kritériumainak és mechanizmusának korrekciója. Az alap-, közép- és felsőfokú kimeneti szabályozókban rögzített kompetenciacélok egymásra épülésének biztosítása érdekében Nemzeti Képesítési Keretrendszert (NKKR) kell elfogadni.
11. Egy egységes minőségértékelési rendszer kialakítása érdekében egységes minőségstandardok kidolgozására van szükség, amely tartalmazza a minőségértékelés területeit, azon belül az értékelés szempontjait és az egyes szempontokhoz tartozó minőség követelményeket. Azok összhangjának érdekében a standardok alapján kell kidolgozni a külső értékelés (tanfelügyelet)

és az iskolafejlesztési tervek megalkotását megalapozó kötelező intézményi önértékelés során alkalmazott eszközöket és eljárásokat. A kompetenciamérést ki kell terjeszteni a természettudományi kompetenciák értékelésére, a 8. osztályban végzett mérés alapjául szolgáló keretet pedig hozzá kell igazítani a 8. évfolyam végére rögzített általános iskolai kimeneti követelményekhez. A köznevelési törvényben létrehozott, pedagógusok egyéni szakmai ellenőrzésére hivatott, az Oktatási Hivatal által ellátott szakfelügyelet („országos pedagógiai szakmai ellenőrzés”) helyett intézményértékelés végző, független tanfelügyelet létrehozására van szükség. A tanfelügyelet elsődleges funkciója az egész intézmény értékelése („*full inspection*”). Ez magában foglalja a szakmai munkával összefüggő törvényességi felügyeletet is, de a pénzügyi audit és a rendszeres törvényességi felügyelet az intézmény fenntartójának feladata kell, hogy legyen. A pedagógusok egyéni teljesítményének értékelése intézményi vezetői feladat, a tanfelügyelet e feladat ellátásának módját kell, hogy értékelje. Önálló törvényben szükséges rögzíteni a tanfelügyelet és tanfelügyelők státuszát, a tanfelügyelők kiválasztásának kritériumait, a tanfelügyelet procedurális és nyilvánossággal összefüggő szabályait, valamint a tanfelügyeleti értékelés konzekvenciáit. Az alulteljesítő intézményekben végzett célzott értékelés alapján meg kell történnie azok kötelező támogatott fejlesztésének.

12. Egy valódi pedagógus életpálya modell nem csupán a bértábla differenciálást szolgáló előmeneteli fokozatokba sorolás rendszere; annak ki kell terjednie egy ágazati humánerőforrás gazdálkodási rendszer minden fontos elemére: a foglalkoztatási szabályokra, a munka tartalmának meghatározására, a pedagógusok teljesítményének értékelésére, a bérezés és ösztönzés rendszerére, valamint a pedagógusok szakmai képességeinek fejlesztésére. Mindezek alapján egyrészt szükséges a jelenleg érvényben lévő pedagógus életpálya modell hiányzó elemeinek átgondolására. (Mindebben a szakmai fejlesztésnek legalább akkora súlyt kell kapnia, mint a bérfelzárkóztatásnak.) Másrészt pedig szükség van a köznevelési törvény által létrehozott pedagógus életpálya modellnek az eddigiekben vázolt rendszerszintű változtatásokhoz való igazítására, valamint bizonyos minőségellenes elemeinek – mint amilyen a minősítések államigazgatási eljárás keretében való lebonyolítása - újragondolására. Fel kell vázolni egy pontos számításokon alapuló, a szükséges módosításokat figyelembe vevő béremelési pályát, ami a pedagógusok jövedelmét hat év alatt felzárkóztatja a végzettségüknek megfelelő átlagbérekhez.
13. Szükség van a keresletvezérelt tankönyv- továbbképzési és szakmai szolgáltatási piac helyreállítása, átláthatóságának, piac-konform minőségbiztosításának, valamint az állami piacfelügyelet megerősítése. Meg kell történnie az állami feladatellátási körben tartott szakmai-

és szakszolgáltatások azonosításának, intézményrendszerük helyreállításának, illetve megerősítésének.

14. Helyre kell állítani az országos oktatáspolitikai, szakmai és tripartit konzultációs mechanizmusokat és intézményeket, melyben a legerősebb jogosítványoknak a szervezett érdekcsoportok közötti oktatáspolitikai konzultációs mechanizmushoz kell kerülniük. Az oktatást érintő törvénytervezetek országgyűléshez való benyújtása előtt kötelező, független közpolitikai elemző intézmény által végzett előzetes hatásvizsgálaton kell keresztülmenniük

Problémamegoldó beavatkozások.

15. *Erős Kezdet Program.* A program célja a társadalmi hátrányok hatásainak korai kompenzációja, a sikeres tanulás megalapozása elsősorban az óvodáztatás lehetőségéhez és a korai fejlesztő szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításával.
16. *Egységes Általános Iskola.* A beavatkozás csomag célja olyan összehangolt, egymás hatását erősítő iskolaszervezeti, szabályozási és fejlesztő intézkedések kritikus tömegének a végrehajtása, melyek jelentős mértékben csökkentik az iskolai kezdőszakban kialakuló teljesítménykülönbségeket, jelentősen mértékben javítják az alapkészségek fejlesztésének eredményességét és csökkentik a közoktatási rendszeren belül érvényesülő szelektációs nyomást, illetve szelekciót. A beavatkozás középpontjában az általános iskola alapkészségek fejlesztésére orientált komprehenzív iskolává alakítása áll.
17. *Nemzeti Tanulás Program.* Annak érdekében, hogy bármely életszakaszban és élethelyzetben biztosított legyen az egyének számára szükséges tanulási lehetőségekhez való hozzáférés szabályozási, fejlesztési és kínálatbővítő intézkedések sokaságára van szükség. Az ezt szolgáló program célja a tanulási lehetőségek kínálatának gazdagítása, az egész életen át tartó tanulás gyakorlatának és kultúrájának kialakítása. A program kiterjed az SNI inklúzió támogatására, a tehetséggondozás fejlesztésére, a középfokú és felsőfokú oktatás által kínált tanulási lehetőségek fejlesztésére, a személyre szabott felnőttkori tanulástámogató rendszerek és szolgáltatások fejlesztésére, valamint a felnőttképzés és közművelődés által biztosított tanulási lehetőségek gazdagítására.
18. *Befogadó Iskola Program.* A program célja a magyar közoktatás befogadó jellegének erősítése és a roma tanulók szegregációjának visszaszorítása. A program tervezése az ezeken a

területeken eddig zajlott fejlesztések átfogó értékelésén, ennek alapján a működő fejlesztések folytatásán, a nem működő fejlesztések korrekcióján vagy törlésén kell, hogy alapuljon. A fejlesztési programoknak célzott oktatáspolitikák implementációját és nem azok helyettesítését kell szolgálnia.

19. *Nemzeti Közoktatási és Felsőoktatási Minőség Program.* Egy olyan kohéziós alapokból finanszírozott hét éves fejlesztési program, amely a közoktatásban és a felsőoktatásban javítja az intézményi minőségfejlesztés külső szakmai támogatottságát, s amely erősíti az intézmények minőségfejlesztési képességét. A program célja a közoktatásban, az hogy a nevelési-oktatási intézmények alapidokumentumainak (pedagógiai program és az iskolafejlesztési terv) elkészítése valóban reflexión (önértékelésen) alapuljon, s hogy az intézmények működésébe tartósan beépüljenek az adaptivitást szolgáló mechanizmusok. A felsőoktatásban a program célja a kimeneti követelmények alapján történő program-felülvizsgálat és az ennek alapján szükséges tantárgyfejlesztés támogatása, valamint a tanulás-intenzív oktatási gyakorlat kialakításához szükséges tanulásszervezési és oktatás-módszertani továbbképzések, az oktatók belső intézményi képzési rendszerének kialakítása.
20. *Pedagógus Életpálya Program.* A program részben a pedagógus életpálya modell korrekciójához, illetve bevezetéséhez kapcsolódó szükséges fejlesztéseket tartalmazza. Ezekon kívül magában foglalja a legkülönbözőbb rendszerszintű helyreállító és korrekciós változtatások, illetve más oktatáspolitikai beavatkozások implementációját szolgáló továbbképzési programok fejlesztését és lebonyolítását.

Implementációs stratégia

21. Az implementációs stratégia tartalmazza a javasolt azonnali intézkedések listáját, a javasolt oktatáspolitikai konzultációs folyamat lebonyolítási kereteit, valamint az implementáció technikai kereteiről (implementációs ütemterv, szükséges pénzügyi erőforrások és intézményrendszer) szóló javaslatot. Az azonnali intézkedések funkciója kettős: meg kell alapozniuk a bizalmat az új oktatáspolitikával szemben, valamint meg kell szüntetniük a jelenlegi kormányzat legnagyobb kárt okozó intézkedéseit, amennyiben az nem igényli az oktatási rendszer komplexebb elemeinek azonnali újragondolását.

A javasolt azonnali intézkedések

1. Iskolák és felsőoktatási intézmények gazdálkodási és szervezeti autonómiájának helyreállítása.
2. Amennyiben nem kerül sor a pedagógus életpálya modell bevezetéséhez kapcsolódó béremelésre egyszeri 15 százalékos bérkompenzáció a pedagógusok 2008 óta elszenvedett jövedelemcsökkenésének ellensúlyozására. Amennyiben sor kerül a jövedelemcsökkenést kompenzáló mértékű béremelésre az életpálya modell implementációjának (minősítő besorolások) átmeneti felfüggesztése, majd a szükséges változtatások után újraindítása.
3. A „röghöz kötő” hallgató szerződések, illetve nyilatkozatok érvénytelenítése. Állami finanszírozású gyakornoki program elindítása frissen végzett diplomások számára.
4. Rugalmas általános iskolai beiskolázás visszaállítása.
5. 18 éves korig tartó tankötelezettség visszaállítása.
6. Átmenetileg minden intézmények összevonásáról, megszüntetéséről és csoportos létszámcsökkentésről szóló döntés egyedi miniszteri engedélyezéshez kötése a közoktatásban.
7. Testnevelés kötelező óraszámának heti háromra csökkentése. (A felszabaduló két órát az 1-8 évfolyamokon magyar nyelv és irodalom és matematika oktatására kell átcsoportosítani, 9-12 évfolyamon az intézmény által szabadon felhasználható óraszám növekszik heti két órával.) Megvalósítható javaslat kidolgozása a mindennapos testnevelés lehetőségének biztosítására.
8. A közoktatási megállapodások új rendszerének életbe lépéséig a működésüket 2013 előtt megkezdő nem állami iskolák működésének automatikus engedélyezése.
9. A szakiskolák közismereti óraszámának felemelése a következő tanév szeptemberétől, az ehhez szükséges plusz költségek biztosítása.
10. A következő tanév szeptemberétől a zsákutcás HÍD programok megszüntetése, kötelező középfokú beiskolázás.

11. Tankönyvek ingyenességének hátrányos helyzetű tanulókra szűkítése.
12. Miniszteri tankönyv-kijelölési jogosítványok megszüntetése, tankönyvkiadókkal együttműködve intézkedési terv kidolgozása a tankönyvpiac korábbi korlátozása hatásainak mérséklésére.
13. Amennyiben az létrejön, a Pedagógus Kar köztestületi jellegének megszüntetése, átadott állami funkciók körébe tartozó feladatainak visszavétele, a kötelező tagságot előíró munkaszerződések igény szerinti módosítása.
14. Ahol egy településen az egyetlen működő intézmény került egyházi tulajdonba, az átadási döntés felülvizsgálata.
15. Az egyenlő bánásmód követelményére és az esélyegyenlőségre vonatkozó jogi garanciák helyreállítása az oktatás szabályozásában.
16. Az etika és valláserkölcс választható tantárgyak kiegészítése választható állampolgári ismeretek tantárggyal, ezek a tantárgyak nem osztályozhatók.

22. A javasolt oktatáspolitikai beavatkozások implementációja – az azonnali intézkedéseken kívül – csak egy intenzív 8-10 hónapos szervezett deliberatív eszközöket alkalmazó konzultációs és egyeztetési folyamat után kezdődhet meg. Garanciát kell adni arra, hogy a konzultációs folyamat lezárulásáig semmilyen rendszer-átalakító intézkedés végrehajtása sem történik meg. Az oktatáspolitikai konzultációs folyamat irányítására hét vezető oktatásirányítóból és szakértőből álló országos oktatáspolitikai referencia csoportot szükséges létrehozni. A csoport tagjai rögzítik a konzultációra bocsájtott kérdéseket, képviselik a kormány által javasolt oktatáspolitikai program tartalmát, összesítik és feldolgozzák a konzultációs folyamatban megjelenő véleményeket, feldolgozzák a beérkező javaslatokat és javaslatot készítenek a konzultációs folyamat alapján szükségessé váló korrekciókra. A javasolt konzultációs folyamat legfontosabb elemei a következők:

- Érdekcsoportokkal és civil szervezetekkel folytatott folyamatos tematikus, deliberatív eszközöket alkalmazó konzultáció,
- Politikai szereplőkkel folytatott szervezett konzultáció sorozat,
- Központilag szervezet helyi-területi konzultációs események,

- Nyílt felhívás alapján bármilyen civil és szakmai szervezet, akadémiai intézmény, önkormányzat, vagy érdekcsoport által szervezett konzultáción való részvétel,
- Az Európai Bizottság szakértőivel és referencia csoport által felkért nemzetközi szakértőkkel készített szakértői értékelések,
- Közvélemény kutatások,
- A konzultációs folyamattal párhuzamosan készülő értékelések eredményeinek feldolgozása és nyilvánosságra hozatala,
- Kommunikációs kampány.

1. A Fehér könyv elkészítésének módszertana és forrásai

Tartalmi értelemben a projekt bizonyos problématerületek köré, és nem az oktatás egyes szintjeinek megfelelően szerveződik. A tartalmi csomópontokat kijelölő három *eredményességi célhoz kapcsolódó* és a három *eszközjellegű* problématerületet a projekt előkészítő szakaszában született koncepció rögzítette:

Eredményességi (stratégiai) problémák:

1. *A foglalkoztathatóság tanulási feltételeinek biztosítása.* A rendszerváltás óta Magyarországon rendkívül alacsony foglalkoztatottság az oktatás szempontjából a foglalkoztathatóság problémáját veti fel, ami lényegében nem más, mint a képzettségek kvalifikációs szerkezetének hosszútávon érvényesülő munkaerő-piaci trendekhez való alkalmazkodása, valamint az elhelyezkedést, az átképezhetőséget, egy vállalkozás működtetéséhez szükséges, vagy a munkahelyi helytállást lehetővé tevő kompetenciák megszerzése.
2. *A különböző társadalmi hátrányok tanulásra gyakorolt negatív hatásának csökkentése.* Magyarországon nemzetközi összehasonlításban kiugróan nagyok a különböző társadalmi hátrányok mentén kimutatható oktatási egyenlőtlenségek, ami nem csak a hátrányos helyzetű tanulói csoportok szempontjából hatalmas probléma, de az oktatási rendszer egészének teljesítményét is rontja, ráadásul szétsugárzó gazdasági és társadalompolitikai hatása az ország egyik legnagyobb tehertétele. Az oktatás méltányosságával összefüggő problémák csökkentése, a roma tanulók egyre erőteljesebb elkülönítésnek visszafordítása minden oktatáspolitikai kiemelt célja kell, hogy legyen.
3. *Az oktatási rendszer nyitottságának és alkalmazkodó képességének megerősítése.* A globalizáció, az európai integráció, az infokommunikációs eszközök alkalmazása és a posztindusztriális társadalmakban zajló szerkezeti, életmód és értékváltozások minden ország oktatási rendszereit hatalmas alkalmazkodási kihívások elé állítják. A magyar oktatási rendszer a rendszerváltás óta egyre inkább képessé vált az egyre változatosabb tanulási szükségletek és tanulási pályák által generált igények kielégítésére. A jelenlegi kormány szélsőségesen centralizáló és egységesítő rendszer átalakító törekvései azonban drasztikusan gyengítik az oktatás alkalmazkodó képességét, melynek helyreállítása az oktatáspolitikai kiemelkedően fontos célja kell, hogy legyen.

Eszközjellegű problémák

1. A pedagógusok státuszának rendezése, életkörülményeik javítása, kiválasztásuk, képzésük és szakmai fejlődésük támogatása;
2. A különböző kormányzati/irányítási szintek szereplői közötti feladatmegosztás újragondolása, más kormányzati alrendszerek (pl. finanszírozás, tartalmi szabályozás) ehhez igazítása;
3. A minőségértékelés (tanfelügyelet) rendszerének kialakítása, visszacsatolási mechanizmusok és az alulteljesítő intézményekre célzott fejlesztő beavatkozás feltételeinek megteremtése.

A projekt információ gyűjtési és elemzési szakaszában az elfogadott tematikus csomópontok mentén jelentős mennyiségű háttérkutatás és elemzés készült. Az ebben a szakaszban elvégzett munka eredményei a következők:

- egy lebonyolított szakértői Delphi Kutatás zárójelentése,
- egy lebonyolított stakeholder kutatás zárójelentése,
- egy felnőtt lakosságot reprezentáló mintán végzett közvéleménykutatás és egy pedagógus közvéleménykutatás zárójelentése,
- hét tematikus háttér tanulmány ,
- a háttér tanulmányok és az egységes elyzetkép elkészítését szolgáló három adatelemzési csomag.

Az összegző helyzetkép és az oktatáspolitikai ajánlások számára készült háttér tanulmányok témájának kijelölése nem azon az alapon történt, hogy azok teljesen lefedjék a projekt lebonyolítása során követett teljes tematikus spektrumot. Háttér tanulmányok megrendelésére akkor került sor, ha a szakértői irányító team véleménye szerint egy adott problématerülettel kapcsolatban nem állt rendelkezésre átfogó és áttekintő feldolgozás. A háttér tanulmányok témái a következők voltak:

- A foglalkoztathatóság tanulási feltételeinek biztosítása az oktatásban
- A tanulási utak diverzifikációja az oktatásban
- Az állam, iskolafenntartók, oktatási intézmények és egyéb szereplők közötti feladatmegosztás a közoktatásban
- Pedagógusképzés, a pedagógus továbbképzés, a pedagógusok értékelése
- Pedagógusok foglalkoztatása

- Intézményi önreflexió, minőségirányítás és fejlesztés a közoktatásban
- Az oktatáspolitikai-alkotás gyakorlata Magyarországon

Az elemzési szakaszban igen nagy mennyiségű adatelemzés készült. Az adatelemzések elsősorban oktatásszisztikai adatoknak, az Eurostat adatainak és a kompetenciamérés adatainak másodelemzése voltak. Számos esetben korábban már elvégzett elemzések megismétlésére került sor a legfrissebb elérhető adatok felhasználásával.

Az összefoglaló helyzetkép elkészítése tehát jelentős részben a projekt során keletkezett háttér tanulmányokon és adatelemzéseken alapszik, de nem kizárólag. Számos tematikus csomópont feldolgozása az adott kérdéssel kapcsolatban az utóbbi években készült egyéb elemzés eredményeinek felhasználásával történt. A Delphi-kutatás, a stakeholder kutatás és a két közvéleménykutatás eredményeinek ismeretete nem került az összegző helyzetképbe. Ezek az eredmények az oktatáspolitikai beavatkozások azonosítását és tervezését szolgálták, ezért eredményeik az oktatáspolitikai javaslatok leírását tartalmazó részben szerepel.

Az összefoglaló helyzetkép szerkezete a projekt tematikus szerkezetét követi. A három stratégiai és három eszközjellegű problématerület elemző áttekintése után önálló részben foglaljuk össze azokat az elemzésből kinyert, sok tekintetben már prioritásokat is érvényesítő módon fókuszált problémalistát, amely az oktatáspolitikai beavatkozások azonosításának és tervezésének alapjául szolgál.

A helyzetkép mondanivalóját nagy mennyiségű nemzetközi összehasonlító adatokat tartalmazó diagram illusztrálja. A jobb áttekinthetőség kedvéért a diagramok sokszor csupán kiválasztott ország-csoportok adatait tartalmazzák, az országok kiválasztása azonban úgy történt, hogy az Magyarország relatív pozícióit az ne változtassa meg.

A helyzetelemzés eredményeinek összefoglalását és egyben az oktatáspolitikai javaslatok megalapozását az azonosított oktatáspolitikai beavatkozást igénylő problémák listája szolgáltatja. Ezen alapszik a lehetséges oktatáspolitikai megoldások azonosítása. A javasolt oktatáspolitikai beavatkozások nem az eredeti tematikus problématerületek szerint szerveződnek, hanem egy a tervezést és implementációt szolgáló oktatáspolitikai keret alapján. Az oktatáspolitikai javaslatok tartalmazzák a célok, az oktatáspolitikai keret, a rendszerszintű változtatások és a problémamegoldó beavatkozások részletes leírását. Végül megtörténik egy implementációs stratégia legfontosabb elemeinek a leírása, valamint a legfontosabb javasolt intézkedések várható fogadtatásáról szóló tudásunk összefoglalása.

2. Stratégiai területek

2.1 A foglalkoztathatóság tanulási feltételeinek biztosítása

2.1.1 Alapfogalmak és értelmezési keretek

Munkaerőpiac

Az oktatás és gazdasági növekedés kapcsolatát vizsgáló kutatások azt mutatják, hogy szoros összefüggés van az oktatási rendszer kibocsátása és az országok hosszú távú növekedése között, és ez nem csak a harmadik világbeli, hanem a fejlett országokra nézve is igaz. Ráadásul úgy tűnik, hogy elsősorban a – standardizált nemzetközi diák-, és felnőtt kompetenciatesztek eredményei alapján mért – tudás és az oktatás minősége az, ami számít: ez szorosabban összefügg a növekedéssel, mint a népesség formális iskolai végzettségének mutatói. Noha nem könnyű kimutatni az egyes országok szintjén megfigyelhető összefüggés mögötti oksági hatást, a kutatási eredmények arra utalnak, hogy az oktatás minőségének javítása pozitívan hat a növekedésre (Hanushek-Kimko, 2000, Hanushek-Woessmann, 2009). A Világgazdasági Fórum által alkalmazott tipológia szerint a magyar gazdaság leginkább a „beruházás-vezérelt” növekedési modellhez tartozik, melynek oktatási és munkaerő-piaci feltételei a teljes körű középfokú oktatás, a minőségi középfokú szakképzés, az élethossziglan tartó tanulás az újraképzés és az elavult kompetenciák megújítása érdekében, valamint a rugalmas munkaerő piac (könnyű ki- és belépés). Az innovatív termékek előállításán és szolgáltatási szektorok dominanciáján alapuló „innováció-vezérelt” növekedési modellbe való átlépés oktatási feltételei alapvetően mások. E modell alapja a magasan fejlett színvonalas felsőoktatás (elsősorban természettudomány és műszaki), a szociális tanulás magas szintje, valamint a dinamikus K&F szektor, amely összekapcsolja a felsőoktatást és az innovatív vállalkozásokat (Schwab, K. – Porter, M.E. – Sachs, J. D., 2002).

A foglalkoztatottság bővülését általában a gazdaság növekedésétől várjuk, de a termelékenység növekedése és a magas hozzáadott értéket produkáló munkahelyek arányának növekedése miatt ez nem következik be automatikusan. Noha hosszú távon a foglalkoztatottság növekedése nem képzelhető el az oktatási rendszer teljesítményének javítása nélkül, az oktatás és a munkaerő-piaci esélyek között is egy végtelenül összetett kapcsolat van. Ebben a kapcsolatrendszerben az oktatás

szempontjából a legfontosabb kérdés az oktatási rendszerből különböző pontokon kilépők foglalkoztathatósága, a foglalkoztatottság mértéke azonban ennek nem egyenes következménye. A munkaerőpiacon a foglalkoztathatóság mellett számos egyéb, a munkakínálatot befolyásoló hatás működik, mint például a szociális ellátó rendszerek és az egészségügy működése vagy az adórendszer, melyek pozitív vagy negatív módon ösztönözhetnek a munkába állásra. Ugyanígy, a munkaerő iránti keresletet is rengeteg olyan hatás befolyásolja, melyekre az oktatásnak semmilyen, vagy csak nagyon áttételes hatása van: a gazdasági ciklusok, technológiai változások, az adórendszer, stb. A foglalkoztathatóság problémája mindezekon felül magában foglalja az önfoglalkoztatás kérdését is, amely – rengeteg egyéb dolog mellett - az egyének vállalkozói képességeitől is függ. A munkaerő-piaci kereslet s kínálat dinamikáját mindezekon kívül számos egyéb dolog is meghatározza: regionális különbségek, demográfiai folyamatok, újabban Magyarországon a ki- és bevándorlás változó egyenlege.

Az oktatás által biztosított foglalkoztathatóság mértéke és a mindenkori foglalkoztatottság mértéke tehát nem rövidre zárható kérdések, a közöttük lévő kétségtelenül meglevő kapcsolat csak hosszú idejű folyamatok fényében értelmezhető.

A munkaerőpiac és az oktatás kibocsájtása közötti mindenkori illeszkedés mértékéről a munkaerőpiac meglehetősen egyértelmű, bár néha nehezen dekódolható jelzéseket küld. A jelzések közül elsősorban három indikátor érdemel figyelmet:

- a foglalkoztatottság alakulása az egyes képzettségi csoportokban, amely magában foglalja az aktív és inaktív felnőtt lakosságot,
- az aktív felnőtt lakosságon belüli munkanélküliség alakulása az egyes képzettségi csoportokban,
- az egyes képzettségek egyéni megtérülése, az egyes képzettségi csoportokban megszerezhető bérelőny mértékének alakulása.

Ezek azok az indikátorok, melyek alapján képet alkothatunk az oktatás és a munkaerőpiac közötti illeszkedés mértékéről, s melyek alapján értékelhetjük az oktatási rendszerben zajló folyamatokat.

Oktatás

Az oktatás és a munkaerőpiac kapcsolatáról szóló nemzetközi szakmapolitikai diskurzus középpontjában a kilencvenes években az oktatásból a munka világába való átmenet (röviden: „*transition*”) kérdése állt. Ebben az időszakban vált világossá, hogy az átmenet nem egyszeri aktus,

hanem egy egyre inkább elhúzódó folyamat. Egy olyan új életszakasról van szó a fiatal felnőttek életében, melynek ideje a fejlett országokban 10 évenként egy újabb évvel meghosszabbodott. Ezt az új jelenséget olyan indikátorok bizonyították, mint az inaktív 25-29 évesek arányának növekedése, a 25-29 évesek növekvő mértékű felsőoktatásban maradása, az oktatás mellett végzett munka és a munka mellett végzett tanulás általánossá válása, az ún. „*double dipping*”, az azonos szinten párhuzamosan két végzettség megszerzése, vagy az, hogy tömegjelenséggé vált a munkanélküliség megtapasztalása 30 év alatt. (A pályautak individualizálódására a 3. részben visszatérünk.)

Az ezredforduló után a tanulási eredményekre orientált megközelítés („*learning outcomes based approach*”) uralkodóvá válása miatt a munkaerőpiaccal összefüggő problémáról szóló diskurzus tartalma gyökeresen átalakult. A tanulási eredményeken alapuló megközelítésben két hosszú, több évtizeden keresztül kiérlelt változás összegződik: a kívánatos tanulási eredmények, a „releváns iskolai tudás” átértékelődése és az egész életen át tartó tanulás paradigmájának uralkodóvá válása. Mindezeknek megfelelően a tanulási eredmények alapú megközelítés egy olyan az egész életen át tartó tanuláson alapuló oktatástudományi és oktatáspolitikai paradigma, melyet a kompetenciák formájában kijelölt egymásra épülő célok, valamint a kompetenciák fejlődésével és gazdagodásával leírt tanulási pályákra való fókuszálás integrálnak. Ennek megfelelően, míg a hagyományos megközelítés középponti kérdései az iskolaszervezet, az intézménytípus, a program (tanterv), a képzés időtartama és az oktatók-képzők felkészültsége voltak, az új paradigma alapján hangsúlyossá váló kérdés elsősorban az, hogy mire kell az egyénnek képessé válnia egy tanulási folyamat végén? A hangsúlyok áthelyeződése az oktatás és munkaerőpiac kapcsolata szempontjából két igen fontos következménnyel járt:

- Bár változatlanul fontosak, relatíve leértékelődtek az oktatás hagyományos statisztikai sikerkritériumai, mint amilyenek például a továbbhaladás és a megszerzett végzettség, és felértékelődtek a mért tanulási eredmények.
- Az elhelyezkedési esélyekről (*employment*) áthelyeződött a hangsúly az egyén „helytállási potenciáljára”, másképpen az egyének foglalkoztathatóságára (*employability*), ami nem csupán áthangolta az oktatás munkaerő-piaci relevanciájáról szóló gondolkodást, de a kérdés érvényességét kiterjesztette azokra az oktatási szintekre is, amelyek nem feltétlenül érintkeznek közvetlenül a munka világával.

Mindennek megfelelően a munkaerő-piac és oktatás kapcsolata a szektor egészében érvényes kérdéssé vált (Radó, 2007).

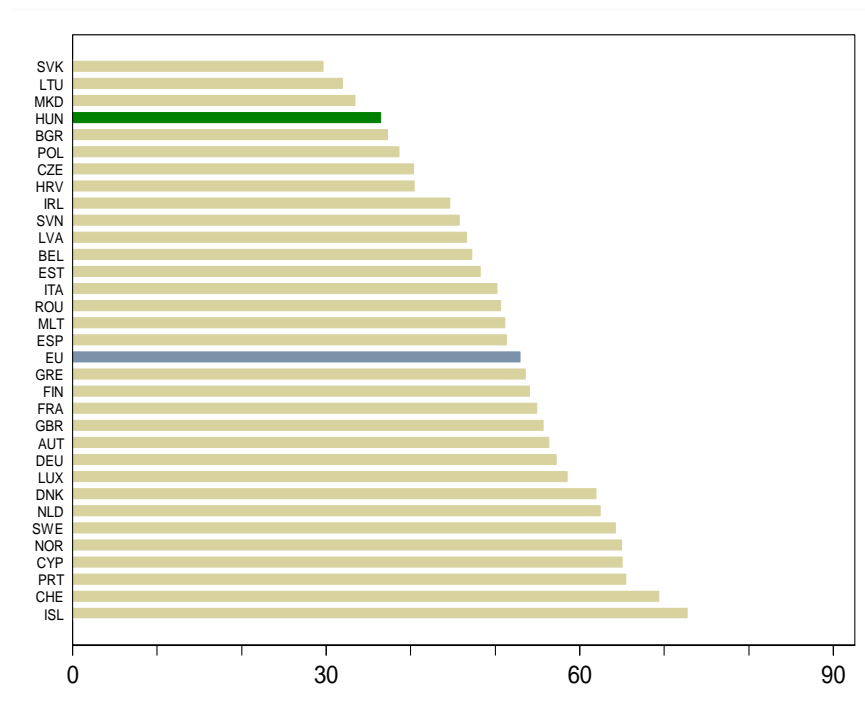
2.1.2 A végzettségek értéke a munkaerőpiacon

Ez az áttekintés nem vállalkozhat többre, mint az egyes végzettségi szintek és azok munkaerő-piaci hasznosulása közötti legfontosabb, oktatáspolitikai szempontból releváns összefüggéseinek a feltárására. (Az alábbi összefüggéseket magyarázó, az egyes végzettségek megszerzésével együtt járó kompetenciaszintekről a 2.1.3 részben lesz szó.) Ennek érdekében az egyes végzettségi szinteket az említett három munkaerő-piaci visszajelzés alapján vesszük szemügyre, részben nemzetközi összehasonlítás, részben pedig a hazai trendek alapján.

Foglalkoztatottság

A legfeljebb általános iskolai végzettségűek foglalkoztatási arányait vizsgálva Magyarországon a 2000-es években az látszik, hogy az összességében lényegében változatlan foglalkoztatási szint mögött korcsoportonként nagyon különböző tendenciák fedezhetők fel. Az 50 év felettek körében emelkedett a foglalkoztatottak aránya, bár a foglalkoztatás szintje mindvégig sokkal alacsonyabb, mint a fiatalabbak körében. Az időszak elején minden ötödik, a végén minden negyedik ember dolgozott ebben a korcsoportban. Ezzel szemben a fiatalok és a középkorúak körében a 2000-es években egyenletesen csökkent a foglalkoztatottak aránya. Ez a csökkenés több évvel a válság előtt elkezdődött, valószínűnek tűnik tehát, hogy egy hosszabb távú tendenciáról van szó. Ráadásul a fiatal és középkorú korcsoportokban az alacsony iskolázottságúak lemaradása a szakmunkásoktól vagy az érettségizettektől egyre nőtt a 2000-es években.

Európai összehasonlításban a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők foglalkoztatottsága rendkívül – az európai átlagtól messze elmaradó mértékben – alacsony. (E tekintetben a lemaradásunk a kontinens foglalkoztatottsági adataitól akkor is hatalmas, ha figyelembe vesszük, hogy az inaktívak aránya Magyarországon igen magas.)



1. ábra Foglalkoztatási arányok az európai országokban iskolai végzettség szerint, 2011 (EU LFS)
Legfeljebb alsó-középfok (ISCED 0-2) 20-64 évesek

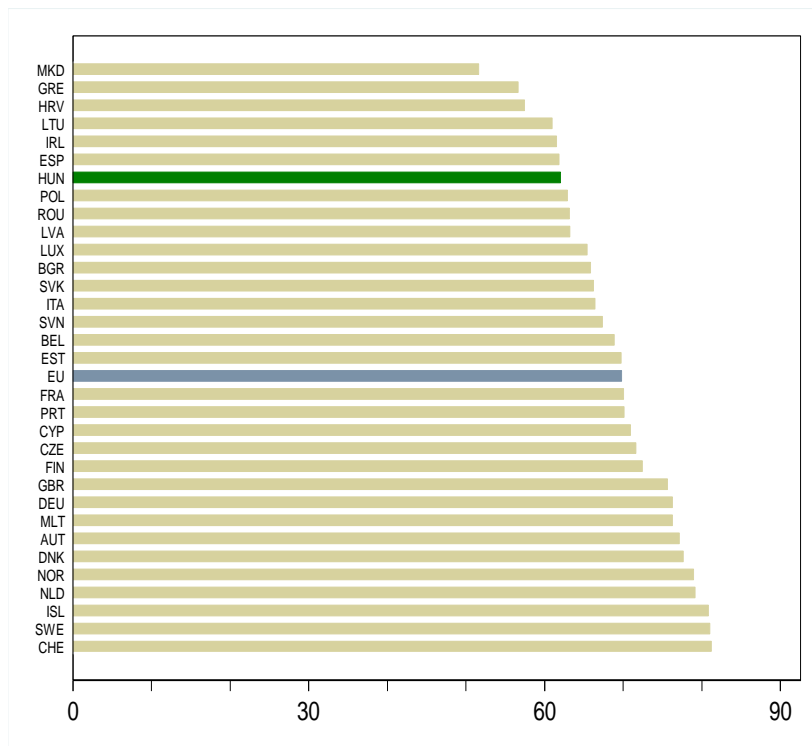
A közép- és felsőfokú végzettségűek foglalkoztatottsági arányait korcsoportonként tekintve az látszik, hogy a diplomások között dolgoznak a legtöbben, őket követi a szakmai végzettséggel is rendelkező érettségizettek csoportja, majd a szakmunkások, végül a szakmai végzettséggel nem rendelkező érettségizettek. A teljes 20-64 éves népességet tekintve a végzettségi csoportok közötti különbségek alig változnak. Az egyetlen kivételt a szakmunkás végzettségűek jelentik. A 2000-es évek elején a szakmunkások majdnem olyan arányban dolgoztak, mint a szakmai végzettségű érettségizettek. A foglalkoztatási ráta azonban ebben a csoportban nagyobb ütemben csökkent, az időszak végére a szakmunkások hátránya 7-9 százalékpontra nőtt. Lényegében olyan arányban dolgoznak, mint a szakképzetlen érettségizettek.

Ha külön tekintjük az életkori csoportokat, akkor kiderül, hogy a szakmunkások relatív helyzete elsősorban az idősebbek körében romlott, de valamelyest a fiatal szakmunkások relatív foglalkoztatási esélyei is csökkentek az érettségizettekhez mérten. A középső korcsoportban a szakmunkások relatív helyzete nem változott, ugyanakkor ebben a csoportban már a 2000-es évek elején is jelentős, 8-9 százalékpontos hátrányban voltak a szakképzett érettségizettekhez mérten.

A foglalkoztatottság az évtized második felében szinte minden végzettségi és életkori csoport esetében csökkent. A diplomások foglalkoztatási rátája a fiatal és a középső korcsoport esetében alig

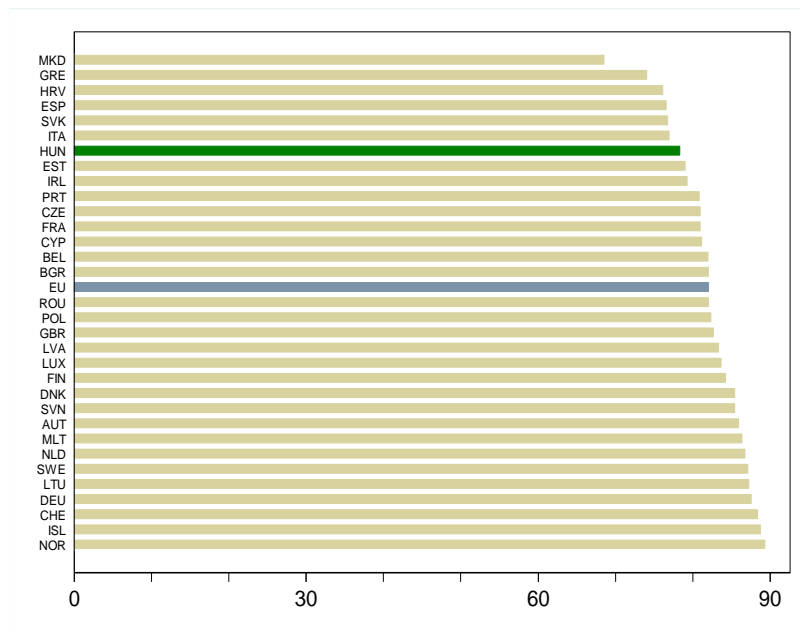
valamivel nagyobb mértékben csökkent, mint az érettségizetteké; a diplomások foglalkoztatási előnye csak csekély mértékben zsugorodott. A teljes időszakot tekintve ugyanezt mondhatjuk az 50 év feletti diplomásokról is: az évtized második felében ugyan gyorsabban csökkent a foglalkoztatási rátájuk, mint az érettségizetteké, de ezt egy kiugró növekedés előzte meg.

A középfokú végzettséggel rendelkezők foglalkoztatottsága Magyarországon alacsonyabb, mint az európai átlag, noha az átlagtól való elmaradás mértéke ebben a képzettségi csoportban lényegesen kisebb, mint a középfokú végzettséggel nem rendelkezőké.



2. ábra: Foglalkoztatási arányok az európai országokban iskolai végzettség szerint, 2011 (EU LFS)
Felső középfok (ISCED 3-4) 20-64 évesek

Ami a felsőfokú végzettségűek foglalkoztatottságát illeti, az európai összehasonlításban szintén valamivel alacsonyabb az uniós átlagnál, de mint az a munkanélküliségi adatokból látható lesz, ebben elsősorban az inaktívok magas aránya játszik szerepet.



3. ábra Foglalkoztatási arányok az európai országokban iskolai végzettség szerint, 2011 (EU LFS)
Felsőfok (ISCED 5-6) 20-64 évesek

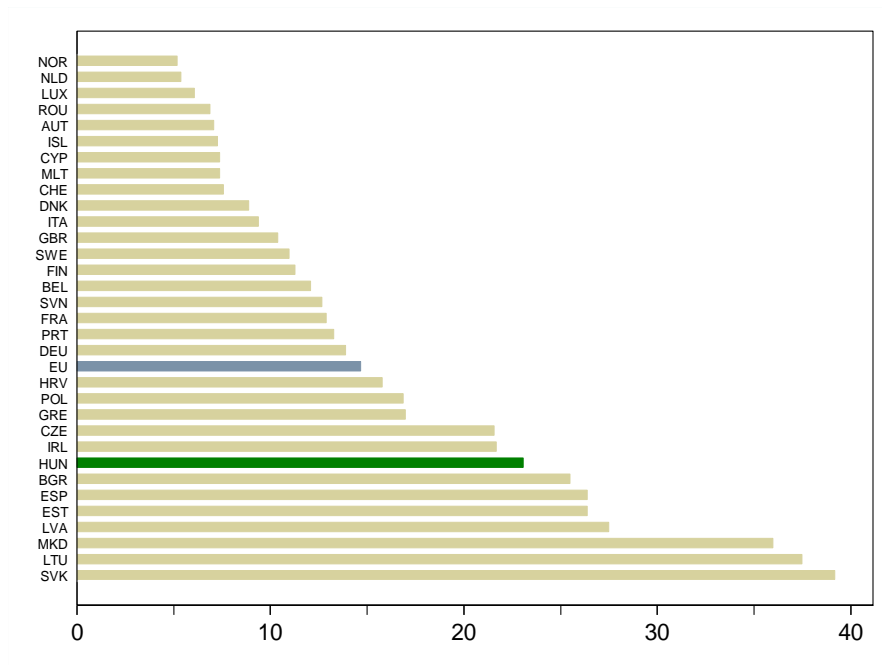
A különböző képzettségű csoportok foglalkoztatottságát vizsgálva összességében az állapítható meg, hogy:

- az 50 év alatti alacsony iskolázottságúak foglalkoztatási helyzete abszolút és relatív értelemben is romlott,
- a szakmunkások foglalkoztatása nagyobb mértékben csökkent, mint az érettségizetteké; így az időszak végén már minden korcsoportban számottevően kisebb arányban dolgoznak, mint a szakképzett érettségizettek,
- a legnagyobb mértékben az 50 év feletti szakmunkások relatív helyzete romlott az érettségizettekhez mérten, de a 35 év alattiak között is megfigyelhető ez a tendencia (a 35-50 évesek között nincs változás, de ott már az időszak elején is alacsonyabb a szakmunkások foglalkoztatási rátája még a szakképzettséggel nem rendelkező érettségizetteknél is),
- a diplomások foglalkoztatási aránya is csökkent ugyan, de alig nagyobb mértékben, mint az érettségizetteké; a foglalkoztatási előnyük így csak csekély mértékben csökkent az érettségizettekhez mérten, és ez igaz a fiatal korcsoportra is.

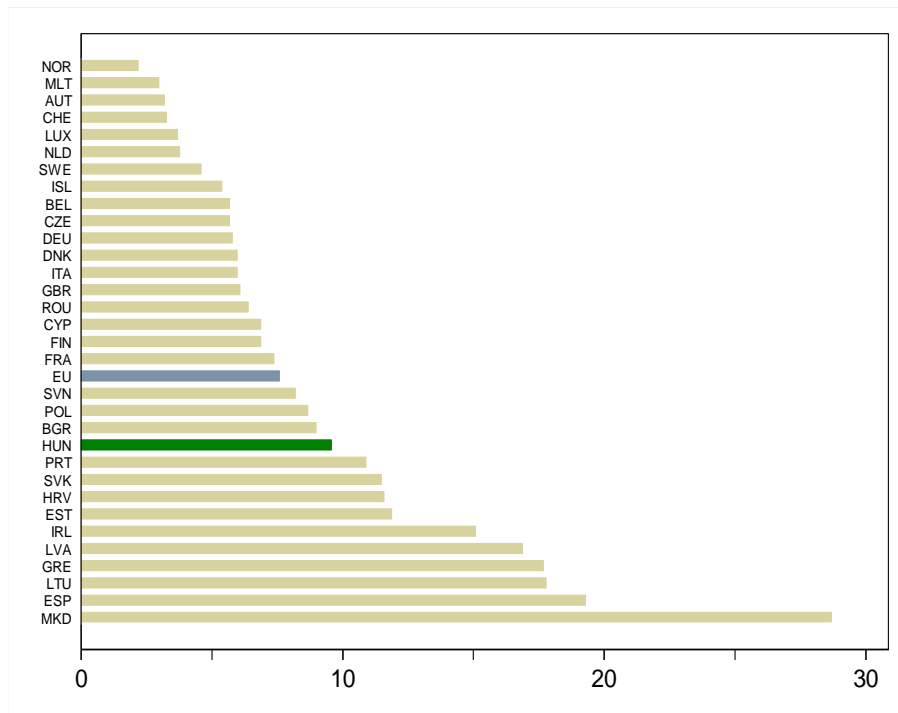
Munkanélküliség

Összességében a magyarországi munkanélküliségi ráta nemzetközi összehasonlításban kedvezőbb képet mutat, mint a foglalkoztatás szintje, mivel az alacsony foglalkoztatás alacsony aktivitási aránnyal jár együtt. 2011-ben Magyarországon a középfokú végzettségűek esetében a

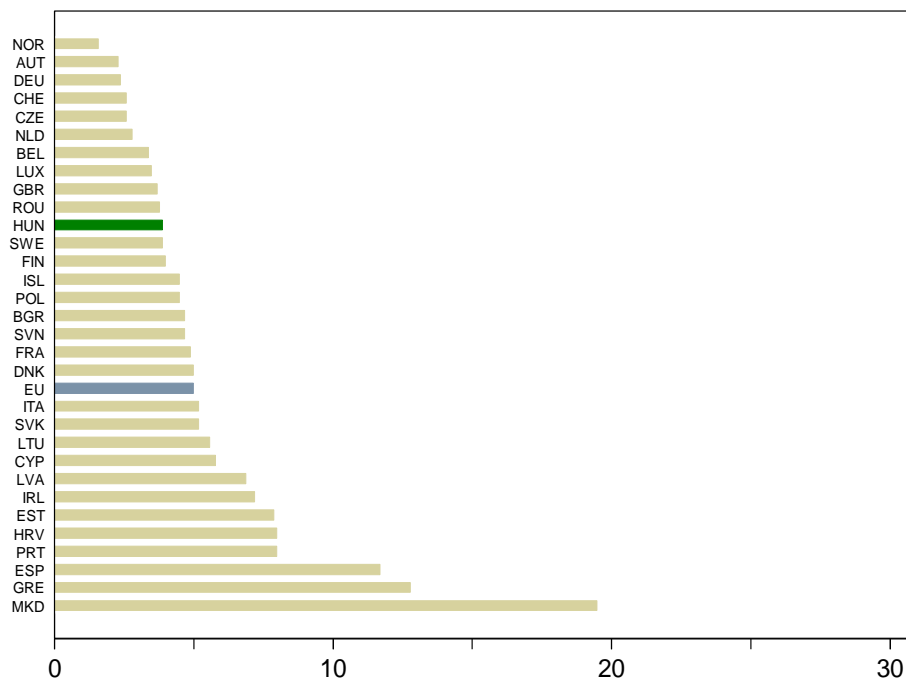
munkanélküliség szintje valamivel az EU átlag felett, a diplomások körében valamivel az alatta volt. A legnagyobb különbség itt is az alacsony iskolázottságúak esetében van: ebben a körben a magyar munkanélküliségi ráta európai összehasonlításban is igen magas, 23 százalékos.



4. ábra *Munkanélküliségi arányok az európai országokban iskolai végzettség szerint, 2011 (EU LFS)*
 Legfeljebb alsó-középfok (ISCED 0-2) 25-64 évesek



5. ábra *Munkanélküliségi arányok az európai országokban iskolai végzettség szerint, 2011 (EU LFS)*
 Felső középfok (ISCED 3-4) 25-64 évesek



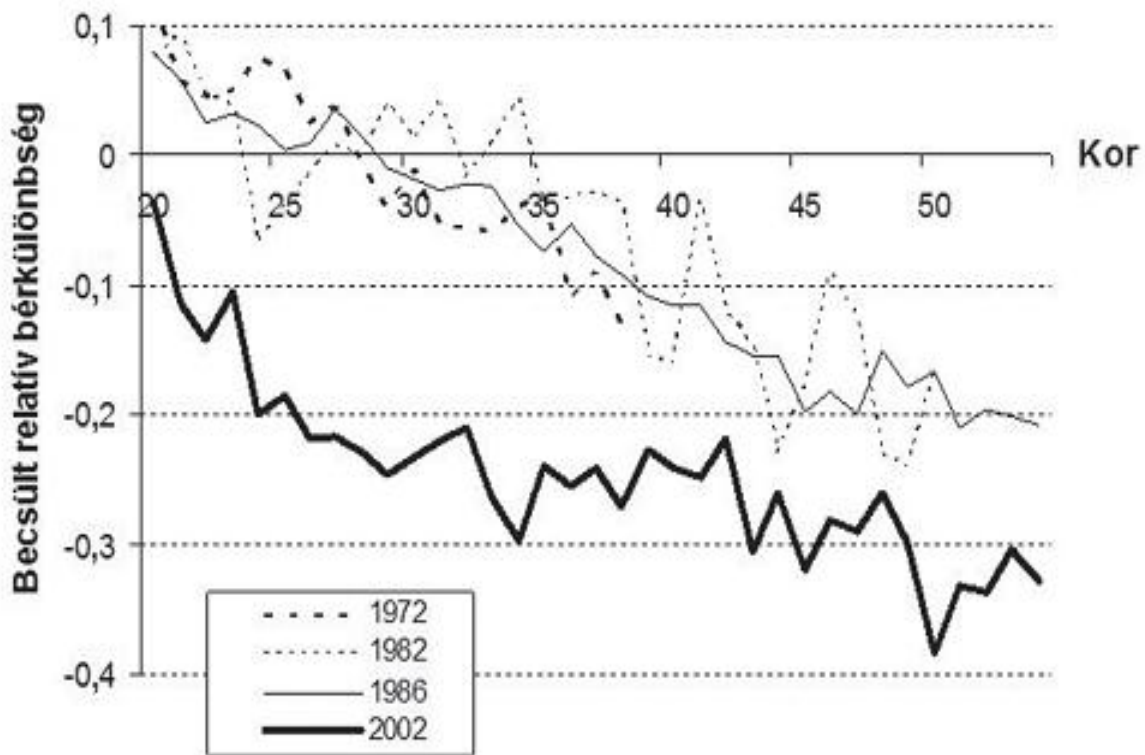
6. ábra *Munkanélküliségi arányok az európai országokban iskolai végzettség szerint, 2011 (EU LFS) Felsőfok (ISCED 5-6) 25-64 évesek*

Az időbeli változások azt mutatják, hogy míg a 2000-es évek első felében a munkanélküliségi ráta Magyarországon európai összehasonlításban viszonylag alacsony volt, ezután azonban gyors növekedés következett be. A válság éveiben máshol is nőtt a munkanélküliség, Magyarországon azonban nagy ütemben és már néhány évvel korábban is. Ez csak részben a foglalkoztatás csökkenése miatt történt, részben azonban az aktivitás növekedése miatt. Pl. az alacsony iskolázottságúak körében lényegében változatlan foglalkoztatási szint mellett nőtt több mint kétszeresére a munkanélküliségi arány. Az évtized végére így Magyarország összességében és a középfokú végzettségűeket tekintve a tranzíciós és a déli országok átlagos szintjét érte el. Az alacsony iskolázottságúak esetében a munkanélküliség a tranzíciós országokra jellemző magas szintre emelkedett. A diplomás munkanélküliségi arány, bár 1 %-ról 4%-ra emelkedett, nemzetközi összehasonlításban még mindig alacsony, ez a nyugat-európai országokra jellemző átlagos érték.

A közép-európai országokkal összevetve látható, hogy Magyarországon a munkanélküliségi ráta a korábbi relatíve alacsony színtről a diplomások esetében átlagos, összességében és a másik két végzettségi kategóriát tekintve pedig magas (Szlovákia után a második legmagasabb) szintre emelkedett.

Várható bérek

Az egyes végzettségi szintek megszerzésétől várható bérek elemzésből kibontakozó összefüggések közül a legfontosabb a szakmunkás végzettség folyamatos munkaerő-piaci leértékelődése. A rendszerváltás óta eltelt időszakban a szakmunkás végzettségűek érettségizettek keresetéhez viszonyított bérhátránya jelentős mértékben megnőtt, s az életkor előrehaladtával egyre nagyobb (Kézdi-Köllő-Varga, 2008). Ez a folyamat egyúttal jelentősen csökkentette a szakmunkások képzetlenekkel szembeni bérelőnyét.



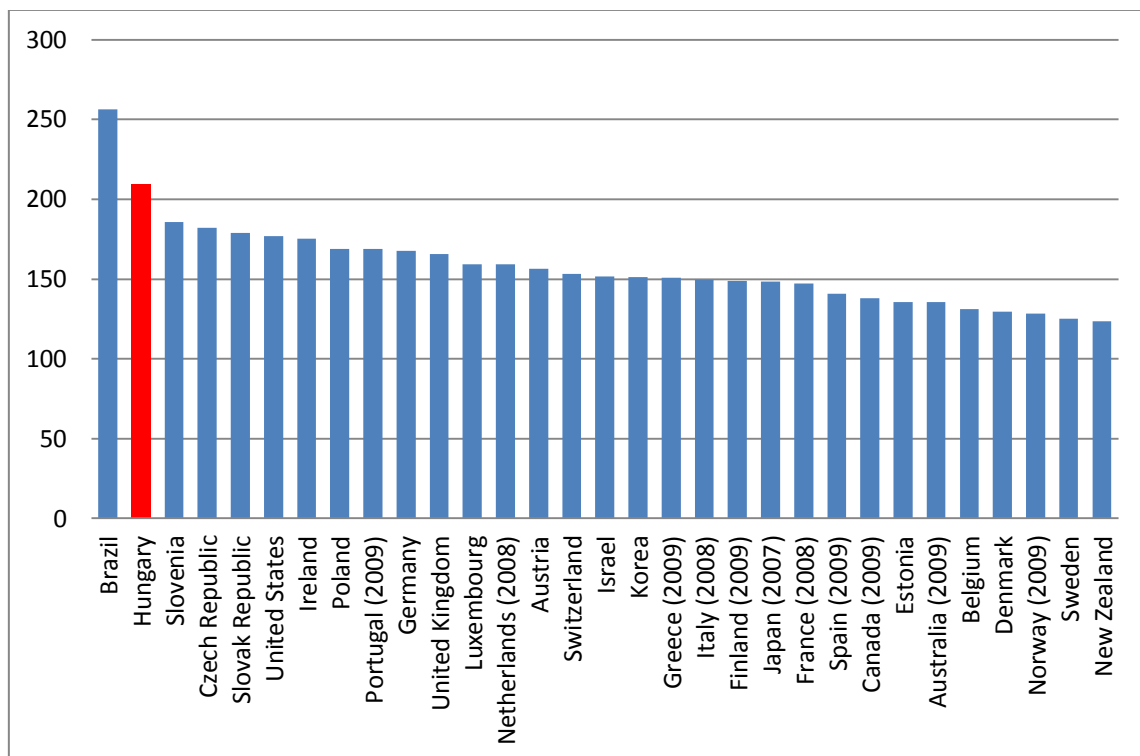
7. ábra A szakmunkások keresetének alakulása az életpálya során a középiskolát végzettekhez képest, 1972, 1982, 1986, 2002

Forrás: Kézdi-Köllő-Varga, 2008, 91. o.

A képzettségek magasabb szintjén egészen más kép bontakozik ki. Mint mindegyik tranzíciós országban, a gazdaság szerkezetének igen rövid idő alatt bekövetkező gyors átalakulása hatalmas keresletet teremtett felsőfokú végzettséggel rendelkező munkavállalók iránt, melyet igen sokáig a felsőoktatás beinduló expanziója sem tudott kielégíteni. Ennek hatására jelentősen nőtt a diplomások kereseti előnye az alacsony végzettségűekkel szemben, miközben a diplomások foglalkoztatási rátája mindvégig nagyon magas, a munkanélküliség pedig elhanyagolható szinten maradt. Fontos megjegyezni, hogy a diplomások bérelőnye kisebb mértékben növekedett az idősebbek, mint a rendszerváltás környékén vagy az után diplomát szerzett fiatalok esetében, ami azt jelzi, hogy az új, korszerűbb tudás, amit a modern technológiák alkalmazása megkövetelt

értékesebb volt a munkapiacra. Mindennek következtében a diplomások középfokú végzettségűekkel szembeni bérelőnye nemzetközi összehasonlításban igen nagyra nőtt (Kertesi-Köllő, 2001, 2003, Galasi, 2005a).

A 2000-es évek elején ez az átrendeződés lassan lezárult, részben azért, mert a felsőoktatási expanzió hatására a diplomás munkaerő kínálata is megnőtt, részben pedig azért, mert lelassult vagy megállt a diplomások iránti kereslet növekedése. A diplomások kereseti előnyének növekedése megállt a fiatal korcsoportokat tekintve. Egyes szakmacsoportokban a pályakezdő diplomások keresete csökkent, ami azt jelzi, hogy enyhült a korábbi túlkereslet a diplomások munkapiacán. Ez a bérelőny az ezredforduló óta kis mértékben csökkent, de még mindig kiemelkedően nagy (Kertesi-Köllő, 2006, Galasi, 2005e).



8. ábra A felsőfokú végzettségűek fizetése a középfokú végzettségűekhez viszonyítva 2010-ben (középfokot végzettek keresete=100%)

2.1.3 A munkaerő-piaci pozíciók lehetséges magyarázatai

Alacsony végzettségűek

Kutatási eredmények alapján úgy tűnik, hogy a legfeljebb általános iskolai végzettségűek alacsony foglalkoztatottságában Magyarországon – és közép-európában általában – meghatározó szerepe van

az alapkészségek gyenge szintjének. Az elemzések az IALS felnőtt írásbeliség vizsgálat adataira épülnek (Köllő, 2006, 2008a, 2009a). Közép-Európában és ezen belül Magyarországon nem csak az alacsony iskolázottságúak foglalkoztatási esélybeli hátránya nagyobb, mint Nyugat-Európában, hanem a közép- és felsőfokú végzettségűektől az olvasás-szövegértési képességeket tekintve is nagyobb a lemaradásuk. Tehát az olvasás-szövegértési képességek szintje nem csak abszolút értelemben alacsony, de a relatív hátrány is igen nagy (közép-európában a nyugat-európainak másfél-kétszerese a középfokú végzettségűekhez viszonyított elmaradás mértéke). Köllő érvelése szerint azonban nem önmagában ez okozza az alacsonyabb foglalkoztatást, hiszen a nyugat-európában a közép-európai alacsony végzettségűek átlagához hasonló olvasás-szövegértés pontszámot elérők foglalkoztatási esélye lényegesen magasabb.

A munkahelyek írás-olvasási követelményeinek összehasonlítása azt mutatja, hogy a közép-európai országokban a kilencvenes években létrejött új munkahelyek ebben a tekintetben sokkal kevésbé különböznek a nyugat-európai munkahelyektől, mint a régi munkahelyek. Az alacsony iskolázottságúak gyenge alapkészségeik miatt nehezen felelnek meg ezeknek a követelményeknek. Ennek eredményeként Közép-Európában az alacsony iskolázottságúak foglalkoztatása sokkal nagyobb mértékben koncentrálódik az írás-olvasást nem igénylő munkahelyekre, mint Nyugat-Európában. Minél magasabb ezeknek a követelményeknek a szintje, annál kevésbé valószínű, hogy az adott munkahelyen egy alacsony iskolázottságú dolgozót alkalmaznak – de ez a hatás Közép-Európában erősebb, mint a nyugat-európai országokban. Ezt a helyzetet súlyosbítja, hogy Magyarországon, és több más közép-európai országban az ország gazdasági fejlettségéhez mérten történelmi okok miatt kicsi azoknak a gazdasági szektoroknak (az önfoglalkoztatásra, családi gazdálkodásra épülő kistermelői és szolgáltató szektornak) az aránya, amely munkalehetőséget jelenthetne az alacsony képzettségűeknek (Köllő, 2008b).

A gyenge alapkészségek nem csak egyes munkafeladatok elvégzését akadályozzák, de a munkavállalók tudásának megújítását, új technológiák megtanítását is költségesebbé teszik. Részben ennek következménye lehet, hogy Magyarországon a felnőttképzésben az általában véve alacsony részvételi arány mellett az alacsony iskolázottságúak részvételi hátránya is nagyobb (Köllő, 2008b).

Mennyiben számíthatunk arra, hogy az alacsony iskolázottságúak foglalkoztatási problémája automatikusan enyhül az oktatási expanzió eredményeként? Ha ennek a végzettségi csoportnak a részaránya az aktív népességben gyorsan csökken, akkor elképzelhető, hogy ez a probléma szociális támogatásokkal viszonylag könnyen kezelhetővé válik. A népesség iskolázottság szerinti

összetételére vonatkozó, dinamikus mikroszimulációs modellre épülő előrejelzés azonban azt mutatja, hogy a következő évtizedben erősen lelassul az alacsony iskolázottságúak részarányának csökkenése (Hermann-Varga, 2012). 2001 és 2010 között az arányuk a 25-64 évesek között egyharmadról egynegyed alá csökkent ugyan, ennek ellenére 2020-ban is 18-19%-os arányra számíthatunk. A fiatal korosztályok esetében 2010 után várhatóan megáll az alacsony iskolázottságúak részarányának csökkenése. Úgy tűnik tehát, hogy nem számíthatunk arra, hogy a középfokú oktatási expanzió megoldja ezt a foglalkoztatási problémát; Kertesi-Varga (2005. 633) megfogalmazásában „az iskolázottsági expanzió megállt a szegény néprétegeknél”.

Szaktanácsok

A szaktanács végzettségűek foglalkoztatási helyzete összességében az érettségi végzettségűekéhez hasonló, semmiképpen sem látható itt olyan súlyos foglalkoztatási probléma, mint az alacsony iskolázottságúak esetében. Mégis érdemes ennek a csoportnak a munkapiaci helyzetével külön foglalkozni - több okból is. Egyfelől gyakran lehet találkozni azzal a véleménnyel, miszerint a gazdaságban szaktanács hiány van, és ezzel összhangban a jelenlegi kormányzati törekvések is a szaktanácsképzés részarányának növelésére irányulnak. Ezzel szemben – mint az korábban láttuk - a szaktanácsok relatív foglalkoztatási helyzete a 2000-es években romlott. Ráadásul a szaktanácsok munkapiaci helyzete összességében kedvezőtlenebb, mint az a kép, amit a foglalkoztatási adatok mutatnak. Mint volt róla szó, a rendszerváltás után jelentősen megnőtt a szaktanácsok bérhátránya az érettségizettekhez és a diplomásokhoz mérten, aminek egyik fontos oka, hogy a szaktanácsok jelentős része szaktanács végzettséget nem igénylő álláshelyeken dolgozik. Becslések szerint 2005-ben ez a munkahellyel rendelkező szaktanács végzettségűek hozzávetőlegesen 40 százalékára igaz (Kézdi-Köllő-Varga, 2008). Számos kutató szerint ebben meghatározó szerepe van a szaktanácsok nem megfelelő tudásának, hiányos alapkészségeinek (Kézdi-Köllő-Varga, 2008, Varga, 2008 és Kézdi-Varga, 2007). Az IALS nemzetközi felnőtt írásbeliség-vizsgálat adataira épülő becslései azt mutatják, hogy a szaktanács végzettségűek olvasás-szövegértés készségei jelentősen elmaradnak az érettségizettektől. A szaktanács végzettségűek hátránya Közép-Európában nagyobb, mint a Nyugat-Európában ugyanannyi iskolaév alatt megszerzett végzettséggel rendelkezőké. Ráadásul úgy tűnik, hogy ez az alapkészségbeli lemaradás a 2000-es években középfokon tanuló korosztályok körében is megmarad: a PISA adatok azt mutatják, hogy a szakiskolában tanulók teljesítménye messze elmarad a középiskolában tanulókéétól (Hermann, 2008).

A hiányos alapkészségek egyik következménye a gyenge alkalmazkodás a technológiai és munkapiaci változásokhoz. Erre utalhat, hogy a szakmunkás végzettséget nem igénylő szakmákban dolgozók aránya az idősebbek között magasabb. Szintén erre utalhat Kézdi (2004b) elemzése, amely az egyes években adott szakmában végzettséget szerzők számát összevetve az adott korosztályban különböző szakmákban dolgozók arányával azt mutatja, hogy a szakmák közötti mobilitás mértéke kicsi; a szakmák közötti nettó mobilitás elhanyagolható (Varga, 2008 és Kézdi-Köllő-Varga, 2008). Az eredmények arra utalnak, hogy „a saját szakmájukban hosszú távon nem dolgozók körülbelül egyharmada egyáltalán nem foglalkoztatott, a fennmaradó rész pedig olyan szakmában dolgozik, amelyben nincs szükség szakmunkás képesítésre” (Kézdi-Köllő-Varga, 2008.106). Az alacsony iskolázottságúak mellett a szakmunkás végzettségükkel kapcsolatban is kimutatható, hogy azokon a munkahelyeken, ahol magasabbak az írás-olvasás követelmények, jelentősen kisebb valószínűséggel találunk ilyen végzettségű dolgozókat.

Azt vizsgálva, hogy mi lehet az oka a szakmunkások tömeges foglalkoztatásának ilyen végzettséget nem igénylő szakmákban, további adalékokkal szolgálhat a keresetek elemzése. Ennek alapján az látszik, hogy a szakmunkások bérelőnye az általános iskolát végzettekhez mérten ezekben a szakmákban csekély; sokkal kisebb, mint a szakmunkás végzettség átlagos kereseti hozama. Az építőipari, mezőgazdasági, kereskedelmi és néhány más szakképzetlen foglalkozás estében a szakmunkások bérelőnye a 90-es években csökkent és 2000-re gyakorlatilag eltűnt. Ezekben a foglalkozásokban egyre nagyobb arányban foglalták el a szakképzetlenek helyét olyan szakmunkás végzettségűek, akik hajlandók voltak alacsonyabb bérért a képzettségüket nem igénylő munkát elvállalni, ugyanakkor az általános iskolát végzetteknél jobb tudásuk miatt a munkaadók szívesebben alkalmazták őket. Jellemzően a munkavállalók kicserélődéséről van szó, ami nem feltétlenül járt ezekben a szakmákban a szaktudás iránti kereslet növekedésével, a szakmák tartalmának átalakulásával. Ezt a kiszorítási hatást jelzi az is, hogy Köllő János ökonometriai becsléseinek eredményei szerint a szakmunkások részarányának növekedése egy-egy ilyen végzettséget nem igénylő szakmában a bérelőny csökkenésével jár együtt. Fontos megemlíteni, hogy ez a kiszorítási hatás szorosan összefügg az alacsony iskolázottságúak rossz foglalkoztatási esélyeivel. Ugyanakkor a szakképzettséget nem igénylő ipari szakmák egy részében a túlképzett szakmunkás munkavállalók bérelőnye megmaradt, noha jellemzően kisebb, mint a szakmunkás végzettséget igénylő szakmában dolgozóké. Ez arra utal, hogy kisebb mértékben, de jelen van a képzettség és tudás iránti kereslet növekedése is bizonyos szakmákban (Köllő, 2009b).

Összességében a szakmunkások esetében is az alapkészségek hiányosságainak súlyos következményeit látjuk, de itt ez nem elsősorban a foglalkoztatási esélyekben jelentkezik, mint az

alacsony iskolázottságúaknál, hanem elsősorban az alacsony bérekben. Úgy tűnik, hogy „az érettségivel nem rendelkezők foglalkoztatási esélyeit nagymértékben rontja, hogy nem rendelkeznek a szolgáltatásokban és a modern gyáripárban keresett, a folyamatos alkalmazkodáshoz szükséges alapkészségekkel” (Köllő, 2008, 265).

Mindezek fényében kell értékelnünk a szakmunkáshiányra vonatkozó panaszokat: úgy tűnik, hogy gyakran a minőségi hiány jelenik meg mennyiségi hiányként. Nem arról van szó, hogy nincsen megfelelő számú, akár az adott szakmában végzett, elvileg felvehető (munkanélküli esetleg inaktív státuszú) szakmunkás, hanem arról, hogy a munkaadók nehezen találnak az általuk elvárt tudással, képességekkel rendelkező jelentkezőt. Hogy összességében a mennyiségi hiányra vonatkozó panaszok nem megalapozottak, azt támasztja alá az is, hogy a szakmunkások részaránya és száma is növekedett a 24-65 éves népességben a 2000-es években, miközben a foglalkoztatási ráta ebben a végzettségi csoportban csökkent. Ráadásul az erre vonatkozó előrejelzés szerint a következő évtizedben sem számíthatunk a szakmunkások részarányának számottevő csökkenésére (Hermann-Varga, 2012). A szakmunkásképzésből kikerülők számát a foglalkoztatottak számával összevetve Varga Júlia arra a következtetésre jut, hogy a szakmunkásképzés részarányának csökkenése a kilencvenes években a munkapiaci kereslet csökkenését követte (sőt, az utóbbi valamivel nagyobb mértékű volt) (Varga, 2008).

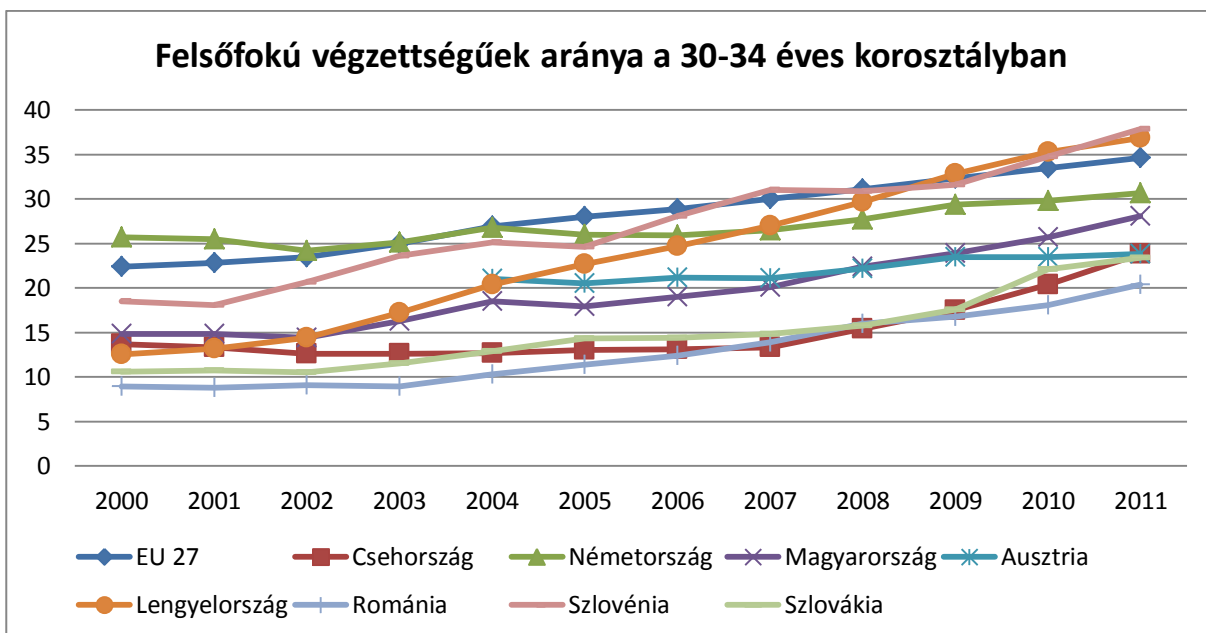
Diplomások

Mint korábban látható volt, a diplomások körében a foglalkoztatási arányok nem csökkentek, de az előző évtized közepétől a pályakezdő diplomások munkanélküliségi rátája - elsősorban a főiskolai végzettségűek körében - emelkedett. Ennek következtében, noha a diplomások körében a munkanélküliség még így is alacsony szinten maradt, a diplomások relatív előnye a foglalkoztatási esélyeket tekintve valamelyest csökkent. Ezzel együtt is a 2000-es évek közepén is kedvezőnek mondható a diplomások relatív munkapiaci helyzete nemzetközi összehasonlításban mind a foglalkoztatási arányokat, mind pedig a kereseteket tekintve.

A bérek és a foglalkoztatás alakulását szakmacsoportonként is megvizsgálva azt találjuk, hogy a fiatal diplomások beáramlása nem csökkentette sem a diplomások, sem pedig az érettségizettek foglalkoztatását és nem növelte a munkanélküliséget az ügyviteli-irodai foglalkozásokban sem, ahol a diplomások aránya jelentősen nőtt (Galasi, 2005c, 2005e). Az eredmények azt mutatják, hogy a 2000-es évek első felében „a felsőoktatási expanzió következtében nem romlottak sem a frissen piacra lépő diplomások, sem a már piacon levő diplomások, sem pedig az érettségizett alkalmazásban nem levők foglalkozási esélyei. (...) Noha az érettségizett dolgozók kiszorulása a

diplomás foglalkozásokból jól dokumentálható tény, e tényből az érettségizettek romló foglalkoztatási esélyei mégsem következnek” (Kertesi-Köllő, 2006. 215-216). Az egyes foglalkozásokra jellemző végzettségi szinthez mérten túl- és alulképzettek keresetét elemezve kimutatható, hogy a túlképzettek kereseti előnye alacsonyabb ugyan, mint a diplomás szakmákban dolgozó diplomásoké, de a - jelenleg is vagy korábban – érettségit igénylő foglalkozásokban is számottevő. Ráadásul a túlképzettek kereseti előnye nemzetközi összehasonlításban is inkább magasnak mondható Magyarországon (Galasi, 2005d, 2008b).

Úgy tűnik tehát, hogy a munkaadók hajlandók megfizetni a diplomások magasabb szintű tudását ezekben a foglalkozásokban. Kertesi Gábor és Köllő János szerint „...mivel a foglalkozási szerkezet átrendeződése a foglalkozások képzettségigényének emelkedése (*skill upgrading*) mellett ment végbe, a diplomával rendelkezők iránti kereslet új álláshelyekben mérhető növekedése abban is megmutatkozott, hogy a diplomás foglalkozások egyre inkább feltöltődtek diplomásokkal, illetve hogy a ügyviteli-irodai foglalkozások álláshelyeinek egy részére fokozatosan benyomultak a diplomások” (Kertesi-Köllő, 2006, 221-222.o.). Ennek a folyamatnak a részeként egyes szakmákban megnőtt a jellemző végzettségi követelmények szintje, korábban érettségit igénylő szakmák mára diplomás foglalkozásokká váltak. A foglalkozási követelmények változását is figyelembe véve megállapítható, hogy a felsőfokú végzettségű munkavállalók közül felsőfokú végzettséget igénylő foglalkozásokban dolgozók aránya nőtt a kétezres évek közepéig (Galasi, 2008a).



9. ábra Felsőfokú végzettségűek aránya a 30-34 éves korosztályban

Mire számíthatunk a diplomások munkapiacán a következő években? A népesség iskolázottság szerinti összetételére vonatkozó előrejelzés szerint a diplomások aránya a 25-64 évesek között várhatóan tovább növekszik, különösen a nők körében (Hermann-Varga, 2012). Ugyanakkor úgy tűnik, hogy az oktatásból kilépő fiatalabb korosztályok esetében erősen lelassul vagy megáll a diplomások részarányának növekedése – még akkor is, ha az utóbbi évek felsőoktatási beiskolázást csökkentő intézkedéseinek hatásával nem számolunk.

A diplomások kívánatos száma mellett gyakran felmerülő igény a felsőoktatás szakterületek szerinti összetételének átalakítása. Kevés olyan empirikus kutatás van, amely alapján ezek az igények megítélhetőek volnának. Varga Júlia elemzése mindenesetre arra utal, hogy a többi szakterülethez mérten a gazdasági és jogi képzés hatása pozitív, a pedagógiai végzettségé pedig negatív a végzettek keresetére és foglalkoztatására. A gyakran erősíteni kívánt természettudományi képzések hatása nem tér el szignifikánsan a többi szakterülettől; tehát egy adott diák a 2010-es adatok szerint nem számíthat magasabb keresetre, ha ezt a szakterületet választja. Ez nem utal arra, hogy jelenleg a természettudományi foglalkozásokban a kínálat nagymértékben elmaradna a kereslettől (Varga, 2010).

2.1.4 Az oktatás kibocsájtása és a munkaerő-piaci kereslet

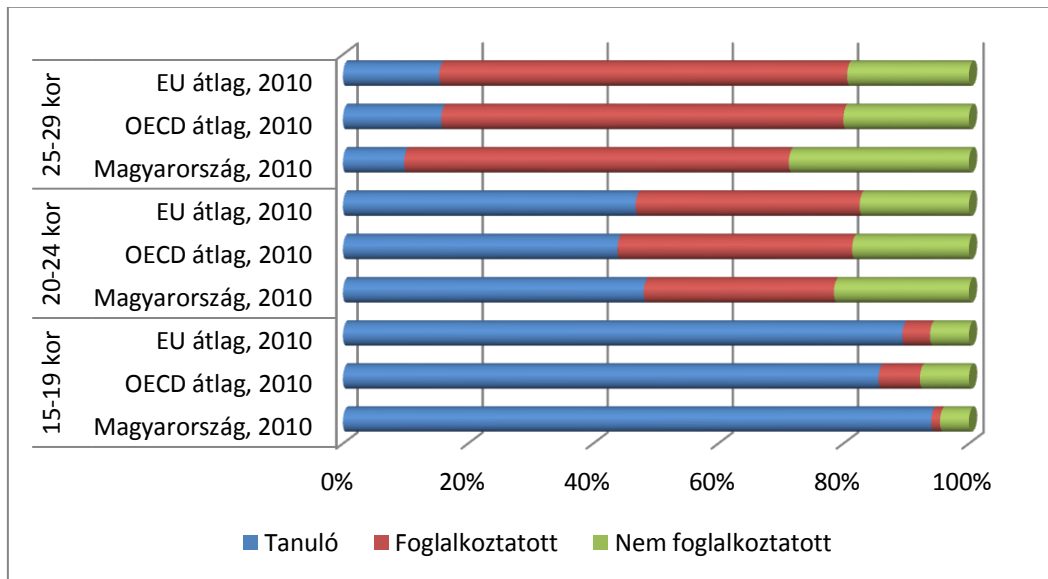
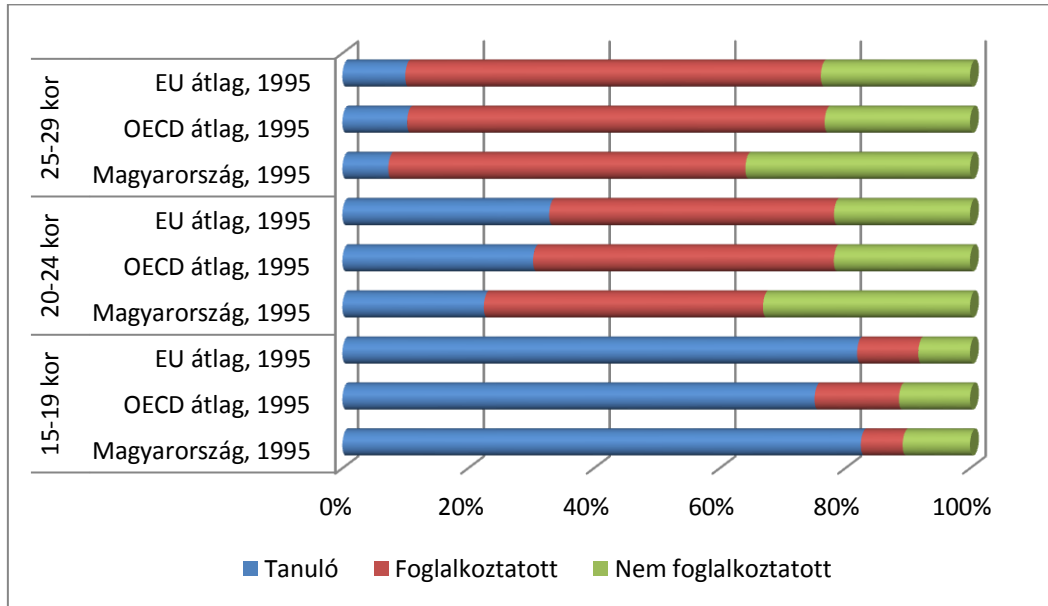
Az eddig elmondottak alapján értékelhető, hogy az oktatási rendszerben zajló folyamatok milyen mértékben felelnek meg a munkaerőpiacon azonosítható igényeknek. Az oktatási rendszer foglalkoztathatóságot biztosító képességével kapcsolatban az eredményességi indikátorok két csoportját kell szemügyre vennünk: a különböző végzettségi szintekhez vezető tanulási utakat leíró előrehaladási adatokat, valamint a különböző készségek (kompetenciák) fejlettségéről tudósító tanulói teljesítménymérési adatokat.

Az oktatási rendszeren belüli előrehaladás

Az oktatási rendszeren belüli előrehaladásról szóló nemzetközi összehasonlító adatok a magyar oktatási rendszer teljesítményéről vegyes képet alakítanak ki. A fejlett országok többségében az elmúlt évtizedben nemcsak a kötelező oktatásban töltött évek száma növekedett, hanem általában az oktatásban eltöltött idő is emelkedett. A következő ábrák a 15-29 éves korúak oktatásban való részvételét mutatják hazánkban és a fejlett országokban öt éves korcsoportonkénti bontásban. Az 1995-ig visszanyúló, korcsoportonkénti trendadatok mutatják be azt a folyamatot, amely Magyarországon, illetve az Európa Unió és az OECD-államokban is lejátszódott. Magyarországon a 15–19 éves korosztályban 1995-ben 82,5 százalékos volt a tanulók aránya. Ez az érték 2000-ig csak kisebb felfelé mozgást mutatott, 2005-ben viszont 91, majd 2010-ben 94 százalékra ugrott. Az uniós átlag 1995-ben a magyaréhoz volt hasonló, 1997 és 2010 között lassú emelkedésnek indult, és 90 százalékon állt meg. Az OECD-országok átlaga 1995-ben alacsonyabb volt, mint a magyar vagy az európai, ez az arány is folyamatos növekedést mutatott. 2010-ben 87 százalék volt a 15–19 éves korosztályban a tanulók aránya. Ebben a korosztályban tehát a magyar arány az uniós és az OECD-átlag fölött van.

A 20–24 éves korcsoportot tekintve, Magyarországon 12 év alatt megduplázódott e korosztályban a tanulók aránya. Az OECD és az uniós országokban is folyamatos volt a növekedés, de ezekben az országokban már a bázis évben (1995-ben) is magasabb volt a tanulók aránya, mint Magyarországon, és 2000–2005 között a magyar növekedés dinamikája gyorsabb volt.

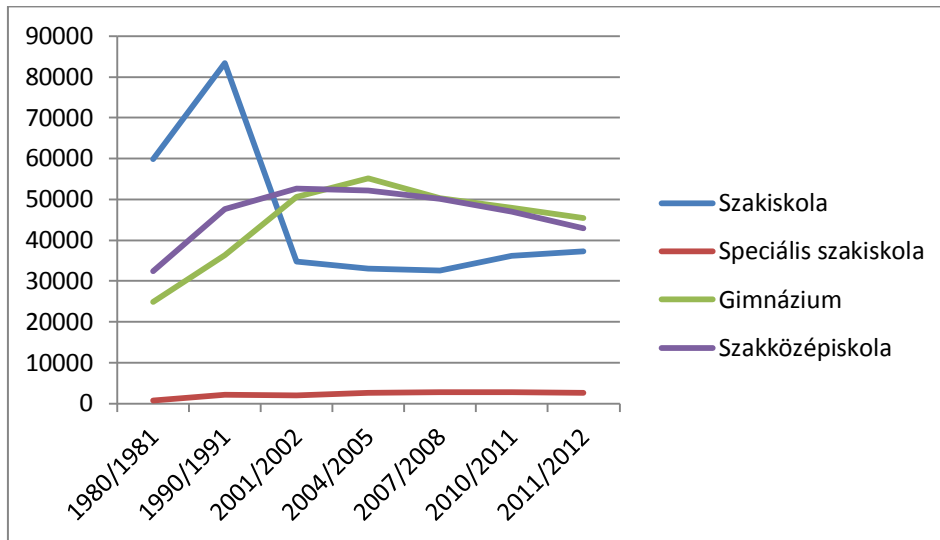
1995-höz képest a 25–29 éves korosztályban is növekedett a tanulók száma Magyarországon, 2010-ben azonban visszaesést mutat, míg a nemzetközi átlagok az előző évekhez képest tovább növekednek.



10. ábra A 15-29 éves korúak oktatásban való részvétele, 1995-ben és 2010-ben (%)

Forrás: OECD EAG, 2012. C5 indikátor

A munkaerő-piaci illeszkedés szempontjából a közoktatásban zajló folyamatok közül megkülönböztetett figyelmet érdemel a középfokú beiskolázással kapcsolatos trend megváltozása. A kilencvenes évektől kezdve a belépők körében töretlenül emelkedett a magasabb megtérülést biztosító érettségit adó képzésekbe belépők aránya. 2005-ben a két érettségit adó képzés választók a belépők háromnegyed részét tették ki. Ez a trend a kétezres évek közepén megtört, növekedni kezdett a szakiskolába belépők aránya. Az utolsó két évben ez a folyamat fel is gyorsult.



11. ábra Középfokra belépő tanulók száma, 1980-2012

Forrás: Oktatási Évkönyvek 2001-2011., KIR: Kocsis Ferenc számításai

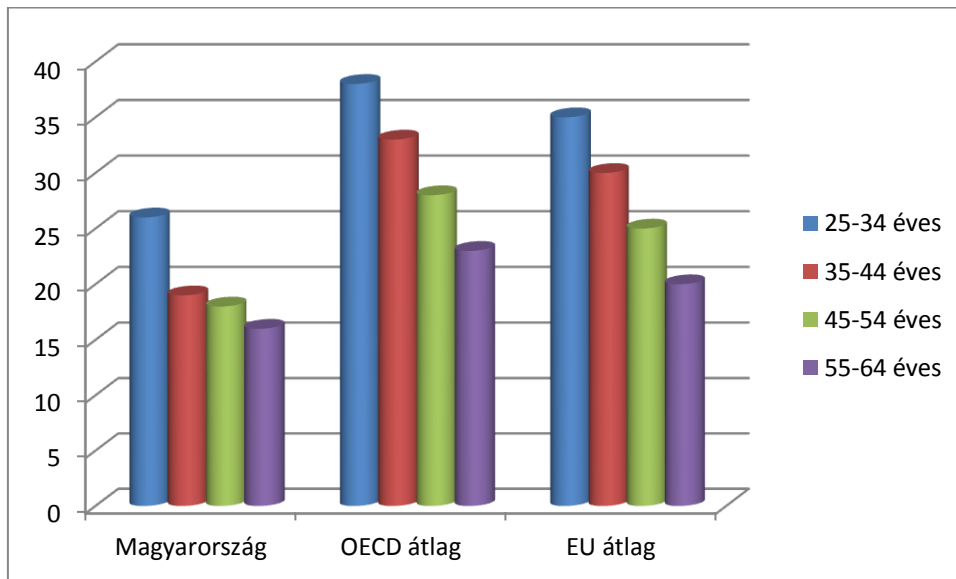
Ezt a folyamatot mutatja a meghirdetett szakiskolai tagozatok számának hirtelen megugrása is 2009-ben: egy év alatt 1248-ról 1758-ra emelkedett a meghirdetett tagozatok száma, 2011-ben pedig már 2568 volt, 2012 pedig 2806.

Ez az átrendeződés annak ellenére indult meg, hogy a korábban ismertetett munkaerő-piaci adatok nem támasztják alá meggyőzően ennek a munkaerő-piaci relevanciáját, feltételezzük, hogy főként az oktatáspolitikai intézkedések hatásáról beszélhetünk. A kétezres évek közepétől egyre inkább megjelent a szakpolitikában az a vélekedés, hogy a szakiskolák érdemtelenül kevés tanulót iskoláznak be. A kamarai nyomásnak már a szocialista kormány is engedett, ennek köszönhetően 2009-ben a parlament engedélyezte az előrehozott szakképzés bevezetését.

Mint láttuk, a leglátványosabb különbség 1995-höz képest a 20-24 éves korosztályban játszódtott le, amely a felsőoktatás tömegesedésének köszönhető. Míg 1995-ben a 20–24 évesek 22%-a, 2000-ben 35%-a, 2005-ben 40%-a tanult, addig 2010-ban már 48%-uk. A többi fejlett országban is növekedett ebben a korosztályban a tanuló fiatalok aránya, de korántsem akkora mértékben, mint Magyarországon (OECD-átlag 30-ról 44%-ra). (Ez mutatja az expanzió megkérdőjelezhetőségét is.) Az adatokból az is kitűnik, hogy 2000-ben még elmaradt a magyar arány az OECD-átlagtól, 2005-ben hasonlóan alakult, míg 2010-re megelőzte azt, vagyis Magyarországon az OECD-országokhoz képest többen ülnek iskolapadban.

A nemzetközi adatok szerint Magyarországon jelentősen nőtt a képzésben résztvevők aránya, utolérve, sőt egyes korcsoportokban megelőzve az OECD- és az EU-országok átlagát, ugyanakkor a

felsőfokú végzettségűek népességén belüli aránya elmarad a nemzetközi átlagtól. Ez a lemaradás nem csökkent az elmúlt években.

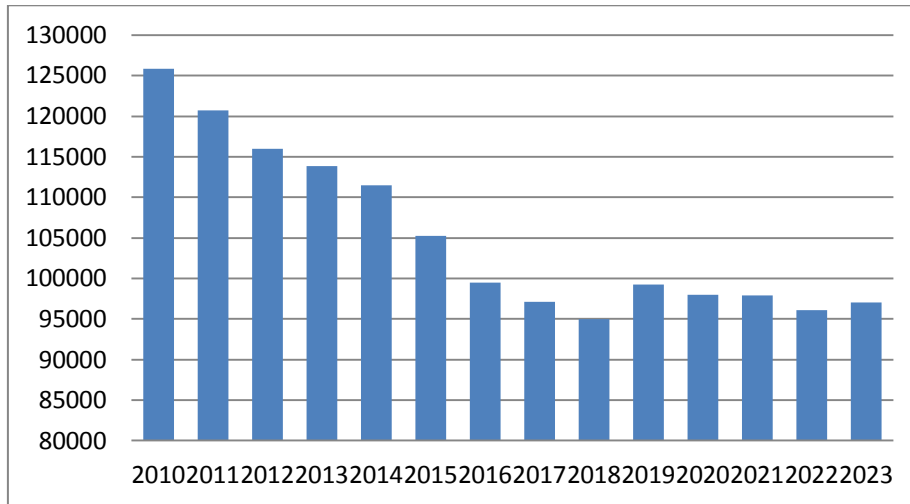


12. ábra A felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya 2010-ben, %

Forrás: OECD EAG, 2012. C5 indikátor

A különbség okára a korcsoportos adatok mutatnak rá. Látható, hogy az idősebb generációk körében kisebb az elmaradás, mint a fiatalabbaknál. Miközben a nemzetközi átlaghoz képest többen kerülnek be a képzésbe, mégis alacsonyabb a diplomát szerzők aránya. Magyarországon a nemzetközi átlaghoz képest magasabb a lemorzsolódók aránya. Míg az OECD- és az EU-átlag nem haladja meg a 30 százalékot, addig hazánkban 45 százalék ez a mutató (Varga, 2010). Újabb feltételezések szerint azonban mérési hiba is okozhatja ezt a nagy lemorzsolódási arányt, amely abból adódhat, hogy nem egyéni szinten tartják nyilván a magyar felsőoktatási adatokat, így egy hallgatót többször is regisztrálhat a rendszer, ha több képzést is megkezdett.

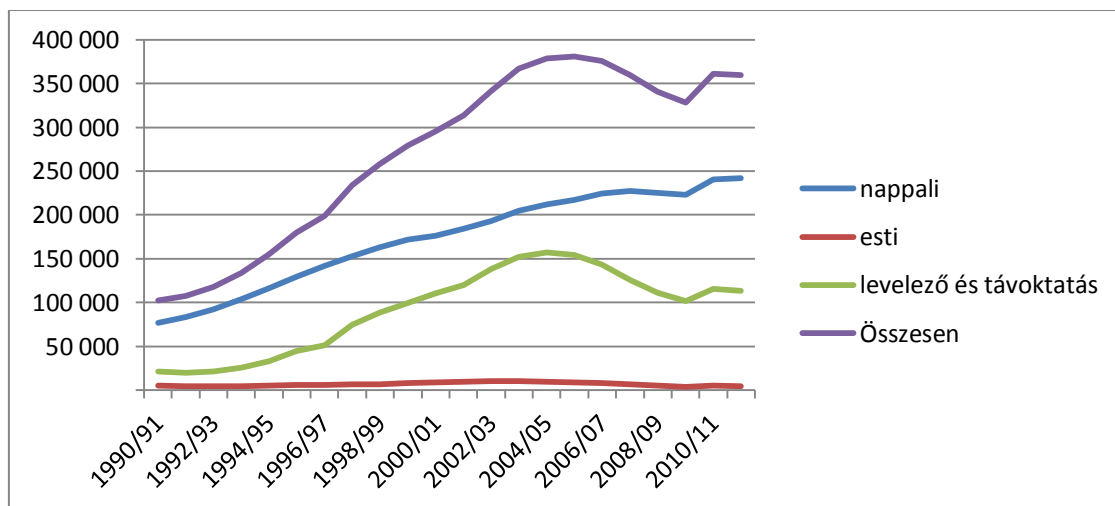
A felsőoktatás expanziójának kifulladásához az előző évtized közepén jelentős mértékben járultak hozzá a demográfiai folyamatok. A belépő korosztályok létszámának csökkenés nem átmeneti, hanem a jövőben is folytatódó jelenség. Ennek következménye az, hogy a diplomát szerzők arányának növeléséhez a továbbiakban már nincs szükség a felsőoktatás további mennyiségi expanziójára.



13. ábra A 18 éves korosztályok létszámának várható alakulása

Forrás: https://teir.vati.hu/szoc_agazat/index_public.html

A felsőoktatás expanziójához Magyarországon nem csupán a középiskolai korosztályok egyre nagyobb továbbtanulási hajlandósága járult hozzá, de a felnőttek diplomaszerzési vágya is. Ez látható az alábbi ábrából is, amelyből az is kiderül, hogy az előző évtized közepén az expanzió kifulladásához jelentős mértékben hozzájárult a felnőtt, leginkább levelező oktatásban tanulók számának csökkenése.



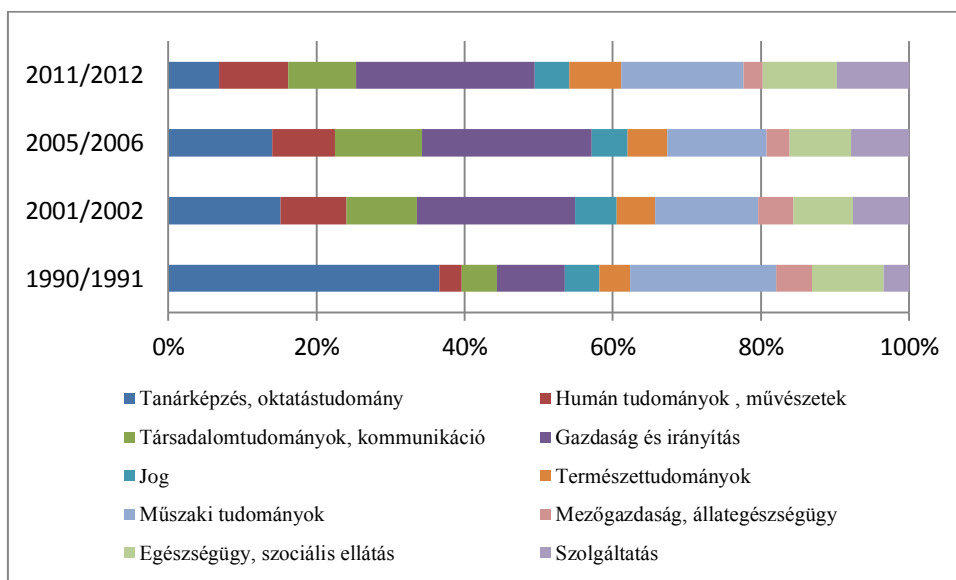
14. ábra A felsőoktatás hallgatói munkarend szerint 1990-2011

Forrás: Szemerszki Marianna, 2012.

Ez azt mutatja, hogy Magyarországon nem történt meg még az a fordulat, amely a fejlett országokat jellemzi, mely szerint a felsőoktatás egyre inkább nyit a felnőtt (idősebb) népesség felé, illetve a

szakképzés felé. (Ez utóbbi nyitás megtörtént, bár felemás módon a felsőfokú szakképzés bevezetésével, ami felsőoktatási szakképzéssé alakult át.) Ez két okkal is magyarázható. Eddig a folyamatos hallgatói létszámnövekedés nem indokolta ezt a nyitást, illetve mivel a felsőoktatásba való belépés feltétele az érettségi, ezért ezt a követelményt az idősebb korosztályok nehezebben tudják teljesíteni (az érettségi rendszere ráadásul 2005-től meg is változott), így inkább a másoddiplomáért tanuló diplomások vagy a szakirányú továbbképzést választók lehetnek valós célcsoportok (Kozma, 2010).

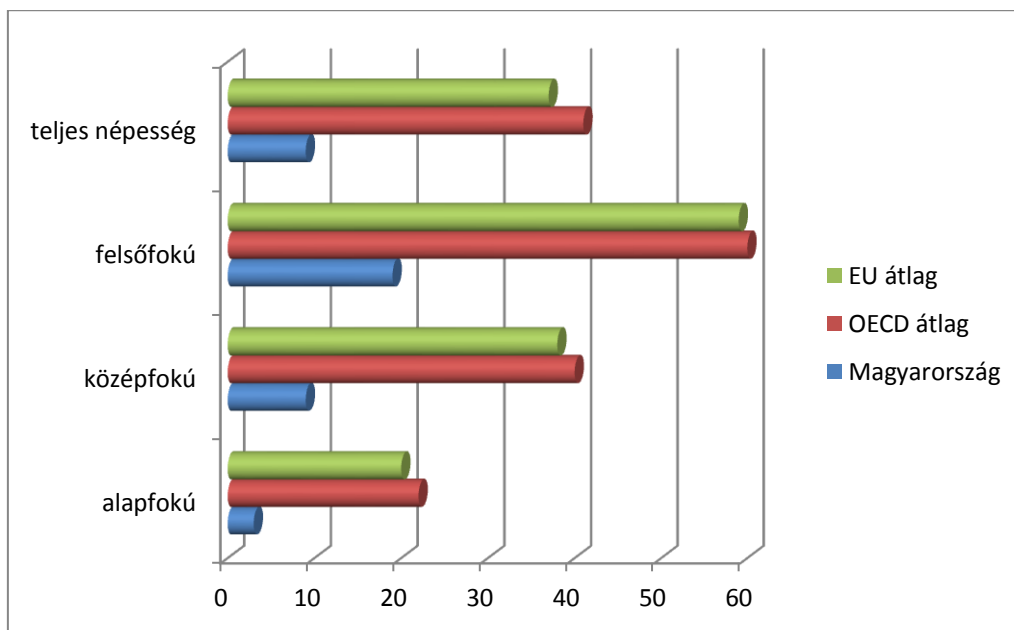
Mindezzel párhuzamosan a rendszerváltás óta a magyar felsőoktatásban jelentős változás zajlott a képzésszerkezet tekintetében, ami a felsőoktatás erős alkalmazkodó képességét mutatja. Így például, ahogy az általános, szakmák nagy tömegének gyakorlására „képesítő” bölcsész- és társadalomtudományi képzések átvették ezt a szerepet a pedagógusképzéstől, annak aránya ötödére zuhant. Ugyanígy, a GDP termelésében erősen lecsökkent arányú mezőgazdaság számára zajló képzések aránya is a felére csökkent. A magas egyéni megtérülést biztosító képzési területek közül viszont a gazdaságtudományi képzések aránya ezzel szemben 9 százalékról 24 százalékra nőtt, s változatlan marad a jogászképzés aránya is. A műszaki tudományi képzésekben résztvevő hallgatók arányának enyhe csökkenése a rendszerváltás óta összhangban van az e területen szerzett diploma megtérülésével, az utóbbi években megtörtént növekedése inkább az oktatáspolitikai hatásával magyarázható.



15. ábra A felsőoktatás hallgatói tanulmányterület szerint 1990-2011

Forrás: Szemerszki Marianna, 2012.

Ahogy azt már a 25-29 éves korúak adatainál láthattuk, míg a középfokú és a felsőfokú beiskolázás esetében a nemzetközi átlaghoz hasonló vagy magasabb a magyarok részvételi aránya az oktatásban, addig az idősebb korosztályok esetében (már a 25 évnél idősebbeknél is!) megfordul ez a trend. A magyarok aránya alacsonyabb a felnőttkori tanulásban a nemzetközi átlagnál mind a formális, mind a non-formális képzésben. Egy 2008-as adatfelvétel szerint Magyarországon a 25-64 éves korúak körében mindössze 2,5% azok aránya, akik valamilyen formális képzésben vesznek részt. Ezzel a második legrosszabb mutatóval rendelkezünk Európában. Az európai átlag 6%, de a skandináv országok (Svédország, Norvégia) mutatói jóval kedvezőbbek (16%) (Sági–Robert, 2011). A formális és nem formális képzést együtt vizsgálva, valamivel jobb a magyar mutató (9%), ezzel a második legrosszabb részvételi aránnyal rendelkezünk Európában (csak Romániát előzzük meg). Az északi országokban (Norvégia, Finnország, Svédország) a lakosság több mint fele vesz részt valamilyen formális vagy non formális tanulásban, Svédországban pedig négy felnőttből legalább hárman tanulnak (Statisztikai Tükör, 2010).



16. ábra A formális és nem formális tanulásban való részvétel 25-64 évesek körében iskolai végzettség szerint, %

Forrás: OECD EAG, 2010.

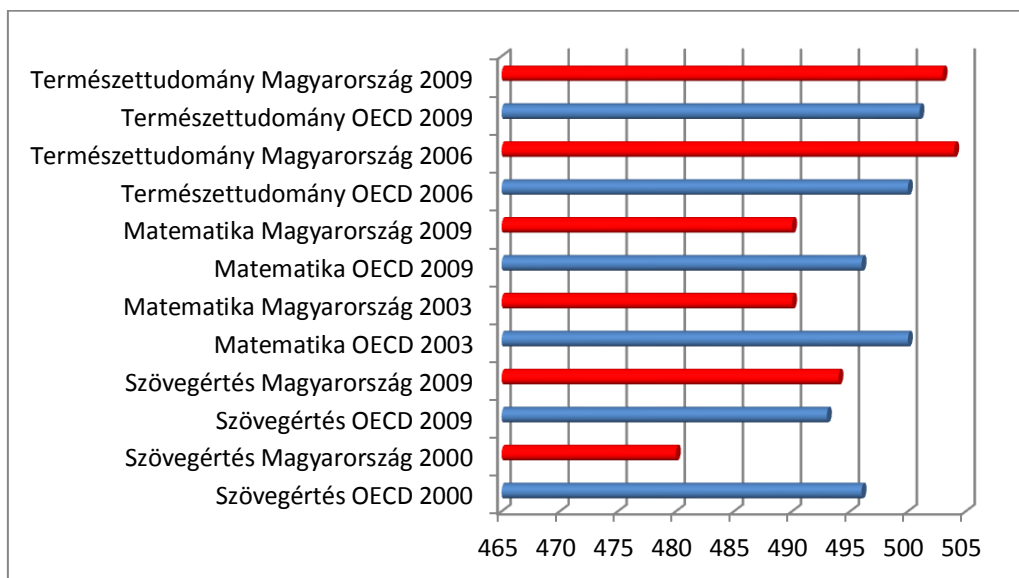
A formális képzésben is ugyanazokat az összefüggéseket fedezhetjük fel, mint a nem formálisban, a nők, a legfiatalabbak, a gazdaságilag aktívak és az iskolázottabb csoportok részvételi aránya felülreprezentált. A helyzetet jellemezve azt mondhatnánk, hogy Magyarországon az egész életen át tartó tanulás 35 éves korig tart, az utána következő korcsoportokban már erőteljes zuhanás figyelhető meg a képzésben való részvétel tekintetében (Sági–Robert, 2011).

A felnőttkori tanulás magyar adatai arra engednek következtetni, hogy az élethosszig tartó tanulás paradigmája, amely a fejlett világban nemcsak elmélet, hanem jól dokumentált gyakorlat, itthon még inkább csak vágyott cél, melyhez nem léptünk közelebb.

Az alapkészségek fejlesztése az oktatásban

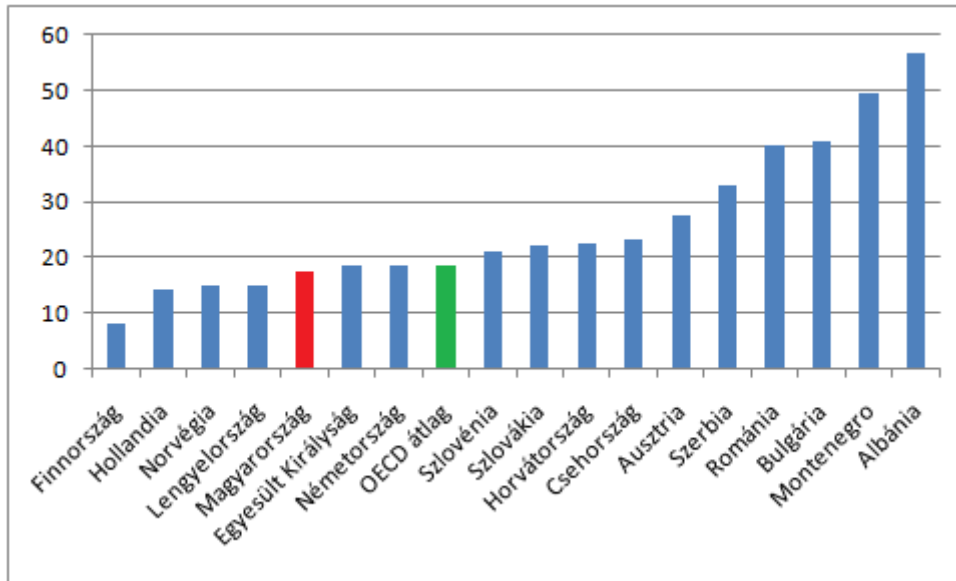
Ebben a részben az oktatási rendszerből annak különböző pontjain kilépő fiatalok foglalkoztathatósága szempontjából fontos alapkészségeinek (kompetenciáinak) fejlettségével foglalkozunk. (A teljesítménykülönbségek keletkezésével az egyenlőtlenségekről szóló 2.2 részben, a nevelési-oktatási célok ártértékelődésével pedig a 2.3 részben foglalkozunk.)

A PISA kutatás adatai szerint a legfontosabb kompetenciák tekintetében a magyar közoktatás a legfejlettebb országok átlaga körül teljesít, ami nem tekinthető gyenge eredménynek. A természettudomány terén a magyar 15 évesek átlagos teljesítménye 2009-ben az OECD átlagától szignifikáns mértékben nem különbözött és nem is változott az e kompetencia területre fókuszáló 2006-os mérés óta. A magyar matematika teljesítmények egészen csekély mértékben az OECD átlag alatt voltak, s szintén nem változtak. Változás a 2000. évi első PISA-kutatás óta a szövegértés kompetencia területen volt megfigyelhető. Míg az első PISA-kutatás idején a magyar fiatalok teljesítménye 16 ponttal maradt el az OECD átlagtól, 2009-ben már csekély, de nem szignifikáns mértékben meghaladta azt.



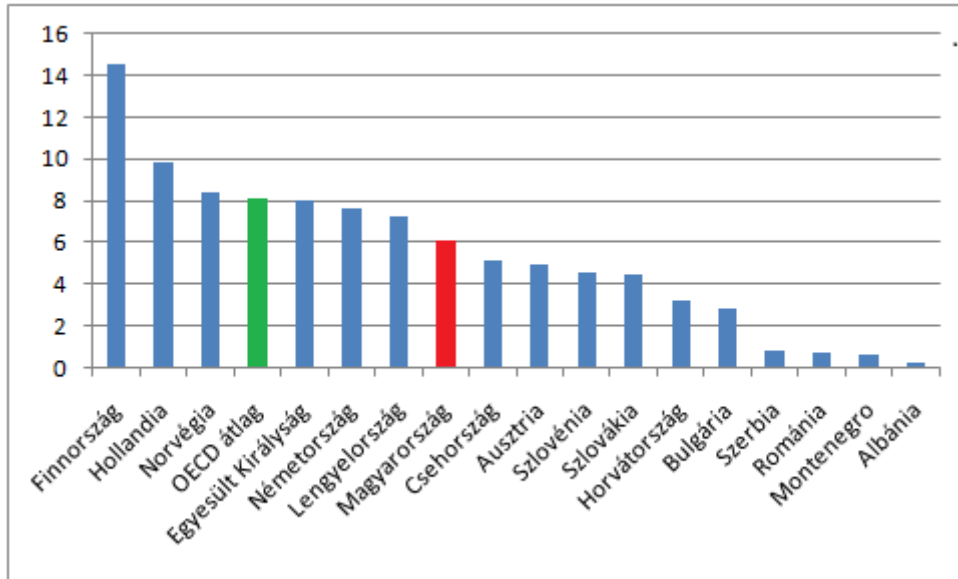
17. ábra Magyarország szövegértés, matematika és természettudomány PISA eredményeinek alakulása az OECD átlageredményekhez képest (2000-, 2003-, 2006-2009)

A tanulási eredmények minőségét nem ítélnék meg kizárólag a mért átlagok alapján, mert azok sok minden elfedhetnek. Érdekes tehát a leggyengébben és legjobban teljesítő tanulók arányát is szemügyre vennünk. A szövegértésből alulteljesítő tanulók arányát tekintve a magyar közoktatás az OECD átlagnál jobban teljesített. (A magyar szövegértési eredmények javulásában elsősorban a funkcionális analfabéta tanulók arányának jelentős csökkenése játszott szerepet.)



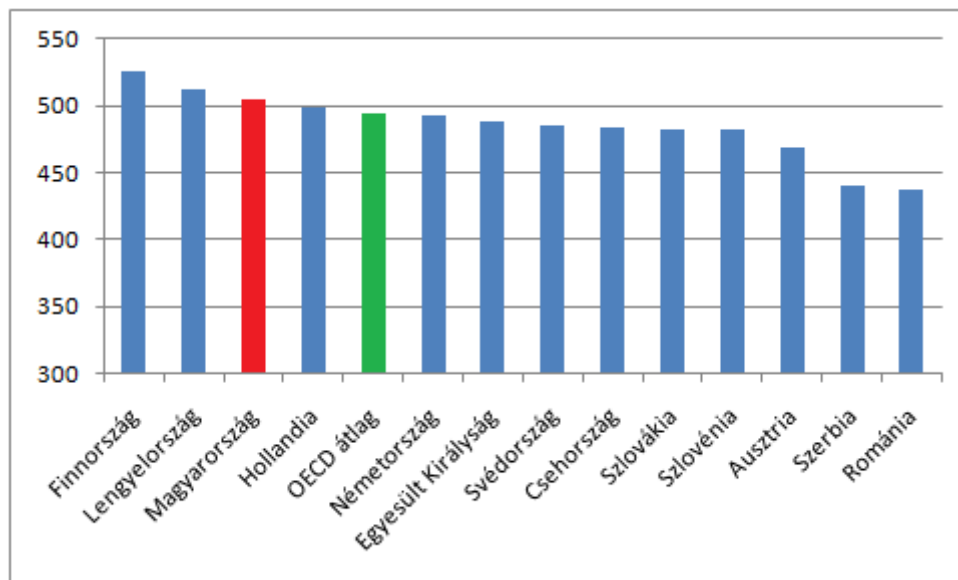
18. ábra A PISA kutatásban szövegértésben alulteljesítő tanulók aránya néhány európai országban 2009-ben. (%)

A teljesítményskála másik végén sokkal kedvezőtlenebb a helyzet: a kiemelkedően magas szövegértés teljesítményt nyújtó tanulók aránya szignifikánsan alacsonyabb Magyarországon, mint az OECD átlag. (Más kompetenciaterületek adataiból ugyanez a kép rajzolódik ki.)



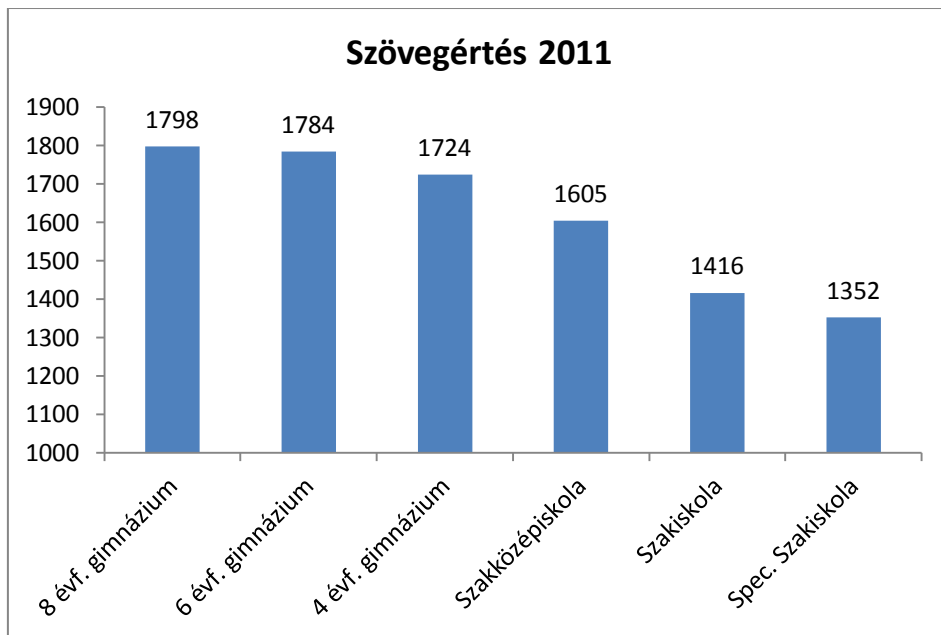
19. ábra A PISA kutatásban szövegértésben kimagaslóan jól teljesítő tanulók aránya néhány európai országban 2009-ben. (%)

A mért átlagos teljesítményekben keveredik a tanulási eredmények minősége és az oktatási egyenlőtlenségek hatása. Noha egy oktatási rendszer teljesítményét a mért adatokkal állapítjuk meg, érdemes egy pillantást vetni a magyar közoktatás minőség potenciáljára: mekkora teljesítményt produkálna, ha az egyenlőtlenségek hatása minden OECD országban azonos lenne? Ez a számítás azt jelzi, hogy a magyar közoktatás átlagos teljesítménye nem csupán megfelelő, de ha az egyenlőtlenségek hatása nem érvényesülne, Európa egyik legjobb eredményét produkálhatná.

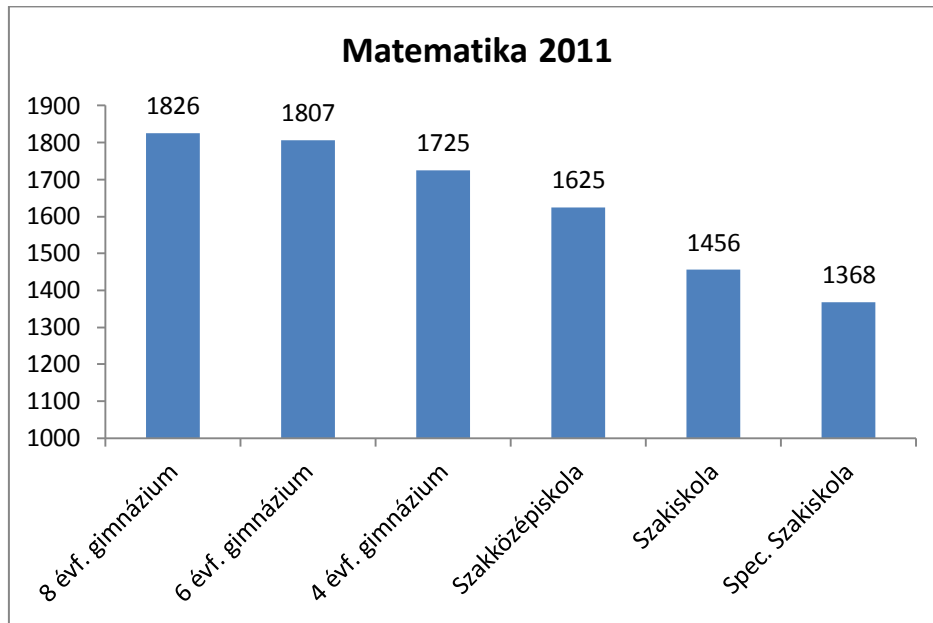


20. ábra Az OECD átlagos tanulói háttérindexére korrigált számított szövegértés eredmények néhány európai országban (PISA 2009)

A magyar tanulók alapkészségeiről a nemzetközi összehasonlításból kibontakozó relatíve kedvező képet jelentősen árnyalja, ha megnézzük, hogy az egyes végzettségi szintekhez vezető közép fokú intézményekben tanuló diákok teljesítménye között mekkora különbség van. A magyar kompetenciamérés adatai szerint ezek a teljesítménykülönbségek hatalmasak. 10. osztályban a négy évfolyamos gimnáziumban és a szakiskolákban tanuló diákok szövegértés teljesítménye közötti 308 pontos a különbség (ami a szórás másfélszeresénél nagyobb különbség), és az ugyanezen két tanulói csoport között matematikából mért 269 pontos különbség megrendítően nagy, más számítások szerint Európában példátlan mértékű szakadék.

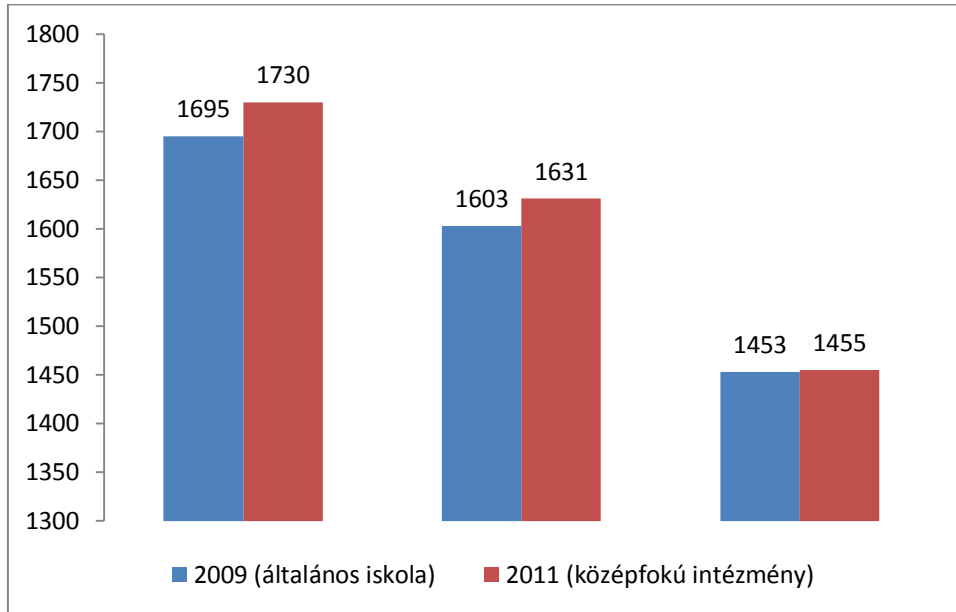


21. ábra *Átlagos szövegértés eredmények az egyes közép fokú intézménytípusokban 10. osztályban 2011-ben*



22. ábra Átlagos matematika eredmények az egyes középfokú intézménytípusokban 10. osztályban 2011-ben

Ezek az eredmények arra utalnak, hogy a szakmunkások munkaerő-piaci feszültségeket okozó, foglalkoztathatóságukat erősen korlátozó súlyos lemaradása a továbbiakban is megmarad. Azt is látnunk kell azonban, hogy ezek a teljesítménykülönbségek nem középfokon keletkeznek, hanem jóval korábban. Nahalka István számításai szerint a 2011-ben gimnáziumban, szakközépiskolában és szakiskolában tanuló diákok közötti teljesítménykülönbség alig volt kisebb, mint ugyanezen diákok átlagos teljesítménye közötti különbség két évvel korábban, amikor még mindannyian általános iskolába jártak. (A számításból ki lettek szűrve a szerkezetváltó gimnáziumokba és speciális szakiskolába kerülő tanulók.) Másképpen fogalmazva: a későbbi gimnazisták és szakiskolások között már általános iskolában fennálló 242 pontos matematika teljesítménykülönbség középfokon csak 27 ponttal növekedett.



23. ábra A 2011-ben gimnáziumba, szakközépiskolába vagy szakiskolába járó tanulók matematika teljesítménye 2009-ben az általános iskolában

Mindezek alapján elmondható, hogy a munkaerőpiac Magyarországon nem elsősorban a magasabb végzettséget jutalmazza jobb elhelyezkedési esélyekkel és magasabb bérekkel, hanem a magasabb végzettség megszerzéséhez vezető jobban fejlett kompetenciákat eredményező szelektív tanulási utakat.

2.2 Az oktatási egyenlőtlenségek csökkentése

2.2.1 Alapfogalmak és értelmezési keretek

Az oktatási egyenlőtlenségekkel kapcsolatos diskurzusban erősen nehezíti a tisztánlátást a széles körben használt, de bizonytalan tartalmú kifejezések torlódása. Az oktatáspolitikai beavatkozást igénylő problémák azonosítása érdekében szükség van néhány jelenség világos elkülönítésére és egy kis fogalommagyarázatra.

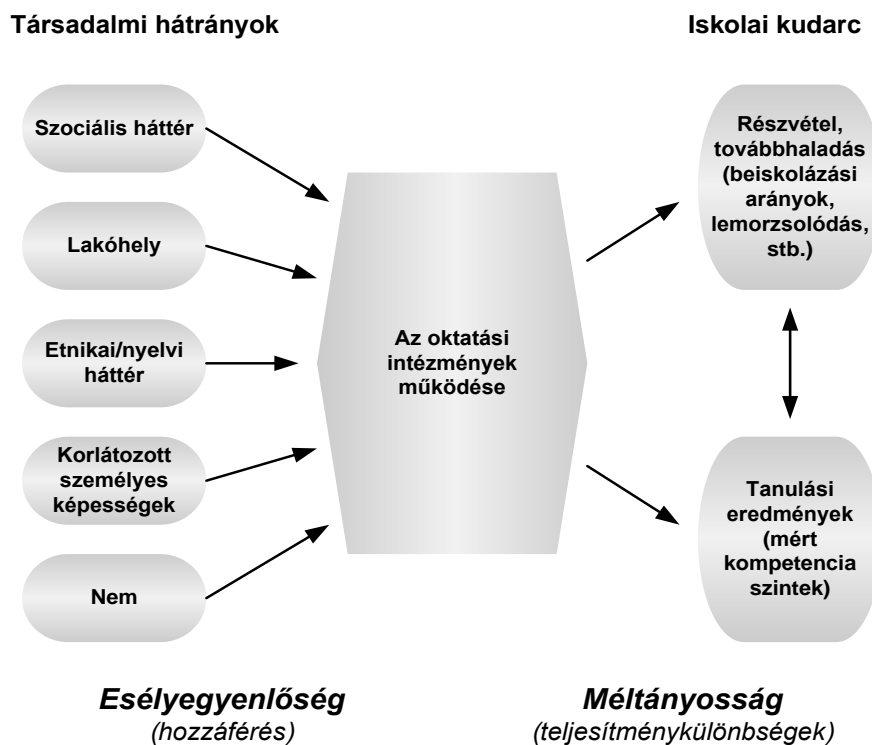
Mindenek előtt, el kell különítenünk egymástól az oktatás szempontjából releváns társadalmi hátránydimenziókat és az iskolai kudarc különböző formaváltozatait. Noha – mint látható lesz – Magyarországon a társadalmi hátrányok és az iskolai kudarc között nagyon szoros összefüggés, e két jelenség között még sincs rövide zárható kapcsolat: az oktatásnak van bizonyos mozgástere abban, hogy gyengítse a társadalmi hátrányok és kudarc közötti kapcsolatot. Ezzel kapcsolatban az alapkérdés az, hogy mekkora az oktatás hátránykompenzációs képessége, milyen mértékben képes tanulási sikert biztosítani bármilyen szempontból hátrányos helyzetű tanulók számára.

Az oktatás szempontjából legfontosabb öt társadalmi hátránydimenzió a szociális státusz, a lakóhely, a többségtől eltérő etnikai-nyelvi háttér, a korlátozott személyes képességek és a nem. Az egyenlőtlenségek csökkentésére hivatott oktatáspolitikák megalapozása érdekében nem elegendő a hátrányok oktatási eredményekre gyakorolt negatív hatásainak feltérképezése, de látnunk kell a különböző hátránydimenziók közötti kölcsönhatásokat és közvetett hatásokat is.

Az iskolai kudarcokat azonosítanunk kell mindkét belső oktatási eredményességi kritériumrendszer alapján: azonosítanunk kell az oktatási rendszeren belüli előrehaladás és a mért tanulási eredmények tekintetében azonosítható kudarcokat egyaránt. Meg kell továbbá értenünk azt is, hogy az indikátorok e két csoportja hogyan hat egymásra: milyen tanulói pályák milyen kompetencia készlet kialakulásával járnak együtt, s fordítva, a kompetenciák adott fejlettsége milyen tanulási pályákat tesz lehetővé. Mindezeket túl meg kell értenünk, hogy melyek a pedagógiai gyakorlatban, az iskolák működésében és a rendszer kormányzásában rejlő okok, melyek hozzájárulnak a különböző eredményességi indikátorok segítségével azonosítható egyenlőtlenségek kialakulásához.

Az oktatási egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló oktatáspolitikák céljának sokan az esélyegyenlőséget, míg mások a méltányosságot tekintik. A nemzetközi szóhasználatban

meggyökeresedett tartalmuk alapján e kétfajta célrendszer nem mond ellent egymásnak. Esélyegyenlőség („*equal chances*”) alatt az oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében kimutatható hátrányok felszámolását, méltányosság („*equity*”) alatt pedig a különböző oktatási eredményekben kimutatható egyenlőtlenségek csökkentését értjük. Nyilvánvaló módon minden hozzáféréssel kapcsolatos probléma (mint pl. hátrányos helyzetű tanulók alacsonyabb óvodai nevelésben való részvétele) egy későbbi szakaszban méltányossági problémák (pl. fejletlenebb szövegértési kompetenciák) egyik forrása lehet, míg a méltányossági problémák később hozzáférést korlátozó esélyegyenlőségi problémák forrásai lehetnek (mint pl. roma tanulók rosszabb bejutási esélyei érettségivel záruló oktatásba vagy a felsőoktatásba).



24. ábra A közoktatás méltányosságának elemzési kerete: társadalmi hátránydimenziók és iskolai kudarcok

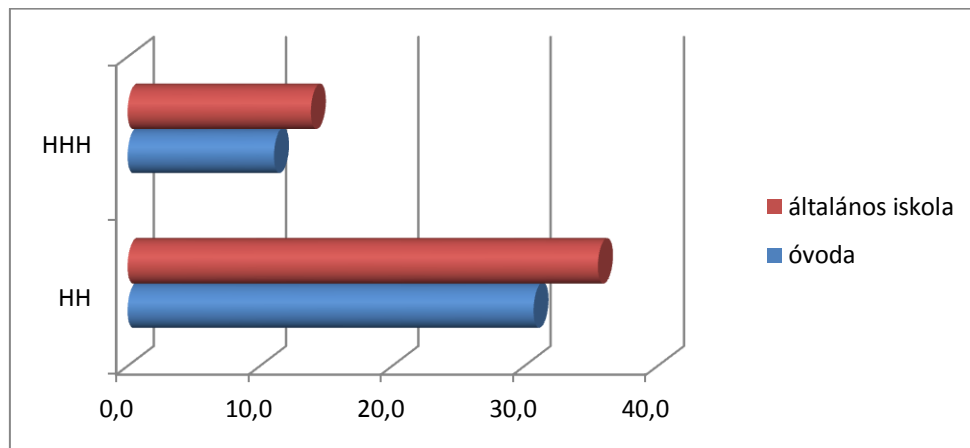
A különböző esélyegyenlőségi és méltányossági problémák oktatáspolitikai beavatkozást igénylő mértékének meghatározása nem egyszerű feladat. A már illegitimnek tekintett mértékek meghatározására alapvetően a fejlett országokban tapasztalható mértékekkel való összehasonlítást fogjuk alkalmazni. Vannak azonban olyan oktatási egyenlőtlenségek is, melyeket mértéküktől függetlenül illegitimnek kell tekintenünk, mint amilyen például egy kisebbségi etnikai csoport és a többség közötti teljesítményszakadék. Az oktatással kapcsolatban felvetődhetnek olyan

oktatáspolitikai beavatkozást igénylő problémák is, melyek nem feltétlenül az egyes társadalmi hátrányok mentén kimutatató oktatási eredménykülönbségekkel függnek össze. Ilyen például az etnikai csoportokhoz tartozó tanulók emberi jogokat sértő szegregáció felszámolása, vagy a sajátos nevelési igényű tanulók szocializációs értelemben problematikus elkülönített oktatásának megszüntetése.

2.2.2 Az oktatási egyenlőtlensége mértéke Magyarországon

Részvétel, előrehaladás

A különböző társadalmi hátrányok kompenzálásának legkorábbi, ezért leghatékonyabb terepe a kora kisgyermekkorai nevelés. Éppen ezért kulcskérdés, hogy a hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek mindegyike óvodai nevelésben vehessen részt. Ennek szükségességét mi sem jelzi jobban, mint ha összevetjük a HH és HHH tanulók arányát az óvodában és az általános iskolában. Jól látható, hogy az általános iskolában magasabb a hátrányos helyzetű gyerekek aránya, vagyis még mindig nagy azoknak a hátrányos helyzetű gyerekeknek a száma, akik nem kapnak óvodai ellátást.

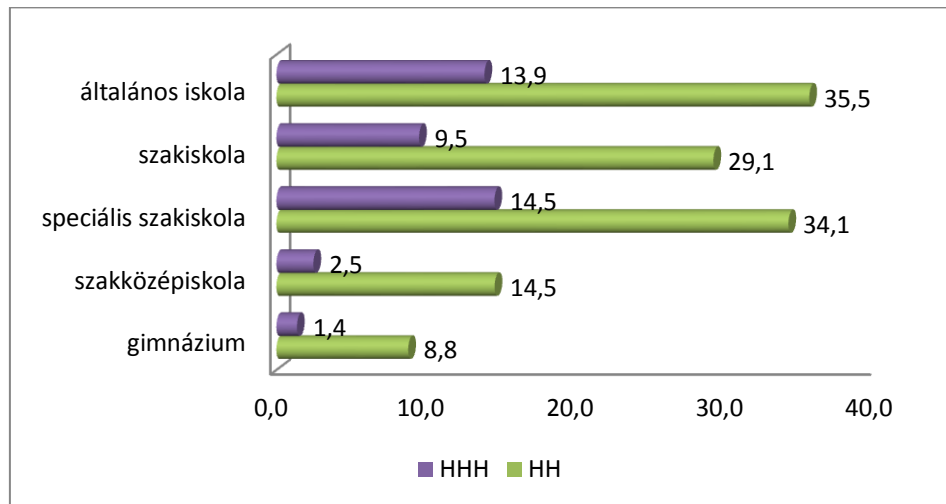


25. ábra A hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya az általános iskolákban és óvodákban (2011/2012-es tanév)

Forrás: KIR, Kocsis Ferenc számításai

Az elmúlt évtizedben az oktatási rendszer valamennyi szintjén növekedett a HH és a HHH tanulók aránya. Annak ellenére növekszik ez az arány, hogy közben a kompetenciamérések adatai szerint a tanulók szüleinek iskolázottsága stagnál vagy növekszik (a legalacsonyabban iskolázottak aránya

nem változott 2003-2011 között, míg a diplomások aránya jelentősen növekedett).¹ Az egyes képzési programokban azonban eltérő a HH és HHH tanulók aránya. Alapfokon három tanulóból egy hátrányos helyzetű. Középfokon a speciális szakiskolákban is ugyanez a helyzet és a szakiskolákban is a 30%-ot közelíti az arányuk. Ennél jóval alacsonyabb az érettségire adó képzésekben, a szakközépiskolákban csak nem fele a szakiskolai arányhoz képest, a gimnáziumokban pedig harmadannyi a hátrányos helyzetűek aránya, mint a szakiskolákban.

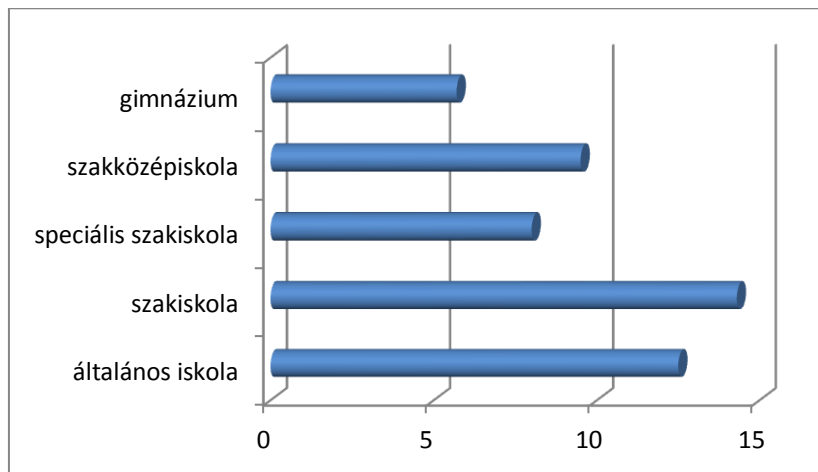


26. ábra A hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya képzési programonként (2011/2012-es tanév)

Forrás: KIR, Kocsis Ferenc számításai

Minden képzésben – az egész oktatási rendszerben – növekedett a HH és HHH tanulók aránya, de a növekedés dinamizmusa eltérő volt képzési programonként. A legnagyobb mértékben a szakiskolai képzésben emelkedett a HH tanulók aránya, amely még inkább elősegítette e képzési típus gettósodását. A szakképzésben jobban emelkedett a HH tanulók aránya, mint az általános képzésben, a gimnázium továbbra is megőrizte elit voltát. (26. ábra)

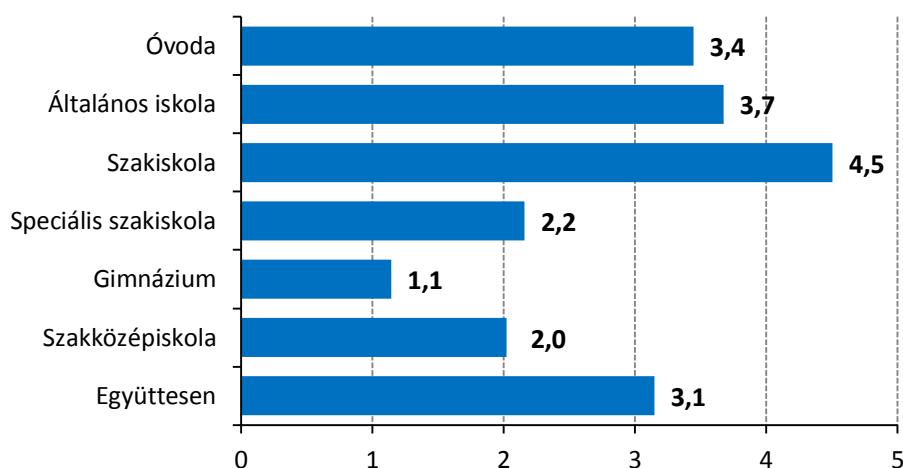
¹ Nahalka István számításai: a 6. osztályban a 8 általános alatti végzettségű szülők aránya 2003-ban 12% volt, 2011-ben 12,5%. A diplomás szülők aránya 19,6% volt 2003-ban, míg 2011-ben 27,5%.



27. ábra A hátrányos helyzetű tanulók arányának növekedése képzési programonként, 2004-2012 között (%)

Forrás: KIR, Kocsis Ferenc számításai

A hátrányos helyzetű tanulók arányával kapcsolatos pedagógiai kihívások mértékről megközelítő képet alkothatunk, ha megnézzük, hogy mekkora az egy pedagógusra jutó hátrányos helyzetű tanulók átlagos száma. Az adatokból az látszik, hogy ha a hátrányos helyzetű tanulók eloszlása az egyes intézménytípusokban egyenletes lenne, akkor a legnagyobb kihívás a szakiskolai és – kisebb mértékben – az általános iskolai pedagógusok előtt állnának, de ez sem jelentene megoldhatatlan pedagógiai feladatot.



28. ábra Az egy pedagógusra jutó hátrányos helyzetű tanulók száma feladat-ellátási helyek szerint, 2011/12 (fő)

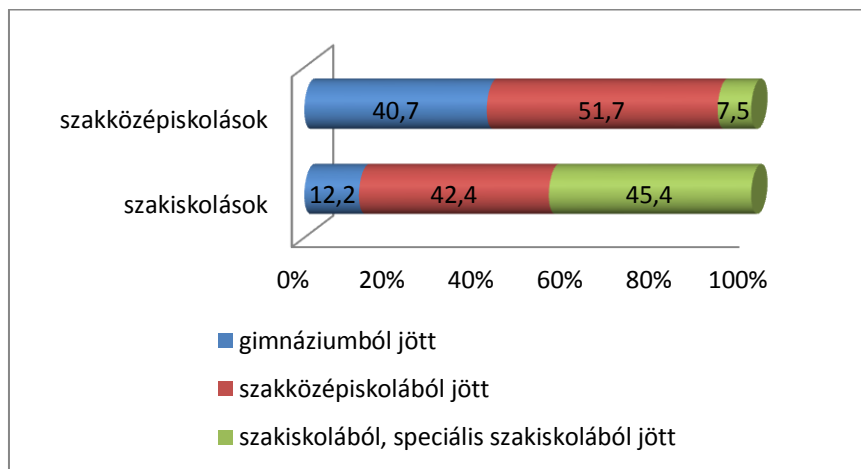
Forrás: KIR-STAT adatbázis

A hátrányos helyzetű tanulók továbbhaladásával kapcsolatos egyik sajátos probléma a 2004-ben bevezetett nyelvi előkészítő évfolyamok kérdése. (A nyelvi előkészítő évfolyamokról a 2.3 részben lesz szó bővebben.) Bár a nyelvi előkészítő képzés – főleg a szakképzésben – egyik célja az esélyegyenlőség növelése volt (minél inkább növeljék az intenzív nyelvi képzéshez való hozzáférés esélyét), kutatások azt bizonyítják, hogy ezt nem minden esetben tudta elérni a program (Fehérvári, 2009; Nikolov et al, 2009). A nyelvi előkészítő képzést folytató iskolákban erős felvételi szelekció érvényesül, a hagyományos és a nyelvi képzésben is. A nyelvi előkészítő évfolyamon és az iskola más osztályaiban alkalmazott felvételi eljárás között nincs számottevő különbség, csak igen kevés iskola alkalmaz pozitív diszkriminációt a hátrányos helyzetű tanulók bejutása érdekében. A nyelvi előkészítő évfolyamon tehát kettős szelekció érvényesül, a hagyományos felvételi procedúra mellett egy másik, nyelvi vizsgát is kell tenniük a tanulóknak. Az iskolák oly módon is szelektálnak, hogy nem kezdő szintről, hanem haladó szintről indítják a képzést. Emiatt a nyelvi programban a veszélyeztetett és a hátrányos helyzetű tanulók aránya alacsonyabb, mint az iskola egészében. A 6 és 8 osztályos képzésbe gyakorlatilag nem kerül be veszélyeztetett tanuló, de a hagyományos gimnáziumokban is kisebb az arányuk, mint az elit szakközépiskolákban. Az alacsonyabb presztízsű szakmákat oktató iskolákba kerül be a legtöbb hátrányos helyzetű tanuló. Vagyis a nyelvi előkészítő évfolyamot indító iskoláknak van egy szűk szelete, amelyek valóban a hátrányosabb helyzetben lévő tanulókat célozták meg. Viszont a program igazi nyertesei nem ők, hanem a gimnáziumok és az elit szakmákat tanító iskolák. Ráadásul a nyelvi előkészítők csak gimnáziumokban és szakközépiskolákban indíthatók, így a szakképzés egy igen széles szegmense, a szakiskolák teljesen kimaradtak a programból.

Az oktatási rendszerben való előrehaladás egy másik sajátos problémája, hogy a nem megfelelő iskolaválasztás vagy szakmaválasztás is könnyen zsákutcába terelheti a fiatalokat, ahonnan csak szerencsés esetben találhatnak vissza a fiatalok. A KIR adatgyűjtésben arra vonatkozóan is találunk információt, hogy hányan váltottak iskolát (feladatellátási) helyet. Ebből a szempontból is a gimnáziumok mutatják a legkedvezőbb adatot, mindössze 1,2% az iskolaváltók aránya, a speciális szakiskolákban valamelyest magasabb ez az arány (3,1%). A legmagasabb a szakiskolákban (5,7%) és a szakközépiskolákban (7%). 2001 óta valamennyi képzésben növekedett az iskolaváltók aránya.

Az iskolaváltók belső összetétele azonban eltér a szakképzésben tanulóknál. Az alábbi ábrából láthatjuk, hogy míg a szakközépiskolások inkább horizontálisan mozogtak (de körükben van felfelé mutató iskolaváltás is) – vagyis másik szakközépiskolába jártak korábban, addig a szakiskolásoknál inkább a lefelé irányuló váltás a jellemző, vagyis szakközépiskolából vagy gimnáziumból kerültek szakiskolába. A szakiskolákban tipikusan 9. és 11. évfolyamon a legmagasabb az iskolaváltók

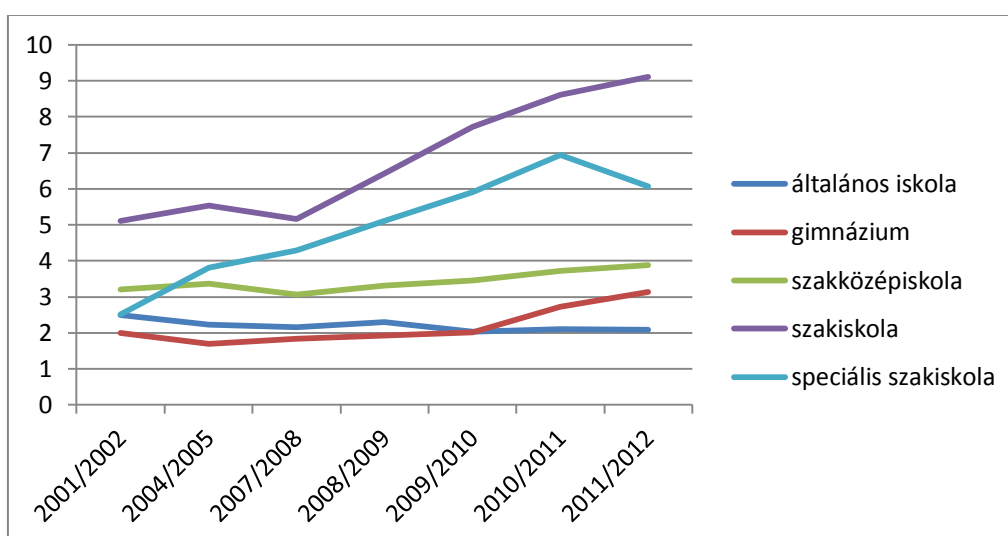
száma. A 9. évfolyamos váltás az iskolakorrekciós utat, míg a 11. évfolyamos váltás pedig inkább a szakma korrekciós utat jelzi (a 2+2 rendszerben a 11. évfolyamon indul a szakmatanulás).



29. ábra Az iskolaváltók arányának belső megoszlása aszerint, hogy milyen képzési típusból jött (2012, %)

Forrás: KIR, Kocsis Ferenc számításai

Az iskolai kudarcok egyik legfontosabb indikátora az évismétlők arányának alakulása. Az általános iskolákban ez az arány az elmúlt évtizedben viszonylag alacsony maradt és 2 százalék körül alakult. Középfokon azonban jelentős különbségek vannak az egyes intézmények között. A leginkább feltűnő a szakiskolai évfolyamismétlők arányának folyamatos és jelentős növekedése, ami az előző tanévben már meghaladta a 9 százalékot.

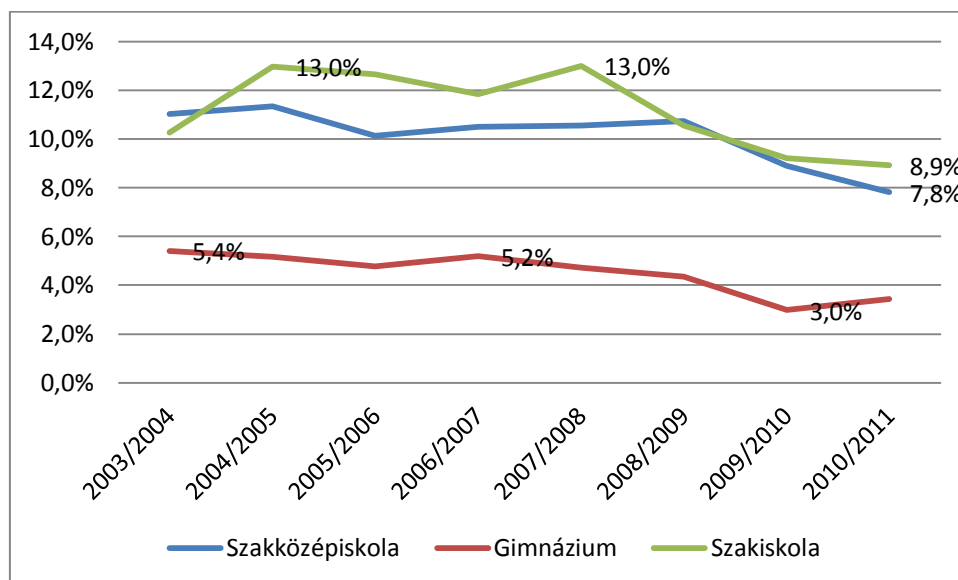


30. ábra Az évismétlők aránya képzési program szerint (2001-2012, %)

Forrás: KIR, Kocsis Ferenc számításai

Az iskolai kudarcok közül a legsúlyosabb a lemorzsolódás. A „fejkvóta” alapú normatív finanszírozás bevezetése 1991-ben megerősítette az intézmények érdekeltségét abban, hogy minden tanulót beiskolázzanak, és tanulmányaik befejezéséig megtartsanak. Ennek hatására az általános iskolai lemorzsolódás a kilencvenes évek végére igen csekély mértékűre csökkent, s azóta is alacsony. Középfokon ezzel szemben ellentmondásosabb folyamatok zajlottak. A kilencvenes években az intézményeket elhagyó tanulók aránya a gimnáziumokban kis mértékben, a szakközépiskolákban jelentős mértékben csökkent. Ezzel szemben a szakiskolai lemorzsolódás igen nagymértékben növekedett, mégpedig annak arányában, amennyire a szakmunkásképzés egyre inkább a közoktatás (hátrányos helyzetű tanulókat beiskolázó) „ülepítő edényeként” kezdett működni.

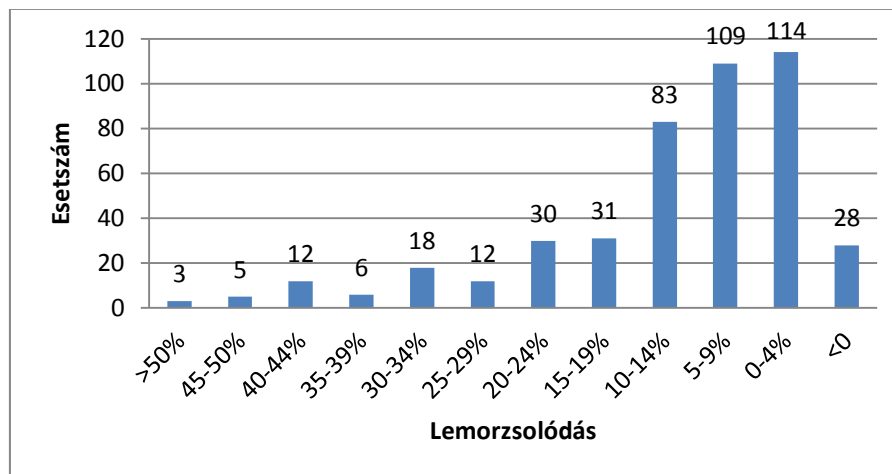
A magyar oktatási információs rendszer még ma sem szolgáltat megbízható lemorzsolódási adatokat. Részben ennek köszönhető, hogy a szakmai közvélemény a szakközépiskolai lemorzsolódást jellemzően alul, a szakiskolai lemorzsolódást pedig túlbecsüli. Kocsis Ferenc számításai szerint a tanéven belüli lemorzsolódás adatai a két szakképző intézménytípusban nem mutatnak nagy különbséget, s a lemorzsolódás az utóbbi öt évben mindhárom intézménytípusban csökkent. Ez nagy valószínűséggel nem független attól, hogy ebben az időszakban a demográfiai hullámvölgy elérte a középfokú intézményeket, ami felerősítette azok tanulók megtartásával kapcsolatos érdekeltségét.



31. ábra Tanéven belüli lemorzsolódás (súlyozott intézményi adatok)
(2004-2011, %)

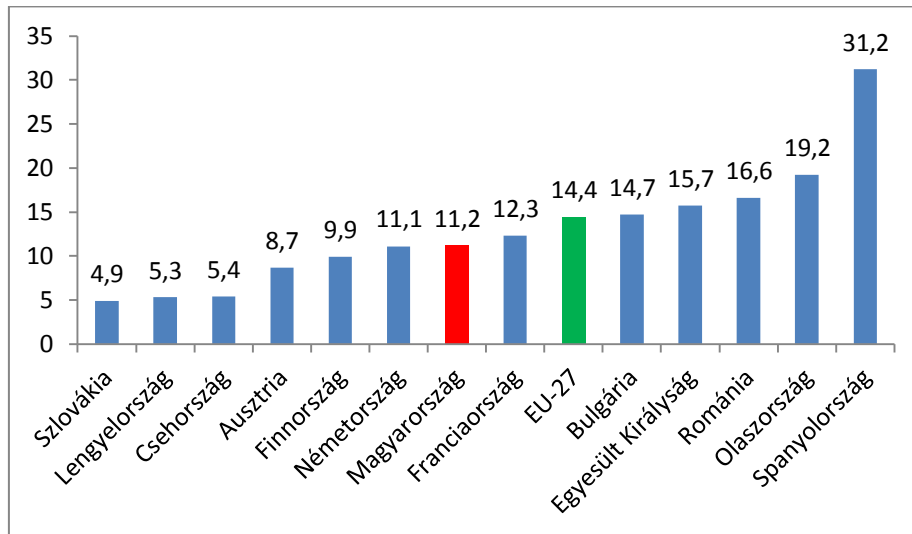
Forrás: KIR, Kocsis Ferenc számításai

A szakiskolák lemorzsolódási adatainak kutatási adatokon alapuló túlbecslése nagy valószínűséggel annak tudható be, hogy e tekintetben ezen az intézménytípuson belül hatalmas különbségek vannak. 86 intézményben például (az intézmények ötödében) 20 százaléknál nagyobb volt a lemorzsolódás az elmúlt húsz évben, további 114 intézményben pedig legalább 10 százalékos. Összesen 34 olyan intézményt találtunk, ahol átlagban nincs lemorzsolódás. (Ezeknek a különbségeknek erős regionális vetülete is van.) Mint az a következő ábrán látszik, a lemorzsolódás nyolc éves átlaga a legtöbb intézményben 15% alatti, ám előlött van az intézmények 25 százaléka, ami jelentős arány.



32. ábra A szakiskolák nyolc éves átlagos lemorzsolódási adatainak megoszlása
 Forrás: KIR, Kocsis Ferenc számításai

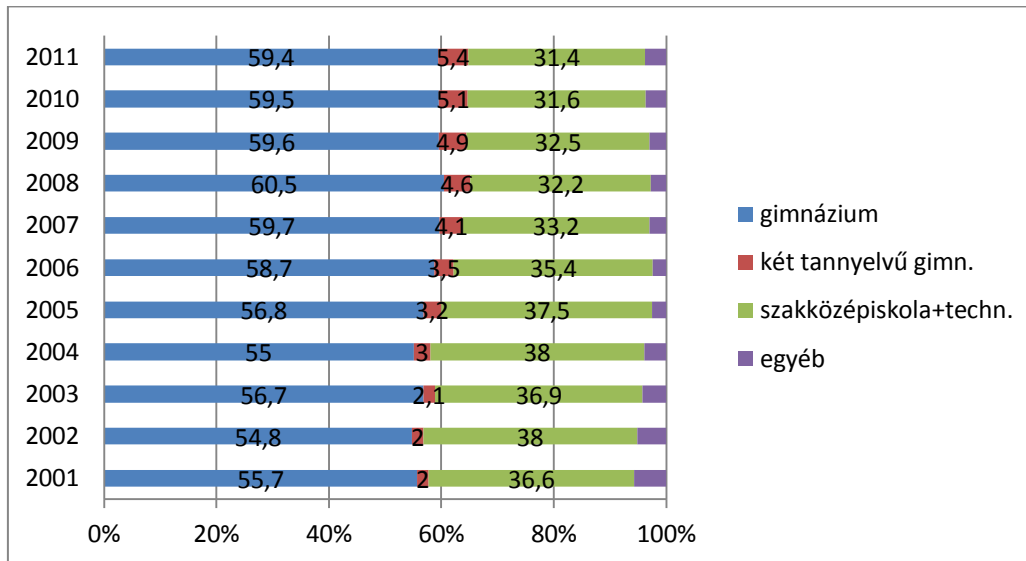
A hátrányos helyzetű tanulók iskolarendszeren belüli előrehaladásával kapcsolatos nehézségeiről tudósító eddig ismertett adatok együttesen magyarázzák a korai iskolaelhagyók arányának mértékét. Az Európai Unió egyik legfontosabb oktatási indikátora alapján korai iskolaelhagyónak minősül minden már nem tanuló, befejezett felső középfokú végzettséggel nem rendelkező 18-24 éves fiatal. Ez a mutató az elmúlt évtizedben az Unió átlagánál kedvezőbben alakult, ráadásul 2000 óta Magyarországon 19,4 százalékkal, az EU átlaga 18,2 százalékkal javult, tehát e tekintetben az európai átlaghoz képest a magyar közoktatás javított is a pozícióin. Ami azonban itt figyelmet érdemel nem elsősorban az európai átlag, hanem az oktatás teljesítménye szempontjából Magyarország érvényes referenciájának tekinthető Közép-Európa más országaival való összehasonlítás (Radó, 2011). A korai iskolaelhagyók arányát tekintve európai éllovas Szlovákiához, Lengyelországhoz, Csehországhoz és Ausztriához képest ez az arány Magyarországon lényegesen magasabb, közel kétszer akkora, mint a régió volt szocialista országaiban. Ennek oka az, hogy a magyar közoktatás lényegesen alacsonyabb arányban képes befejezett középfokú végzettségig eljuttatni a hátrányos helyzetű tanulókat. E relatív, a szűkebb európai régiókhöz viszonyított kudarc elsődleges oka a szakképzésben érvényesülő magasabb lemorzsolódás.



33. ábra Korai iskolaelhagyó (befejezett középfokú végzettséggel nem rendelkező) 18-24 évesek aránya néhány európai országban (2009, %)

Forrás: EU Commission, 2010

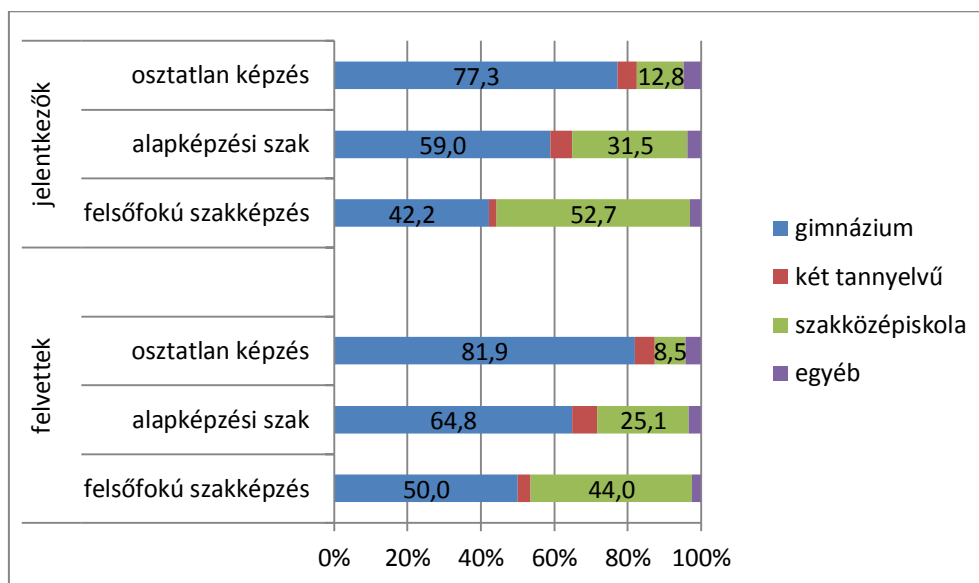
Az oktatási rendszerben való előrehaladás tekintetében kimutatható egyenlőtlenségek utolsó stációja a felsőfokra való belépés pontja. A felsőoktatás tömegesedése azt a látszatot keltette, hogy ezzel a bekerülési esélyek is növekednek majd. Ugyanakkor számos kutatás bizonyította, hogy a felsőoktatásba való továbbtanulást a középiskolában való bejutás erősen befolyásolja, ugyanis ha valaki nem gimnáziumban tanul tovább, kisebb az esélye a felsőfokú tanulásra (Liskó & Fehérvári, 1996., 1998), Ugyanezt erősítette meg a felsőoktatásba való továbblépést vizsgáló kutatás is (Róbert, 2000). A kétezres években sincs ez másképp, ha a felsőfokra bejutók megoszlását nézzük, akkor a gimnazisták nagyobb eséllyel jutnak be, ráadásul ez az esély folyamatosan emelkedett. Így jelenleg a felsőoktatásban tanulók kevesebb, mint harmada jutott be a középfokú szakképző intézményekből.



34. ábra *Bekerülési esélyek a felsőoktatásba a középiskola típusa szerint (2001-2011)*

Forrás: Szemerszki Marianna, 2012.

A felsőoktatásban a tömegesedési folyamattal együtt megkezdődött egy diverzifikációs folyamat is, vagyis legalább annyira összetetté és rétegzetté vált, mint a közoktatás. Így ha megnézzük a felsőoktatásba jelentkezők és felvették belső megoszlását, még inkább láthatjuk a szakközépiskolából érkezők esélykülönbségét. A szakközépiskolások nagyon kis arányban tanulnak tovább a nagyobb presztízsű osztatlan képzésekben (orvos, jogász), legnagyobb esélyük a legalacsonyabb presztízsű képzésben van, a felsőfokú szakképzésben. Már a jelentkezésekből is látható, hogy a szakközépiskolások eleve meg sem célozzák a nagyobb presztízsű képzéseket.



35. ábra *Bekerülési esélyek a felsőoktatásba a középiskola típusa szerint (2011/2012)*

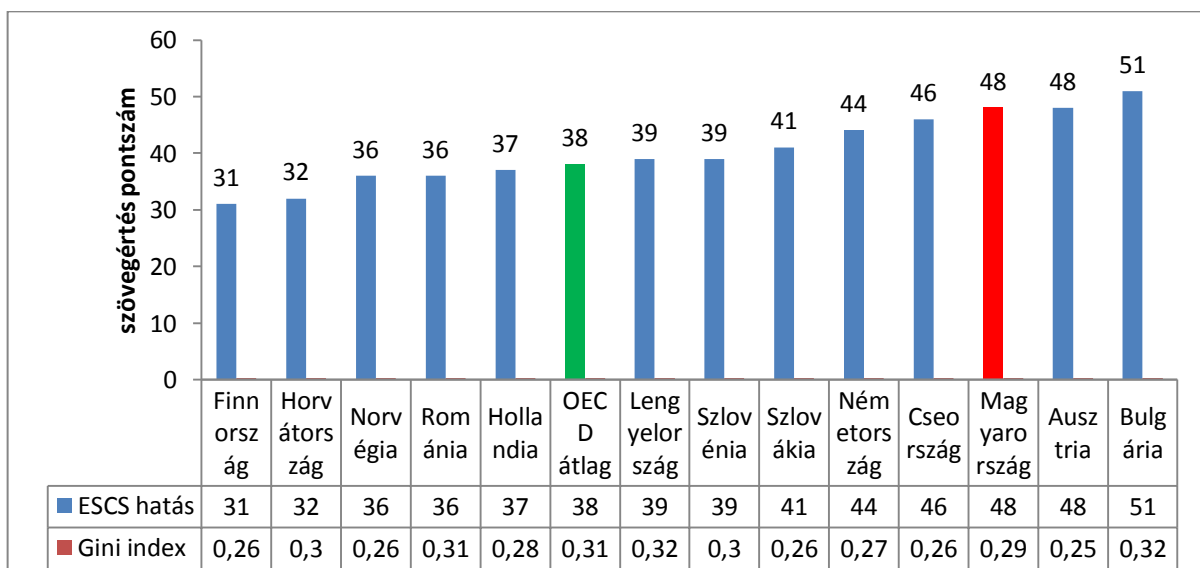
Forrás: Szemerszki Marianna, 2012.

A felsőoktatásba való bekerülés esélyét növeli a nyelvvizsga, amely szintén a gimnazisták előnyét fokozza, hiszen a szakközépiskolákban nemcsak kevesebb a nyelvi órák száma, hanem a kötelezően oktatott nyelvek száma is. Az osztatlan képzésbe kerülők 89%-a, míg az alapképzési szakra 61,5%-a és a felsőfokú szakképzésbe 24,5%-a rendelkezik nyelvvizsgával.

Tanulási eredmények (hátránydimenzióként)

Az eddig ismertetett, az oktatási rendszerben töltött időről és a tipikus tanulási pályákról tudósító statisztikai indikátorok nem adnak választ arra, hogy a különböző társadalmi csoportokhoz tartozó tanulók milyen eredményességgel vesznek részt az oktatásban. A rendelkezésünkre álló nemzetközi és hazai tanulói teljesítménymérési adatok alapján nem csupán arra van lehetőségünk, hogy elemezzük a különböző társadalmi hátránydimenziók tanulásra gyakorolt hatását, de képesek vagyunk e hátránydimenziók közötti dinamika feltárására is.

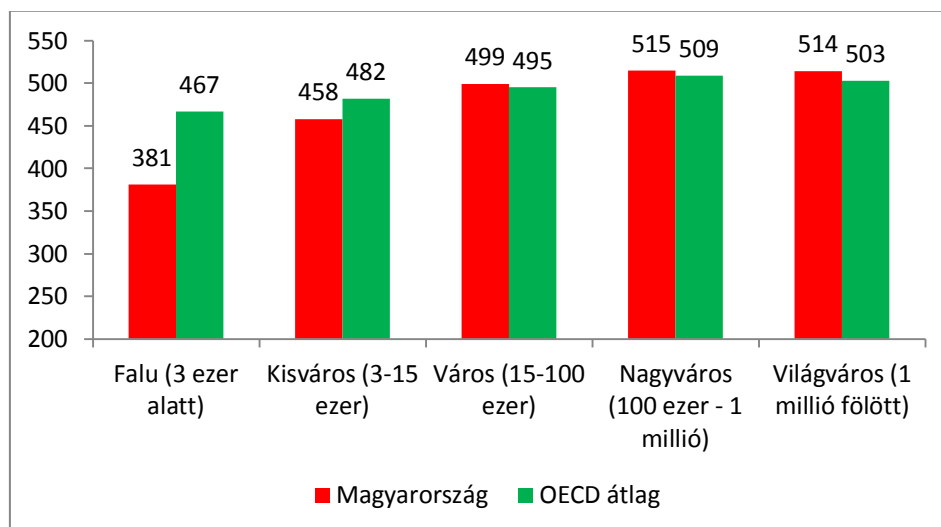
Mint azt a továbbiakban is látni fogjuk, a legfontosabb társadalmi hátránydimenzió a tanulók szociális háttere. Minden tanulói teljesítménymérés tartalmaz olyan a tanulók háttéréről szóló kérdéseket, melyek adataiból egy a tanulói háttérrel leíró összevont index képezhető. A PISA kutatás esetében ez az „*economic, social and cultural status (ESCS) index*”. A tanulói háttér minden országban hatást gyakorol a tanulói teljesítményekre. E hatás erőssége azzal mérhető, hogy egy pontnyi eltérés a háttérindex tekintetében az egyes országokban hány pontnyi teljesítménykülönbséget okoz.



36. ábra A tanulói háttérindexen (ESCS) egy egységnyi eltérés által okozott szövegértés pontszám különbség és a jövedelmi egyenlőtlenség mértéke néhány európai országban (PISA, 2009)

Ez az indikátor lényegében azt méri, hogy az egyes országok oktatási rendszerre mennyire képes kompenzálni a szociális hátrányok tanulási eredményekre gyakorolt negatív hatását. Az előző diagram adattáblájában szereplő, a jövedelmi egyenlőtlenségek mértékét leíró Gini index és az ESCS hatás összehasonlításából jól látszik, hogy az egyenlőtlenségek és a tanulási eredmények között nincs determinisztikus hatás. Például a magyarországinál lényegesen nagyobb jövedelmi egyenlőtlenségekkel jellemezhető országok némelyikében (Horvátország, Lengyelország) lényegesen nagyobb az oktatás hátránykompenzációs hatása, míg a kisebb jövedelmi egyenlőtlenségek ellenére Ausztriában pont olyan magas a szociális háttér tanulási eredményekre gyakorolt hatása, mint Magyarországon.

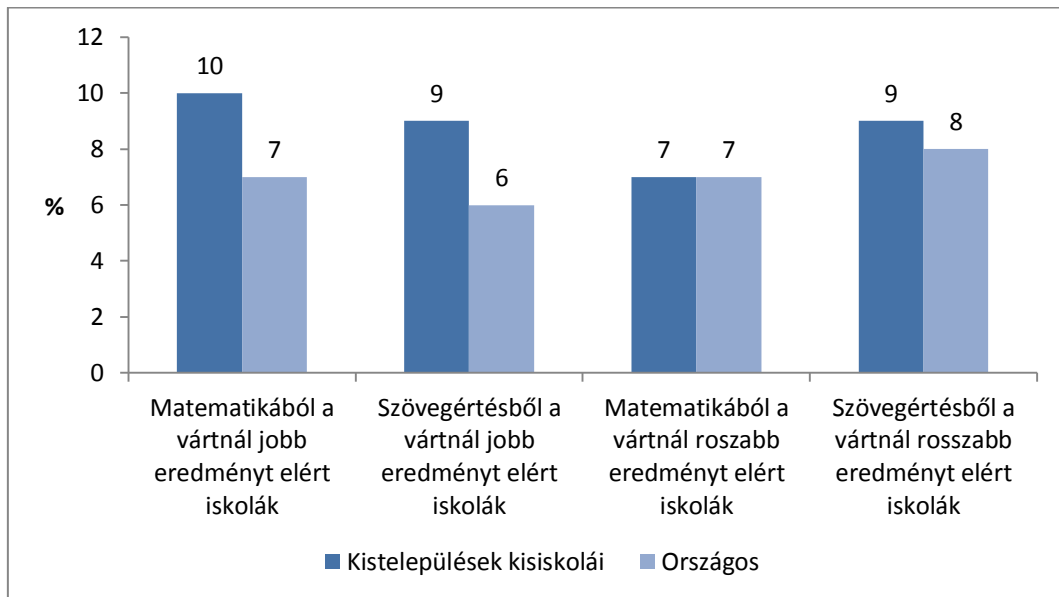
Egy másik, Magyarországon széles körben elismert oktatási hátránydimenzió a lakóhely típusa, illetve mérete. A lakóhely tanulási eredményekre gyakorolt Magyarországi hatását nemzetközi összehasonlításban szemügyre véve csakugyan azt látjuk, hogy az ún. „települési lejtő” (a kisebb települések felé haladva csökkenő átlagos tanulási eredmények) Magyarországon lényegesen meredekebb, mint a fejlett országok átlagában.



37. ábra A településméret hatása a szövegértés teljesítményre Magyarországon és az OECD országok átlagában (PISA, 2009)

Ha azonban a települési lejtő mélyére ásunk, nem feltétlenül azt találjuk, hogy a kisebb településeken működő iskolák által nyújtott oktatás minősége rosszabb, mint a nagyobb településeken működőké. Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja számára a kistelepülések kisiskoláiról készített elemzés (OPEK 2006) például azt mutatta, hogy az iskolák családi háttér indexe alapján számított eredménynél szignifikánsan rosszabbul teljesítő iskolák aránya nem különbözött, a vártnál szignifikánsan jobban teljesítők aránya viszont enyhén magasabb volt, mint az országos átlag. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a kisebb települések iskoláinak

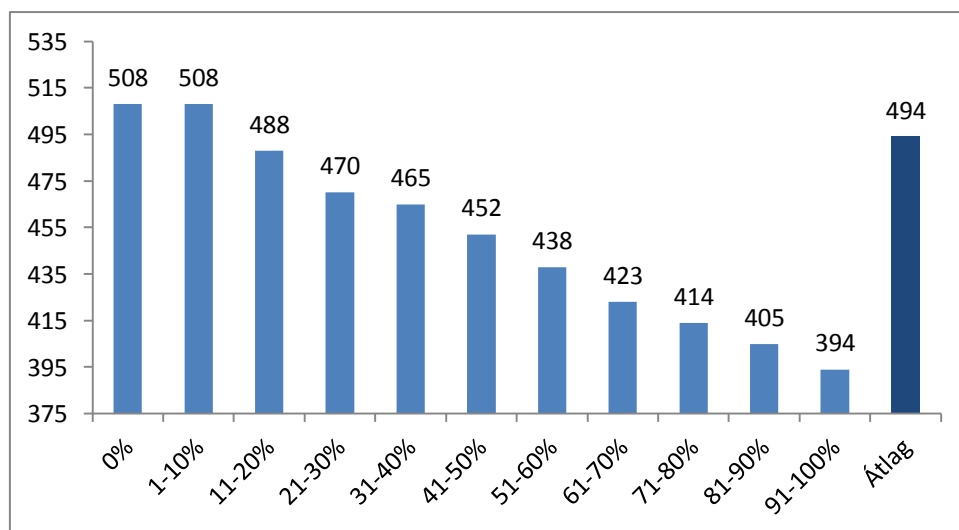
alacsonyabb teljesítménye elsősorban a különböző települések eltérő szociális összetételéből fakad. A települési lejtő tehát a szociális hátrányok közvetett hatásának köszönhető.



38. ábra *Kistelepülések kisiskoláinak matematika és szövegértés teljesítménye a családi háttér index alapján várható teljesítményhez képest (2005, intézmények %-a)*

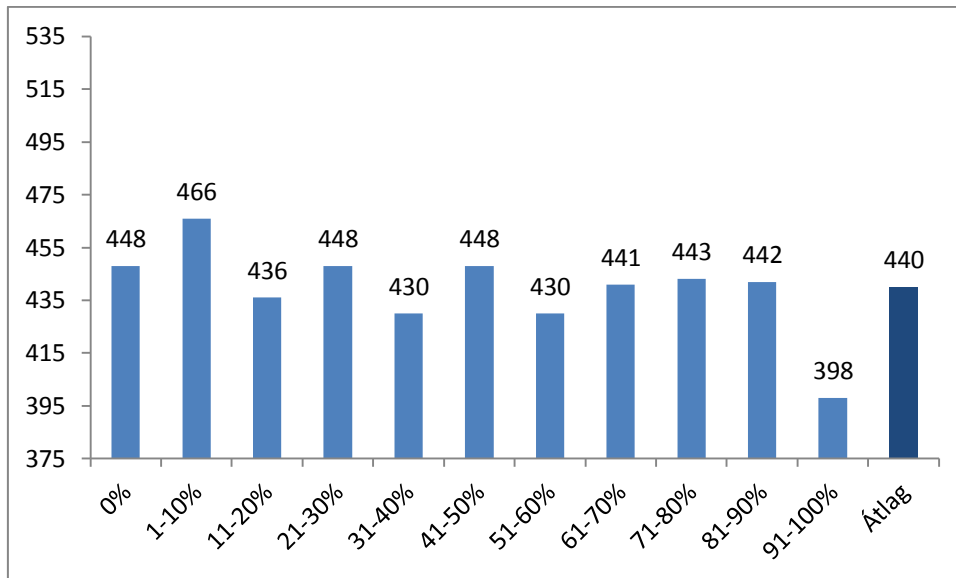
Forrás: Kompetenciamérés 2005. Vári Péter számításai

A lakóhely hatásának tulajdonított egyenlőtlenségekhez hasonlóan a szociális hátrányok közvetett érvényesülését látjuk az etnikai háttér mentén kialakuló egyenlőtlenségek mögött is. Papp Z. Attila számításai azt mutatják, hogy a roma származású tanulók arányának növekedésével meredeken csökkennek az átlagos szövegértés eredmények.



39. ábra *Szövegértés kompetenciaeredmények a roma tanulók arányában (általános iskola, 8. évfolyam, 2009) Forrás: Kompetenciamérés 2009. Papp Z. Attila számításai*

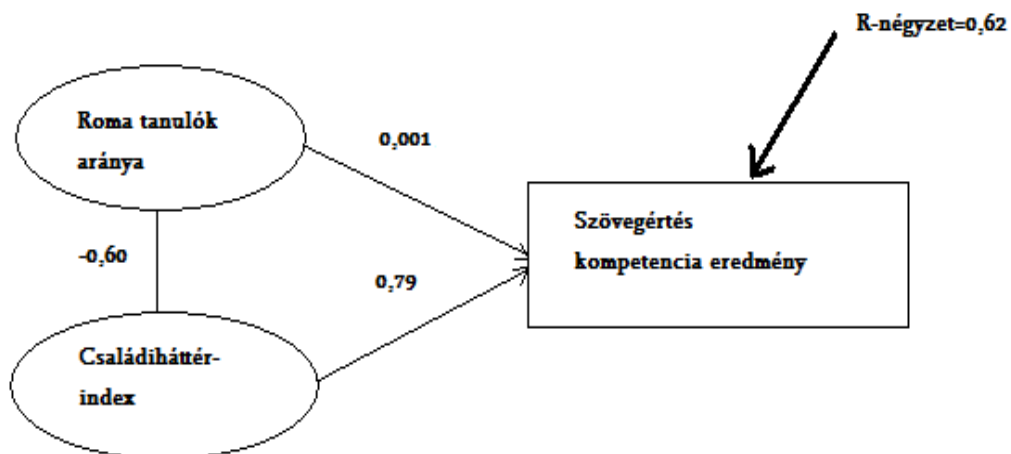
Amikor azonban azt nézzük meg, hogy az aggregált családi háttér indexük alapján az alsó decilisbe tartozó legszegényebb községi iskolákban hogyan alakulnak a szövegértés teljesítmények a roma származású tanulók arányához képest, már nem látunk semmilyen szoros összefüggést.



40. ábra Szövegértés kompetenciaeredmények a roma tanulók arányában a családi háttér szerinti alsó decilisbe eső községi telephelyek körében (általános iskola, 8. évfolyam, 2009)

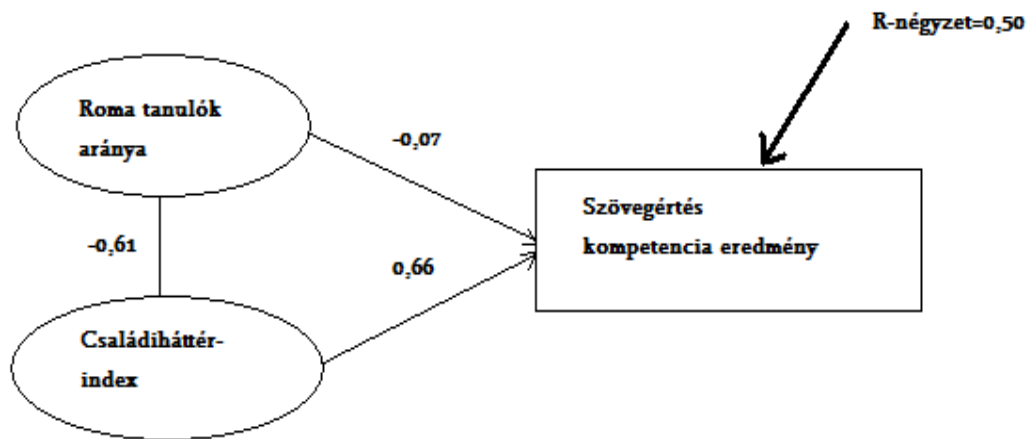
Forrás: Kompetenciamérés 2009. Papp Z. Attila számításai

A szociális hátrányok közvetett hatásának érvényesülését statisztikai elemzés is alátámasztja. Ha az iskolai teljesítményt magyarázó modell a roma származású tanulók arányán kívül tartalmazza a családi háttér indexet is azt látjuk, hogy azt szinte kizárólag az utóbbi határozza meg, a roma tanuló arány közvetlen hatása hatodikban és nyolcadikban is gyakorlatilag lenullázódik.



41. ábra Az iskolai szövegértés eredményeket magyarázó útelemzés (2006/2007. tanév, 6. évfolyam, általános iskola)

Forrás: Kompetenciamérés 2006. Papp Z. Attila számításai

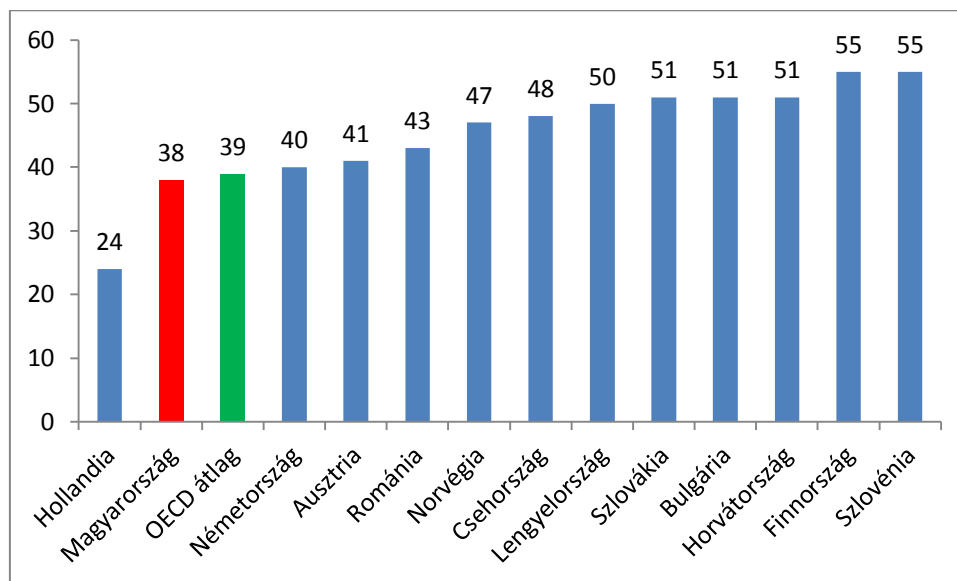


42. ábra *Az iskolai szövegértés eredményeket magyarázó útelemzés (2006/2007. tanév, 8. évfolyam, általános iskola)*

Forrás: Kompetenciamérés 2006. Papp Z. Attila számításai

A korlátozott személyes képességek mentén Magyarországon kialakuló teljesítménykülönbségekről nem rendelkezünk megbízható adatokkal. Ennek részben az oka az, hogy a kompetenciamérések kitöltése során az iskolák igen gyakran nem töltetik ki a teszteket a sajátos nevelési igényű tanulókkal. A sajátos nevelési igények rendkívüli sokfélesége egyébként sem tenné lehetővé oktatáspolitikai relevanciával bíró következtetések levonását. (Az SNI-integráció és -inklúzió melletti súlyos érvek jellemzően nem mérhető tanulási eredményességgel függnek össze.)

Az utolsó társadalmi hátránydimenzió a nemek között kimutatható teljesítménykülönbség. Míg matematikai kompetenciák tekintetében Magyarországon igen csekély mértékben a fiúk teljesítenek jobban, a szövegértés terén viszont – mint az összes többi fejlett országban – a lányok lényegesen jobban teljesítenek. A lányok fiúkkal szembeni szövegértés teljesítményelőnye Magyarországon megegyezik a PISA-kutatás által a családi háttér index egy egységnyi elmozdulása által okozott átlagos szövegértés pontszámkülönbséggel az OECD országokban, ez tehát igen jelentős különbség. A lányok előnyének mértéke Magyarországon megegyezik az OECD országokban mért átlagos teljesítménykülönbséggel. (Az alacsony OECD átlagérték alapvetően az Európán kívüli országokban alacsony teljesítménykülönbségeknek köszönhető.) Nem ismerünk kutatásokkal dokumentált magyarázatot sem a lányok magasabb szövegértés teljesítményére, sem pedig az e tekintetben az egyes országok között kimutatott különbségekre. Mindezek alapján a nemek közötti esélyegyenlőség kérdése az oktatásban igen kevésbé a tanulási eredményekkel, sokkal inkább a fiúk és lányok máig eltérő továbbhaladási pályáival és az oktatás nemi szerepekre való szocializációs hatásaival függ össze.



43. ábra *Lányok pontokban kifejezett szövegértés teljesítmény előnye a fiúkhöz képest (PISA 2009)*

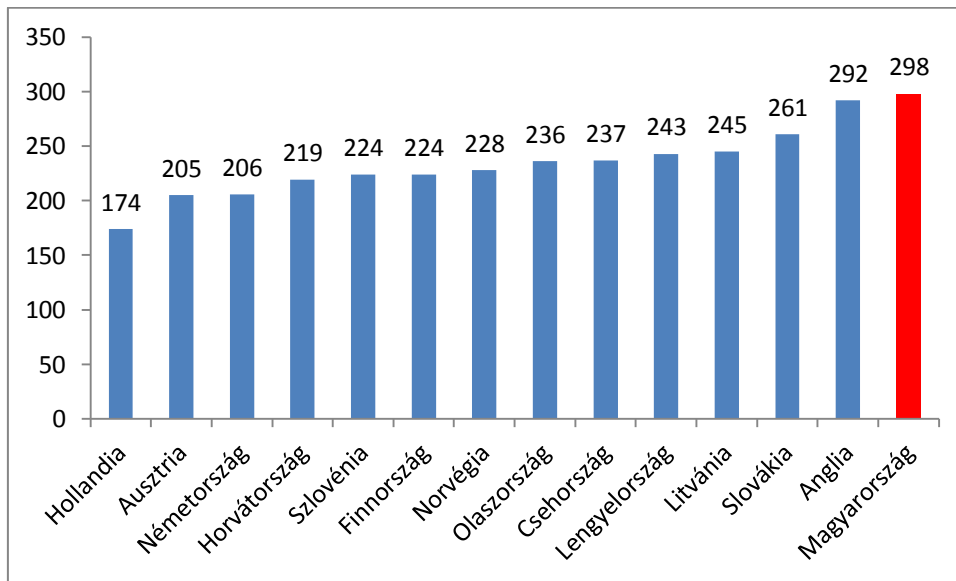
2.2.3 Az oktatási egyenlőtlenségek keletkezése

Az egyenlőtlenségek keletkezése

Ha meg szeretnénk érteni, hogy a tanulók oktatáson belüli előrehaladása és a mért tanulási eredmények tekintetében az eddigiekben leírt egyenlőtlenségek hogyan keletkeznek, elsősorban azt kell megállapítanunk, hogy azok mikor, a közoktatás mely szintjén alakulnak ki. Mint azt a 2.1.4 részben jeleztük, a középfokú intézmények közötti teljesítmény különbség az ezekben az intézményekbe kerülő tanulói csoportok között már az általános iskola nyolcadik osztályában is majdnem akkorák voltak, mint később. A további elemzésben két nemzetközi tanulói teljesítménymérés, a TIMMS- és PIRLS-kutatások adataira támaszkodhatunk. A TIMMS-kutatás a negyedik és nyolcadikos tanulók matematika és természettudomány kompetenciáit, a PIRLS-kutatás a negyedikesek szövegértés kompetenciáit vizsgálja.

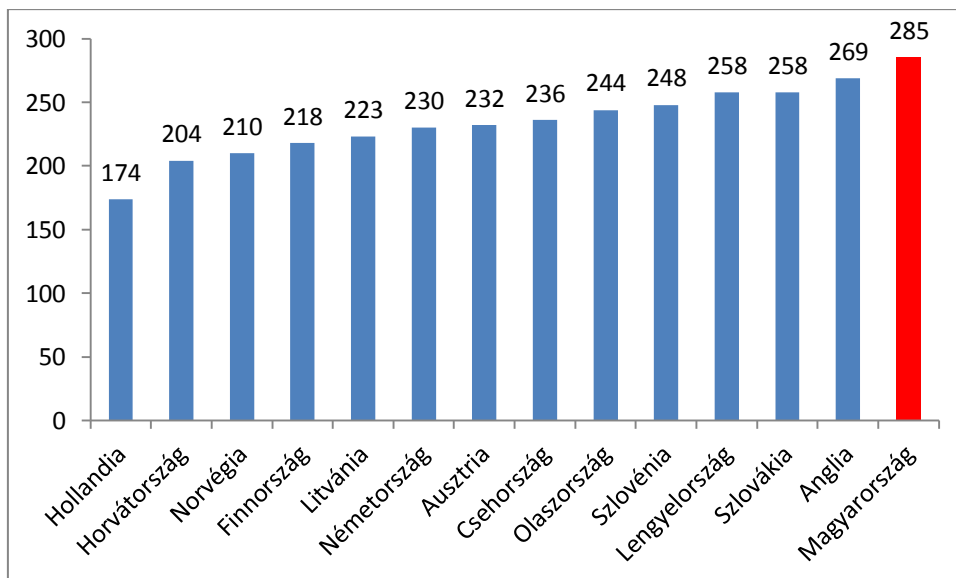
E két kutatás alapján képet alkothatunk arról, hogy nemzetközi összehasonlításban az alsó tagozat végére mekkora teljesítménykülönbségek alakulnak ki a magyar diákok között. Mint azt az alábbi három diagram mutatja, az 5. és 95. percentilis közötti pontszámokban kifejezett különbség a magyar negyedik osztályosok körében mindhárom kompetencia területen hatalmas. A magyar közoktatásban tehát már az első négy osztályban kiugróan magas teljesítménykülönbségek jönnek

létre. Ez egyben arra is felhívja a figyelmet, hogy a későbbi életkorban mért teljesítménykülönbségek szempontjából az első intézményes szelekció időpontjának kisebb jelentősége van, mint azt sokan feltételezik. Erre utal, hogy azok az országok, ahol már 11 éves korban megtörténik a tanulók különböző iskolatípusokba való irányítása (pl. Ausztria, Németország, Hollandia) sokkal kisebb teljesítménykülönbségeket halmoznak fel az iskolai kezdőszakasz első négy évében.



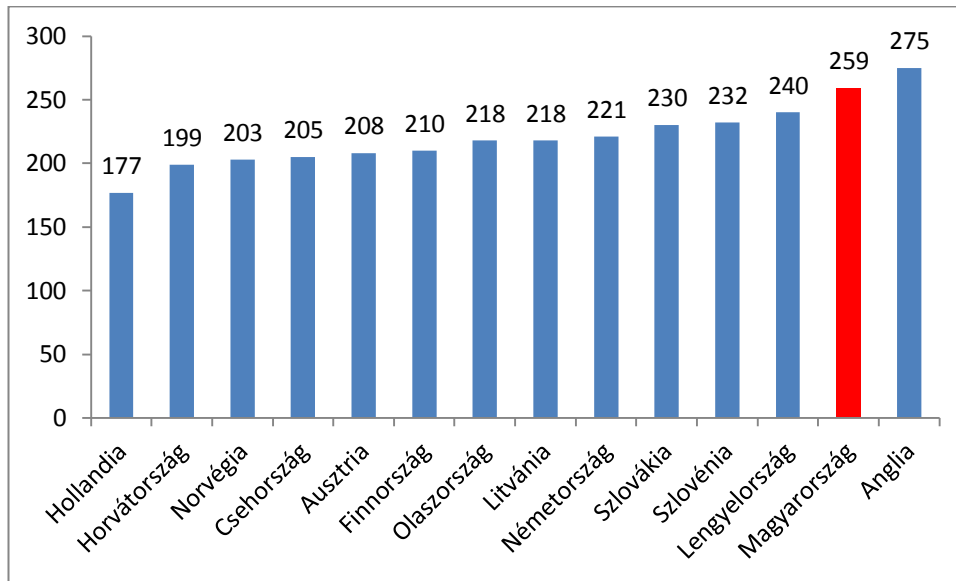
44. ábra Az 5. és 95. percentilis közötti teljesítménykülönbség matematikából a 4. osztályban néhány európai országban. (TIMMS, 2011)

Forrás: TIMMS 2011. Radó Péter számításai



45. ábra Az 5. és 95. percentilis közötti teljesítménykülönbség természettudományból a 4. osztályban néhány európai országban. (TIMMS, 2011)

Forrás: TIMMS 2011. Radó Péter számításai

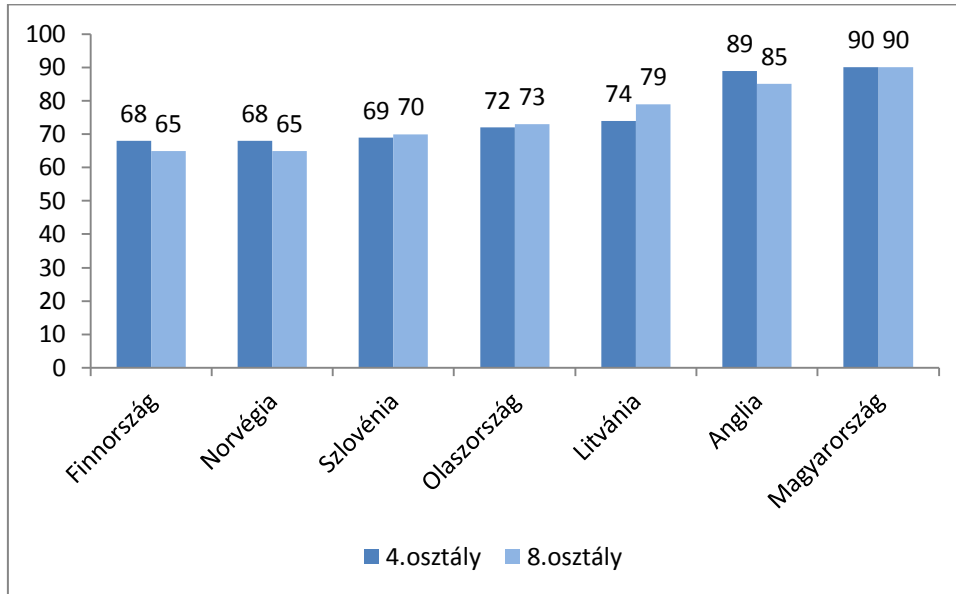


46. ábra Az 5. és 95. percentilis közötti teljesítménykülönbség szövegértésből a 4. osztályban néhány európai országban. (PIRLS, 2011)

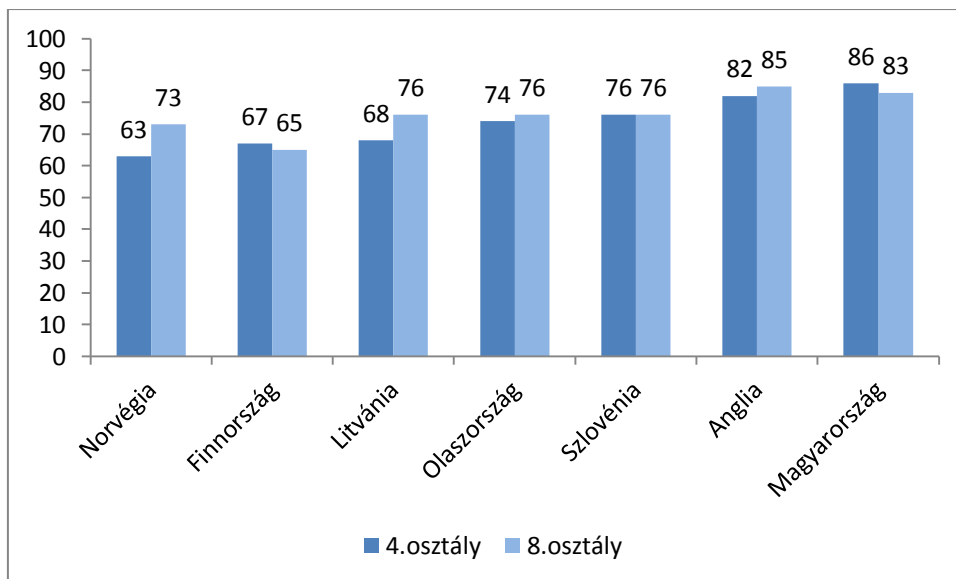
Forrás: PIRLS 2011. Radó Péter számításai

Még mindig a TIMSS adatok alapján arról is képet alkothatunk, hogy az alsó tagozatban keletkező teljesítménykülönbségek felső tagozatban csökkennek vagy növekszenek. Ezt úgy állapíthatjuk meg, ha megnézzük, hogy mekkora a matematika és természettudomány eredmények szórása negyedik és nyolcadik osztályban. Az alábbi két diagramról két dolog olvasható le egyértelműen: a mindkét kompetencia területen európai összehasonlításban kimagaslóan nagy negyedikes teljesítménykülönbségek nyolcadikban is kimagaslóan nagyok, s hogy azok a felső tagozatban lényegében nem változnak.

Összességében tehát a magyar közoktatásban a legfontosabb alapkészségek tekintetében már az iskolai kezdőszakaszban kialakult különbségek gördülnek tovább a középfok végéig.



47. ábra A matematika teljesítmények szórása a 4. és 8. osztályokban néhány európai országban. (TIMMS, 2001)



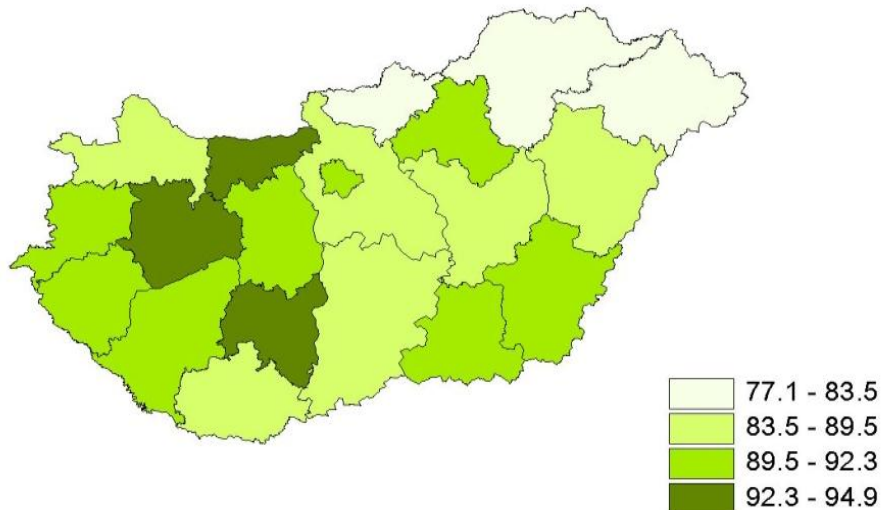
48. ábra A természettudomány teljesítmények szórása a 4. és 8. osztályokban néhány európai országban. (TIMMS, 2001)

A TIMMS- és PIRLS-eredmények azt bizonyítják, hogy – csakúgy, mint későbbi életkorban – a családi háttér sokkal jelentősebb mértékben befolyásolja a magyar diákok eredményeit, mint a nemzetközi átlag. Egy jó és egy rossz családi háttérű tanuló eredménye közötti várható különbség Magyarországon a szövegértés esetében 137, a matematika esetében 160, a természettudomány esetében pedig 153 pont, míg a nemzetközi átlagos teljesítménykülönbség a szövegértés esetében

csupán 123, a matematika esetében 119, a természettudomány esetében pedig 131 pont (PIRLS és TIMMS, 2012). A Magyarországon már az iskolai kezdőszakaszban kimutatható nagy teljesítménykülönbségek mögött tehát elsősorban a tanulók eltérő családi háttere mentén kialakuló különbségek állnak.

Amennyiben tanulási eredményekben kimutatható egyenlőtlenségek okait keressük, azokat elsősorban a tanítás módjában, a magyar közoktatásban uralkodó pedagógiai gyakorlatban kell keresnünk. A kérdés tehát, amit fel kell tennünk az, hogy mi az oka annak, hogy a tanítási-tanulási folyamatban már az iskolai kezdőszakaszban a hátrányos helyzetű gyermekek jellemzően sikertelenek, míg a kedvezőbb háttérű gyermekek kitűnően megalapozzák a későbbi tanulási sikerekhez szükséges kompetenciákat.

A későbbi tanulási eredmények tekintetében kimutatható különbségeket már az iskolába való belépést megelőzően megalapozza a hátrányos helyzetű tanulók körében kimutatható kognitív lemaradás. Számos elemzés bizonyítja, hogy a hátrányos helyzetű gyermekek iskoláskor előtti kognitív lemaradása hosszabb – már 3-4 éves korukban elkezdődő - óvodáztatás révén hatékonyan csökkenthető. Az óvodai nevelésben résztvevő gyermekek számának 1995/1996 óta tartó csökkenése 2005/2006-ban megállt, a résztvevők száma a 2007/2008-as tanévi kismértékű csökkenés után ismét növekedett. Az utóbbi másfél évtizedben a kedvezőtlen demográfiai folyamatoknak megfelelően 18%-kal csökkent az óvodások száma. A 2009/10-es évben 328 545 gyermek járt óvodába, közel harmaduk a közép-magyarországi régióban, legkevesebben pedig a Nyugat-Dunántúlon, illetve Dél-Dunántúlon. A hátrányos helyzetű észak-magyarországi és észak-alföldi régióba az óvodások 12, illetve 16 százaléka járt. A 2009/2010-es oktatásstatisztikai adatok szerint a magyarországi települések 29 százalékában (927 településen) nem működött óvodai ellátás. Az európai összehasonlításban is magas óvodáztatási arány mellett viszont az is igaz, hogy éppen a romák által sűrűbben lakott régiókban az óvodáztatás alacsonyabb arányú. Az általános iskola előtt három évet óvodában töltött gyerekek aránya az észak-magyarországi régióban a legalacsonyabb.



49. ábra Az iskolába belépők közül a három évet óvodába jártak aránya

Forrás: KIRSTAT, Gáti Annamária számításai

Kertesi Gábor és Kézdi Gábor számításai szerint ahhoz, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek óvodáztatási aránya Magyarországon elérje a középosztálybeli átlagot, évente körülbelül 9-10 ezerrel több gyermeknek kellene óvodába járnia. A hátrányos helyzetű gyermekek alacsonyabb óvodáztatása mögött számos helyen szerepet játszik az óvodai férőhelyek hiánya is (Kertesi-Kézdi, 2012/c).

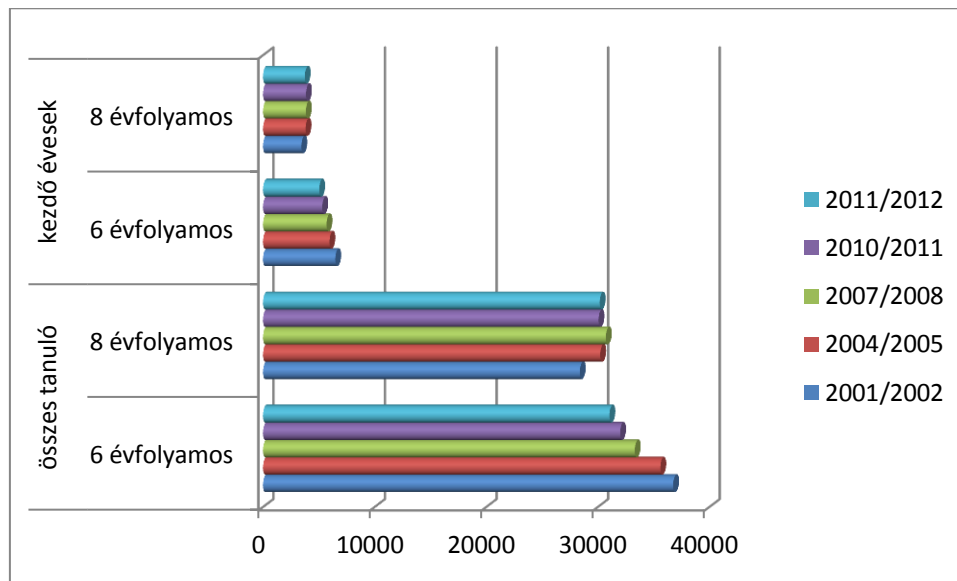
Van a tanulók háttérében kimutatható különbségeknek egy olyan – pedagógusokként és iskolánként változó – mértéke, amelyek hagyományos pedagógiai módszertani (tantervi, didaktikai, értékelési és tanulásszervezési) gyakorlattal már kezelhetetlenek. Ehhez olyan funkcióvezérelt, multilaterális (nem „frontális”) és differenciált pedagógiai gyakorlathoz szükséges felkészültségre lenne szükség, amelyet – egybehangzó szakértői vélemények szerint - a magyar pedagógusok igen nagy része nem birtokol. Ehhez társul a magyar közoktatási gyakorlat rendkívüli módon elitista jellege. A pedagógiai gyakorlatban – és újabban a tantervekben is – érvényesülő gyermekekkel szembeni elvárások az értelmiségi középosztály hibásan „általános műveltségnek” nevezett ismeret- és készségkódján alapulnak. Ezek az elvárások a hátrányos helyzetű tanulókkal szemben kirekesztő hatásúak, s önbeteljesítő jóslatként működve hozzájárulnak e tanulók sikertelenségéhez (Radó 2006a). Összességében tehát az iskolák jelentős részében uralkodó pedagógiai gyakorlat már az első években családi háttérükhöz „rendezi hozzá” a gyermekek tanulási eredményeit. Hagyományos

eszközökkel jól tanítható gyermekekkel a magyar iskolák többsége rendkívül magas tanulási eredményeket produkál, ezekkel a módszerekkel nehezen tanítható gyermekeket azonban kudarcra ítéli. Mint láttuk, ezek a teljesítménykülönbségek igen korán kialakulnak és meghatározzák az egyes gyermekek tanulási pályáját, későbbi korrekciójuk nem történik meg.

A magyar közoktatásban az előbbieken leírt pedagógiai kudarcok minimalizálásának egyik legáltalánosabb eszköze a hagyományos pedagógiai eszközökkel is könnyen tanítható homogén összetételű osztályok kialakítására való törekvés. Ennek következtében a magyar közoktatásban borzasztóan erős szeparációs nyomás uralkodik, ami hatást gyakorol az egyes tanulókkal kapcsolatos döntésekre (pl. sajátos nevelési igény megállapítása, magántanulóvá nyilvánítás, stb.) az intézményi oktatásszervezési döntésekre (pl. tagozatok szervezése már az első osztályban, képességsoportok, stb.) és a beiskolázási politikákra egyaránt. (A magyar közoktatás szereplői a szeparációs nyomás igazolására a felelősségáthárítás különböző formaváltozatait használják.) Ezt a szeparációs nyomást erősíti fel a középosztályi szülők vélt érdekeiről szóló közmegegyezés, valamint a rendszerváltás óta felhalmozott kormányzási kudarcok. E kormányzási kudarcok közé tartozik azon mechanizmusok létrehozásának elmaradása, melyek segítségével a kormányzat ellensúlyozni lenne képes a közoktatásban érvényesülő szeparációs nyomást. E mechanizmusok elsősorban a külső intézményértékelés, valamint az iskolafenntartók elszámoltathatóságának biztosítása.

A szelekció

Megfelelő ellensúlyok megléte esetén egy egységes (az iskolai kezdőszakaszban és alsó középfokon a lehetőségek szerint komprehenzív) oktatási rendszerben az eddigiekben leírt szeparációs nyomás hatására nem válik egy közoktatási rendszer a magyarhoz hasonló mértékben szelektívvé. A hazai oktatási rendszer egységessége már részben a rendszerváltás előtt, nagyobb mértékben a rendszerváltást követően feltöredezett. A korábbi 8+4 és 8+3 képzési rendszer felpuhult. A kilencvenes években a gimnáziumi oktatásban megjelentek a 6 és 8 osztályos képzések. A 6 és 8 osztályos gimnáziumokban tanulók beiskolázási száma a kilencvenes években fellendült, majd a kétezres években csökkent – főleg az elmúlt két évben. A kétféle képzésen belül a 6 osztályos képzés népszerűbb volt, mint a 8 osztályos, de a kétezres évek közepén a 8 osztályos képzés beiskolázása nagyobb lendületet vett, mint a 6 osztályosé. Jelenleg csaknem megegyezik a két képzésbe járók száma. Ugyanakkor mindkét képzés beiskolázási aránya csökkent a 2011/2012-es tanévben.



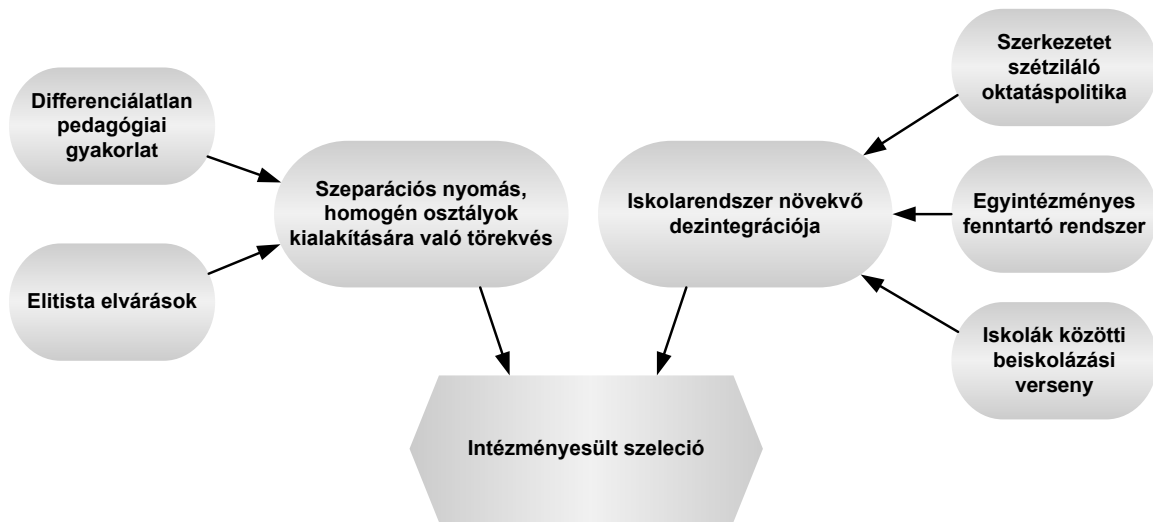
50. ábra A 6 és 8 osztályos gimnáziumokban tanulók száma, 2001-2012

Forrás: KIR, Kocsis Ferenc számításai

Szintén még a kilencvenes években a szakközépiskolai oktatásban a „Világbanki képzés” jóvoltából megjelentek az 5 évfolyamos képzések, valamint mindkét érettségivel záruló képzési programban lehetővé vált a két tanítási nyelvű képzés indítása. A kétezres években még két olyan program indult, amely ezt a vertikális dezintegrációt nyomatékosabbá tette, az Arany János Programok és a nyelvi előkészítő képzés. 2009 óta mindehhez társult a szakmatanulás 9. osztályra való előrehozása a szakiskolákban, melyek között ennek hatására megtalálhatóak 2+2 éves és három osztályos modell alapján oktató intézmények is.

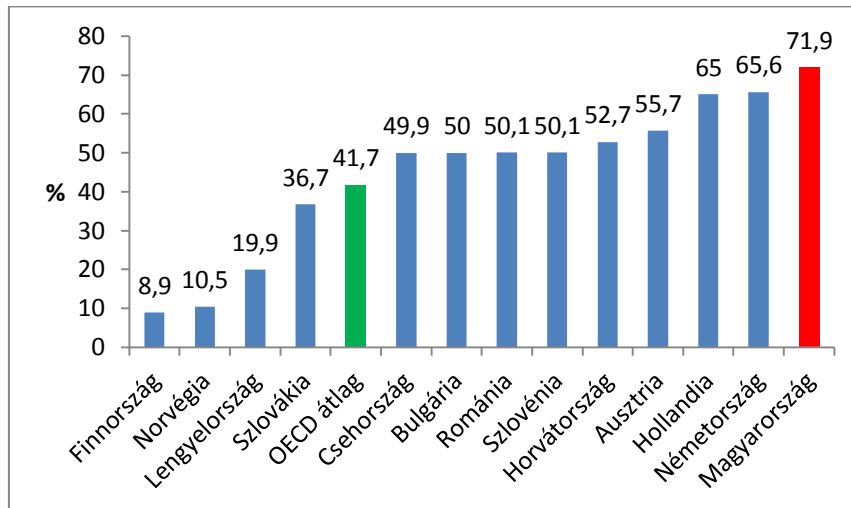
A közoktatás rendszer dezintegrációjához hozzájárult a kétszintű tartalmi szabályozási rendszerben érvényesített differenciálatlan megközelítés. A decentralizált tartalmi szabályozás az intézményi minőség egyik legfontosabb feltétele, a kapcsolódó jogszabályok azonban nem érvényesítették azt az elvet, hogy a rendszerben felfelé haladva lehet egyre nagyobb eltérést biztosítani az egyes helyi-intézményi programok között. Ennek következtében a szabályozás vagy már az általános iskola első évfolyamán megengedte tagozatos osztályok indítását, vagy pedig főlegesen egységes kerettanterveket kényszerített a középiskolákra is. Mivel az általános iskolák a főleg kapacitások, a demográfiai csökkenés és a beiskolázásban érdekeltséget teremtő normatív finanszírozás összegződő hatásaként adóz harcot vívtak a beiskolázható gyermekekért, a tagozatok indítása nem kis részben az intézményi túlélési stratégiák egyik eszköze lett.

Mindezek hatására a magyar közoktatás lényegében már az iskolakezdés pontján erőteljesen szelektívvé vált, a felső tagozatból kivezető királyi utak megnyílásával pedig ez a szelektivitás már az ötödik osztálytól intézményesült – jóval korábban, mint a nyolcadik osztály utáni első „hivatalos” szelekción pont. A szelekció kialakulásában szerepet játszó bonyolult hatásmechanizmust a következő ábra szemlélteti.



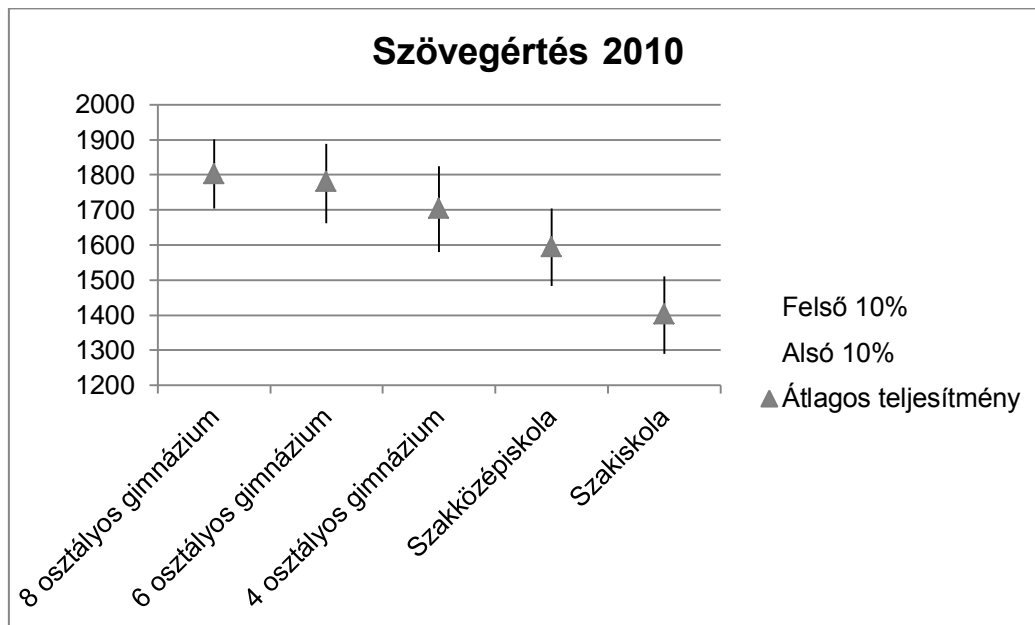
51. ábra A szelekció hatásmechanizmusa

A PISA-kutatás adatai lehetőséget biztosítanak arra, hogy európai összképbe ágyazva értékeljük a magyar közoktatás szelektivitásának mértékét. Ez oly módon történhet, hogy összehasonlítjuk, hogy a teljesítmények szóródását elsősorban az iskolákon belüli, vagy az iskolák közötti teljesítménykülönbségek magyarázzák. Amennyiben az iskolán belüli teljesítmények a dominánsak, úgy komprehenzív rendszerről, ha az iskolák közötti teljesítménykülönbségek dominálnak, szelektív rendszerről beszélünk. Ebben az összehasonlításban a magyar közoktatást szélsőséges mértékű szelektivitás jellemzi. Ami erősen szembeötlő ezzel kapcsolatban az a tény, hogy a magyar közoktatás lényegesen szelektívebb, mint azok a közoktatási rendszerek, melyekben az első „hivatalos” szelekción pont jóval korábban van, mint a Magyarországon főszabálynak tekintett 14 életév.



52. ábra Az iskolák közötti teljesítménykülönbségek szövegértés eredmények szóródását magyarázó ereje néhány európai országban (PISA 2009)

A közoktatás szelektivitása nem egyszerűen igazságtalan, annak súlyos következményei vannak. Hogy ezek a következmények világosak legyenek, elsősorban azt kell látnunk, hogy a gyökerét tekintve homogén osztályok kialakítására való törekvésből fakadó intézményesült szelekció homogén összetételű iskolákat hoz létre. Ezt az intézményi homogenitást plasztikusan szemlélteti, ha a kompetenciamérés adatai alapján megnézzük az egyes középfokú intézménytípusok aggregált intézményi átlagteljesítményeinek homogenitását. Mint azt a következő ábra mutatja, a különböző középfokú intézménytípusok átlagos teljesítményei között nem egyszerűen nagy a szakadék, de az egyes intézménytípusokon belül az iskolák alsó és felső 10 százalékanak teljesítménye közötti különbség nem különösebben nagy. Tehát nem egyszerűen az ezekben az intézményekben tanuló diákok teljesítménye tér el nagyon jelentősen, de maguknak az intézményeknek a teljesítménye is. Mindebből az következik, hogy az egyes intézmények arra rendezkedtek be, hogy egy bizonyos kompetenciaszinten teljesítő hallgatói csoportot oktassanak, ami képtelenné teszi őket arra, hogy ettől a bizonyos szinttől lényegesen eltérő teljesítményű tanulókat sikeresen oktassanak. Az intézményesülés tehát nem csupán a gyerekek „elosztását”, de az elosztott gyerekek oktatására való berendezkedést is jelenti.



53. ábra *A különböző középfokú intézménytípusokon belül az alsó és felső percentilisbe tartozó intézmények átlagos teljesítménye és az adott intézménytípus átlagteljesítménye szövegértésből 2010-ben*

Ez a fajta „specializáció” - az iskolák egész működési módjának csak egyfajta háttérű és tanulási teljesítményű tanulói csoport oktatásához alkalmazkodása – óhatatlanul maga után vonja, hogy a szelekció a gyerekeken kívül a minőségi oktatás minden feltételét (például a jól képzett pedagógusokat) is egyenlőtlenül osztja el. Mivel számos elemzésből tudjuk, hogy homogén tanulócsoportokban alacsonyabb a hozzáadott érték, mint heterogén összetételű tanulócsoportokban, a magyar közoktatásra jellemző szélsőséges szelekció – az oktatás minőségén kívül – negatív hatást gyakorol a rendszer egészének eredményességére is.

Mindmostanáig a magyar közoktatási rendszer „viselkedésével” foglalkoztunk, de tudnunk kell, hogy a tanulási pályák alakulásában meghatározó szerepet játszanak a szülői döntések. Látnunk kell tehát azt is, hogy a szülők szándékai hogyan hatnak az oktatási egyenlőtlenségek kialakulásának eddig vázolt mechanizmusaira. Lannert Juditnak a szülők gyermekük oktatásával kapcsolatos aspirációiról szóló kutatásának eredményeiből tudjuk, hogy noha a gyermek fejlődésének kora szakaszaiban a családok fele nem tudja céljait megfogalmazni, az idő az előrehaladásával e célok egyre konkrétabbakká válnak. Ebben nagy szerepet játszanak azok a visszajelzések, melyeket a szülők az iskoláktól kapnak. Ma már csak a szülők töredéke szeretné, hogy gyermekük minél hamarabb kenyérkeresővé váljon. Az iskolaválasztás meghatározó szempontja, hogy a gyermek státusza a szülőkéhez képest ne csökkenjen, ennek érdekében a szülők minden árat vállalnak. Magas státuszú szülők számára tehát a legmagasabb elérhető végzettségen, illetve az ahhoz vezető

úton kívül minden más opció elfogadhatatlan. Az alacsonyabb státuszú szülők számára azonban több megfontolható opció létezik. Esetükben a felfelé irányuló mobilitást kínáló oktatási lehetőségek mérlegelésekor racionális befektetés-megtérülés kalkuláció érvényesül (Lannert, 2004).

Nyilvánvaló, hogy a szülői aspirációk e mintázata hozzájárul ahhoz, hogy érvényesüljön a közoktatási rendszer igen erős szelektivitása. Látnunk kell azonban azt is, hogy – a széles körben elterjedt vélekedéssel ellentétben – ez a szelektivitás nem önmagában a középosztályi szülők a szabad iskolaválasztás miatt korlátlanul érvényesülő döntéseinek, vagy a magas érdekérvényesítő képességgel rendelkező szülők nyomásának az eredménye. Az eddigiek alapján azt látjuk, hogy a szelekciót nem megteremtik, csupán konzerválják a szülői döntések. Amennyiben a középosztályi szülők az iskolai kezdőszakaszban egy egységes általános iskolán kívül nem fontolhatnának meg más opciókat és a közoktatási rendszer nem kínálna fel gazdag kilépési útvonalakat még az általános iskola befejezése előtt, a rendszerben érvényesülő szelektivitás lényegesen kisebb lenne a szabad iskolaválasztás ellenére is. Ezt bizonyítja, hogy Európa legtöbb országában a szabad iskolaválasztás mellett is sokkal kisebb a közoktatás szelektivitása.

A szegregáció

Az oktatási szegregáció nem a szülők akaratán alapuló, pedagógiai programok által nem átáramasztott etnikai alapú elkülönítés, s mint ilyen, bizonyos értelemben a szelekció egy intézményesült, a roma tanulók emberi jogait csorbító formaváltozata. A szegregáció mélyen igazságtalan, ellenkezik hazánk által elfogadott nemzetközi normákkal és növeli a magyar társadalom megosztottságát. Mindennek megfelelően – szemben a szelekció más formaváltozataival – nem pusztán a mértéke miatt tekinthetjük illegitimnek; bármilyen mértékű oktatási szegregáció elfogadhatatlan.

A szegregáció a roma tanulókkal szembeni diszkrimináció csak egyik, látható és intézményesült formája. A diszkriminációnak számos kevésbé nyilvánvaló formája is működik, mint például a kettős mérce alkalmazása, amely roma tanulókkal szembeni csökkentett, előítéleteken alapuló elvárásokban nyilvánul meg. A pedagógusok e csökkentett, illetve előítéleteken alapuló elvárásait a szakirodalom „Pygmalion hatásnak” nevezi, mert azok önbeteljesítő jóslatként működve jelentősen rontják a roma tanulók tanulási teljesítményét. Mint az eddigiekből látható volt, a magyar közoktatásban igen erős szeparációs nyomás érvényesül. Amikor ez az etnikai értelemben „semleges” szeparációs nyomás a roma tanulókkal szembeni sztereotip várakozásokkal és előítéletekkel, valamint a társadalmi környezet vélt vagy valóságos előítéletes viselkedésével találkozik, megtörténik a roma tanulók intézményes elkülönítése.

Oktatáspolitikai beavatkozást csak pontosan definiált és dokumentált problémák megoldása

érdekében lehet alkalmazni. A roma tanulókkal szemben érvényesülő szegregációval kapcsolatban ez a feltétel nem teljesül könnyen. Ennek egyik oka a roma tanulók „megszámolhatóságával” függ össze: 1993 óta személyes adatok védelme miatt az állam – igen helyesen - nem gyűjthet adatokat a tanulók etnikai-nemzetiségi származásáról, megfelelő adatok hiányában célzott oktatáspolitikai beavatkozások tervezése jelentős nehézségekbe ütközik. A másik nehézséget az okozza, hogy igen gyakran nehéz elválasztani egymástól a települési etnikai összetétel miatt megváltozó iskolai etnikai arányokat és a diszkriminatív lépések által okozott iskolai szegregációt. Mindezek miatt alapvetően empirikus szociológiai kutatások eredményeire kell hagyatkoznunk, melyek általában nem teljes körűek, vagy országos adatbázisok statisztikai másodelemzésére, melyek viszont nehezen kommunikálhatóak.

A magyar közoktatásban a roma tanulókat sújtó szegregáció négy alaptípusát különböztetjük meg: (1) a nemzetközi szóhasználatban „white flight-nak” nevezett, települések közötti szegregáció, (2) a településeken belüli iskolák közötti szegregáció, (3) az iskolákon belül szegregáció, valamint (4) a roma tanulók speciális keretek között végbevitt elkülönítése, mint amilyen például a speciális iskolákba irányítás vagy a magántanulóvá nyilvánítás.

A települések között történő etnikai elkülönítés sajátossága az, hogy jellemzően nem a roma tanulók kerülnek más intézménybe, hanem a nem roma, jellemzően magasabb státuszú szülők gyerekei kerülnek más települések intézményeibe. A nem roma tanulók elvándorlása, ennek következtében pedig az iskolák gettósodása a roma tanulók egy bizonyos – általunk nem teljesen ismert és településenként vélhetően különböző – aránya esetén beindul, illetve felgyorsul. Ebben nagy valószínűséggel nem pusztán a roma gyerekekkel szembeni előítéletek játszanak szerepet, hanem az is, hogy a roma tanulók magas arányához az iskola által nyújtott oktatás alacsony minőségével kapcsolatos vélelmek is társulnak, a középosztályhoz tartozó szülők motivációi között valószínűleg a magasabb minőségű oktatás igénye is szerepet játszik („*rich flight*”). A nem roma gyerekek elvándorlását kiváltó roma tanulói arányról a 2004-es szegregáció kutatás alapján alkothatunk képet (Havas-Liskó 2005).

Roma tanulók aránya az iskolában	Más településre eljárók aránya az iskola tanulólétszámához képest
80 % felett	31,5 %
50 – 80 %	11,2 %
40 – 50 %	4,2 %
25 – 40 %	6,7 %
10 – 25 %	4,5 %
10 % alatt	6,0 %
Összesen	9,0 %

54. ábra „White flight”: más településre eljáró tanulók aránya azokon a településeken, ahol csak egy iskola működik (szegregáció kutatás 2004)

Forrás: Havas-Liskó 2005.

Azokon a településeken, ahol több intézmény működik, a roma tanulók szegregációjának alapvető mintája az iskolák közötti szegregáció, melynek során valamelyik iskola „kijelölődik” hátrányos helyzetű és roma tanulók iskolájává. Nagyobb iskolai hálózattal rendelkező településeken bizonyos iskolák gettósodása a white flight mechanizmusával azonos, a középosztályi szülők nem más településre, hanem a településen belül egy másik beiskolázási körzet iskolájába íratják a gyermeküket. Ez a jelenség különösen nagy arányt ölt, amennyiben egy iskolában a roma tanulók többségbe kerülnek.

Roma tanulók aránya az iskolában	Más körzetbe eljáró tanulók aránya
75 - 100 %	29,8 %
50 – 75 %	62,6 %
25 – 50 %	12,6 %
0 – 25 %	13,1 %
Összesen	25,2 %

55. ábra Más körzetbe eljáró tanulók aránya többiskolás településeken (szegregáció kutatás 2004.)

Forrás: Havas-Liskó 2005.

Az iskolán belüli szegregáció is többféle módon létrejöhet. Jellemzően az iskola tagozatos osztályokat vagy képességcsoportokat szervez, melyekbe a roma tanulók csak elvétve kerülnek be, míg a roma tanulók nagy többsége általános tagozatos osztályokba kerül. (A sok évtizeddel ezelőtt még jellemző, osztálytermen belüli elkülönítés gyakorlata ma már meglehetősen ritka.) Az iskolákon belüli szegregáció mértékéről szintén egy 2004-es szegregációkutatásból alkothatunk képet, amelyből látszik, hogy egyáltalán nem ritka a kizárólag roma és nem roma tanulókból álló osztályokat is szervező iskolák száma, amely a roma tanulók elkülönítésének talán leginkább felháborító módja.

Az aránykülönbség mértéke	Az iskolák száma	%
Van legalább 50 % feletti különbség	98	17,7
Van legalább 75 % feletti különbség	127	23,0
Van homogén roma és homogén nem roma osztály is	89	16,0
Összesen	324	56,8

56. ábra *Osztályok közötti legnagyobb aránykülönbség mértéke az iskolán belül (szegregáció kutatás 2004.)*

Forrás: Havas-Liskó 2005.

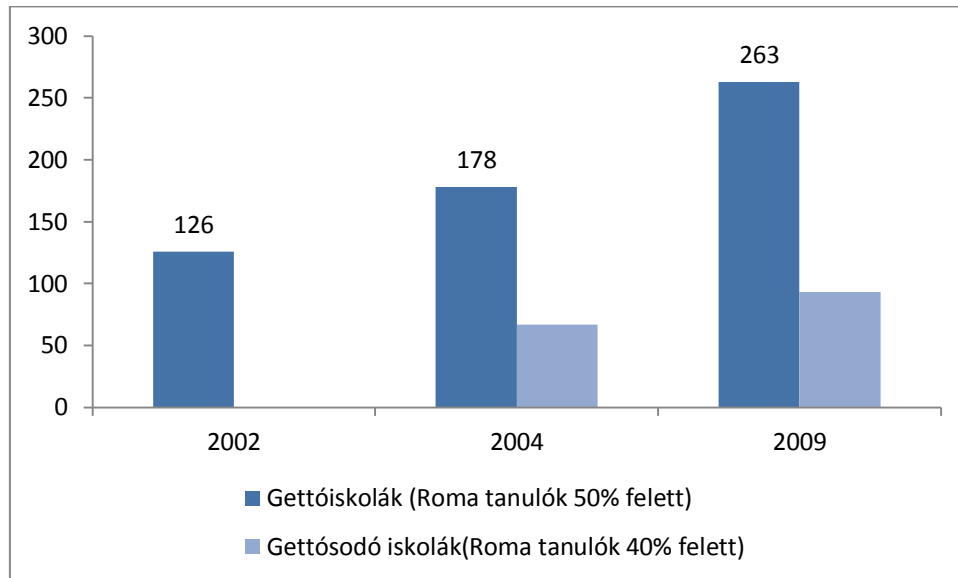
A speciális iskolában oktatott roma tanulók aránya minisztériumi adatok szerint az 1974/75-ös 25%-ról 1992-re 42%-ra nőtt. Az adatvédelmi törvény miatt 1993 után már nem áll rendelkezésre hivatalos statisztika, de számos szociológiai vizsgálat foglalkozott ezzel a kérdéssel. 1997-ben egy 309 speciális iskolára kiterjedő vizsgálat a roma gyerekek arányát 40% fölöttinek becsülte (Radó 1997) egy 2000-ben lefolytatott vizsgálat eredményei pedig azt mutatták, hogy majdnem minden ötödik roma gyereket értelmi sérültnek minősítenek (Havas–Kemény–Liskó 2002). A legtöbb szakértő egyetért abban, hogy a speciális iskolába járó roma gyerekek nagy hányada még kismértékben sem értelmi fogyatékos. 2002 után az oktatáspolitikai egyik központi célja lett a speciális oktatásba irányított roma gyermekek arányának csökkentése. A felülvizsgálat után normál tantervű osztályba visszairányított roma tanulók száma igen kicsi volt, de a kérdést középpontba állító oktatáspolitikai és a különböző fejlesztési programok hatásaként szakértői becslések szerint a speciális iskolákba irányított roma gyermekek aránya csökkent. (A csökkenés mértékéről nem rendelkezünk pontos adatokkal.)

A problematikus roma gyerekek elkülönítésének viszonylag új módszere alakult ki az utóbbi időben: magántanulónak nyilvánítják őket, és felmentik az iskolába járás alól. A magántanulókat minden tanórai foglalkozás alól fel kell menteni, és tankötelezettségüket úgy teljesítik, hogy félévenként osztályozó vizsgát tesznek egy független vizsgabizottság előtt. Kétféle módon válhat egy gyerek magántanulóvá: egyrészt a szülő választása alapján a gyerek tankötelezettségét teljesítheti iskolába járással vagy magántanulóként, a másik eset az, amikor a gyereknél valamilyen tanulási vagy viselkedésbeli rendellenességet azonosítanak, és a szakértői bizottság úgy dönt, hogy magántanuló legyen. Az előző esetben a szülő kötelessége a gyerek felkészítése az osztályozóvizsgákra, míg az utóbbiban ez a kötelezettség az iskolára hárul.

Összességében az elmúlt évtizedben a roma tanulókat sújtó különböző szegregációs minták kis mértékben megváltoztak: leginkább az iskolák közötti szegregáció erősödött, a speciális iskolákba való irányítás szerepét pedig egyre inkább a magántanulóvá nyilvánítás vette át. A kisebbségi ombudsman 2008. évről szóló jelentése szerint a magántanulóvá nyilvánított gyermekek elsőprő többsége roma (Kállai 2009). A 2009 óta bekövetkezett változásokról nem rendelkezünk információval.

Ami a roma tanulók szegregációjának mértékét illeti, Kertesi Gábor és Kézdi Gábor elemzése szerint a roma tanulók elkülönülését mutató szegregációs index 1980 óta folyamatosan nőtt, ráadásul a szegregációs index növekedése a rendszerváltás után felgyorsult. Noha az utolsó évekről az adatok nem engedik meg egyértelmű következtetések levonását, Kertesi és Kézdi elemzése azt valószínűsíti, hogy a 2006-ban bevezetett intézkedések hatására a szegregáció mértéke két évig átmenetileg csökkent, majd 2008-tól újra növekedni kezdett (Kertesi–Kézdi 2012b).

A roma tanulók elkülönítésének egyik legfontosabb indikátora azoknak az iskoláknak az aránya, melyekben a roma tanulók többségben vannak („gettóiskolák”), s azoké, melyekben arányuk 40 százalék fölött van („gettósodó iskolák”). A 2009-ben megismételt szegregáció kutatás alapján jól látszik, hogy az előző évtizedben a gettóiskolák száma megduplázódott.



57. ábra *Gettóiskolák és gettósodó iskolák számának növekedése a kétezres években (szegregáció-kutatás 2009)*

Amennyiben gettósodó iskolának tekintjük azokat az intézményeket, melyekben a roma tanulók aránya meghaladja a 30 százalékot, már 255 iskolai telephely tartozik ebbe a körbe. Ennek alapján a gettósodó és gettó-iskolák aránya az összes általános iskolai oktatást nyújtó intézményen belül megközelítőleg 20 százalék. A gettóiskolák 73 százaléka, a gettósodó iskolák 65,1 százaléka községekben működik. A gettóiskolák 43 százaléka Észak-Magyarországon, 30 százaléka Észak-Alföldön működik. A gettó- és gettósodó iskolák számának növekedése miatt az előző évtized végére már minden negyedik roma tanuló olyan iskolában tanult, ahol arányuk több mint 40 százalék volt, miközben ezekben az iskolákban a nem roma tanulóknak csupán 2,5 százaléka tanult. Összességében tehát nem túlzás az állítás, hogy a magyar közoktatás közel jár ahhoz, hogy etnikai határok mentén szakadjon szét.

2.3 Az oktatási rendszer nyitottságának és alkalmazkodó képességének megerősítése

2.3.1 Alapfogalmak és értelmezési keretek

Az oktatáspolitikai jövőképeket és az oktatáspolitikai gyakorlatot az ezredforduló óta hol erőteljesen kiüresedett, egy fejlettnak tekintett állapothoz való „felzárkózáson” alapuló modernizációs, hol pedig egy történetileg már érvénytelenné vált „ideálisnak” tekintett korábbi állapot helyreállítását megcélzó narratívák uralták. Egy alkalmazkodni képes, a vele szemben támasztott folyamatosan változó igényeket interpretáló és folyamatosan fejlődő oktatási rendszernek azonban a „modernizáció” természetes állapota. Ennek következtében az érvényes oktatáspolitikai kérdés az, hogy miképpen biztosítható a tanuló egyének és a tanulást támogatni képes oktatási rendszer nyitottsága és adaptivitása. Konkrétabban fogalmazva, az adaptivitás követelménye két kérdés megválaszolását igényli:

- Mindez hogyan fordítható le az oktatás szereplői számára is értelmezhető, könnyebben interpretálható oktatási célokká?
- Milyen módon kell működnie az oktatási szektornak ahhoz, hogy képessé váljon e célok szolgálatára?

Ami az egyének változásokhoz való alkalmazkodását segítő oktatás kérdését illeti, erre ad választ a kilencvenes évek második felében Európában uralkodóvá vált egész életen át tartó tanulás („*Lifelong Learning*” – *LLL*) oktatáspolitikai paradigmája. E megközelítés legfontosabb tartalmi elemei a következők (OPEK 2005):

- a tanulás rendszerszerű, holisztikus megközelítése, amely szükségessé teszi az oktatási rendszer egyes elemeinek összekapcsolását és a formális tanulási lehetőségeknek a tanulás minden más (nem-formális és informális) módjával való összehangolását;
- kínálat (oktatás) és kereslet (tanulás) viszonyának újragondolása, ezen belül a súlypontok tanulásra, illetve a tanulóra való áthelyezése, az oktatási kínálat alkalmazkodóképességének javítása;
- személyre szabottság, az önálló és motivált tanulás feltételeinek megteremtése, a tanulásra való ösztönzés és a tanuló döntési helyzetének erősítése;

- mindehhez kapcsolódó közpolitikai célok újrafogalmazása, az oktatási célok külső (munkaerőpiaci és társadalmi) referenciáinak erősítése, a sikeres tanulás feltételeit képező kompetenciák fejlesztése.

Az egyének alkalmazkodását, tehát az egész életen át tartó tanulását lehetővé tevő kulcskompetenciák azonosításában a legjobb kiindulópont az Európai Unió 2006-ban rögzített nyolc kulcskompetenciát tartalmazó ajánlása (Recommendation 2006):²

1. Számítási műveletek elvégzése és írás-olvasás (alapvető készségek) [*Numeracy and literacy (foundation skills)*]
2. Matematikai valamint természet- és műszaki tudományos alapkompentenciák [*Basic competencies in mathematics, science and technology*]
3. Idegen nyelvek [*Foreign languages*]
4. Információs és kommunikációs technológiai készségek és a technológiák alkalmazása [*ICT skills and use of technology*]
5. A tanulás megtanulása [*Learning to learn*]
6. Társadalmi készségek [*Social skills*]
7. Vállalkozói készség [*Entrepreneurship*]
8. Általános kultúra [*General culture*]

E kompetenciák egy részével a foglalkoztathatósággal és méltányossággal összefüggésben már foglalkoztunk. Ebben a részben azt a két kompetenciaterületet vizsgáljuk meg közelebbről, melyekkel kapcsolatban a magyar közoktatás előtt álló kihívásokat a legnagyobbaként ítéljük: az *idegennyelv-tudást* és a *digitális kompetenciákat*.

Egy olyan oktatási rendszerben, amely a tanulók egész életpályája során érvényesülő egyéni alkalmazkodóképesség megalapozását és fenntartását szolgálja, s amely ennek érdekében képes reagálni a tanulási igények és szükségletek növekvő sokféleségére, ott a nevelő, oktató és képző intézményeknek is képesnek kell lenniük a reflexióra és az azon alapuló folyamatos önfejlesztésre. Az oktatási intézmények működésének két alapkövetelménynek kell megfelelnie:

² Megjegyzendő, hogy e kulcskompetenciákat – némi adaptációval – a 2003-ban módosított hazai Nemzeti alaptanterv is alkalmazni rendeli.

- folyamatosan törekedniük kell az általuk nyújtott nevelési-oktatási szolgáltatások minőségének javítására, ami nem jelent mást, mint hogy javítaniuk kell az elvárt tanulási eredmények biztosítására való képességüket;
- törekedniük kell arra, hogy működésük megfeleljen a velük szemben támasztott kormányzati, helyi közösségi, szülői és más elvárásoknak; szakmai értelemben tehát elszámoltathatónak kell lenniük.

Ennek megfelelően egy az oktatási intézmények működéséről szóló oktatáspolitikát megalapozó elemzésnek két problémára kell fókuszálnia: az *intézményekben zajló szervezeti tanulásra* és a *szakmai elszámoltathatóság* érvényesülésére. Nyilvánvaló módon ezek az intézményi képességek csak egy jól kormányzott oktatási rendszerben alakulhatnak ki, ezért foglalkoznunk kell azzal is, hogy az oktatás kormányzásának eszközrendszere a rendszerváltás óta eltelt időszakban mennyire vált maga is nyitottá és alkalmazkodó képessé.

2.3.2 Az alkalmazkodni képes tanuló

A tanulás kultúrája

Az egyének alkalmazkodó képességének kulcsa a folyamatos tanulás, illetve az arra való képesség. Az oktatáspolitikának nem a nevelés, oktatás és képzés problémáit, hanem a bármely életszakaszban sikeres tanulás lehetőségeit, illetve az ezzel kapcsolatban felvetődő problémákat kell a középpontba állítania. (Ez a megközelítés a rendszerváltás óta eltelt időszakban Magyarországon is egyre erősebben érvényesült, a jelenlegi kormányzat viszont visszakanyarodott egy erősen oktatásközpontú megközelítéshez.) A „Tanulás Magyarországon” jelentés szerint (OPEK 2005) a sikeres tanulás, illetve tanulási pályák öt legfontosabb feltétele a következő:

1. *A tanulási lehetőségekhez való hozzáférés:* a kínálat gazdagsága, a tanulási lehetőségek kiaknázását lehetővé tevő tanulói kompetenciák (tanulásra való képesség) megléte, a tanulási lehetőségek egymásra épülése és összehangoltsága, illetve a hozzáférés legkülönbözőbb akadályainak felszámolása.
2. *A tanulóval szembeni motivált viszony:* a tanulóval szembeni pozitív, motivált attitűd kialakulása és fennmaradása, ami igen sok különböző hatás eredménye lehet. Ilyen például a korai iskolai siker vagy a tanulás céljának és tartalmának kötődése az egyén életvilágához, az ezzel megalapozott érdeklődés, vagy a tanulás eredményeinek hasznosulása.

3. *A tanulással kapcsolatos döntések meghozatalához szükséges információ:* a tanulással, a tanulási lehetőségek közötti választással kapcsolatos egyéni döntések nem képzelhetőek el az ezeket támogató információk nélkül. Ilyen lehet a tanuló teljesítményéről korrekt visszajelzést nyújtó vagy a szolgáltatások jellegéről, minőségéről szóló információ.
4. *A tanulásba fektetett idő, energia és pénz egyéni megtérülése:* a tanulással kapcsolatos döntések igen sokszor erőteljesen racionális költség-haszon megfontolások alapján, a várható magasabb jövedelem és jobb elhelyezkedési lehetőségek mérlegelése után születnek.
5. *A tanulási kultúra gazdagsága:* mindezek a feltételek jobban érvényesülnek egy a tanulást támogató, a döntéseket befolyásoló normákon keresztül ösztönző és a tanulást megkönnyítő módszerek elsajátítását lehetővé tevő környezetben. A tanulási kultúra kérdése nem független bizonyos más területektől, mint például a munkahelyi kultúra, a közművelődés vagy a média.

A tanulást megalapozó alapkészségek fejlesztéséről az eddigiekben igen sok szó esett. Ezeken az alapkészségeken kívül a tanulás sikeressége nem kis részben az egyének tanulásra való képességétől és a tanulással szembeni pozitív viszonyától, részben pedig az egyének mindenkori környezetének tanulásra ösztönző, tanulást jutalmazó és tanulási lehetőségek gazdag tárházát felkínáló jellegétől függ. Mindemellett, a sikeres tanulásban egyre nagyobb szerepe van a különböző tanulástámogató rendszereknek, mint amilyenek például a pályaorientáció. A pályaorientáció, vagy pályafutás-gondozás (*lifelong guidance*) a pálya- és képzésválasztáshoz, az álláskereséshez, a munkába álláshoz, a vállalkozóvá váláshoz, vagy a munkahely-megtartáshoz szükséges információszolgáltatást, pályatanácsadást és az életpálya-építési kompetenciák fejlesztését foglalja magába. (Ez az eszközrendszer az Európai Unióban önálló szakpolitikai területté vált, hazánkban azonban nem kap kellő figyelmet, sokszor a pályaválasztási tanácsadással, napjainkban pedig egyenesen a pályára irányítással azonosítják.) Egy másik, Magyarországon teljesen kialakulatlan fontos eszközrendszer a korábbi, formális, nem-formális és informális tanulás során szerzett tudás elismerése, az ezt megkönnyítő nyitott nemzeti képesítési keretrendszer megalkotása. A mindezekből az eszközökből, valamint az egyéni és környezeti jellegzetességekből álló, számszerűsíthető mutatókkal nehezen leírható feltételrendszert a „tanulás kultúrájának” is nevezhetjük (OPEK, 2005).

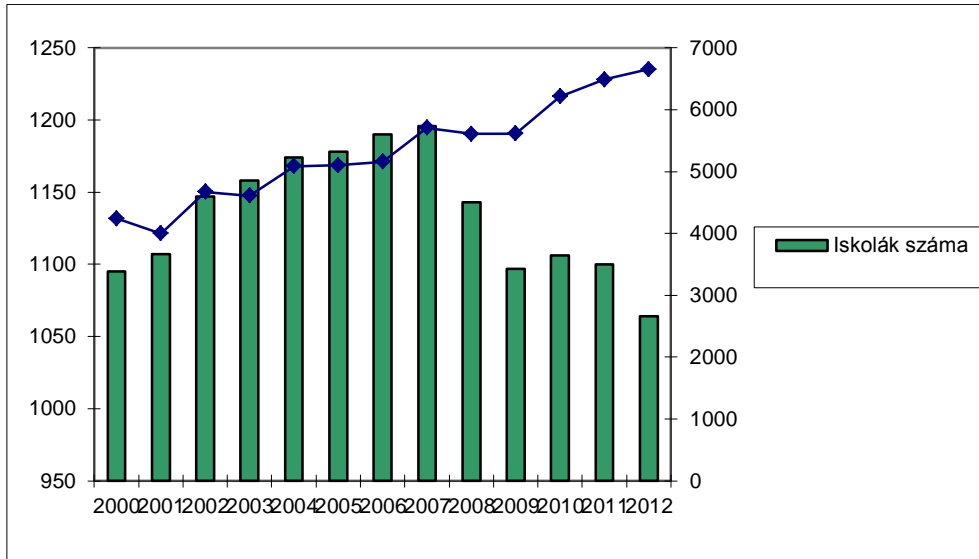
A tanulás kultúrájának megteremtésében az ezredforduló óta eltelt időszakot Magyarországon inkább csak a kísérletezés jellemezte. Az iskolai kezdőszakaszban például nem kapott elég nagy hangsúlyt a hatékony tanulás tanítása, ami pedig a 2.2 részben leírt társadalmi hátrányok kompenzálásának is egyik eszköze lehetne. A tanulásról szóló információk gyűjtésének és

visszacsatolásának vannak Magyarországon nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedően fejlett elemei, mint amilyen például a kompetenciamérés. Kiterjedt rendszere van Magyarországon a tanulás sikeressége szempontjából nélkülözhetetlen szakszolgálatoknak is. Vannak ellenben olyan eszközök, melyek szinte teljesen hiányoznak. Ez utóbbiak közé tartozik például a szöveges értékelés, melynek bevezetéséhez nem kapcsolódott komoly implementációs program, s melyet a jelenlegi kormányzat lényegében visszavont. Ugyanígy, a már említett tanulástámogató rendszerek szinte teljesen hiányoznak Magyarországon.

Önálló áttekintést igényelne a felnőttképzésbe való bekapcsolódást segítő rendszerek működése. A tanulási kultúra felnőttkori tanulást ösztönző és támogató környezetnek kizárólag olyan elemei vannak, melyek szempontjából a magyarországi körülmények elégtelennek tekinthetők. Ezek közé tartozik a munkahelyi tanulás erősítése, a közintézmények tanuló szervezetté alakítása, a nem-formális és informális tanulás megtérülésének erősítése, a közművelődés tanulási lehetőségeket biztosító potenciáljának kihasználása és a tanulás „piárja”.

A tanulási pályák nyitottsága és rugalmassága

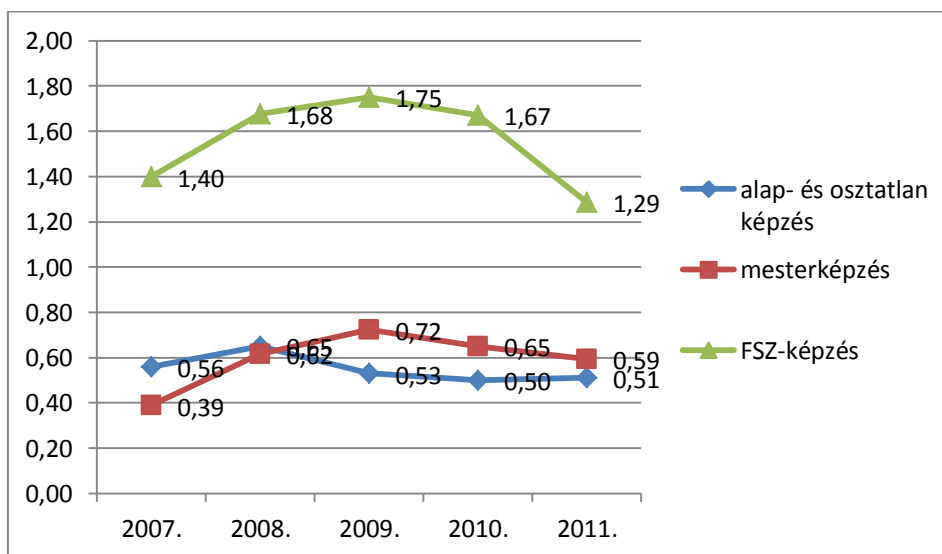
Miközben az oktatás kezdő szakaszaiban (alapfokon és alsó középfokon) a közös alapok (alapkészségek és tanulási kompetenciák) hatékony fejlesztését szolgáló egységesség („komprehenzivitás”) az egyik alapkérdés, addig felső középfokon már felértékelődik a különböző tanulási utakat megalapozó oktatási kínálat gazdagsága, a választás lehetősége. E tekintetben a középfokú oktatás Magyarországon már az évezred elején is kedvező mutatókkal rendelkezett, amit az is mutat, hogy 2000-ben a középfokú oktatásban a tagozatok száma meghaladta a négyezret. Az előző évtizedben a tagozatok száma folyamatosan nőtt. Miután az évtized második felében a demográfiai hullámvölgy elérte a középfokú intézményeket és csökkenni kezdett az intézmények száma, az éleződő versenyhelyzet miatt újabb lendületet kapott a tagozatok számának emelkedése. (Noha a tagozatok számának növekedése a kínálat gazdagodását mutatja, az a szakképzés tartalmi szétaprózottságának növekedése miatt mégsem tekinthető egyértelműen pozitív folyamatnak.)



58. ábra Középfokú beiskolázás: telephelyek és meghirdetett tagozatok száma, 2000-2012

Forrás: KIFIR, Fehérvári Anikó és Kocsis Ferenc számításai

A tanulók által megfontolható tanulási lehetőségek és a tanulási pályák gazdagsága szempontjából kiemelkedő jelentősége van annak, hogy hogyan alakul a felsőoktatásba való belépés lehetősége. Ha a felsőoktatásba való bekerülési esélyekről képzési típusonként tudósító adatokat vesszük szemügyre, tehát azt, hogy a jelentkezők mekkora arányát vették fel, az összkép igen kevésbé kedvező. 2009 után mindegyik képzésben csökkent a felvettek aránya, a mesterképzésbe és a felsőfokú szakképzésbe leginkább. (A felsőfokú szakképzés esetében a képet árnyalja, hogy még mindig kevesebb a jelentkező, mint a felvett hallgató, jellemzően nagy a pótfelvételin meghirdetett helyek száma).



59. ábra Bekerülési esélyek a felsőoktatásba, 2007-2011

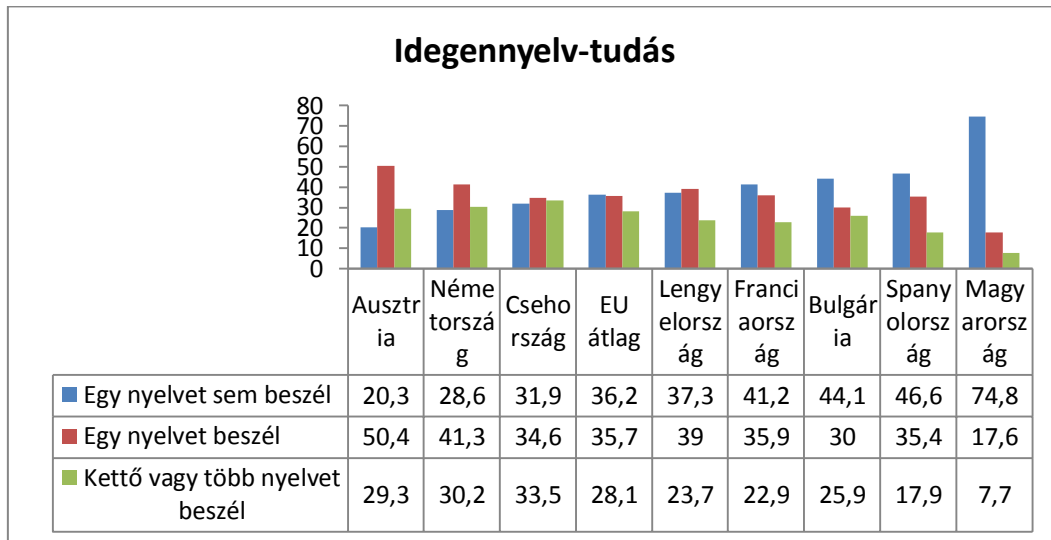
Forrás: Szemerszki Marianna, 2012.

A háromszintű bolognai rendszerre való áttérés ellenére egy rugalmas, egymásra épülő képzésekből álló és sok kilépési-belépési pontot kínáló, sokféle tanulási utat felkínáló felsőoktatás kialakítása még csak az elején tart. A középfokú oktatás és a felsőoktatás közötti átmenet tekintetében a problémát az okozza, hogy az alapképzési programok még nem alkalmazkodtak ahhoz a helyzethez, hogy az érettségi reform miatt a felsőoktatás elvesztette a belépési követelmények kontrollját. (BA szintű általános alapozó tantervek és programok hiányában a belépők eltérő tudásszintje komoly feszültségek forrása.) A felsőoktatásban a tanulási pályák elégtelen rugalmassága és nyitottsága ellenére a programkínálat gazdagsága alapvetően megfelelő mértékű. Ugyanakkor komoly minőségi problémák forrása, hogy a megfelelő tanulásszervezési és oktatási módszertani megoldások csekély elterjedtsége miatt nem történt meg egy oktatás-intenzív modellről egy tanulás-intenzív modellre való átállás.

Mint azt a 2.1.4 részben láttuk, a levelező és távoktatásban résztvevő hallgatók aránya az utóbbi években jelentősen csökkent Magyarországon. A magyar felsőoktatás lemaradása a felnőttek számára indított programok tekintetében, valamint az online kurzusok kínálata tekintetében igen jelentős. Az önálló tanulási lehetőségek gazdagodása szempontjából szintén komoly korlát az áthallgatás és kreditátvitel útjában álló adminisztratív akadályok sokasága, valamint a „bolognai” képzési struktúra merevsége, a ki- és belépési pontok korlátozottsága. A képzési rendszer rugalmatlanságának egyik oka hogy a képzések tartalmának meghatározásában még igen gyenge a kimeneti követelményeken alapuló megközelítés, ezért kevésbé biztosított az egyes programok egymásra épülése.

Eszközjellegű kompetenciák: idegennyelv-tudás

A kulcskompetenciák fejlettsége tekintetében Európán belül Magyarország legsúlyosabb lemaradása az idegennyelv-tudás tekintetében mutatható ki. Az Eurostat 2009-es adatai alapján a felnőtt magyar lakosság idegennyelv-tudás tekintetében mért lemaradása megdöbbentően nagy, az oktatással szembeni kihívások tehát ezen a területen igen nagyok.



60. ábra A felnőtt lakosság idegennyelv-tudása néhány európai országban (2009)

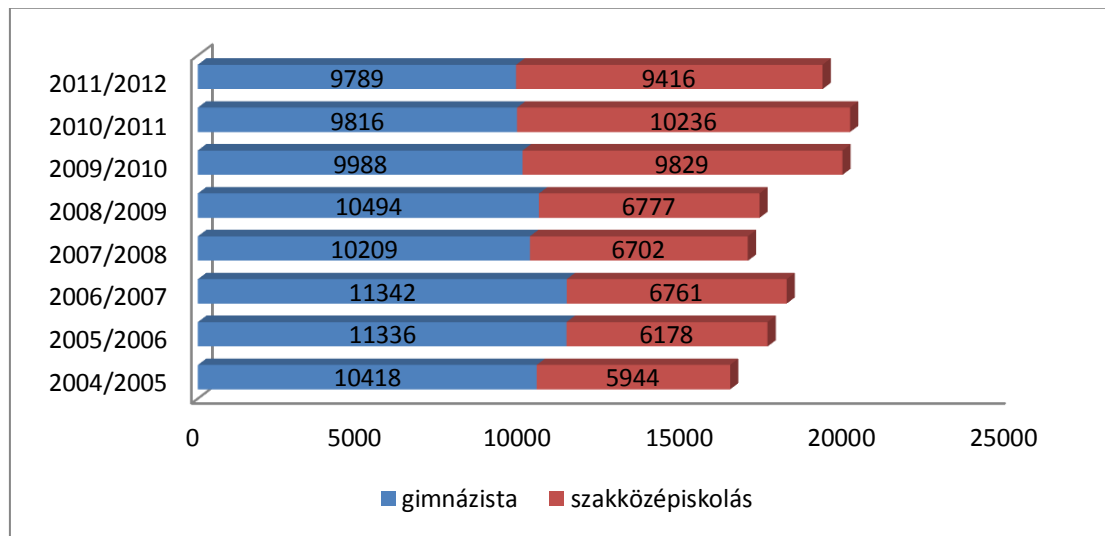
Forrás: Eurostat 2009

A fiatalok nyelvtudásáról a KSH Munkaerő-felméréséhez kapcsolódó rendszeresen megismételt ifjúsági modul adatai alapján alkothatunk képet. A 15–29 éves fiatalok között 1998 és 2010 között a nyelvismerettel rendelkezők aránya 42 százalékról 71,6 százalékra (1272 ezer főre), a nyelvvizsgával rendelkezőké pedig a korábbi 14 százalékról 30,2% százalékra (536 ezer főre) nőtt. Ennek háttérében a kötelező nyelvoktatás, illetve a felsőfokú intézmények felvételi rendje áll, ami mára már sok esetben nélkülözhetetlenné teszi a nyelvvizsgát. A nyelvismerettel rendelkezők több mint kétharmada (67,2%) egyféle idegennyelv-tudásról számolt be, 29,5 százalékuk kétféléről, s csak nagyon kis arányban (3,2%) vannak azok, akik legalább háromféle idegen nyelvet tudnak valamilyen szinten használni. Az idegennyelv-tudásról beszámoló fiatalok 9 százalékának legalább egy nyelvből volt alapfokú, 26,3 százalékának középfokú, 6,8 százalékának pedig felsőfokú nyelvvizsgája. A többség (57,9%) azonban nem rendelkezett nyelvvizsgával. A nyelvvizsgával rendelkezők közel háromnegyede (73,6%) egy, 24,9 százaléka kettő, 1,5 százaléka legalább három nyelvből szerzett nyelvvizsgát.

Az angol nyelv ismerete a legelterjedtebb a nyelvet használni tudó fiatalok körében. 77,5 százalékuk, mintegy 986 ezer fő számolt be ennek a nyelvnek valamilyen szintű ismeretéről. A második leginkább ismert nyelv a német 44,9 százalékos aránnyal (571 ezer fő), s ezt követik jóval elmaradva a francia (4,6%), a spanyol és portugál (2,4), illetve az egyéb nyelvek.

A fiatalok idegennyelv-tudásáról szóló mutatók javulása mögött a kétezres években nem kis mértékben oktatáspolitikai hatások állnak. Az évtized közepén bevezetett új érettségi-felvételi rendszerbe beépített ösztönzők például jelentős motiváló erővel bírnak. A 2003-ban elindított Világ-

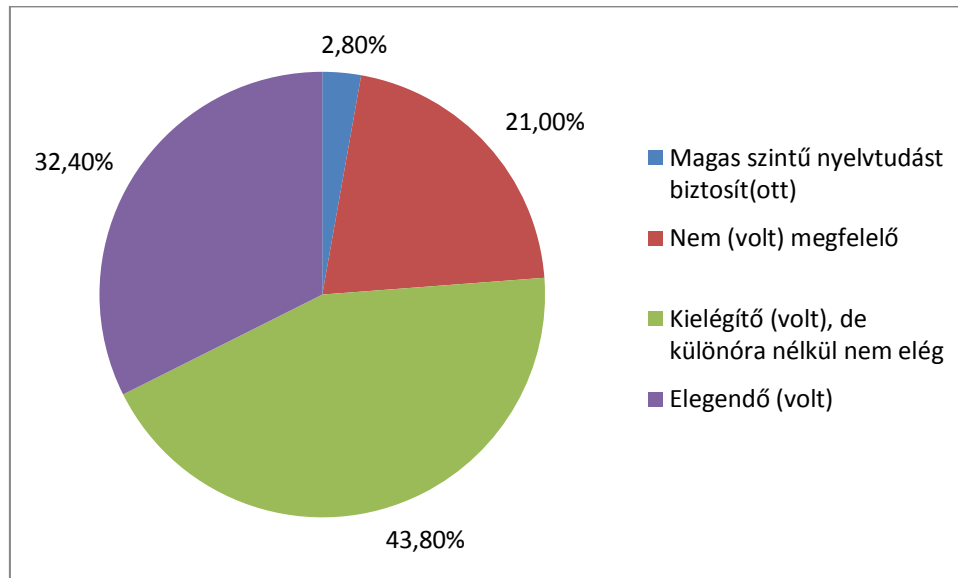
Nyelv program, tíz alprogrammal indult, ezek egyike volt a 2.2.2 részben már említett nyelvi előkészítő képzés. 2004-től minden középiskola indíthatott előkészítő (9.) évfolyamon egy-egy olyan osztályt, amelyben a nyelvi képzés kiemelt szerephez jutott. A nyelvi előkészítő évfolyam célja, hogy a tanuló tanulmányai végén emelt szintű nyelvi érettségit tehessen, valamint hogy pozitív viszonyt alakítson ki az idegen nyelv tanulásával kapcsolatban. A képzés nem csak a gimnáziumi, hanem a szakközépiskolai képzésben is indítható, noha eleinte a gimnáziumi oktatásban magasabb volt a beiskolázottak száma, mint a szakközépiskolákban. A két képzési típuson belül az évek során egyre inkább kiegyenlítettebbé vált a két program aránya.



61. ábra A nyelvi előkészítő képzésben tanulók száma, 2004-2011

Forrás: KIR, Kocsis Ferenc számításai

Az iskolai nyelvoktatás eredményességével való elégedettség a fiatal nemzedék körében nem mondható alacsonynak és 1998 óta jelentős mértékben javult. Ugyanakkor szembeötlő, hogy a fiatalok közel fele szerint az iskolai nyelvoktatás mellett különórákra is szükség van egy nyelv használatának megfelelő szintű elsajátításához. Ez azt valószínűsíti, hogy az iskolai oktatás idegen-nyelvi kompetenciák tekintetében is igen kevésbé képes kompenzálni a szociális hátrányok hatását.



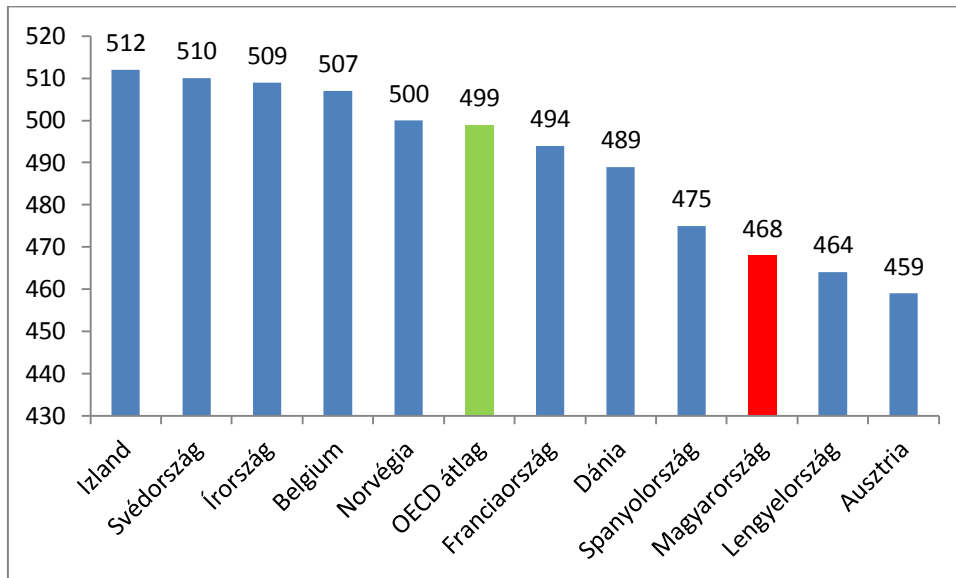
62. ábra A 15-29 éves idegennyelv-tudással rendelkező népesség véleménye az általános és középiskolai nyelvoktatás eredményességéről (2010)

Forrás: KSH 2010

A fiatalok javuló nyelvtudása ellenére az iskolai nyelvtanulásról szóló nemzetközi adatok alapján a magyar közoktatás mutatói nem tűnnek elégségesnek az idegennyelv-tudás terén tapasztalható lemaradásunk felszámolására. Miközben például Csehországban, Luxemburgban, Hollandiában és Finnországban minden középfokú oktatásban tanuló fiatal legalább két idegen nyelvet tanul, addig Magyarországon ez az arány 41,8 százalék (Eurostat 2009). Szinte mindegyik európai országban az angol a közoktatásban tanult első idegen nyelv. (A három kivétel nyilvánvaló okból Luxemburg, az Egyesült Királyság és Írország.) A nemzetközi összehasonlításban kimutatható lemaradások felszámolásával kapcsolatban a jelenlegi kormányzat által bevezetett változtatások (bizonyos pontokon az idegen nyelvek tanítása órakereteinek szűkítése, a nyelvi előkészítő évfolyamok indítása feltételeinek jelentős szigorítása, az angol nyelvvel szemben más élő idegen nyelvek előnyben részesítése) kétségeket ébresztenek ugyan, de hatásuk nem prognosztizálható.

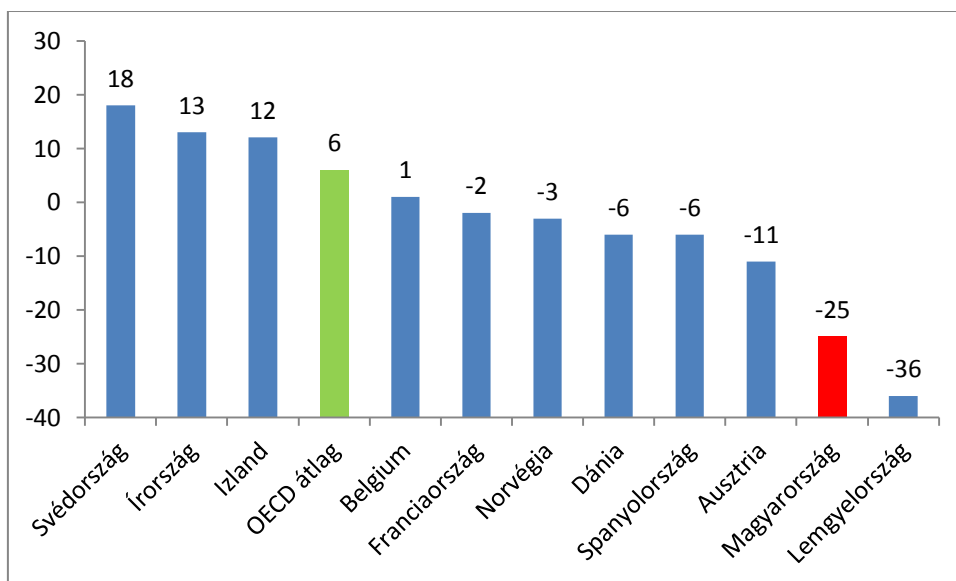
Eszközjellegű kompetenciák: digitális kompetenciák

Az új nemzedékek foglalkoztathatósága, társadalmi részvétele és tanulási kultúrája szempontjából a digitális kompetenciák kiemelkedő fontossággal bírnak. A magyar tanulók digitális kompetenciáinak fejlettségéről meglehetősen pontos képet festenek a 2009-es PISA vizsgálatokhoz kapcsolódó digitális szövegértési eredmények, melyek azt bizonyítják, hogy a javuló szövegértési eredmények ellenére a digitális szövegértés tekintetében a magyar 15 évesek lemaradása hatalmas, mélyen a fejlett országok átlaga alatt volt.



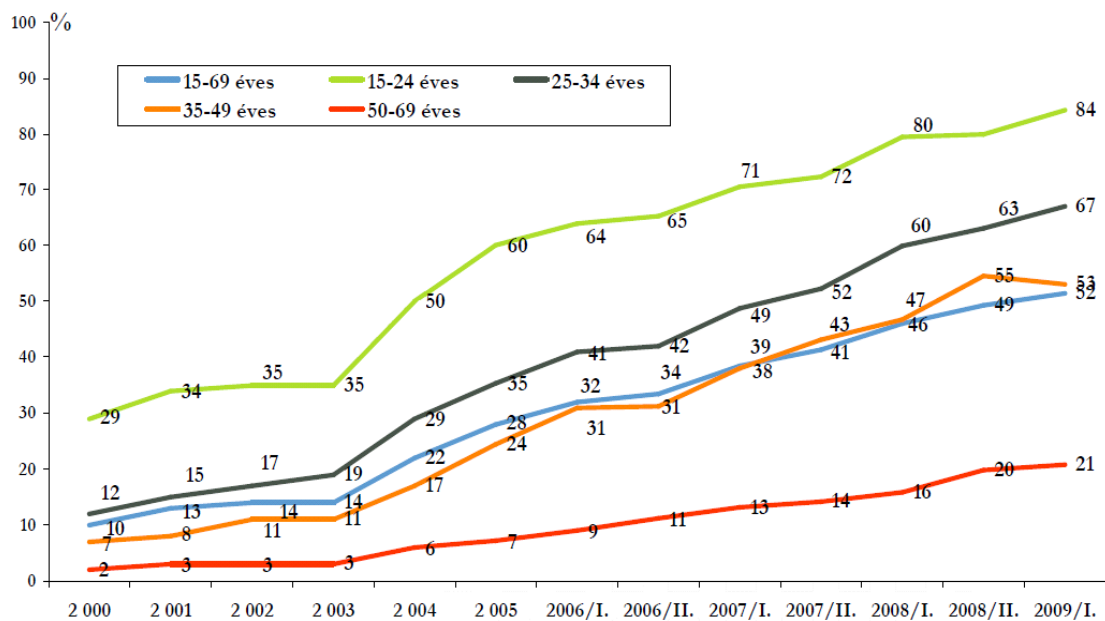
63. ábra *Digitális szövegértés eredmények a résztvevő európai országokban (PISA 2009)*

A digitális szövegértés vizsgálata nem pontosan ugyanazt méri, mint a nyomtatott szövegértésé; a digitális szövegértés mérés feladatai a web-böngészéssel, kereséssel, e-mail-olvasással és –írással, blogolvasással és fórumozással kapcsolatos élethelyzeteket szimulálják. A jó digitális szövegértési eredményekhez tehát nem elegendők a fejlett hagyományos szövegértési kompetenciák, azokhoz szükség van a rendszeres, hatékony és többcélú nethasználtra is. Érdekes tehát megnézni, hogy a digitális szövegértés felmérésben résztvevő országok tanulóinak a két különböző szövegértés vizsgálatban elért átlagos eredményei mennyire térnek el egymástól? Mint látható, Lengyelország az egyetlen, amely nálunk nagyobb (abszolút értékű negatív) különbséget produkál a két felmérésben elért teljesítményét tekintve.



64. ábra *A digitális szövegértési eredmények nyomtatott szövegértési eredményektől való eltérése a résztvevő európai országokban*

Nyilvánvaló, hogy a digitális szövegértési kompetenciák fejlődéséhez szükség van rendszeres számítógép-, és internethasználatra. A vizsgálatról készült jelentés is erős összefüggést mutatott ki a szélessávú internet hozzáférés és a digitális szövegértés eredményei között. Ennek alapján feltételezhetnénk, hogy az átlagtól való lemaradásunk elsődleges magyarázata a relatíve alacsony internet penetráció. (Ezt valószínűsíthetik a lengyel eredmények is, mert noha nyomtatott szövegértési eredményeik a miénknél jobbak, az internet penetráció Lengyelországban kisebb, mint Magyarországon.) Mindezt árnyalhatja, ha nem az internethez való hozzáférést, hanem a rendszeres internet használatot vesszük szemügyre. (Az alábbi ábrán feltűnő, hogy az internethasználat növekedése a legfiatalabb nemzedék körében lényegesen gyorsabb volt és közel duplájára nőtt a 2003-2007 közötti időszakban, amikor működött a Sulinet Expressz program.)



65. ábra *Internet-penetráció*

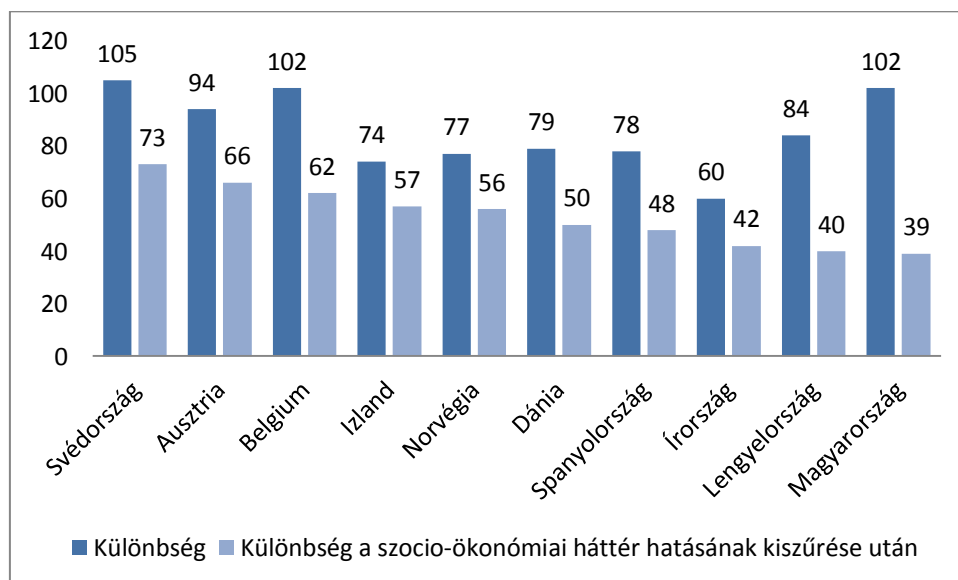
Forrás: TNS-NRC InterBus 2000-2009., bázis: 15-69 évesek

Mivel a digitális szövegértési kompetenciák kifejlődéséhez – sok egyéb dolog mellett – szükség van több évnyi rendszeres internethasználatra is, ezért érdemes a legfiatalabb korcsoporton belüli két évvel a 2009-es PISA felmérés előtti arányokra pillantanunk. Azt látjuk, hogy a 2007-ben rendszeresen még nem internetező fiatalok aránya (28 százalék) hasonlít a digitális szövegértés vizsgálatban 2-es szint alatt teljesítő, tehát minimális digitális szövegértési kompetenciákkal sem rendelkező magyar tanulók arányára (27 százalék). Ennek alapján feltételezhető lenne, hogy az internet használat általánossá válásával digitális szövegértési eredményeink fel fognak zárkózni a nyomtatott szövegértési eredményekhez. Másfelől Ausztria példáján keresztül az is látszik, hogy hiába a magas internet penetráció, ha a tanulók nyomtatott (vagy akár: általános) szövegértési

kompetenciái alacsonyak.

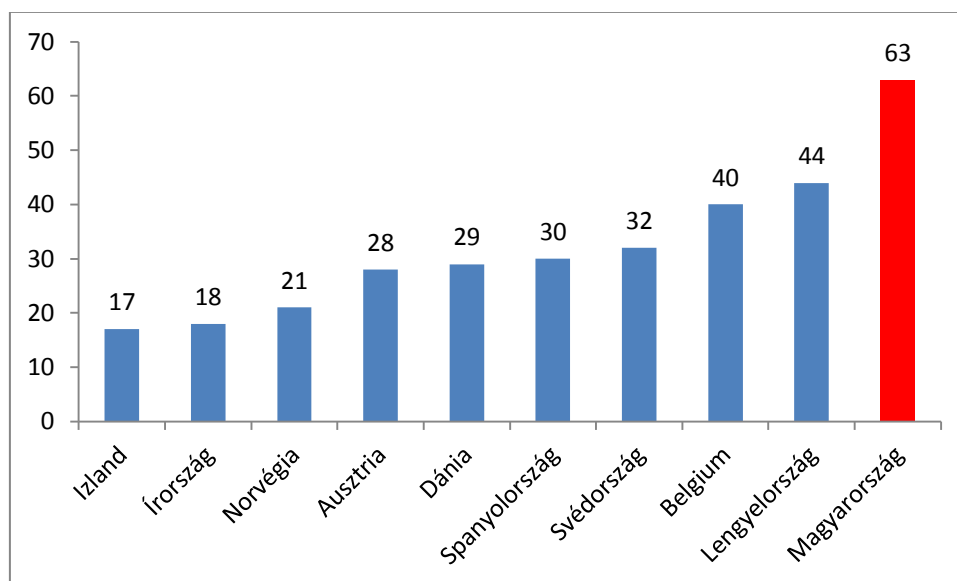
Mivel Magyarországon a tanulók jelentős része otthon nem fér hozzá az internethez, az iskolában azonban elméletileg igen, az otthoni és iskolai internethasználat nyilvánvalóan különböző intenzitása ellenére az iskolának lehet bizonyos lehetősége az otthoni hozzáférés kompenzálására. Akkor mondhatjuk, hogy az oktatás kihasználja ezt a lehetőséget, ha az otthon számítógépet használó és nem használó tanulók közötti teljesítménykülönbség nem túl nagy. Ezzel szemben az adatok azt mutatják, hogy Európában csak két olyan ország van, ahol a két tanulói csoport teljesítménye között olyan hatalmas különbség van, mint Magyarországon. (E két országban azonban az internet-penetráció sokkal nagyobb, mint Magyarországon.) Ez magyarázza, azt a meglepő jelenséget, hogy a felmérésben résztvevő országok között Magyarország az egyetlen, ahol az iskolában internetet használó tanulók digitális szövegértés teljesítménye szignifikáns és jelentős mértékben (27 ponttal) gyengébb, mint az iskolában internetet nem használó tanulóké.

Nyilvánvalóan erősen befolyásolja az átlagos teljesítményeket, hogy jellemzően azok maradnak bent az iskolában netezni, akiknek otthon nincs számítógépük. Ezt bizonyítják az alábbi diagram jobboldali oszlopai, melyek az otthon számítógépet használó és nem használó tanulók közötti számított teljesítmény különbséget mutatják a szocio-ökonómiai státusz hatásának kiszűrése után. Mint látható, az egyenlőtlenségek hatásának kiszűrése után ez a teljesítménykülönbség Magyarországon nagyon kicsire zsugorodik.



66. ábra A digitális szövegértés eredmények különbsége az otthon számítógépet használó és nem használó tanulók között a résztvevő európai országokban az egyenlőtlenségek hatásának kiszűrése előtt és után. (PISA 2009) Forrás: Radó Péter OktPolCafé

Azt mondhatjuk tehát, hogy a digitális kompetenciák fejlesztése tekintetében érvényesülő esélykülönbségek kompenzálása terén a magyar közoktatás kudarcot vall. E kudarc mértékét – a digitális kompetencia szakadék méretét – igen szemléletesen mutatja, ha megnézzük az otthon számítógépet használó és nem használó tanulók átlagos teljesítménykülönbsége és a szociális háttérkülönbségek kiszűrése utáni (tehát más tényezők által okozott) teljesítménykülönbség közötti eltérést. Ebből azt látszik, hogy nemzetközi összehasonlításban a szociális háttér által magyarázott digitális kompetencia szakadék Magyarországon kirívóan nagy.



67. ábra *A digitális kompetencia szakadék mértéke az otthon számítógépet használó és nem használó tanulók között mért és számított teljesítmények különbsége alapján a résztvevő európai országokban (PISA 2009)*

Forrás: Radó Péter OktpolCafé

2.3.3 Az alkalmazkodásra képes oktatási rendszer

A magyarországi oktatási intézmények működésében érvényesülő nyitottság és alkalmazkodó képesség mértékének megítéléséhez elemeznünk kell az intézményi működés általános kereteit, ezen belül pedig az intézmények reflexiós és önfejlesztő tevékenysége keretét szolgáló speciális mechanizmusokat (pedagógiai program és minőségirányítás). (Alkalmazkodó képes intézmények működtetésének természetesen előfeltétele alkalmazkodni képes pedagógusok alkalmazása. Ezzel a kérdéssel a 3.1 részben önállóan foglalkozunk.) Az intézmények alkalmazkodó képességének határait nem kis részben az oktatási szektor kormányzásának módja jelöli ki. Kiemelkedően fontos tehát annak értékelése, hogy a szektor kormányzása milyen mértékben engedi meg, ösztönzi, kényszeríti ki és támogatja az intézményi szintű alkalmazkodást.

Intézményi nyitottság és alkalmazkodó képesség: általános keretek

Ami az általános működési kereteket illeti, a reflexióra és önfejlesztésre képes oktatási intézmény definíciószerűen autonóm intézmény. A rendszerváltás megelőző, és azt követő években a szakmai, szervezeti és gazdálkodási autonómia keretei egymással többé-kevésbé összhangban alakultak ki. Az ekkor kialakult intézményi autonómia határait a szubszidiaritás elve alapján kialakuló oktatásirányítási rendszer jelölte ki: az autonómia korlátait a tulajdonosi („fenntartói”) döntési kompetenciák köre szabta meg. Ezek közül a legfontosabbak a vezető kiválasztása, a költségvetés elfogadása és 1995-től a költségvetési következményekkel bíró intézményi pedagógiai program elfogadása voltak. (A központi oktatásirányítás semmilyen közvetlen irányítási feladatot nem látott el.) Kisebb módosításoktól eltekintve az egyetlen lényeges intézményi feladatbővítés 2002-ben következett be, amikor a közoktatási intézmények kötelező feladatává vált az intézményi minőségirányítási rendszer működtetése. A felsőoktatás – közoktatási intézményeknél szélesebb körű - autonómiája lényegében két szinten érvényesült: az egyes intézmények autonómiája kiegészült a felsőoktatás egészének ún. „köztes testületek” által gyakorolt döntéshozatali kompetenciákon keresztül érvényesített autonómiájával.

A 2010 előtti időszak alapvető ellentmondása a közoktatásban az volt, hogy a fokozatosan kialakuló autonóm intézményi működés szervezeti kereteit az iskolák többsége „nem lakta be”, jellemzően változatlanul a rendszerváltás előtti működési módok határozták meg működésüket. A növekvő számú jó gyakorlat ellenére a tipikus intézményi működés e jellegzetességei egy a pedagógusokat individualizáló és az intézményen belül munkájukat a tanítási órák megtartására szűkítő modellt erősítenek, melyen belül igen kevés tere van a szervezeti tanulást és önfejlesztést szolgáló tevékenységeknek. Noha a felsőoktatás e tekintetben nagy változatosságot mutatott, nagy általánosságban jól működtek az autonóm döntéshozatal mechanizmusai. Az intézményi alkalmazkodás szervezeti keretei azonban a felsőoktatásban is nagyon gyengék.

A 2011-ben elfogadott köznevelési törvény 2013. január 1-től teljesen felszámolta a korábbi két évtized során működött oktatásirányítási rendszert. A közoktatás újra állami feladattá vált, az oktatási intézmények pedig közvetlen állami irányítás alá kerültek és működésüket közvetlen költségvetési finanszírozás biztosítja. Az új, központilag kiadott folyamatszabályzó kerettantervek 2013 szeptemberétől történő alkalmazásával együtt ez a változás lényegében felszámolja a közoktatási intézmények autonómiáját. Az intézmények gazdálkodási autonómiája teljesen megszűnt, nem rendelkeznek önálló költségvetéssel. Az intézmény vezetőinek humán erőforrás gazdálkodási feladatköre gyakorlatilag megszűnt: a munkáltatói jogok és a bérezéssel-juttalmazással

kapcsolatos jogok teljesen, a munka tartalmának meghatározásával és a pedagógus munkája értékelésével kapcsolatos döntési kompetenciák szinte teljesen az intézményfenntartó központhoz kerültek. A minőségirányítás működtetésének kötelezettsége teljesen kikerült az intézmények feladatai közül. A gazdálkodási autonómia megszűnése automatikusan maga után vonja a technikai feltételek biztosítása terén korábban élvezett intézményi autonómia felszámolását. A tanítási-tanulási eszközök kiválasztása terén az intézmények autonómiája elméletileg részben megmaradt, de a tankönyvpiac felszámolásának jogi feltételeinek megteremtése ezen a területen is előrevetíti az intézményi önállóság megszüntetését. Ha nem is ennyire drasztikus formában, a felsőoktatásban is megtörtént az autonómiák korlátozása. Ez részben a köztes testületek erős állami kontrollját szolgáló átszervezésével, részben pedig az intézményi gazdálkodás kontrollját szolgáló kancellárok kinevezésével történt.

Összefoglalva: a rendszerváltás utáni első években a közoktatásban kialakult intézményi autonómia elméletileg lehetőséget biztosított a reflexív és adaptív intézményi működésre, de e lehetőséggel csupán az intézmények kisebb része élt. A 2011-es új törvény által létrehozott és 2013-ban életbe lépett intézményi működési konstrukció szerint azonban a központi elvárásokhoz való alkalmazkodás kikényszerítése adminisztratív irányítási feladat, a helyi igényekhez és az eltérő tanulói szükségletekhez való intézményi alkalmazkodás képessége pedig teljesen megszűnik. A felsőoktatási intézmények alkalmazkodó képessége szűkült ugyan, de nem szűnt meg (Radó 2013).

Intézményi nyitottság és alkalmazkodó képesség: specifikus mechanizmusok

A magyar közoktatásban a rendszerváltás óta három olyan mechanizmus jelent meg, melyek magukban hordozták ezt a lehetőséget: (1) az intézményi pedagógiai programok megalkotása és felülvizsgálata, (2) az intézményi minőségirányítás és (3) a különböző fejlesztési programokban való részvétel.

Az 1995-ös tantervi reform nem egyszerűen egy új nemzeti alaptanterv (NAT) bevezetését jelentette, hanem egy teljesen új rendszerszabályozási eszköztár bevezetését is. A többszintű szabályozásra való átállás során a központi szabályozás elvesztette azt a szerepét, hogy közvetlenül befolyásolja az iskolákban zajló tanítás-tanulás tartalmát, szerkezetét és időbeosztását, ezt a szerepet az intézmények saját pedagógiai programja, illetve az annak részét képező „helyi tanterv” vette át. A központi szabályozás ettől kezdve közvetetté vált, egy részben szabályozott interpretációs láncon keresztül volt képes hatást gyakorolni a tanításra. Az állam kivonulása a

közvetlen szabályozásból egyúttal megnyitotta annak lehetőségét, hogy a már akkor is látható és azóta felerősödött nemzetközi trendeknek megfelelően a szabályozás hangsúlya a folyamatokról áthelyeződjön az eredményekre, a nagyobb pedagógiai szakaszok végére megállapított teljesítmény követelményekre (standardokra).

Ez a szabályozási rendszer akkor működik jól, ha:

- az alaptanterv kiegészül azzal kompatibilis – annak követelményeit nem felülíró - kimeneti szabályozókkal,
- az oktatási intézményekben megtörténik a helyi tantervek minőségének, valamint a helyi tantervek és a tanítási gyakorlat közötti összhang értékelése.

Magyarországon lényegében egyik feltétel sem teljesült. Kimeneti követelmények csak a 2005-ben elindult új kétszintű érettségi vizsga számára készültek, melyek NAT-kompatibilitása számos szakértő szerint nem volt biztosított. Mivel az erősebb következmények az érettségi követelményekhez kapcsolódtak, azok a középiskolákban felülírták a tanterveket. Az általános iskolai oktatás végére, valamint a szakiskolai oktatás általános képzési tartalmai számára nem készültek kimeneti követelmények, így a szabályozás féloldalas maradt. Nem történt meg a helyi tantervek belső intézményi szabályozó erejének biztosítása sem, így azok minősége nem is lehetett kérdés. Tanfelügyelet Magyarországon nem volt, a civil-fogyasztói kontroll – bár fontos jogosítványokhoz juthatott – nem jutott elég érlelési időhöz, a szakmai értékelésért felelős és a pedagógiai programokat jóváhagyó fenntartók pedig lényegében csak a pedagógiai programok finanszírozhatóságát vizsgálták. Mindezek következtében a köznevelési törvény elfogadásáig tartó időszakban igen alacsony hatásfokú tartalmi szabályozási rendszer működött, amely nem készítette és ösztönözte az intézményeket komoly értékelésen alapuló önálló tantervfejlesztésre.

A köznevelési törvény elfogadása 2011-ben az egész problémát „hatályon kívül helyezte”, visszatért a semmilyen intézményi szakmai önállóságot nem biztosító központi tanterveken és azokat gyakorlatilag tanmenet mélységben operacionalizáló kerettanterveken alapuló szabályozáshoz. Az oktatási intézmények önálló – akár részleges – programalkotói mozgástere 2013 szeptemberétől teljesen megszűnik.

Az önértékelésen alapuló iskolafejlesztés Magyarországon a kilencvenes évek közepén elindult, a Soros Alapítvány által kezdeményezett Önfejlesztő iskola programmal lendületet vett. A következő, erre irányuló, de más megközelítésen alapuló, ekkor már kormányzati befektetés a 2000 és 2004 között zajló COMENIUS kísérleti program volt. A programban résztvevő intézmények többségének

működésére az ekkor megszerzett szervezeti kompetenciák tartós hatást gyakoroltak, az önértékelés beépült működési rendjükbe. Az intézményi minőségirányítás egyik legfontosabb referenciájává a COMENIUS programmal párhuzamosan létrejött Közoktatás Minőségéért Díj (KMD) részletes kritériumrendszere vált. Egy 2002-es törvénymódosítás a minőségirányítást kiterjesztette az egész közoktatási rendszerre. Minden oktatási intézmény kötelező feladata lett intézményi minőségirányítási programok (IMIP) készítése. Az intézményi minőségirányítás – elméletileg – önkormányzati fenntartói minőségirányítással kapcsolódott össze, az intézmények saját programjaikat az önkormányzati minőségirányítási programok (ÖMIP) keretei között kellett, hogy elkészítsék. A minőségirányítás rendszerszintű kiterjesztéséhez nem kapcsolódott komoly implementációs program, a költségvetés ehhez nem különített el forrásokat és nem épült ki a szükséges szakmai támogató rendszer sem. Az említett minőségirányítási endszereken kívül – egységes standardok hiányában – számos más modell is elterjedt a magyar közoktatásban. Ezek közül a legfontosabbak a Közszolgáltatás Minőség Audit modell (Quality of Public Service Audit - QPSA), a Belső gondozás rendszere (BGR) és a Szakképzési Minőségbiztosítási Keretrendszer (SZMBK). Az elmaradt implementáció és a szükséges támogató rendszer hiánya következtében az intézményi minőségirányítás lényegében csak azon óvodák és iskolák működésében szervesült, melyek korábban részt vettek valamilyen fejlesztési programban. (Az önkormányzatok és az intézmények többségében a kötelező minőségirányítás csupán addicionális adminisztratív kötelezettségeket generált.)

A 2011-es köznevelési törvényből kikerült az intézményi minőségirányítás, mint az óvodák és iskolák kötelező feladata. Az új rendszerben az oktatás minőségéért a felelősséget kizárólag a központi oktatásirányítás viseli, melynek a folyamatok és ráfordítások erőteljes standardizációjával és adminisztratív (bürokratikus) irányítással kíván megfelelni. Ez az archaikus rendszer végletesen elszegényíti a közoktatás minőségnek fogalmát, abban kizárólag a központi követelményeknek való megfelelés kap helyet, s kizárja a minőség minden más európai közoktatási rendszerben ezzel egyenrangúnak tekintett aspektusát.

Miután az EU kohéziós alapjai 2004-től hozzáférhetővé váltak Magyarország számára a közoktatásban közpolitikát helyettesítő fejlesztések zajlottak. Az ekkor felépült fejlesztő rendszerben voltak olyan nem rendszeres, projektszerű fejlesztések melyek tartalmazták az önfejlesztés néhány elemét. A 2004-2006 közötti időszakban a központi programok domináltak, az intézményi programok többsége (például a kompetencia alapú programcsomagok bevezetése) lényegében a központi fejlesztések szolgálatában álltak. Elméletileg ez a helyzet a 2007-ben kezdődött uniós költségvetési időszakban megváltozott, ugyanis az oktatásfejlesztési rendszer egy

decentralizált mechanizmusra állt át, amely nagyszámú közoktatási intézmény bevonásával járt. A fejlesztés stratégiája azon alapult, hogy az intézményi szintű fejlesztések helyi önkormányzati fejlesztési stratégiákba ágyazódnak, intézményi szinten pedig a minőségirányítás által felkínált keretek között szerveződnek. A fejlesztési programok értékelése azonban azt bizonyította, hogy számos – itt nem részletezhető – okból ezek a várakozások egyáltalán nem teljesültek. A fejlesztő rendszer témánk szempontjából legfontosabb eleme egy a minőségértékelési rendszer fejlesztését szolgáló központi program (3.1.8) lett volna. A program tervezése alapjául szolgáló stratégiát az Oktatáspolitikai Elemzések Központja 2006-ban elkészítette, a program részletes, projektszintű tervezése 2007-ben megtörtént. Ennek ellenére a program lényegében csak 2011-ben indult el, amikor a köznevelési törvény már kihúzta alóla a szabályozási alapokat. (A törvény által létrehozott új rendszer a 2004 után zajlott fejlesztések döntő részét használhatatlanná tette.) A fejlesztő rendszer tehát nem volt képes pótolni a rendszerszerűen működtetett mechanizmusok gyengeségét, illetve hiányát. Az intézményi önértékelés és azon alapuló fejlesztés tehát elszigetelt innovációs szigetekbe szorult, a közoktatási rendszer egészének minőségére és eredményességére alig gyakorolt hatást (Radó 2013).

A felsőoktatásban a legfontosabb kérdés az volt, hogy a bolognai rendszerre való átállás során megtörténik-e a képzési kínálat szerkezetének és tartalmának újragondolása. Ezt a folyamatot az új képzési kimeneti követelményekhez való alkalmazkodás volt hivatott kikényszeríteni. A felsőoktatási intézmények irányításának és belső szervezettségének gyengesége, valamint a változatlanul tradicionális akkreditációs mechanizmus miatt ez a folyamat nem, vagy csak sporadikusan és töredékesen zajlott le.

Intelligens kormányzás

Mivel a helyi-intézményi kontextusok végtelen sokfélesége miatt az oktatás központi irányításának (kormányzásának) eszközzrendszere teljesen alkalmatlan az alkalmazkodásra, a kormányzás különböző funkcionális alrendszereit (irányítás, finanszírozás, tartalmi szabályozás, minőségértékelés, szakmai szolgáltatások, képzési és továbbképzési rendszer, kutatás és fejlesztés, stb.) oly módon kell működtetni, hogy azok lehetővé tegyék, ösztönözzék, kikényszerítsék és támogassák az intézményi szintű alkalmazkodást. Ehhez adaptív, ún. „intelligens” kormányzási eszközökre van szükség.

Az oktatás adaptív kormányzásának általános strukturális feltételei a rendszerváltás után kialakultak

Magyarországon. (A közoktatás irányításában érvényesülő feladatmegosztással a 3.2 részben, a minőségértékelési rendszerrel a 3.3 részben kiemelten foglalkozunk.) A kialakult kormányzási keretek között egy olyan központi irányítási modell szolgálja az egész oktatási rendszer adaptivitását, amely a „célokkal való kormányzás” elvén alapszik. E modell lényege, hogy a középpontba állított, kimeneti követelmények (standardok) formájában rögzített oktatási célok helyi-intézményi interpretációját és e célok teljesülésének alárendelt intézményi működést számos indirekt eszköz egyidejű alkalmazása biztosítja. A legfontosabb eszközök a következők:

- *Ágazati teljesítménymenedzsmentbe ágyazott minőségértékelés.* Mivel a közoktatásban az érettségi követelményeken kívül nem történt meg kimeneti követelmények rögzítése, s mivel Magyarországon 1985 óta nem működik semmilyen tanfelügyelet, a kiemelkedően magas színvonalú tanulói teljesítménymérési rendszer ellenére sem történhetett meg az alulteljesítő intézmények megbízható azonosítása és célzott fejlesztése. A felsőoktatásban a kimeneti képzési követelmények érvényesítése igen kevésbé történt meg.
- *A pénzügyi és humán erőforrások hatékony, intézményi szükségletekhez illeszkedő hozzáférhetővé tétele.* A pénzügyi erőforrások allokációs mechanizmusa megfelelt a követelményeknek, a közoktatásban azonban a költséghatékonyságot biztosító mechanizmusok gyengék maradtak. A központi költségvetési finanszírozás mértékével kapcsolatos garanciák hiánya miatt 2010-re a közoktatás és a felsőoktatás alulfinanszírozottá vált. Az emberi erőforrások utánpótlása a munkaerőpiacon keresztül lényegében nagyobb problémák nélkül zajlott.
- *Keresletvezérelt szakmai támogató rendszer.* A közoktatásban kialakult támogató rendszer kapacitásai és szakmai minősége egyaránt magas színvonalú volt. Az uniós fejlesztési programok hatására azonban a rendszer alapvetően kínálat vezérelt lett, az önkormányzati rendszer pedig szinte teljes egészében magánkézbe került. A felsőoktatásban lényegében nem működik szakmai támogató rendszer.
- *Az irányítás, a fejlesztés és az intézményi önfejlesztés tudásháttérének biztosítása.* Nemzetközi összehasonlításban a magyar oktatáskutatás jelentős kapacitásokkal és színvonalon működött. Az elmúlt évtizedben megkezdődött azonban az állami intézményekben zajló tudásmenedzsment funkciók szervezeti leépülése, szerepét az egyetemek és az e tekintetben Magyarországon jelentős szerepet játszó tanácsadó cégek nem tudták átvenni. Szervezett felsőoktatás-kutatás Magyarországon alig van.

- *Az oktatási intézmények által igénybe vett szolgáltatások piacfelügyelete.* A tankönyvpiac, a továbbképzési piac és más szolgáltatások rendszerszerű működése az ezredfordulóra bejártódott és megbízhatóan működött. Az állami piacfelügyeleti funkció gyakorlása azonban csak korlátozott mértékben épült ki.

Mindezen feltételek szempontjából a jelenlegi kormányzat által elfogadtatott köznevelési törvény radikális változtatásokat indított el. A célokkal való kormányzás helyébe újra a folyamatok részletszabályozásával operáló irányítási modell lépett. Ennek megfelelően a kormányzat az eddigiekben felsorolt feltételek mindegyikét felszámolja:

- a folyamatok kontrolljára hivatott szakfelügyeletet hoz létre,
- az erőforrások teljes standardizációján alapuló központi bérfinanszírozási rendszert működtet,
- a tanácsadó cégek kivéreztetésével és állami szervezet kialakításával kínálatvezérelt szakmai támogató rendszert hoz létre,
- az információ- és tudásigényt generáló tevékenységek (pl. tervezés) leépítésével és a központi intézmények kapacitásainak további rombolásával a tudásmenedzsment funkciók ellátását erőteljesen leépíti,
- ahol módjában áll, a piacok felszámolásával vagy korlátozásával állami szolgáltatókat hoz helyzetbe.

3. Eszközjellegű politika területek

Van három olyan politikaterület, melyek nem kapcsolódnak közvetlenül az oktatás eredményességi céljaihoz, közvetett hatásuk a tanulás minőségére és eredményességére azonban hatalmas. E politika területek a pedagógus politika, az oktatásirányítás rendszere az ahhoz kapcsolódó finanszírozási mechanizmussal és a minőségpolitika. Ebben a részben a kormányzás három olyan alrendszeréről lesz tehát szó, melyek szerkezeti sajátosságai és működése alapjaiban határozzák meg a közoktatás működését.

E területekkel való kiemelt foglalkozást az is indokolja, hogy éppen ezek azok, melyekkel kapcsolatban a rendszerváltást követő húsz év során a legtöbb feszültség halmozódott fel. A jelenlegi kormányzat helyesen ismerte fel, hogy mindhárom politikaterületen szükség van az állam szerepvállalásának erősítésén alapuló intelligens és koherens beavatkozásra, a 2011-ben elfogadott köznevelési törvény azonban mindhárom területen rossz, alapvetően minőségellenes és mindent a központi kormányzat kizárólagos hatalma alá rendelő válaszokat adott. Egy a jelenlegi kormányzat oktatáspolitikájával szembeni szakmailag megalapozott alternatíva kidolgozásához feltétlenül szükség van e területek rendszerváltás óta zajló fejlődésének áttekintésére.

3.1 Pedagógus politika

Pedagóguspolitika

A pedagógusok közalkalmazottak, ezért foglalkoztatásuk tekintetében az államnak akkor is kitüntetett szerepe van, ha a munkáltatói jogokat nem állami szervezet, hanem iskolaigazgatók vagy önkormányzati vezetők gyakorolják. A pedagógus politika tehát nem szűkíthető le egy humánerőforrás gazdálkodási rendszer egye-egy elemére, annak ki kell terjednie a pedagógusok foglalkoztatásának, munkájuk tartalma meghatározásának, teljesítményük értékelésének, bérezésük és jutalmazásuk valamint szakmai képességeik fejlesztésének minden aspektusára. A rendszerváltást követő két évtized során minden kormányzat végrehajtott olyan kisebb-nagyobb változtatásokat, melyek e komplex humánerőforrás gazdálkodási rendszer valamelyik elemét érintették, de átfogó pedagóguspolitikai stratégia nem született. Egy ilyen stratégia kialakítását nehezítette az áttekintés hiánya is. A köznevelési törvény elfogadása előtti időszakban a humánerőforrás gazdálkodási felelősség jórészt az iskolák igazgatóihoz volt telepítve. E felelősséget azonban – a dolog természeténél fogva - erősen korlátozta, hogy annak minden egyes eleméhez központi

szabályozások tömege kapcsolódott: központilag szabályozott képesítési követelmények, közalkalmazotti munkajog, önkormányzati-területi kapacitástervezés, tartalmi szabályozás, a finanszírozás mértékét meghatározó foglalkoztatási paraméterek központi szabályozása, az oktatás megszervezéséről szóló szabályozás, a támogató szolgáltatások szabályozása, a pedagógus továbbképzési rendszer, a központi fejlesztési programok, és számos egyéb keretfeltétel. Ez a rendszer az intézményvezetés szintjén „összeállt”, kormányzati szinten azonban a pedagóguspolitika erősen széttöredezett maradt. Ennek következtében az egyes, a pedagóguspolitika más elemeitől elszigetelten végiggondolt változtatások nem fejtették ki a kívánt hatást. Így például a pedagógusképzésen belül a pedagógiai-szakmai felkészítés mesterképzés szintjére emelése önmagában jól szolgálná a pedagógus szakma professzionalizálódását, a tehetséges fiatalok pályára vonzását szolgáló csatlakozó beavatkozások nélkül azonban negatív mellékhatásokat eredményez.

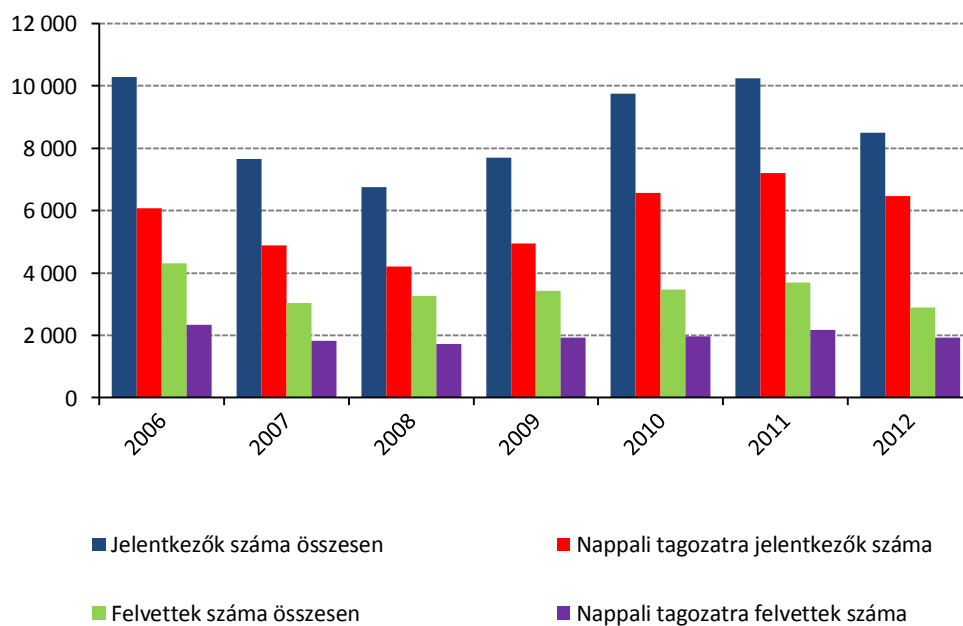
A rendszerváltás óta az első többé-kevésbé koherens pedagóguspolitikai kezdeményezés a jelenlegi kormányhoz fűződik. Ez azonban nem egy elemzésen és tervezésen alapuló átgondolt pedagógus stratégián alapszik, hanem a pedagóguspolitika korábbi komplexitásának felszámolásán. A szélsőségesen bürokratikus centralizáció, a működési folyamatok standardizációja, a központi bérfinanszírozásra való átállás és az intézményi vezetői munkáltatói jogok elvonása együttesen a teljes humán erőforrás-gazdálkodási eszköztárat egyetlen központi hivatalban egyesítette. Ennek a radikális rendszer-átalakításnak a keretei között szerveződik a „pedagógus életpálya modellnek” nevezett új humán erőforrás gazdálkodási rendszer.

Pedagógusképzés

A kilencvenes évektől kezdődően a felsőoktatásba jelentkezők száma fokozatosan növekedett, majd a 2000-es évek eleji stagnálás után 2007-ig csökkenő pályát írt le. Ezt követően újbóli emelkedés figyelhető meg egészen 2012-2013-ig, amikor is jelentős visszaesés történt a jelentkezők számában. A felsőoktatási intézményekbe való bejutási korlátok kapcsán elmondható, hogy 10 jelentkezőből 7-et fel is vesznek valamilyen felsőfokú képzési területre. Hasonló tendenciát mutat a pedagógusképzésre jelentkezők száma is, azzal a különbséggel, hogy a pedagógusképzésbe történő bejutási esélyek kisebbek: az utóbbi három évet tekintve például csak minden második jelentkező nyert felvételt. Egyértelműen kimutatható azonban, hogy nem a legjobb és a tanári pályára legalkalmasabb hallgatók kerültek a pedagógusképzésbe, s ez a tendencia az ezredfordulót követően egyre inkább felerősödött (Varga, 2007). Ez a minőségi probléma a természettudományos tanárképzés esetén fokozottabban érvényesül, mint általában. Ennek egyenes következménye, hogy

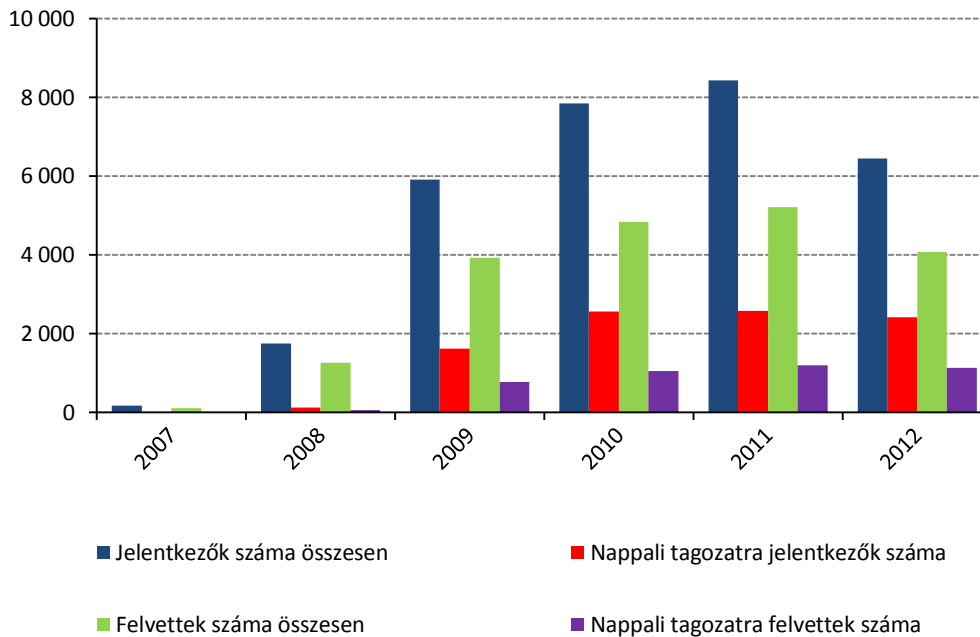
az intézmények csökkentik a felvételi kritériumokat. Példa erre, hogy volt, ahol kettes szintű tudással lehetett felvételt nyerni fizika szakos alapképzésre (2008), vagy matematikatanári mesterképzésre (2009).

A bolognai rendszerre történő áttérés után a tanári mesterképzésre jelentkezők száma növekvő tendenciát mutatott, azonban ez az emelkedés elsősorban a levelező tagozatos képzésekre jelentkezők létszámnövekedésének tudható be. A levelező tagozatra jelentkezők számának emelkedéséhez viszont elsősorban az járult hozzá, hogy a hagyományos főiskolai tanári oklevéllel rendelkezők számára új levelező MA-képzések indultak, melyek képzési ideje mindössze két félév. Ez a rövid képzési idő és a levelező munkarend azonban erősen megkérdőjelezi a szakmai felkészültséget, a megalapozott szaktárgyi képesítés megszerezhetőségét (Juhász–Tasnádi, 2010, Tasnádi, 2010). A jelentkezési adatok arra is figyelmeztetnek, hogy a természettudományos tanárképzésre – főként fizikatanárnak, kémiaatanárnak – jelentkező és felvett hallgatók száma aggasztóan alacsony.



68. ábra *A pedagógus alapképzésbe jelentkezők és felvettek száma, 2006-2012 (fő)*

Forrás: Felsőoktatási felvételi adatbázis



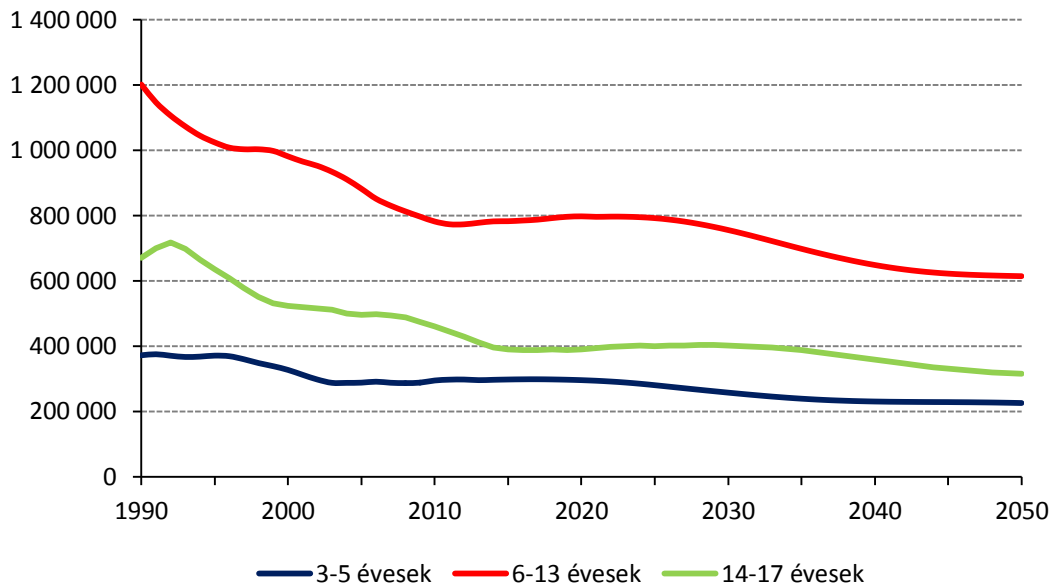
69. ábra A tanár mesterképzésre jelentkezők és felvettek száma, 2007-2012 (fő)

Forrás: Felsőoktatási felvételi adatbázis

Magyarországon a végzett hallgatóknak csak egy kis hányada jelenik meg pedagógusként a közoktatásban. A 2000-es évek elején a pedagógusképzésben végzettek több mint hattizede más, nem pedagógusi pályát választott magának. Ez alól csak az óvó-, tanítóképző végzettségűek voltak a kivételek, ahol ez az arány 40 százalék alatti volt (Varga, 2005a).

Létszám és összetétel

A pedagógusok létszámában az 1990-es évek eleje óta bekövetkezett változásokat az iskoláskorú népesség változásaival együtt célszerű vizsgálni. Az egyes oktatási szinteken megjelenő korosztályok létszámának alakulását tekintve az látszik, hogy a születések huzamosabb idő óta csökkenő száma miatt az óvodás, illetve tanköteles korba lépő fiatal generációk létszáma is összességében csökkenő tendenciát mutat. Ennek következtében a jövőben a közoktatási rendszerbe lépők számának kisebb-nagyobb népességszám-hullámzásokkal kísért csökkenése várható.

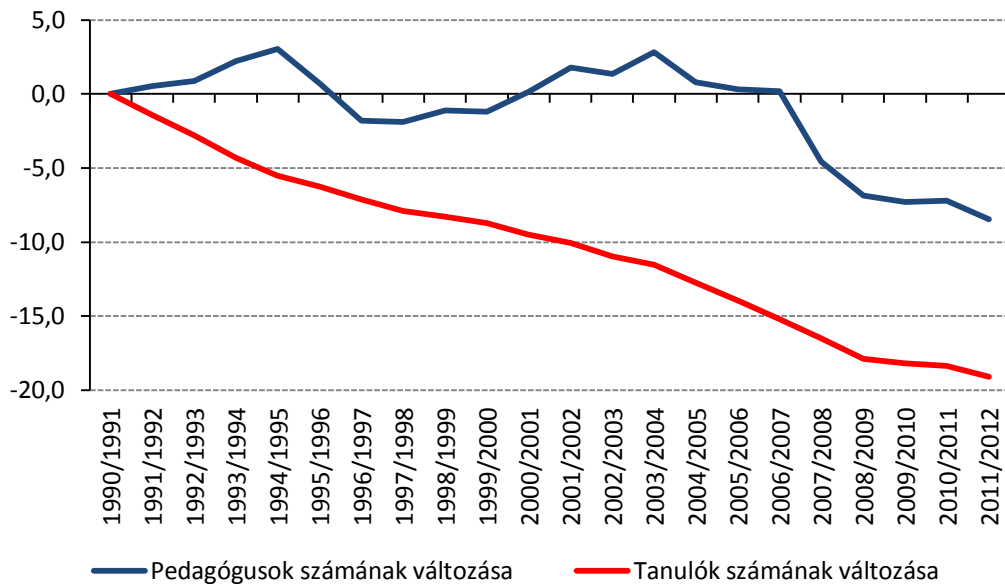


70. ábra Az közoktatást elsősorban igénybe vevő korosztályok alakulása, 1990-2050 (fő)

Forrás: 2009-ig KSH-tól kapott korösszetételi adatok, 2010-től KSH NKI Előreszámítási adatbázis, Széll Krisztián számításai

Az összes feladatellátási helyet figyelembe véve, a pedagógusok száma az 1990/91-es és a 2011/12-es tanév között 8,5 százalékkal csökkent, míg a tanulók számának csökkenése csaknem 20 százalékos. Jelenleg a közoktatási intézményekben kb. 150 000 tanár tanít 1 743 millió óvodás, illetve iskolás gyermeket. Általánosságban megállapítható, hogy a közoktatásban dolgozó pedagógusok száma csak késve követte a népesedési trendeket, csak az utóbbi 5-6 évben kezdett ténylegesen alkalmazkodni a demográfiai okokból csökkenő tanulólétszámhoz.

A különböző oktatási szinteken tanító pedagógusok létszáma eltérő módon változott a vizsgált időszakban. A középfokú iskolákban tanító pedagógusok száma a 2006/07-es tanévig – a középfokú oktatás expanziójának következtében – folyamatosan emelkedett, míg a többi oktatási szinten a pedagógusok száma kisebb-nagyobb megszakításokkal és mértékben, de alapjában véve csökkent. A legutóbbi adatok szerint a 2011/12-es tanévre fordulva az óvodapedagógusok kivételével – ahol az utóbbi 3-4 évben stagnálás tapasztalható – valamennyi közoktatási szinten csökkent a tanári létszám.



71. ábra A pedagógusok és a tanulók számának százalékos változása az 1990/91-es és a 2011/12-es tanév között (1990/91=100%)

Forrás: Oktatás-statisztikai Évkönyv, 2004/05; KIR-STAT adatbázis.

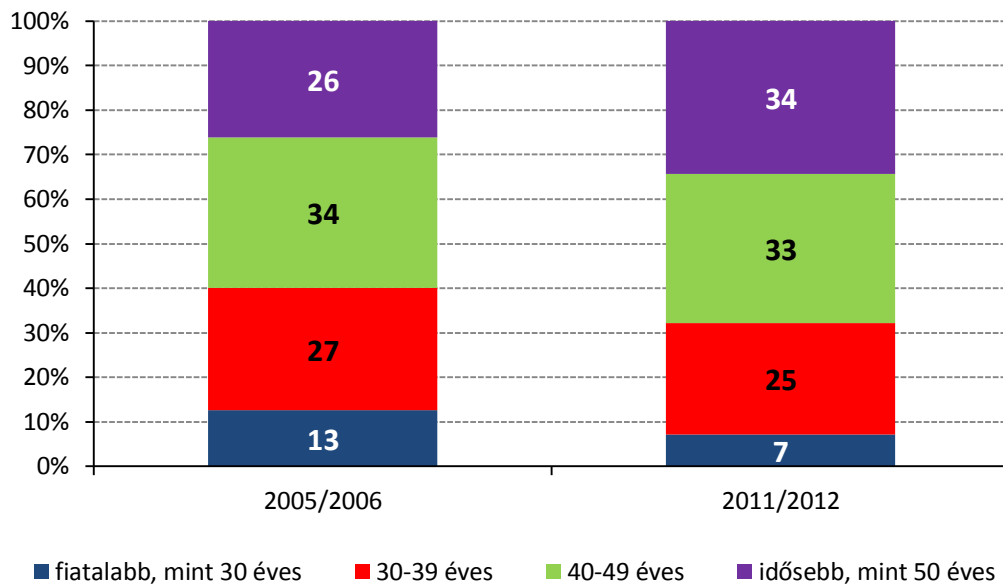
Nemzetközi összehasonlításban az utóbbi években meginduló tanári létszámcsökkenés ellenére még mindig kevesebb gyermek jut egy pedagógusra Magyarországon, mint amekkora az OECD, illetve az EU 21 országok átlaga. Hazánkban az egy teljes munkaidejű pedagógusra (oktatási segédszeméllyel együtt) jutó diákok száma – elsősorban az alacsonyabb képzési szinteken, az általános iskola alsó és felső tagozatán – huzamosabb ideje kisebb, mint az OECD, illetve az EU országok átlagai. Az átlagos magyar osztálylétszámok azonban a nemzetközi átlagok közelében helyezkednek el. Ez azt jelenti, hogy a pedagógusok hazánkban tapasztalható magasabb foglalkoztatása nem az alacsonyabb osztálylétszámoknak köszönhető. A pedagógus- és osztálylétszámok kapcsán érdemes megjegyezni, hogy számos kutatási eredmény szerint az osztálylétszám csökkentése, valamint a pedagógusok számának növelése – legalábbis a legelső iskolaévek kivételével – nem befolyásolja érdemben a tanulói teljesítményeket. Ezeknek az intézkedéseknek inkább költségnövelő és a tanári pályára jelentkezők szelekcióját felpuhító hatásai vannak (Barber–Mourshed, 2007). A magyar közoktatási rendszerben érzékelhető alacsonyabb diák/tanár arány több tényező együttesének köszönhető. Ezek közül a legfontosabbak: (1) a helyi alkalmazkodás rugalmatlan feltételrendszere, (2) a különböző szabályozási elemek (pl. tanítási órák száma, kötelező óraszámok, meghatározott tanulólétszámok), (3) a pedagógus és nem pedagógus munkakörben dolgozók aránytalan megoszlása, (4) a szakma elnőiesedése (amely növeli a tartósabb

távollétek valószínűségét és az inaktívak arányát), valamint (5) a foglalkoztatási és finanszírozási döntések elkülönülése (Varga, 2008; Sági–Varga, 2011).

A közoktatás egészében a nők aránya 80 százalék felett állandósult az utóbbi években, jelenleg 100 pedagógusból 83 nő. A nők felülreprezentáltsága a közoktatásban európai viszonylatban is általános jelenségnek mondható, azonban ezzel az aránnyal a legtöbb uniós országot magunk mögé utasítjuk (EACEA, 2012). A tanítók és az óvodapedagógusok között lényegében csak nők találhatók, a férfiakat nagyobb arányban inkább szakoktatóként alkalmazzák.

A pedagógusok korösszetétele az utóbbi évekhez képest is tovább tolódott az idősebbek irányába. A tanárok már több mint egyharmada 50 év feletti, míg a 30 év alatti pedagógusok aránya 10 százalék alá csökkent. A tanárok előregedése nem kizárólag csak hazánkra jellemző probléma, sőt az adatok alapján számos európai országban súlyosabb tanárhiánnyal kell számolni a közeljövőben (EACEA, 2012). A magyar oktatáspolitikának arra kell felkészülnie, hogy az elkövetkező 5-10 év távlatában a csökkenő gyermeklétszám ellenére meg fog növekedni a pedagógusok iránti kereslet.

2006-tól, a nyugdíjasok foglalkoztatását szigorító több módosító jogszabály hatására jelentősen változott a nyugdíjas pedagógusok foglalkoztatottsága. A közoktatásban dolgozó teljes, vagy részmunkaidős nyugdíjasok aránya a 2006/07 és a 2011/12-es tanév között hozzávetőlegesen a felére csökkent. Ezzel párhuzamosan a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya a 2006/07-es tanév kiemelkedő növekedése után is mérsékelt növekedést mutat. A nyugdíjas alkalmazottakra vonatkozóan idén bevezetésre kerülő új foglalkoztatási szabályok – a munkabér és a nyugdíj közötti választás kényszere – tovább fogják erősíteni az előzőekben vázolt tendenciákat. Ez – a demográfiai folyamatok ismeretében – önmagában még nem feltétlenül jelentene problémát, azonban kérdéses, hogy a minőségi utánpótlás hiányában kik fogják betölteni a megüresedett álláshelyeket. A tanárok korösszetételének az alakulása már most előrevetíti a nyugdíjba vonuló nagyobb számú pedagógus megfelelő pótlásának szükségességét pályakezdő, vagy a pályára visszatérő fiatalabb pedagógusokkal (Sági–Varga, 2011).



72. ábra A magyar pedagógusok korösszetétele a közoktatásban, 2005/2006 és 2011/12 (%)

Forrás: KIR-STAT adatbázis

A magyar közoktatásban a tanárok viszonylag magas száma ellenére tehát bizonyos mértékű pedagógushiány mégis tapasztalható: az iskolák egynegyedében van betöltetlen álláshely, melyet sok esetben túlmunkával próbálnak kezelni. Nagyobb mértékű a hiány a szakképzés terén, ahol a szakiskolák csaknem felében nem tudták az összes álláshelyet betölteni. Ez főként olyan tantárgyak esetében érvényesül, amelyeknél az adott kompetenciák más (piaci) területen jövedelmezőbben érvényesíthetőek (Sági–Varga, 2011). A pedagógusok összetételének vizsgálata kapcsán feltétlenül ki kell térni arra is, hogy a tanárok viszonylag magas száma ellenére bizonyos térségekben minőségi pedagógushiány tapasztalható, vagyis a szaktárgyak egy részét olyan tanárok tanítják, akik nem rendelkeznek az adott tantárgyból képesítéssel. A 2011/12-es tanévben, a közoktatás egészében a fő munkaviszonyban lévő pedagógusok mintegy 3 százaléka nem rendelkezett az adott tárgy oktatásához szükséges képesítéssel. Ez az arány kiemelkedően magas volt a községi oktatási intézményekben (7%). A természettudományos tanárképzés már-már válságosnak mondható helyzetét jól mutatja, hogy az általános iskolákban a természettudományi tárgyak esetében a képesítés nélküli pedagógusarány évek óta növekvő tendenciát mutat, jelenleg több mint 4 százalékos.

Magyarországon jelenleg az összes közoktatásban foglalkoztatott több mint kétharmada dolgozik pedagógusként, 10 százalék végez nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő feladatokat, míg 20 százalék egyéb munkakörben áll alkalmazásban, mely arányok évek óta közel azonosak. Vagyis a nem pedagógus munkakörben dolgozók aránya hozzávetőleg 30 százalék, amely arány az ellátás

jellege miatt az óvodák esetében a legmagasabb (43%), míg a többi intézménytípusban 20-30 százalék között mozog. A pedagógusként dolgozók egytizede vezetői, illetve vezető-helyettesi beosztásban van, 16-17 százalékuk óvodai csoportot foglalkoztat, illetve osztálytanító, több mint négytizedük végez szakos tanítást, 3 százalékuk pedig szakmai gyakorlati oktatást irányít. A napközis nevelők aránya 7, míg az egyéb foglalkoztatottaké 4 százalék, vagyis a nem osztálytermi tanítással foglalkozó pedagógusok együttes aránya meghaladja a 10 százalékot.

Munkaterhelés

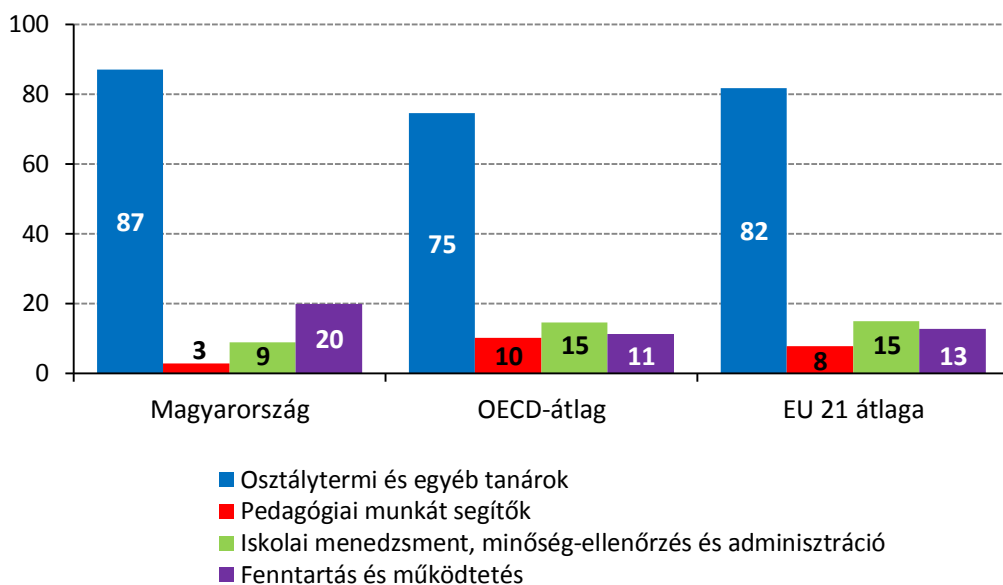
Az OECD adatai szerint a magyar pedagógusok éves kötelező óraterhelése az OECD, illetve az EU 21 országok átlaga alatt van, mindhárom oktatási szint (alsó tagozat, felső tagozat, középfokú oktatás) esetében a vizsgált országok sorrendjében az alsó harmadban helyezkedik el. Ugyanakkor a magyar pedagógusok teljes éves munkaideje már 150-200 munkaórával haladja meg a nemzetközi átlagos értékeket (OECD, 2012). Egy 2010-es hazai időmérleg-felmérés eredményei szerint az osztálytermi pedagógusok heti átlagos munkaterhelése 51 óra, amelyből a tanórai tevékenység kb. 40 százalékot tesz ki, 20-20 százalék körüli az órákra történő felkészüléssel, illetve a pedagógus munkakörbe tartozó nem tanítási feladatokkal töltött idő, míg a fennmaradó időben történik az egyéni továbbképzés, önképzés (12%), valamint az iskolamenedzsmenttel kapcsolatos tevékenységek ellátása (6%). A pedagógusok óraterhelésében jelentős egyenetlenségek figyelhetők meg: sok a túlterhelt tanár (csaknem egyötödük 60 órát vagy többet is dolgozik), amellyel párhuzamosan alulterhelés is tapasztalható (a válaszadó pedagógusok 5 százaléka 35 óránál kevesebbet dolgozik egy héten). Az óraterhelés életkor, iskolatípusok és tantárgyak szerint is eltérő képet mutat, azonban a legnagyobb egyenetlenségek az egyes iskolák tanárai között vannak (Pedagógus 2010).

Fontos kutatási eredmény, hogy a hátrányos helyzetű tanulókat legnagyobb arányban fogadó szakiskolákban kiemelkedő mértékű és szóródású túlterheltség tapasztalható, vagyis ott, ahol a legnagyobb szükség lenne az egyéni szintű foglalkozásokra (Lannert–Sinka, 2009). A túlterheltség-érzetet vélhetően növeli az is, hogy a pedagógusok az iskolán kívül – ha nem is állandó jelleggel, de alkalmanként – különmunkát végeznek. Egy 2008. évi felmérés szerint a pedagógusok háromnegyede legalább alkalmanként végez különmunkát, amely főként korrepetálást jelent (Lannert–Sinka, 2009).

Az új, Nemzeti Köznevelésről szóló törvény [Nkt. 62.§ (5)-(14) bekezdései, 69.§ (5) bekezdése] a pedagógusok új típusú munkaidő-számítását írja elő 2013 szeptemberétől. Az új szabályozás szerint a „nevelési-oktatási intézményekben pedagógus-munkakörökben dolgozó pedagógus heti teljes

munkaidejének nyolcvan százalékát [...] az intézményvezető által – az e törvény keretei között – meghatározott feladatok ellátásával köteles tölteni...”, valamint a „teljes munkaidő ötvenöt-hatvanöt százalékában [...] tanórai és egyéb foglalkozások megtartása rendelhető el”. Ez a szabályozás önmagában még nem feltétlenül növeli meg a pedagógusok munkaterhelését, de megteremti annak lehetőségét, hiszen kérdéses, hogy az intézményvezető által kötelezően elrendelt feladatkijelölés során milyen tevékenységeket kell majd a pedagógusoknak elvégezniük, jut-e például idő az órákra történő felkészülésekre és egyéb nem tanítási jellegű tevékenységekre.

A pedagógiai munkát segítő alkalmazottak hiánya nagymértékben befolyásolja az egy főre jutó tanulólétszám nemzetközi szintű összehasonlítását és értelmezését is, hiszen hazánkban a pedagógusoknak más országokhoz képest számos más, nem tanítási tevékenységet is el kell látniuk.



73. ábra Az ezer tanulóra jutó közoktatásban dolgozó tanári, illetve nem tanári munkakörben dolgozók száma Magyarországon, az OECD- és az EU 21 országok átlagában, 2010 (fő)

Forrás: OECD (2012): Education at a Glance 2012.

Foglalkoztatás és keresetek

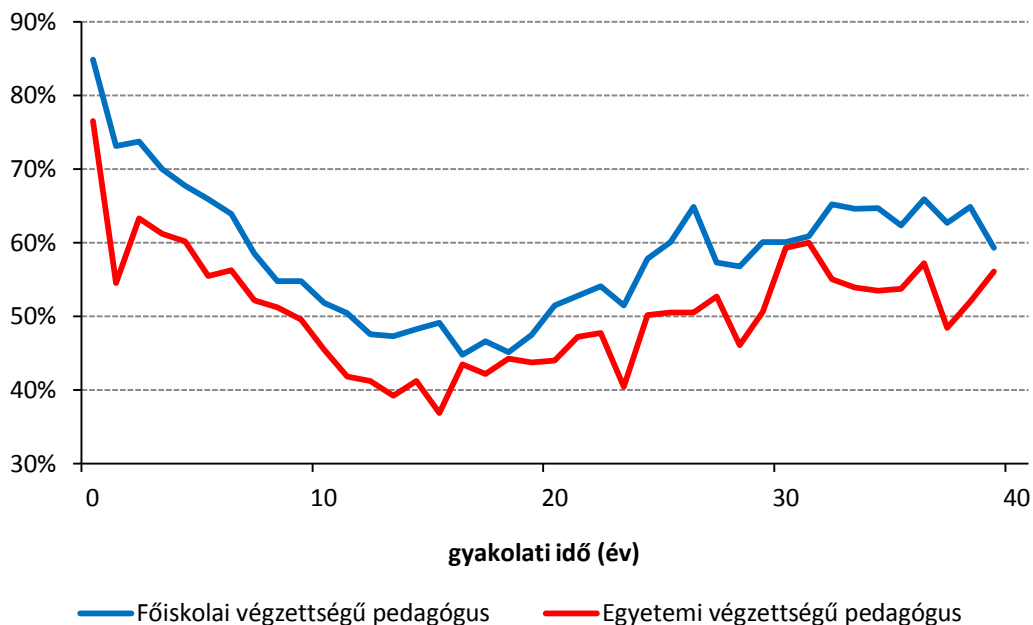
A pedagógusok állásbiztonsága – az iskolabezárások, intézmény-összevonások, valamint a 2008. évi elbocsátások ellenére – még mindig viszonylag stabilnak mondható. Ez egyfelől a közalkalmazotti státuszának köszönhető, másfelől annak, hogy az elmúlt évtizedekben a pedagógus-szakszervezetek elsődleges törekvése a tanári álláshelyek megtartására irányult (Varga, 2008, Varga, 2011). A frissdiplomások körében a pedagógusképzésben végzettek átlagos eséllyel válnak munkanélkülivé, továbbá nagyobb valószínűséggel alkalmazzák őket állandó és határozatlan idejű munkaszerződéssel (Sági–Varga, 2011; Veroszta, 2012). Az is tény azonban, hogy a fiatalok egyre

nagyobb hányada kezdi a tanári pályáját instabilabb, rövidebb határozott időre szóló munkaszerződéssel (Lannert–Sinka, 2009; Pedagógus 2010). Tartós trendnek tűnik, hogy a frissdiplomások számára csak a szerződéses jogviszony, illetve a fluktuáció miatti üresedés jelent álláslehetőséget (Chrappán, 2010). Ráadásul a Diplomás Pályakövetési Rendszer (DPR) felmérés egyes eredményei alapján a pedagógus végzettség nem tűnik jól konvertálható szakmának, vagyis egyáltalán nem állítható, hogy a pedagóguspályáról kiszorulóknak jól megállják helyüket a munkaerőpiacon. Ennek egyik feltételezett oka a nyelvtudás nagyarányú hiánya (64%), amely értelemszerűen leszűkíti a munkaerő-piaci mozgásteret (Györgyi, 2010). Ezt jelzi az is, hogy a pedagógusképzés esetében a nyelvvizsga hiánya, mint az abszolutorium és a diploma-szerzés között eltelt idő kitolódásának legfőbb oka átlagon felüli gyakoriságú (Veroszta, 2012).

Mint már volt róla szó, a rugalmatlan pedagógus foglalkoztatási rendszer egyik oka a foglalkoztatási és finanszírozási döntések elkülönülése: a közalkalmazotti státuszban lévő pedagógusok munkáltatója az iskola volt, a béreket viszont az önkormányzat finanszírozta. Látszólag ezt a problémát kezeli a pedagógusbérek központi finanszírozásának és a pedagógusok központi foglalkoztatásának bevezetése, azonban az erős központi szabályozás a helyi viszonyok ismeretének hiányában nem képes figyelembe venni az intézményi pedagógusigényeket, ráadásul az átalakulás egy bonyolult, hibrid, még átláthatatlanabb és egyenlőtlenebb finanszírozás veszélyét is magában hordozza.

Valamennyi rendelkezésre álló hazai és nemzetközi statisztikai adatfelmérés és kimutatás szerint rendkívül alacsony a magyar pedagógusok bérszínvonala. Már 1989-ben is nagymértékben elmaradtak a tanári keresek a diplomás átlagbértől, hiszen az óvodában és az alapfokú oktatásban dolgozó pedagógusok bére nem érte el az átlagos diplomás keresetek 60 százalékát, a középfokú oktatásban dolgozóké pedig a 70 százalékát. A '90-es években erőteljesen tovább nőtt a közoktatásban dolgozók relatív pozícióvesztése, az évtized végére összességében már 60 százaléknyi lemaradás volt megfigyelhető. A tendenciát a 2002. évi közalkalmazotti béremelés törte meg, amely után valamelyest javult a kereseti helyzet, azonban ezt követően évről évre ismét romlott a mutató. Napjainkra lényegében a '90-es évek eleji szintre növekedett a lemaradás mértéke, vagyis 30-45 százaléknyi lemaradás tapasztalható. A 2002-es alapilletmény-emelés tehát csak ideiglenesen javította a pedagógusok jövedelmi helyzetét, egy-két év elteltével a hasonló végzettséggel és gyakorlati idővel rendelkező más pályákon dolgozókhöz képesti bérhátrány ismét jelentőssé vált. A férfiak kereseti lemaradása jóval nagyobb, mint a nőké, amely magyarázatul szolgál a férfiak pedagóguspályától való távolmaradására (Sági–Varga, 2011; Varga, 2005b; Varga, 2008; Varga, 2011).

Mind a főiskolai, mind az egyetemi végzettségű pedagógusok már a tanári pálya legelején szembesülnek azzal a ténnyel, hogy a kezdeti években kevesebbet keresnek annál, mintha egy másik, hasonló képzettséget igénylő pályára készültek volna fel és ott helyezkedtek volna el. A tanári pálya első tizenöt évében folyamatosan növekszik a lemaradás, amely annak köszönhető, hogy az oktatási ágazatban az alacsonyabb szintről induló bérek lassabban is emelkednek, mint más diplomás pályákon. A teljes pedagóguspályát tekintve elmondható, hogy az egyetemi végzettséggel rendelkező tanárok kereseti lemaradása nagyobb az azonos végzettségű diplomásokhoz képest, mint a főiskolai végzettségűeké (Sági–Varga, 2011).



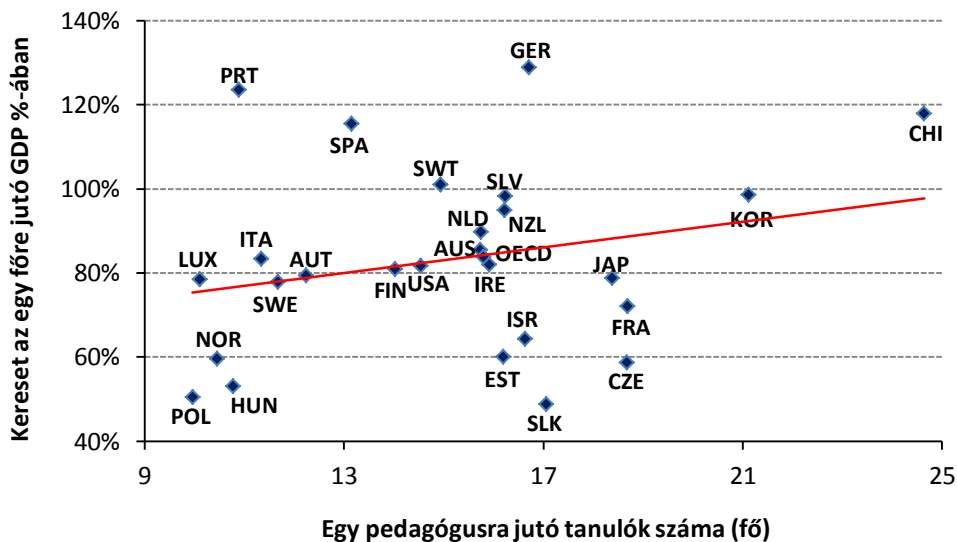
74. ábra A főiskolai és az egyetemi végzettségű pedagógusok bruttó keresete az azonos végzettségű, nem pedagógus-munkakörben dolgozó diplomások keresetének arányában gyakorlati idő szerint, 2009 (%)

Forrás: Az ÁFSZ Bértarifa-felvétel adatai alapján Varga Júlia számításai

2011-ben az általános iskolai tanárok, tanítók teljes keresete alig haladta meg a bruttó 200 ezer forintot, a középiskolai tanároké pedig nem érte el a bruttó 240 ezer forintot. Eközben a felsőfokú végzettséggel rendelkezők átlagos bruttó keresete túllépte a 350 ezer forintot, vagyis a tanári pályán dolgozók a diplomás felsőfokú végzettséggel rendelkezőkhöz képest továbbra is több mint 30-40 százaléknyi lemaradásban, bérhátrányban vannak. Igen jelentős tehát a lemaradás, sőt a 2008. évtől kezdődően bevezetett közalkalmazotti bérfagyasztás és az abból eredő reálkereset csökkenés tovább rontotta a pedagógusok kereseti pozícióit. Varga (2009) elemzése továbbá azt is megállapítja, hogy a hátrányos helyzetű iskolákban tanítók – minden egyéb tényező hatását

kiszűrve – kevesebbet keresnek, mint a szociálisan kedvezőbb összetételű iskolák pedagógusai. Ennek következményeként fennmaradhatnak és tovább növekedhetnek a szociális háttér szerinti teljesítménykülönbségek.

Amennyiben a kezdő pedagógusfizetések nem közelítik meg más diplomások átlagbérét, akkor a tanári pályát nem a legjobb képességű és a legrátermettebb emberek választják hivatásuknak. A kiemelkedően teljesítő oktatási rendszerekben az egy főre jutó GDP-re vetített kezdő tanári fizetések megfelelnek az OECD-átlagnak vagy annál is magasabbak (Barber-Mourshed, 2007). Magyarországon nemzetközi viszonylatban igen alacsony a pályakezdő és a már pályán lévő pedagógusoknak az egy főre jutó GDP százalékában meghatározott keresete, mellyel párhuzamosan hazánk az alacsony diák/tanár aránnyal rendelkező országok közé tartozik. Az alsó tagozaton (ISCED1) tanító magyar pedagógusok kezdő keresete épp hogy meghaladja az egy főre jutó GDP 50 százalékát, miközben ezen az oktatási szinten az egy tanárra jutó tanulólétszám mindössze 11 fő.

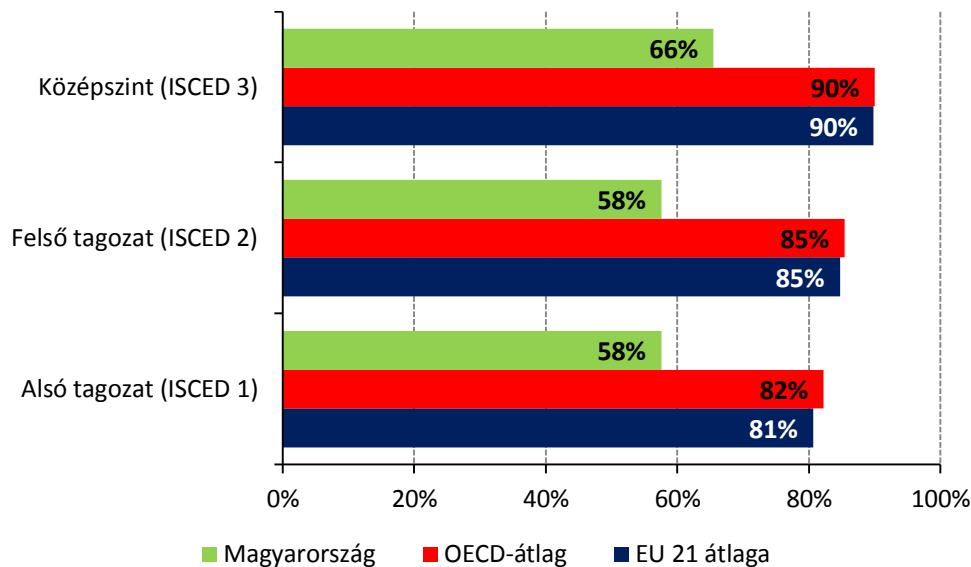


75. ábra A pályakezdő tanítói keresetek az egy főre jutó GDP százalékában és a diák/tanár arány alapfokon (alsó tagozat, ISCED 1), 2010

Forrás: OECD (2012): Education at a Glance 2012, Széll Krisztián számításai

Sokat mondó adat, hogy az állami fenntartású intézményekben a dollár alapú vásárlóerő-paritáson számolt kezdő tanári fizetés tekintetében Magyarország az utolsó helyek valamelyikét foglalja el mindegyik oktatási szinten. Még jobban mutatja a magyar pedagógusok nemzetközi összehasonlításban is rendkívül kedvezőtlen kereseti viszonyait, ha a tanári fizetéseket a saját országbeli 25-64 éves diplomások keresetének százalékában szemléltetjük. A magyar értékek mindegyik oktatási szinten lényegesen kisebbek az OECD és az EU 21 országok átlagainál (15. ábra). Ráadásul hazánkban kell a legtöbb évet a tanári pályán eltölteni ahhoz, hogy a legmagasabb

fizetési fokozatban kerüljenek a pedagógusok. Ez az általános iskola felső tagozatán tanító tanárok esetében 40 év, miközben az OECD- és az EU 21 országok átlaga 24 év.



76. ábra A 10-15 év gyakorlati idővel rendelkező pedagógusok keresete az egyes oktatási szinteken a 25-64 éves diplomások keresetének arányában Magyarországon, az OECD- és az EU 21 országok átlagában, 2010 (%)

Forrás: OECD (2012): Education at a Glance 2012.

Fontos látnunk, hogy a tanárok foglalkoztatása és bérszintje között a nemzetközi átlagnak megfelelő oktatási ráfordítások mellett átváltás van, vagyis a pedagógusok kereseti helyzetének tartós és versenyképes javítása csak a foglalkoztatás ésszerűsítésével valósulhat meg, másként a bérszínvonal emelése elviselhetetlen terhet róna a költségvetésre (Varga, 2008; Varga, 2011). Ez már csak azért is így van, mivel a pedagógusbérek viszik el a közoktatási folyó kiadások több mint háromnegyedét (OECD, 2005; Sági – Varga, 2011). A magyar GDP arányos oktatási ráfordítások ugyan jelenleg alacsonyabbak a nemzetközi átlagnál, az ennek emelésében rejlő „bértartalék” azonban nem lenne elegendő a pedagógusok bérének diplomás bérszintre emeléséhez.

Az új köznevelési törvény 2013 szeptemberétől írja elő a pedagógusok előmeneteli rendszerének (életpálya-modell) [Nkt. 62.§ (3) bekezdése, 64-65.§, 97.§ (19)-(21) bekezdései] a bevezetését, amely újfaja minősítési rendszer alapján sorolná be a pedagógusokat a különféle fizetési fokozatokba. Ennek beárazása rendkívül nehéz és bizonytalan: a modell rendkívül érzékeny az adott évi minimálbérrre tett feltételezésekre, hiszen minden szolgálati kategória és pedagógus-típus esetében a kereset a minimálbér százalékában van megállapítva. A költségvetési hatások továbbá nagymértékben érzékenyek a pedagógusok várható minősítésének időbeli lezajlására is. (Mint már volt róla szó, az életpálya modellre nem „csupán” béremelésként kellene tekinteni, hiszen annak ki

kell terjednie a humánerőforrás gazdálkodás minden aspektusára.) Az életpályamodell bevezetése nem tekinthető egyszerűen béremelésnek azért sem, mert annak jelentős része bérkompenzáció: a pedagógusok 2003-tól kezdve folyamatosan növekvő bérhátrányban vannak, a pedagógus bérek 2008 óta be vannak fagyasztva, valamint az új munkaidő szabályozás adta jövőbeni feltételek jövedelem-kiesést is eredményeznek (pl. pótlékok, túlmunka, különmunka elmaradó bevételei).

A szakmai képességek fejlesztése

A pedagógusok szakmai képességeinek fejlesztése lényegében négy kérdés összekapcsolásával vizsgálható: a pedagógusok szakmai önreflexióra és tanulásra való képessége, a pedagógus továbbképzési rendszer működése, a szakmai fejlődést ösztönző – eddigiekben áttekintett – foglalkoztatása, és a pedagógusok munkájával szembeni minőségkövetelmények érvényesíthetősége (OPEK 2004).

A pedagógusokkal szemben alapkövetelmény, hogy maguk is folyamatosan tanulva fejlesszék szakmai kompetenciáikat. A pedagógusoknak tehát felsőfokú tanulmányaik során nem csak a szakma gyakorlására, de a folyamatos tanulásra is fel kell készülniük. A pedagógusokkal szembeni mesterségbeli elvárások növekedése azonban magában rejti azt a veszélyt, hogy ezek az elvárások teljesíthetetlenül túlzóak lesznek és inflálódnak. Ebből következik, hogy a pedagógiai szakmai kompetenciák meglétét nem csupán az egyes pedagógusokkal szemben, de egész intézményekkel szemben is meg kell fogalmaznunk (Radó 2006b). (Az oktatási intézményekben zajló – az egyes pedagógusok tanulása számára megfelelő intézményi környezetet biztosító – szervezeti tanulásról a 2.3.3 részben volt szó.)

A magyar közoktatásban az intézményi pedagógiai programok, majd pedig az intézményi minőségirányítási programok bevezetése elméletileg a pedagógusok szakmai fejlesztését erőteljesen intézményi kontextusba helyezte. A gyakorlatban azonban alig akadt olyan közoktatási intézmény Magyarországon, ahol intézményi célok figyelembevételével megtörtént az egyes pedagógusok munkájának egyéni értékelése, ennek során megtörtént a szakmai fejlesztési igények feltérképezése, ahol a pedagógus továbbképzési programokban való részvételtől szóló egyéni vezetői döntések intézményi prioritások és tervezés alapján születtek, s ahol a szakmai fejlesztéshez ösztönzők kapcsolódtak volna. A különböző fejlesztési programokban kialakult jó gyakorlatok – például egyéni teljesítményértékelési eljárások kidolgozása – ellenére a pedagógusok szakmai fejlődésének támogatása szempontjából tehát az intézményi önállóságban és az elsődlegesen intézményvezetői humánerőforrás gazdálkodási felelősségben rejlő lehetőségek erősen kihasználatlanok maradtak.

A pedagógusokkal szembeni szakmai követelmények újrafogalmazása a pedagógusképzés számára a bolognai átalakulás során kiadott új képzési és kimeneti követelmének kidolgozásával történt meg. (Nincs a birtokunkban olyan elemzés, amelynek alapján képet alkothatnánk e követelmények érvényesüléséről.) A pedagógus továbbképzés kilencvenes években kialakult részvételi kötelezettségen alapuló „keresletvezérelt” rendszere számára az ilyen típusú követelmények alkalmazhatatlanok lettek volna, mert a továbbképzéseknek az egyes intézményekben felvetődő legkülönbözőbb kapacitásépítési igényeken kellett volna alapulni. A minőségbiztosított (akkreditált) képzési programkínálat folyamatosan bővült, ami részben a liberalizált továbbképzési piacnak, részben pedig a megrendelői pozícióban lévő iskolák számára allokált továbbképzési normatív támogatásnak volt köszönhető. 2004-től az igen jelentős uniós forrásokkal gazdálkodó fejlesztési programok hatására a pedagógus továbbképzési programokra költött források drasztikusan megemelkedtek. Mivel azonban e fejlesztési programok központilag rögzített célokat szolgáltak, a továbbképzési rendszer szinte teljesen kínálatvezérelté vált. Ezt a helyzetet állandósította a továbbképzési normatíva megszüntetéséről hozott döntés 2009-ben. Az 1985-ben a megszüntetett szakfelügyelet helyébe lépő szaktanácsadói hálózat a rendszerváltást követő két évtized alatt – különösen az önkormányzati fenntartású szakmai szolgáltató intézmények előző évtized második felében bekövetkezett privatizációja során – gyakorlatilag felbomlott. A pedagógusok munkája belső intézményi támogató rendszerei, mint amilyen például a pályakezdő pedagógusok mentorálása, nem alakult ki Magyarországon.

Mint arról már volt szó, a 2013 szeptemberétől bevezetésre kerülő pedagógus életpálya modell keretében teljesen eltérő elveken felépülő rendszer jön létre. Noha a pedagógusok minősítésének tartalmi követelményei, szervezeti keretei, szakértői hálózata és procedurális szabályai nincsenek kidolgozva, az tudható, hogy a minősítés egységes központi követelmények alapján történik majd. Ennek következtében a pedagógusokkal szembeni elvárások elszakadnak az adott intézmény sajátos körülményeiből és problémáiból fakadó minőségi követelményektől, s a minőségi elemmel gazdagított előmeneteli rendszer – és az ahhoz igazított bérezési rendszer – kizárólag a központi standardoknak való megfelelés szempontját érvényesíti majd. A jelenlegi tervek szerint a pedagógus továbbképzési programok szolgáltatói az ezután létrehozandó állami működtetésű megyei intézetek lesznek, a továbbképzési rendszer tehát teljesen kínálatvezérelté válik.

3.2 Feladatmegosztás a közoktatás irányításában

A szintek és szereplők közötti feladatmegosztás

A közoktatási rendszer működésében már a rendszerváltás előtt, különösen a 80-as években felerősödtek a decentralizációs folyamatok, megkezdődött a feladatok – és ezzel részben a felelősség – megosztása a központi irányítás, a helyi (tanácsi) államigazgatás és a közoktatási intézmények között. Az 1985-ben kiadott oktatási törvény – egyebek mellett – deklarálta az intézmények szakmai önállóságát, ennek egyik biztosítékaként nem csak megengedte, de előírta számukra saját szervezeti és működési szabályzat elkészítését, lehetővé tette saját nevelési-oktatási feladat meghatározását, helyi nevelési rendszer (pedagógiai program) kialakítását és a központi egységes tanterv iskolai adaptációját. Az egységes tanterv betartását addig ellenőrző szakfelügyeletet, az intézményt és a pedagógust támogató, szaktanácsadássá alakította át. Az évtized elejétől kezdve az intézményvezetők megbízását határozott idejűvé alakították át, 1986-tól kezdve a vezetői megbízásokat pályázati úton lehetett betölteni, a vezetők kinevezéséhez pedig a nevelőtestületek egyetértése volt szükséges.

A rendszerváltás utáni két évtizedben kialakult közoktatási irányítási rendszerben a felelősség vertikálisan *négy szint* között oszlott meg: országos, területi, helyi és intézményi. A területi kategória valójában három szintet takar: a régió, a megye és a kistérség/járás szintjét. A közoktatásban ezekhez eltérő irányítási funkciók (feladatok) tartoztak, illetve tartoznak, amelyek a következők szerint csoportosíthatók: a) politikai, érdekegyeztető, konzultatív funkciók, b) kormányzati, igazgatási, hatósági funkciók, c) szakmai funkciók (Palotás-Jankó, 2011). A finanszírozás és tartalmi szabályozás rendszere alapvetően mindig az egyes szintek és szereplők között kialakult felelősség megosztás rendszeréhez illeszkedett. (A tartalmi szabályozással a 2.3 részben foglalkoztunk.)

A rendszerváltáskor a közoktatási feladatellátás területén alapvető változást a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadása hozott 1990-ben. Az új önkormányzati törvény értelmében az önkormányzatok egyenrangúak, azonos jogokkal rendelkeznek, közöttük nincs és nem is lehet hierarchikus viszony, egy kisközség és egy nagyváros alapértelmezésben azonos jogokkal rendelkezik, ami érvényes a települési és a területi (megyei) önkormányzat közötti viszonyra is. A helyi önkormányzatokról szóló törvény kimondta, hogy a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról való gondoskodás. Egyúttal a közoktatási intézmények valamennyi vagyontárgyukkal együtt a helyi

önkormányzatok tulajdonába kerültek. A középfokú nevelés, oktatás, továbbá az alapfokú nevelés, oktatáson túli további feladatok (művészeti nevelés, gyógypedagógiai nevelés, oktatás, pedagógiai szolgáltatások) ellátása a megyei önkormányzat feladata lett. Eközben érvényben maradt az oktatási törvény azon rendelkezése, hogy a közoktatás feltételeiről az állam gondoskodik, így kialakult az állam és az önkormányzatok között feladatmegosztás a közoktatásban: az állam feladata biztosítani a feltételeket, a helyi önkormányzatok pedig az igényeknek megfelelően gondoskodnak a feladat ellátásáról. Az önkormányzati törvény elfogadásával kialakult a közoktatási rendszer mindvégig fennálló jellemzője: igen nagyszámú és azonos hatáskörrel rendelkező helyi oktatási hatóság megléte (Palotás 2013).

1993-ban elfogadott közoktatási törvény pontosította a fenntartói jogosítványokat. A fenntartói irányítás keretében a fenntartó minden olyan lényeges hatáskört megkapott, ami lehetővé teszi a közoktatási feladatellátás önálló megszervezését és biztosítását. Így döntött a közoktatási intézmény létesítéséről, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról; meghatározta a közoktatási intézmény költségvetését, ellenőrizte a közoktatási intézmény gazdálkodását és működésének törvényességét, jóváhagyta a nevelési-oktatási intézmények foglalkozási, illetve pedagógiai programját, valamint szervezeti és működési szabályzatát; értékelt a nevelési-oktatási intézmény foglalkoztatási-, illetve pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét. A törvényi szabályozás következtében ebben az időszakban erősödött meg a decentralizált közoktatás irányítás legfontosabb jellemzői közül a központi, a helyi fenntartói és az intézményi szintek közötti megosztott felelősség, és a nagyfokú helyi és intézményi önállóság. A kiterjedt helyi-iskolai autonómiához alkalmazkodva a kormányzati irányító szerveknek nem volt közvetlen utasítási jogosítványuk az intézményfenntartók és az intézmények felé, feladataik és hatásköreik ettől kezdve a következő területekre terjedtek ki: a) általános irányítói jogosítványok, és kötelezettségek, b) egyes területek jogi szabályozása törvényi felhatalmazás alapján, c) fejlesztési feladatok

A közoktatási törvény létrehozta azokat az országos döntés-előkészítő, véleményező konzultációs fórumokat, szervezeteket, amelyek a következő két évtizedben fontos szerepük volt. Létrejött az a szakmai szervezetek, az akadémia, a „munka világa” és a miniszter delegáltjaiból álló Országos Köznevelési Tanács (OKNT), a miniszter szakmai döntés-előkészítő szervezete, amelynek különösen a tartalmi szabályozási rendszer kialakításban volt szerepe. A közoktatásban érdekelt valamennyi partner (szakmai szervezetek, szakszervezetek, diákszervezetek, fenntartók, kisebbségi önkormányzatok, szülők) részvételével létrehozott Közoktatás-politikai Tanács pedig a miniszter általános döntés-előkészítő, javaslattevő szervezete lett.

Az 1998-ban bekövetkező kormányváltást követően az új jobbközép kormány ismét jelentős mértékben módosítja a közoktatási törvényt. A módosítás azonban alig érintette az elmúlt évtized alatt kialakult feladat- és felelősség-megosztás rendszerét. Változatlanul hagyta a közoktatási feladatellátásban kialakult központi, helyi és intézményi szint közötti feladatmegosztást, a tartalmi szabályozás rendszerének módosítása azonban érintette a központi és az intézményi szintű feladatokat, míg a fenntartói feladatok ellátása, és a hozzá kapcsolódó irányítási eszköztár változatlan maradt. Nem változott lényegesen a nem állami, nem önkormányzati intézmények közoktatási feladatellátásban betöltött szerepe sem. A közoktatási törvény 1999-ben történt módosítása bővítette az oktatási miniszter ágazati felelősségét, és számos új feladatot határozott meg a számára: például a pedagógus-továbbképzés programjainak jóváhagyásával, a területfejlesztéshez kapcsolódó oktatáspolitikai alakításával, a Munkaerő-piaci Alap szakképzési alaprészének kezelésével, a területi tervezéssel, a tankönyvvé nyilvánítással és a pedagógiai rendszerek fejlesztésével kapcsolatban.

A 2002-es kormányváltást követően a miniszteri felelősség terjedelme tovább bővült, ugyanakkor újabb elemek kerültek a társadalmi partnerekkel történő felelősség-megosztás körébe (pl. az OKNT tantervi kérdésekben visszakapta 1999-ben elveszített vétőjogát). A közoktatási törvény 2003. évi módosítása a miniszter számára szintén több új feladatot határozott meg, ezek között van például a minőségfejlesztés rendszerének támogatása, illetve a hátrányos helyzetű és roma gyermekek oktatását támogató országos szolgáltató rendszer létrehozása és működtetése.

A 2004-ben elfogadott, a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény törvénybe iktatatta a kistérségek területi lehatárolását és lehetővé tette, hogy a kistérség önkormányzatai ún. többcélú kistérségi társulást alakítsanak, a társulás pedig részt vehet a kistérségi közszolgáltatások biztosításában. E közszolgáltatások körébe sorolta a törvény az „oktatás, nevelés” feladatot is, amelyhez kapcsolódó feladatok és hatáskörök ellátása esetén a költségvetési törvény ösztönző támogatást biztosított. Az eredeti politikai szándék – a közigazgatási reform keretében – a kistérséget közigazgatási szintként tervezte létrehozni, amihez az ágazati törvényekben kötelező feladatok ellátását – így például az alapfokú nevelést, oktatást – telepítette volna, de ehhez az önkormányzati törvény módosítására lett volna szükség, amihez nem rendelkeztek a kormánypártok a parlamentben a szükséges kétharmados többséggel. Mindezzel együtt a többcélú kistérségi társulások bekerültek az intézményfenntartók körébe, de ebben a tekintetben igen nagy különbségek alakultak ki közöttük. Volt olyan kistérség, amelyben valamennyi nevelési-oktatási intézményt egy szervezetbe összevonva kistérségi fenntartásba adtak (pl. Kiskőrösi kistérség) az önkormányzatok. Jellemzően azonban nem váltak nagy intézményfenntartóvá a TKT-k annak ellenére sem, hogy

jelentős mértékű költségvetési támogatáshoz jutottak. Az 1997. évi társulási törvény szerint létrejött intézményfenntartó társulások, valamint a többcélú társulások által fenntartott intézmények 2009. évi adatait összehasonlítva azt látjuk, hogy 1062 intézményfenntartó társulás 1082 intézményt, 91 többcélú társulás 124 intézményt tart fenn, ami az összes társulásban fenntartott intézménynek mindössze 12%-a (Dienes, 2009).

2006-ban és 2007-ben a központi irányítás, ezen belül a miniszter szabályozási hatáskörei tovább bővültek (pl. Pedagógus-továbbképzési Akkreditációs Testület létrehozásának és működésének szabályozásával). A kormány átszervezte központi hivatalát és 2006 végén létrehozta az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont, valamint más szervezetek jogutódaként az Oktatási Hivatalt. A közoktatási törvény 2007. évi módosítása pedig bővítette a Hivatal feladatait a hatósági ellenőrzés körében a kötelező felvételre, az oktatás ingyenessége, tankönyvek, felszerelések biztosítására vonatkozó szabályok betartásának vizsgálatával és szabálytalanság tapasztalása esetén felruházta a bírságolás jogával (Palotás 2013).

Az 1990-2010 közötti időszakban összességében tehát azt láttuk, hogy az egyes szintek között a rendszerváltáskor kialakult feladatmegosztás stabilan megmaradt, miközben a központi irányítás felelőssége és a rendelkezésére álló eszközrendszer folyamatosan bővült. A fenntartói irányítási felelősség jól definiált volt, azonban e felelősség gyakorlása szét volt szórva több ezer azt nem feltétlenül ellátni képes települési önkormányzat között. (Ennek következtében a fenntartói irányítás nem feltétlenül helyi intézményhálózatok, hanem egyes intézmények irányítását jelentette, ami jelentős mértékben csökkentette a hatékonyságát.) E szétaprózott irányítási struktúrán nem sikerült változtatni. Az intézményi autonómia és felelősség is megfelelően volt kijelölve, az intézményi feladatok köre folyamatosan bővült.

A 2010. évi országgyűlési választások után hatalomra kerülő kormány totális fordulatot hajtott végre az azt megelőző 25 év alatt kialakult közoktatási feladat- és felelősség-megosztás rendszerében. 2001-ben a közigazgatás átszervezésével, ezen belül elsőként az önkormányzati feladatok egy részének újraszabályozásával, megszüntették a megyei önkormányzatok közoktatási (és más) feladatellátási kötelezettségét, amelyet az állami feladatellátás hatáskörébe vontak. A megyei önkormányzatok által fenntartott közoktatási intézményeket a megyei szinten létrehozott állami intézményfenntartó központok fenntartásába vonták. A közoktatási törvény módosításával az új önkormányzati törvény kiadásával, majd az új nemzeti köznevelési törvény elfogadásával a települési önkormányzatok hatáskörébe 2013. január 1-től a köznevelési feladatok közül csak az óvodai nevelés ellátása maradt kötelező feladatként. A megyei önkormányzatok az új szabályozás

értelmében kizárólag területfejlesztési feladatokat látnak el, az iskolai alap és középfokú nevelés-oktatás feladatának ellátását pedig az állam vette át. Hatályon kívül helyzeték 2013. január 1-től az önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvényt is, így a többcélú kistérségi társulások ugyancsak kikerültek a közoktatási feladatellátásban közreműködők köréből.

A köznevelési törvény újra definiálta a fenntartás fogalmát és elválasztotta azt a működtetés fogalmától. Az iskolák fenntartását az állam, az épületek működtetését pedig a tulajdonos önkormányzatok kötelező feladatává tette a 3000 főnél népesebb települések körében, míg a 3000 fő alatti lakosság szám esetén lehetővé tette, hogy a vagyon működtetésének feladatát továbbra is az önkormányzat lássa el. Az állami fenntartói feladatok ellátására létrehozták a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot (továbbiakban KLIK). Az új állami hivatal központból és a járások területével megegyező területtel kialakított tankerületi, illetve megyeközponti tankerületi igazgatóságokból áll. A tankerületek fenntartásába tartoznak az általános iskolák, a gimnáziumok, az alapfokú művészetoktatási intézmények, a megyeközponti tankerület fenntartásba kerültek a szakképzést folytató intézmények valamint a korábban a megyei önkormányzatok speciális feladatait ellátó további – szak- és szakmai szolgáltató, gyógypedagógiai – intézmények. A fenntartói feladatokhoz kapcsolódó hatásköröket a KLIK elnöke és a tankerületek igazgatói gyakorolják a hivatal – eddig még nem ismert – szervezeti és működési szabályzatában meghatározott hatásköri elosztásban.

Az intézmények szakmai önállóságát továbbra is deklarálja ugyan a köznevelési törvény, azonban az ún. átadás-átvételi törvény értelmében 2013. január 1-től az iskolák a KLIK-be való beolvadással kerültek állami fenntartásba, miközben korábbi OM-azonosítójukat – a többcélú intézmények egy részének kivételével megtartották. Az iskolahálózat helyett lényegében 198 oktatási igazgatóságról beszélhetünk, ami Magyarországon sohasem látott mértékű irányítási centralizációval az ország messze legnagyobb méretű szervezetét hozta létre, mintegy 120.000 munkavállaló foglalkoztatásával.

A köznevelési törvény módosításával az intézmények vezetői elvesztették munkáltatói jogait, amit ugyancsak a KLIK elnöke (a gyakorlatban nyilván a tankerületi igazgatók) gyakorolnak. Ugyancsak elvesztették az intézmények korábbi gazdálkodási jogait, így önálló számlaszámaikat is. Az iskolák intézményi önállósága tehát gyakorlatilag teljesen megszűnt. Mindez összességében a korábban kialakult állam – felelős önkormányzati fenntartó – önálló intézmény közötti feladat és felelősség-megosztást megszüntette, helyébe az állam totális feladatellátási kötelezettsége és az ehhez kapcsolódó ugyancsak totális felelőssége lépett (Palotás 2013).

Finanszírozás

Az oktatás finanszírozásának rendszerváltáskor kialakult rendszere illeszkedett az állam, az intézményfenntartók és az intézmények között kialakult felelősség megosztáshoz. 1991-től az állami finanszírozás a gyakorlatban azt jelentette, hogy az önkormányzatok az intézményeikbe járó gyermekek, tanulók száma alapján kialakított „fejkvóta” alapján kapták meg az állami támogatást, amelyet egyéb forrásaikból, többek között a náluk maradó adójövedelmekből egészítettek ki. A létszám alapján járó állami támogatás azonban már ekkor sem fedezte a teljes kiadást. A szintenként és az oktatás típusától függően megállapított alapszabványokat különböző célokhoz rendelt, de nem célhoz kötött felhasználású kiegészítő normatív támogatások egészítették ki.

Az 1993-as közoktatási törvény pontosította a decentralizált finanszírozási rendszert és a nem önkormányzati intézmények számára kialakított feladatellátási megállapodás bevezetésével lépést tett a szektorsemleges finanszírozás felé. 1995-ben a szabályozás oly módon változott meg, hogy az állam a nem állami nem helyi önkormányzati intézmény fenntartója részére a költségvetési törvényben meghatározott támogatást (normatíva) nyújt, amelyhez az állam vagy az önkormányzat további kiegészítő támogatást adhat, amennyiben a nem állami nem önkormányzati intézmény – megállapodás alapján – állami vagy önkormányzati feladatot lát el. A központi költségvetés az állami, önkormányzati és a nem állami nem önkormányzati intézményfenntartók számára a gyermek-, illetve tanulólétszám alapján normatív hozzájárulást biztosít. E szabályozás értelmében a közoktatási feladatellátás finanszírozása teljesen szektorsemlegessé vált, a jogszerűen működő nem állami nem önkormányzati intézmények fenntartói – függetlenül attól, hogy van, vagy nincs megállapodásuk közfeladat ellátására – alanyi jogon és azonos mértékben jutottak hozzá az állami normatívához

Az 1995-ös törvénymódosítás kísérletet tett egyfajta költségvetési finanszírozási garancia rendszerbe építésére. Tekintettel arra, hogy az állami normatív támogatás a teljes költségek folyamatosan csökkenő hányadát fedezték ebben az időszakban (1992-ben 55,8%, 1993-ban 53,6%) az is bekerült a törvénybe, hogy az éves állami normatív támogatás összege nem lehet kevesebb, mint a tárgyévet megelőző második év teljes (beruházások nélküli) önkormányzati közoktatási kiadásának 80%-a. Ezt a szabályt azonban lényegében egy évben sem sikerült megtartani az ezt követő időszakban, majd később ki is került a törvényből.

E finanszírozási rendszerben 2006-ban történt módosítás. A kialakult rendszer alapvető vonásai is megmaradtak, azonban az állami normatíva kialakításában jelentős változások történtek. Az alapszabvány kiszámítása új, ún. teljesítménymutató szerint történt, amely egy etalonnak tekintett

iskola tanulócsoporthoz és óraszám alapján kialakított álláshely-számát meghatározó formula volt. Lényegében tehát az állam által elismert pedagógus álláshelyek számát határozza meg, s a hozzárendelt pénzösszeg is nagyságrendileg egy pedagógus bérének felelt meg. Amennyiben a fenntartók a fenti módhoz képest más paramétereket engedélyeztek (pl. alacsonyabb létszámú tanulócsoporthoz), akkor az így keletkezett többletköltségeket már nem ismerte el az állami finanszírozás. Összességében a közoktatás finanszírozásának allokációs mechanizmusa alapvetően megfelelt minden közfinanszírozással szembeni követelménynek. Diszfunkciói alapvetően négy problémával magyarázhatók:

- a megfelelő szintű költségvetési finanszírozás mértékét meghatározó garanciák hiányában a 2006-tól elkezdődő forráskivonás ellehetetlenítette az önkormányzatok jelentős részét, ami 2010-re oktatásfinanszírozási válságot okozott;
- a fenntartói jogosítványok szétaprózott rendszerben való gyakorlása erősen csökkentette a források felhasználásának hatékonyságát;
- a központi oktatásfinanszírozás csökkenő aránya miatt a közfinanszírozásban meglehetősen erőtlen kiegyenlítő mechanizmus számos, számottevő saját bevételekkel nem rendelkező önkormányzatot képtelenné tett közoktatási feladatának ellátására, bizonyos kiegyenlítő megoldások a költségvetési korlátok „felpuhítását” eredményezték számos önkormányzatnál;
- egy 1995-ös, a Vatikánnal kötött megállapodás alapján az intézményfenntartó egyházak kedvezőbb finanszírozási konstrukció alapján jutottak költségvetési támogatásokhoz, ami sértette a finanszírozás szektorsemlegességét.

A közoktatási rendszer *finanszírozásában* is alapvető változások következnek be 2013. szeptember 1-től, illetve 2014. január 1.-től. Az óvodai feladatok ellátása kivételével megszűnik a közoktatási feladatellátás normatív finanszírozási rendszere. Mivel az alap- és középfokú intézmények, továbbá egyéb speciális intézmények (szak- és szakmai szolgáltató intézmények) állami fenntartásba kerültek, ezért az ezek működésére rendelkezésre álló állami forrás teljes egészében a költségvetési törvény KLIK fejezeti előirányzatába kerülnek. Az állami támogatás az iskolák működési kiadásai közül a pedagógusok és asszisztensek bérköltségeit, valamint a dologi kiadások közül a nevelő-oktató munkához kapcsolódó kiadások fedezésére szolgál. Az iskolák egyéb működési költségeit (fűtés, világítás víz és csatorna, stb.) a tulajdonjogukat megtartó önkormányzatok, vagy ugyancsak az állam feladata lesz. A napi működéshez szükséges pénzügyi források tehát két különböző helyről származnak majd a nagyobb lélekszámú településeken, ami folyamatos vitákat eredményezhet majd. Az állami támogatás további allokációja, azaz a tankerületekhez kapcsolódó intézmények

tényleges finanszírozási rendszere jelenleg nem ismert, tehát nem tudható, hogy egyes intézmények működtetéséhez milyen erőforrások tartoznak majd.

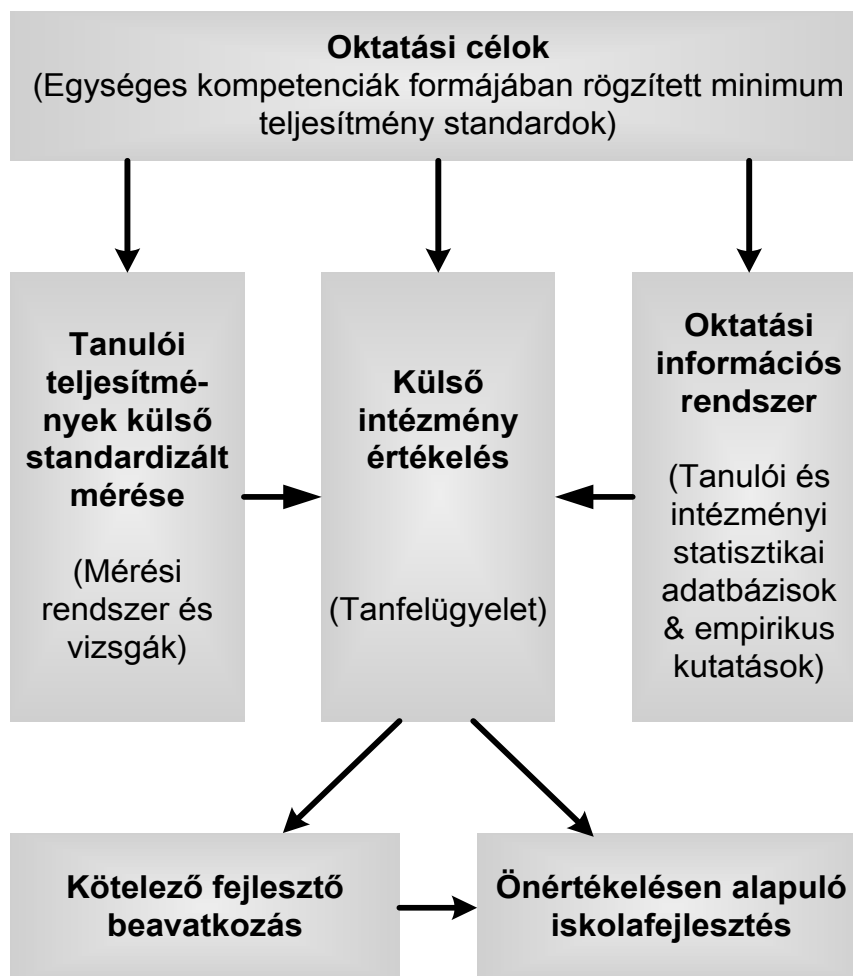
Az egyházi fenntartású intézmények finanszírozása az állami intézmények finanszírozásával azonos módon történik majd. A közoktatási feladatellátás normatív finanszírozási rendszere megszüntetésének legnagyobb vesztesei az alapítványi és magániskolák lehetnek, amelyek akkor juthatnak állami forrásokhoz, ha a működési engedélyben foglaltaknak megfelelően végzi tevékenységüket, az állami intézményekkel azonos forrásokhoz pedig akkor, ha a miniszter – jelenleg nem ismert kritériumok alapján – köznevelési szerződést köt velük egyes feladatok ellátására. Azok a nem állami, nem egyházi intézmények, amelyek nem rendelkeznek majd köznevelési szerződéssel, kevesebb állami támogatáshoz juthatnak, ami a szektor semleges finanszírozás, és nagy valószínűséggel ezen intézmények többségének a megszűnését jelenti (Palotás 2013).

3.3 Minőségértékelési rendszer

A 2.3.3 részben tárgyalt közoktatási intézményekben zajló önreflexió minősége nem kis részben attól függ, hogy az intézmények kormányzati környezete azt mennyire kényszeríti ki, ösztönzi és támogatja. Szükség van tehát egy olyan, az Európai Unió közoktatási minőségpolitikai ajánlásaival összhangban álló, az intézményi önértékelés tartalmával összehangolt külső értékelési mechanizmusra, amely az intézményi reflexió és fejlesztés külső referenciájaként szolgál. A minőségpolitika támogató-fejlesztő funkciójával egyenrangú célja a szakmai elszámoltathatóság érvényesítése a közoktatásban. E két célt az EU tagállamaiban egy komplex minőségértékelési rendszer szolgálja (EU Commission 2001).

A minőségértékelés nem szakítható ki a kormányzás más eszközeinek kontextusából, akkor működőképes, ha egy közoktatási teljesítménymenedzsment rendszerbe illeszkedik. (Teljesítménymenedzsment alatt célok kitűzését, a célok teljesülésének értékelését, az értékelési eredményeinek visszacsatolását és alulteljesítés esetén kezdeményezett beavatkozást értjük.) Az értékelés alapját az intézmények számára célokat kijelölő tartalmi szabályozás biztosítja, az értékelés következménye pedig részben valamilyen oktatásirányítói beavatkozás vagy az intézmény saját problémamegoldó fejlesztő korrekciója, illetve a kettő valamilyen összekapcsolt kombinációja (Radó 2007b).

Egy teljesen kiépült minőségértékelési rendszer három pilléren nyugszik: a tanulói teljesítmények rendszeres külső mérésén, az intézmények szakmai értékelésén és a közoktatás információs rendszerén. (Az információs rendszerrel nem foglalkozunk.) E három pillért vagy a tanfelügyelet jelentési rendszere integrálja, vagy pedig egy önálló kulcsindikátorokon alapuló visszacsatolási rendszer. E rendszert azért szükséges összehangoltan, egy minőségpolitikai mechanizmus keretében koordináltan működtetni, mert egy értékelési eszköz csupán egyetlen – fejlesztő vagy elszámoltathatósági – értékelési célt képes szolgálni, egy koherens rendszer azonban jól szolgálhatja mindkét célt is.



77. ábra *Teljesítménymenedzsmentbe ágyazott ágazati minőségértékelési rendszer*

Minőségpolitika

A rendszerváltáskor alakult ki az a 2010-ig fennmaradó helyzet, hogy a feladatellátásra kötelezett önkormányzat saját maga ellenőrzi és értékeli feladatellátásának eredményességét. A központi irányítás országos közoktatási ellenőrzési, értékelési rendszert (bár egyes elemei – országos

kompetenciamérés, intézményi és önkormányzati minőségirányítás – később létrejöttek) sohasem hozott létre.

Mivel Magyarországon 1985-ben megszűnt a tanfelügyelet, a rendszerváltás utáni első évtizedben a minőségpolitika egyetlen eszköze a vizsgarendszer volt, amely a tartalmi szabályozáshoz kapcsolódott. 1995-től a korábban tisztán bemeneti jellegű (tantervi) tartalmi szabályozást a bemeneti és kimeneti szabályozás elemeit egyaránt tartalmazó rendszer váltotta fel. Ebben a szabályozási rendszerben a nevelés, oktatás központi tartalmát az 1-10. évfolyamon a Nemzeti alaptanterv (NAT) és az alpműveltségi vizsga követelményei, a 11. évfolyamtól kezdve pedig az érettségi vizsga követelményei szabályozzák. Ez a rendszer az ekkor érvényes 16 éves korig tartó tankötelezettséggel volt összhangban. Az alpműveltségi vizsga és az érettségi vizsga országosan egységes követelmények alapján megszervezett állami vizsga. 1998 után az új kormány 18 évre emelte a tankötelezettséget, stabilizálta a 8+4 tagolású iskolaszervezethez kapcsolódó szabályozást és mindennek megfelelően a tantervi szabályozást kiterjesztette mind a 12 évfolyamra. Mindennek következtében az alpműveltségi vizsga funkciótlaná vált, az alapjául szolgáló vizsgakövetelmények nem készültek el. (A kimeneti szabályozási eszközök közül 2006-ban törölték az alpműveltségi vizsgát.) Végül is tehát egyetlen minőségértékelés alapjául szolgáló teljesítménykövetelmény rendszer maradt, az érettségi vizsgakövetelmények. Mivel a tantervi szabályozás ciklusonkénti „rángatása” miatt a központi tantervek implementációja nem történt meg, s mivel a középiskola előtti pedagógiai szakaszok kimeneti oldalról nem voltak szabályozottak, a minőségpolitika alapjául szolgáló célrendszer csak részben létezett.

A minőségpolitika lényegében az 1998-tól kormányzó konzervatív kormány idején vált önálló, a tartalmi szabályozással egyenrangú politikaterületté. Az 1999. évi törvénymódosítás hozta létre a megyei szint feletti regionális egységekkel is rendelkező új igazgatási szervezet, az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpontot (OKÉV). Az új központi hivatal a 2002. évi kormányváltás után is megmaradt, sőt, egyes feladatköreit tovább bővítették. Az OKÉV feladatairól szóló kormányrendelet értelmében a szervezet legfontosabb teendője a közoktatás értékelési, mérési és vizsgarendszerével összefüggő feladatok ellátása, működtetése volt. Ezen belül miniszteri intézkedés alapján országos és térségi szakmai ellenőrzést és értékelést szervezhetett, illetve a fenntartók, intézmények, kisebbségi önkormányzatok kérésére önkormányzati és intézményi szintű szakmai ellenőrzést végezhetett. Az OKÉV – amennyiben a fenntartó e feladatának nem tett eleget – intézményi szintű szakmai ellenőrzést is kezdeményezhetett (Palotás 2013). (A minőségpolitika felértékelődését jelezte a korábbiakban tárgyalt közoktatási minőségbiztosítást megalapozó COMENIUS-program és a kompetenciamérések elindítása is.) 2002 után a minőségpolitika

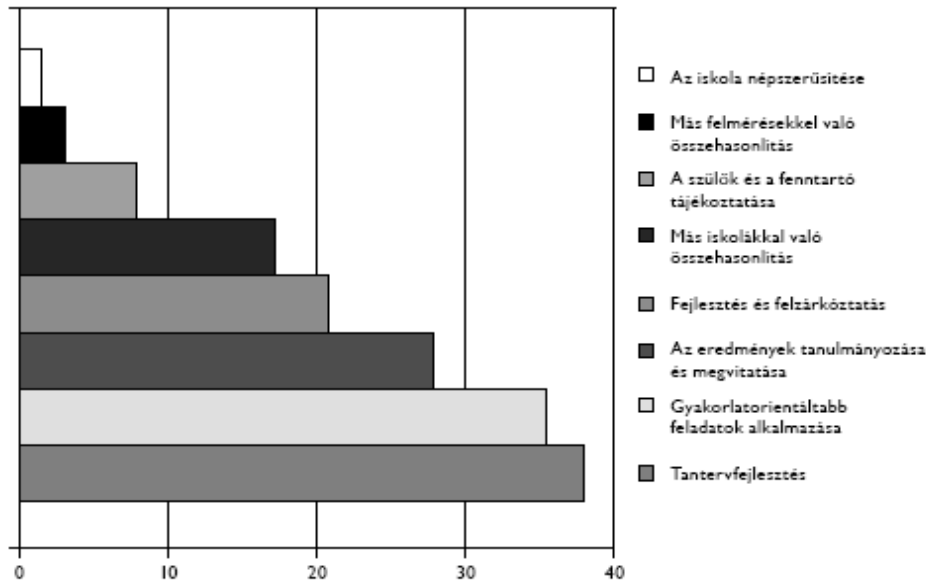
szabályozása bekerült a közoktatási törvénybe, oktatáspolitikai súlya azonban csökkent. A jelenlegi kormányzat – összhangban a rendszer más területeinek teljes újraszabályozásával – lényegében az 1985 előtti minőségpolitika eszközeihez tért vissza. (Ez alól az egyetlen kivétel a kompetenciamérés rendszerének továbbműködtetése.)

A minőségértékelési rendszer működtetése hatékony stratégiai irányítást és koordinációt igényel. Mivel azonban a különböző minőségértékelési eszközök hitelességét – a minőségről szóló információk iránti bizalmat – az alkalmazott módszertan hitelessége biztosítja, kulcskérdés, hogy mennyire biztosított a mérés-értékelés szakmai-módszertani függetlensége. Magyarországon ezzel szemben a minőségértékelés mindmáig oktatáspolitikai és nem szakmai kontroll alatt működött, önálló és stabil minőségpolitikai irányító mechanizmus nem alakult ki. Ebben szerepet játszott a minőségpolitika erősen fragmentált megközelítése, a minőségértékelésről szóló egységes stratégiai gondolkodás hiánya. (Az első teljes körű minőségpolitikai helyzetkép az OPEK által 2006-ban kidolgozott minőségértékelési fejlesztési stratégia számára készült.)

A kompetenciamérés

A 2001-ben létrejött hazai tanulói teljesítménymérési rendszer („kompetenciamérés”) az évtized során stabilizálódott és folyamatosan gazdagodott. A rendszer 2007-re teljes körűvé vált, azóta megtörténik minden 6., 8., és 10. osztályos tanuló szövegértés és matematika kompetenciáinak felmérése. (Már megindult a mérés természettudományi kompetenciákra való kiterjesztésének szakmai előkészítése.) A tanulói azonosító 2008-as bevezetése óta a rendszer képes az egyes tanulók teszteredményeinek összekapcsolására is, ami lehetővé teszi a tanulók fejlődésének nyomon követését és a pedagógiai hozzáadott érték mérését is. A mérési rendszer visszacsatolási (jelentési) rendszere is egyre komplexebb, a mérés eredményei pedig nyilvánosak. (Nem csupán az iskolák, de a szülők és az oktatás irányítói is felhasználhatják.) A források szűkössége miatt – noha a mérés adatai megbízhatóak – a tanulói háttérkérdőívek kitöltése sok esetben nem történik meg, ami kis mértékben csökkenti a mérési adatok felhasználhatóságát.

A mérési adatok felhasználása azok felhasználó barát hozzáférhetősége ellenére nem vált általánossá a közoktatási intézményekben. Egy 2005-ös kutatás szerint az intézmények alig több mint harmada használta fel a tanulói teljesítmény adatokat a helyi tanterv elkészítése során. (Nincs okunk feltételezni, hogy ez az arány a későbbiekben jelentősen változott.)



78. ábra A kompetenciamérés eredményeinek felhasználása az iskolaigazgatók válaszai alapján, 2005. (%)

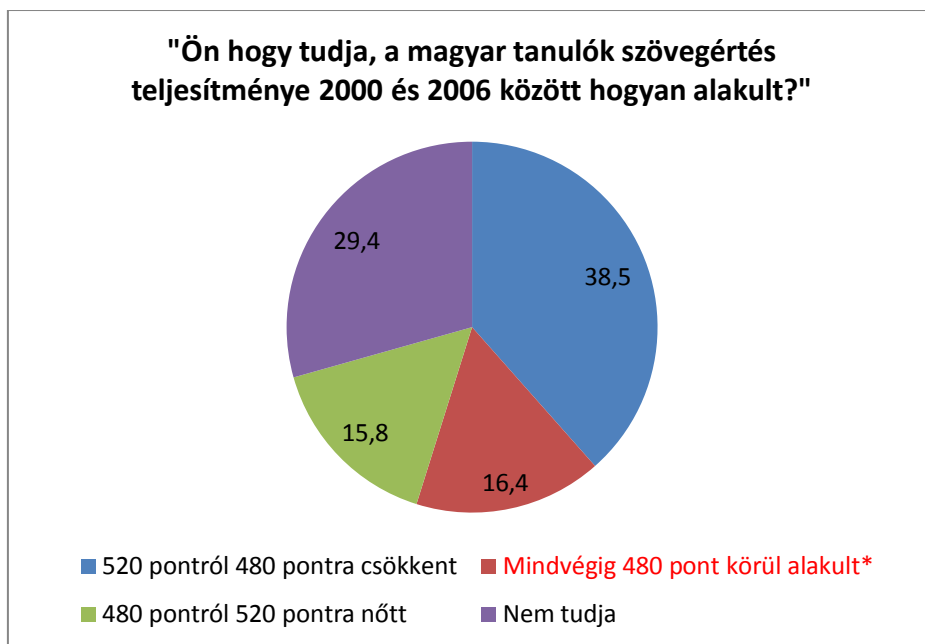
Forrás: Horn-Sinka, 2006

A kompetenciamérés saját mérési keretén alapszik, a mért évfolyamokon teljesítménystandardok hiányában fel sem vetődhet ezeken alapuló összegző mérés kialakítása. Ezzel függ össze a mérési információk kihasználatlanságának egyik legfőbb oka: mivel a kompetenciamérés – mint a többi korábbi életkorban lebonyolított mérés is - alapvetően fejlesztő célokat követ, a mérési eredményekhez nem kapcsolódik semmilyen következmény. 2007-től a közoktatási törvény rögzített ugyan egy teljesítményminimumot, melynek el nemérése esetén a fenntartónak be kellett avatkoznia. Ez a rendelkezés azonban gyakorlatilag semmilyen hatást nem gyakorolt az intézmények működésére, mert a teljesítményminimum nagyon alacsonyan lett megállapítva és nem történt meg az alulteljesítő intézmények célzott fejlesztése. A kompetenciamérés tehát továbbra is csak részben kihasznált referenciája az intézményi önértékelésnek és fejlesztésnek.

Mivel a 2011-es Köznevelési Törvény – az osztálytermi pedagógiai értékelésen kívül - lényegében megszüntette az összes olyan, oktatási intézményekben zajló tevékenységet, melyet a kompetenciamérés informálhatna, az általa szolgáltatott eredmények hasznosulása vélhetően erősen romlani fog.

A magyar közoktatás eredményességéről szóló összkep szempontjából kiemelkedően fontosak a

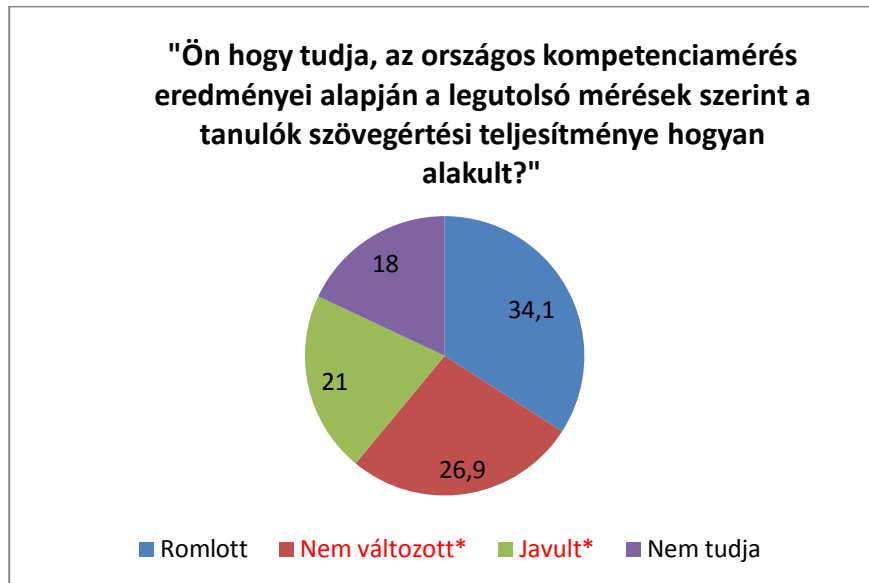
különböző nemzetközi összehasonlító mérések. Ezen belül is a legfontosabb információt a PISA mérések szolgáltatják. Azzal, hogy az OECD új mérési paradigmát hozott létre és az eredményeket nyilvánosságra hozta, forradalmasította az oktatásról meglévő tudásunkat. Ez a keretrendszer megtermékenyítően hatott mindenhol, nálunk például nem kis része volt a kompetenciamérés elindításában. Fontos információkat közöl az oktatáspolitikai sikerességéről és a pedagógusok munkájának eredményességéről. Sajnos ezen a téren mind a szakma, mind az oktatáspolitikai önreflexió motiváltsága alacsonynak tűnik, a PISA adatok ugyanis nem ismertek kellően széles körben, legalábbis erről tanúskodik a TÁRKI 2012 év végén végzett közvélemény kutatásának eredményei.



79. ábra *Pedagógusok tájkozottsága a korábbi PISA vizsgálatok eredményeiről (2012)*

Forrás: TÁRKI pedagógus közvéleménykutatás

*Helyes válasz



80. ábra *Pedagógusok tájékozottsága a kompetenciamérés eredményeiről (2012)*

*Forrás: TÁRKI pedagógus közvéleménykutatás*Helyes válasz*

Külső intézményértékelés

Mint arról már volt szó, a magyar intézményértékelési szisztéma rendszerváltás utáni fejlődését két körülmény határozta meg: a szakfelügyelet 1985-ben történt megszüntetése óta Magyarországon nem működött tanfelügyelet, a külső szakmai ellenőrzés feladatainak ellátása pedig egy erősen decentralizált oktatásirányítási rendszerhez illeszkedett. A közoktatási intézmények által nyújtott nevelési-oktatási szolgáltatások minőségéért viselt felelősség megoszlott az ágazati irányítást végző miniszter, az intézmények fenntartói és maguk az intézmények között. A miniszter ezzel kapcsolatos felelősségi köre a közoktatási törvény szerint az intézmények közvetlen értékelését nem, de számos más minőséggel kapcsolatos feladatot tartalmazott: legalább háromévenként értékelte az Óvodai nevelés országos alapprogramja és a Nemzeti alaptanterv alkalmazásának eredményeit. Meghatározta az érettségi vizsga követelményeit, ellenőrizte a tankönyvkiadást- és forgalmazást. Közvetlen értékelési tevékenységének körébe tartozott, hogy gondoskodott a pedagógiai munka országos, térségi, megyei és fővárosi szintű szakmai ellenőrzéséről és értékeléséről. A minisztérium költségvetésének terhére országos, térségi ellenőrzést, mérést, átvilágítást, elemzést készíttethetett. Fejlesztési feladatai között a miniszter évenként mérési, értékelési feladatokat rendelt el, kiépítette az ágazati „minőségpolitika rendszerét”, országos szolgáltató rendszert működtetett. Országos pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat épített és működtetett, felelős volt a pedagógusok, intézményvezetők továbbképzését biztosító állami rendszer működéséért. Az oktatási miniszter feladata volt a közoktatás információs rendszerének működtetése és felelős volt az Országos szakértői névjegyzék, az Országos vizsgáztatási névjegyzék valamint a Pedagógus-továbbképzési Akkreditációs Testület működtetéséért. Az utolsó időszakban a

miniszter mindezzel kapcsolatos feladatot jórészt az Oktatási Hivatalon keresztül látta el.

Az intézmények közvetlen szakmai ellenőrzése alapvetően azok fenntartójának feladata volt, ennek tartalma az elmúlt évtizedekben folyamatosan bővült. 2003-tól az önkormányzati minőségirányítási program / ÖMIP / fogalmazza meg az intézményekkel szemben támasztott fenntartói elvárásokat, az ezekkel kapcsolatos intézményi feladatokat, az ágazati együttműködések, valamint a tervezett szakmai, törvényességi, pénzügyi ellenőrzések rendjét. A szabályozás megkülönböztette az állami és a nem állami, nem önkormányzati iskolafenntartó kötelezettségét, amikor a közoktatási intézményrendszer működésének minőségirányítási programja elkészítését csak az önkormányzati iskolafenntartók számára írta elő. Az intézményi és fenntartói minőségirányítási programnak elméletileg egymással összhangban kellett működnie. A fenntartói irányítás körében legalább négyévente ellenőrizni kellett az intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét, a gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, valamint a tanuló – és gyermekbalesetek megelőzésére tett intézkedéseket. Noha a közoktatási törvény világosan megkülönböztette az ellenőrzést és az értékelést, de a szabályozás során e két fogalom nem különült el következetesen, rendszeres formában elsősorban a városokban, különösen pénzügyi-gazdálkodási területen jelent meg. A fenntartói törvényességi működés általános gyakorlata, elsősorban a kötelezően beküldött dokumentumok vizsgálatára korlátozódott, valódi szakmai értékelési tevékenység – melyhez az önkormányzatok a névjegyzéken szereplő szakértők munkáját vehették igénybe – a legtöbb településen nem folyt.

A 2011-ben elfogadott köznevelési törvény a korábbi időszak tanulságai alapján újra kötelező állami feladattá nyilvánította a nevelési-oktatási intézmények szakmai ellenőrzését. E célra azonban nem korszerű tanfelügyeletet, hanem egy szélsőségesen központosított irányítási rendszerbe illeszkedő, a pedagógusok közvetlen ellenőrzését és minősítését végző szakfelügyeletet hozott létre. A szakfelügyelet lényegében alkalmatlan arra, hogy az általa szolgáltatott eredmények intézményi önértékelés számára biztosítsanak külső szakértő támpontokat. Ez a rendszer tehát sem az intézményi szervezeti tanulását nem támogatja, sem pedig a közoktatási intézmények szakmai elszámoltathatóságát nem biztosítja.

A rendszerváltás óta eltelt időszakban a külső intézményértékelésnek nem csupán az intézményei hiányoztak, de annak tartalmát sem rögzítették egységes standardok. A hiányzó szabályozás pótlékeként a szakmai értékelés a más jogszabályokon alapuló szakmai ellenőrzés keretében zajlott, vagy pedig a különböző Magyarországon elterjedt minőségirányítási modelleket tekintette referenciának. Tartalmi értelemben sem lehetett tehát szó egységes külső intézményértékelésről.

Beavatkozás

Mint korábban jeleztük, a szakmai elszámoltathatóság elvének érvényesülését akkor segíti egy mégoly fejlett és megbízható minőségértékelési rendszer, ha az értékelésnek következményei vannak: megtörténik az alulteljesítő vagy kudarcot valló oktatási intézmények azonosítása és – az európai minőségorientált elszámoltathatósági rendszerekkel összhangban – azok kötelező célzott fejlesztése (Radó 2007b). Már annak pusztája lehetősége, hogy egy oktatási intézményről kijelentsük, hogy kudarcot vall, máris három feltételezésen alapszik: (Spreng 2005).

1. Az adott oktatási rendszerben van egyetemesen érvényes elvárás az iskolákkal szemben, valamint az iskolák vezetése és alkalmazottai ismerik az elvárásokat.
2. Megállapodás van arról, hogy milyen módon kell mérni és/vagy értékelni az elvárások teljesülését.
3. Tudható, hogy milyen gyengének kell lennie a teljesítménynek ahhoz, hogy az iskola kudarcáról lehessen beszélni, valamint a mérési-értékelési eszközeink hitelt érdemlően azonosítják a határ alatt teljesítő intézményeket.

Mivel mint láttuk Magyarországon csak az érettségi vizsgával záruló középfokú oktatás számára vannak rögzített teljesítmény követelmények (standardok), mivel nem működik tanfelügyelet, s mivel tanulói teljesítménymérési rendszerünk fejlesztő célok szolgálatára alkalmas eszközöket használ, e feltételek egyike sem teljesülhet. A köznevelési törvény által létrehozott rendszerben pedig az intézmények elszámoltathatóságának biztosítása fel sem merülhet, mert ez a rendszer az egyes pedagógusok elszámoltathatóságát igyekszik biztosítani – erre alkalmatlan eszközzel. Fejlesztő beavatkozásról tehát Magyarországon jelenleg szó sem lehet.

4. Beavatkozás igénylő problémák

Az eddigiekben vázolt elemzések során számos olyan probléma került a felszínre, melyek megoldása oktatáspolitikai beavatkozást igényel. Ebben a részben megtörténik a legfontosabb problémák listájának összeállítása. E problématerkép azonban csak abban az esetben szolgálja az oktatáspolitikai tervezést, ha a köztük lévő összefüggések figyelembe vételével megtörténik azok oktatáspolitikai célok kijelölését szolgáló csoportosítása is. (A problématerkép és a problémák strukturált csoportosítása képez hidat a helyzetkép és a javasolt oktatáspolitikai célrendszere között.)

4.1 Problématérkép

A helyzetelemzés során a három stratégiai és a három eszközjellegű területtel összefüggésben a következő beavatkozást igénylő oktatáspolitikai problémák azonosítása történt meg.

1. Az alulképzett – semmilyen középfokú végzettséggel nem rendelkező – csoportok kiszorulása a munkaerő-piacról Magyarországon lényegesen nagyobb mértékű, mint Európa más országaiban. Ennek részben az oka az, hogy – különösen a hátrányos helyzetű családi háttérrel rendelkező csoportokhoz tartozók – alapkészségei rendkívül fejletlenek, részben pedig az, hogy a más szakmára nem átképezhető szakmunkás végzettségűek nagy számban képzettséget nem igénylő munkahelyekről szorítják ki az alulképzetteket.
2. A szakmunkás-végzettség Magyarországon az elmúlt két évtized során mindenféle értelemben leértékelődött. (Az általános iskolai végzettség leértékelődése már jóval korábban megtörtént.) Magyarországon ma nem mennyiségi, hanem minőségi szakmunkás hiány van: az átképezhetőséget biztosító alapkészségek hiánya miatt a szakmunkások jelentős arányban nem képesek újra elhelyezkedni, vagy semmilyen képzettséget nem igénylő munkát végeznek. (A szakmunkások esetében az alapkészségek alacsony szintjének következménye nem elsősorban a magas munkanélküliség, hanem bérelőnyük szinte teljes elvesztése.) A jelenlegi kormányzat szakképzés politikája azonban éppen az alapkészségek fejlesztésének súlyát csökkenti radikálisan a szakiskolákban.
3. Egyetlen munkaerő-piaci indikátor sem indokolja a felsőoktatásban való részvétel jelenleg zajló szűkítését. A diplomások érettségizetteket felsőfokú végzettséget nem igénylő munkahelyekről kiszorító hatás nem tűnik túl erősnek. (A demográfiai folyamatok miatt a diplomások arányának növekedéséhez további mennyiségi növekedésre nincs szükség, a belépők számának 2010 előtti

szinten tartása ehhez elegendő lenne.) Mindebből következően a jelenlegi kormányzat belépést szűkítő politikája nem tényeken alapszik.

4. Semmi sem indokolja a felsőoktatásba vezető utat vagy poszt-szekundér képzésben szakmaszerzést megalapozó, érettségivel záruló középiskolai beiskolázási arányok csökkentését. Az utóbbi években a növekvő beiskolázás a szakiskolákban munkaerő-piaci szempontból nem tekinthető kedvező folyamatnak.
5. Magyarországon a felnőttkori tanulásban való részvétel körülbelül a 35. életév után radikálisan csökken, nemzetközi összehasonlításban összességében borzasztóan alacsony. A közoktatás képessége arra, hogy megalapozza a felnőttkori tanuláshoz szükséges kompetenciákat igen gyenge, ráadásul a felnőttkori tanulást támogató és elismerő rendszerek Magyarországon kialakulatlanok.
6. Noha a korai iskolaelhagyók aránya Magyarországon nemzetközi összehasonlításban nem magas, a szakközépiskolákban és a szakiskolákban túlságosan magas a lemorzsolódás. A kedvezőtlen szociális háttér tanulási eredményekre gyakorolt negatív hatása Magyarországon kiemelkedően magas. A roma tanulók és a kisebb települések iskoláiban tanulók lényegesen alacsonyabb tanulási teljesítménye mögött is elsősorban a szociális háttér közvetett negatív hatása húzódik meg.
7. A közoktatás középfokon teljesítményszakadékok tekintetében kimutatható szelektivitása Magyarországon a legnagyobb egész Európában. Ez a teljesítményszakadék azonban jóval korábban, már az iskolai kezdőszakaszban kialakul, és alig növekvő mértékben gördül végig a teljes közoktatási rendszeren.
8. A hátrányos helyzetű családokban élő gyermekek iskolakezdekor kimutatható kognitív hátrányainak egyik oka, hogy a korai fejlesztő szolgáltatásokhoz való hozzáférésük elégtelen, óvodáztatásuk aránya az átlagosnál alacsonyabb.
9. A magyar közoktatás rendkívül gyenge hátránykompenzációs képessége és kiemelkedően erős szelektivitása elsősorban az uralkodó pedagógiai gyakorlat differenciálatlanságában, valamint az iskolarendszer egységének - a közoktatásban érvényesülő erős szeparációs nyomásnak utat engedő - felbomlásában keresendő. A szabad iskolaválasztás nem önmagában, hanem az iskolarendszer egységének hiánya miatt erősíti a szelekciót, tehát korlátozására nincs elegendő ok.

10. A roma tanulók intézményesített elkülönítése (szegregációja) a rendszerváltás után felgyorsult. Az etnikai alapú elkülönítés különböző típusai közül a kétezres években különösen az intézmények közötti szegregáció erősödött. Így például a többségében roma tanulókat oktató gettóiskolák száma több mint kétszeresére nőtt.
11. Középfokon a tanulási utak diverzifikációját lehetővé tevő programkínálat megfelelő, a felsőoktatásban azonban a bolognai szerkezetnek megfelelő rugalmas tanulási pályák lehetősége még korlátozott. Komoly minőségi problémák forrása, hogy a megfelelő tanulásszervezési és oktatási módszertani megoldások csekély elterjedtsége miatt a felsőoktatásban nem történt meg egy oktatás-intenzív modelltől egy tanulás-intenzív modellre való átállás.
12. A bekerülési esélyek korlátozása a felsőoktatásban tovább csökkenti az oktatási rendszer képességét arra, hogy kielégítse az egyre nagyobb és egyre változatosabb tanulási igényeket.
13. Az egyének folyamatos tanulás révén létrejövő alkalmazkodó képessége szempontjából kiemelkedően fontos kulcskompetenciák fejlesztése tekintetében a magyar oktatási rendszer nem teljesít elég jól. A tanulásra való képesség megalapozása nem kap megfelelő hangsúlyt, az idegennyelv-tudás tekintetében a magyar lakosság Európán belüli drámai lemaradásának csökkentéséhez az oktatás hozzájárulása javult ugyan, de még elégtelen, a digitális szövegértés tekintetében pedig a magyar közoktatás mélyen az európai átlag alatt teljesít.
14. A folyamatosan változó külső elvárásokhoz való intézményi alkalmazkodás általános szervezeti keretei (autonómia) és az alkalmazkodást szolgáló specifikus eszközök (pedagógiai és minőségirányítási program) a rendszerváltás utáni évtizedekben létrejöttek, ezeket azonban csupán az intézmények kisebbsége alkalmazta megfelelően. A jelenlegi kormányzat az iskolai autonómia teljes felszámolásával megszüntette az intézmények nyitottságát és alkalmazkodóképességét.
15. Magyarországon a rendszerváltás után egy az intézményi nyitottságot és alkalmazkodást lehetővé tevő, ösztönző és támogató kormányzási modell alakult ki, amely azonban sok tekintetben diszfunkcionálisan működött. A köznevelési törvény a célokkal való kormányzás modelljéről visszalépett a folyamatok bürokratikus kontrolljának modelljéhez, ami drámai mértékben csökkenti a kormányzás minőségét.

16. A rendszerváltás után kialakult pedagógus humánerőforrás gazdálkodási modell helyesen az intézményvezetők elsődleges felelősségén alapult. Koherens pedagógus politika hiányában azonban számos olyan régi és új probléma halmozott fel, melyek beavatkozás igényelnek. Különösen ilyenek a pedagógusok hatalmasra duzzadt bérhátránya, a következő évtizedben nyugdíjba vonuló nagyszámú pedagógus pótlása, a pedagógusok munkaterhelésében kimutatható nagy egyenlőtlenségek csökkentése és a pedagógusok szakmai fejlődést támogató továbbképzési rendszer helyreállítása.
17. A jelenlegi kormányzat által bevezetett pedagógus-foglalkoztatási rendszer egy központosított bürokratikus adminisztratív irányítási modellbe illeszkedik, amely minőségellenessége és alacsony hatékonysága miatt nem tartható fenn. Ugyanakkor egy koherens, a pedagógus foglalkoztatás minden aspektusát integráló és a felgyülemlett problémák megoldását – például a következő tíz évben nyugdíjba vonuló pedagógusok pótlását - lehetővé tevő pedagógus életpálya modellre szükség van.
18. Az egyes központi, fenntartói és intézményi irányítási szerepek rendszerváltás után kialakult meghatározása, valamint az egyes szerepek közötti feladat- és felelősség megosztás rendszere alapvetően megfelelő volt. A települési önkormányzatokhoz telepített szélsőségesen szétaprózott fenntartói modell azonban nem tette lehetővé helyi iskolahálózatok hatékony működtetését. Az irányítási autonómiák jelenlegi kormányzat által végrehajtott teljes felszámolása súlyosan ellentétes a jó kormányzás minden követelményével.
19. Az oktatásfinanszírozás 2010-ig kialakult, a decentralizált irányítási struktúrába illeszkedő allokációs modellje általános értelemben megfelel a hatékonysági követelményeknek. A központi költségvetési finanszírozás minimális mértékével kapcsolatos garanciák hiánya az előző évtizedben azonban jelentős forráskivonást, a megfelelő kiegyenlítő eszközök hiányával együtt végső soron oktatásfinanszírozási válságot okozott. Noha a jelenlegi központi bérfinanszírozás hatásairól még nincs képünk, számos más ország tapasztalatai alapján tudható, hogy az nem hatékony és nem rendelkezik a minőség és méltányosság biztosításához szükséges adaptivitással.
20. A közoktatás korábbi minőségértékelési rendszere - a kiemelkedő színvonalú tanulói teljesítménymérési rendszer működése ellenére – egy korszerű, független és egész intézmények értékelésén alapuló tanfelügyelet, valamint standardok formájában rögzített eredményességi

célok hiányában nem képes az alulteljesítő intézmények azonosítására, ami kizárja az azok célzott fejlesztésén alapuló beavatkozást.

4.2 A helyzetelemzés során azonosított problémák csoportosítása

A helyzetelemzés során feltárt problémák listájából három nagyobb problémacsoport bontakozik ki:

1. Olyan az oktatási rendszer általános működési kereteivel összefüggő problémák, melyek akadályozzák, vagy egyenesen lehetetlenné teszik a foglalkoztathatóság feltételeinek biztosítását, a méltányosság érvényesítését, vagy az egyéni tanulói, illetve oktatási intézményi nyitottságot és alkalmazkodó képességet. E problémák egy része jellemezte a rendszerváltozás után kialakult és működő rendszert, míg mások a jelenlegi kormányzat mindenre kiterjedő rendszer-átalakítása során keletkeztek.
2. Azok a problémák, melyek az alapkészségek, illetve alap- és kulcskompetenciák fejlesztésével kapcsolatban mutathatóak ki az oktatás korai szakaszában.
3. Azok a problémák, melyek a középfokú, felsőfokú és felnőttképzési tanulási lehetőségek kínálatával, az e kínálathoz való hozzáférés lehetőségével kapcsolatban mutathatóak ki.

Az alábbi doboz az előző részben a különböző stratégiai és eszközjellegű tematikus területekkel kapcsolatban feltárt problémákat csoportosítja az e három nagyobb problématerületnek megfelelően. (Mindegyik probléma után zárójelben szerepel a probléma forrását képező tematikus terület.)

Az oktatási rendszer általános működési kereteivel kapcsolatban kimutatott problémák:

- Leépül az oktatás intézményeinek képessége arra, hogy magas tanulási eredményekkel mérhető minőségi oktatást biztosítsanak. *(Nyitottság és alkalmazkodóképesség)*
- Az oktatásirányítás nem képes az elvárt tanulási eredményeken keresztül történő kormányzásra. *(Nyitottság és alkalmazkodóképesség)*
- Nem biztosítottak a pedagógusok megfelelő színvonalú, a pedagógus utánpótlást biztosító bérezésének és rugalmas foglalkoztatásának feltételei. *(Pedagógusok)*
- Nem biztosítottak a pedagógusok szakmai fejlődésének és szakmai elszámoltathatóságának feltételei. *(Pedagógusok)*
- A rendszerváltás után kialakult szétaprózódott irányítási rendszer nem volt hatékony. *(Közoktatás irányítása)*
- Az új szélsőségesen centralizált adminisztratív irányítási rendszer a hatékonyság minimális feltételeit is felszámolta. *(Közoktatás irányítása)*
- A központosított bérfinanszírozás rendszere nem hatékony és nem képes biztosítani a minőség és méltányosság érvényesítéséhez szükséges rugalmas erőforrás-elosztást. *(Közoktatás irányítása)*
- Megfelelő minőségértékelési rendszer hiányában nem biztosítottak az intézményi minőségfejlesztés, és az alutjeljesítő intézmények célzott fejlesztésének feltételei. *(Minőségértékelés)*

Az alapkészségek és alapvető kompetenciák fejlesztésével kapcsolatban kimutatott problémák:

- Az alacsony végzettségűek fejletlen alakészségek által okozott kiszorulása a munkaerőpiacról. *(Foglalkoztathatóság)*
- Fejletlen alapkészségek miatti átképezhetetlenség által okozott minőségi szakmunkáshiány. *(Foglalkoztathatóság)*
- A felnőttkori tanulás képességéhez szükséges kompetenciák gyenge megalapozottsága. *(Foglalkoztathatóság)*

- Hátrányos helyzetű családokban élő gyermekek alacsonyabb arányú óvodába járása. *(Méltányosság)*
- A szociális háttér kiemelkedően nagy negatív hatást gyakorol az alapkészségek fejlesztésére. *(Méltányosság)*
- A kiemelkedően nagy oktatási egyenlőtlenségek már az iskolai kezdőszakaszban létrejönnek. *(Méltányosság)*
- A korán kialakuló oktatási egyenlőtlenségeket a korai intézményesült szelekció tartósítja és megnöveli. *(Méltányosság)*
- A rendszerváltás óta egyre erősebb a roma tanulók szegregációja. *(Méltányosság)*
- A magyar közoktatás a tanulási, idegen-nyelvi és digitális kompetenciák fejlesztése tekintetében alulteljesít. *(Nyitottság és alkalmazkodóképesség)*

A közép- és felsőfokú, valamint a felnőttkori tanulási lehetőségekkel kapcsolatban kimutatott problémák:

- Az általános középfokú és felsőfokú oktatásba való belépés lehetőségének munkaerőpiaci és társadalmi igényekkel ellentétes szűkülése. *(Foglalkoztathatóság)*
- A felnőttkori tanulás képességéhez szükséges kompetenciák gyenge megalapozottsága. *(Foglalkoztathatóság)*
- A magyar közoktatás a tanulási, idegen-nyelvi és digitális kompetenciák fejlesztése tekintetében alulteljesít. *(Nyitottság és alkalmazkodóképesség)*
- A felsőoktatásba való bekerülés korlátozása és a tanulási utak rugalmatlansága korlátozza a tanulási igények kielégítését. *(Nyitottság és alkalmazkodóképesség)*
- A felsőoktatásban a minőség erős korlátja, hogy nem történt meg egy tanulás-intenzív oktatási modellre való átállás. *(Nyitottság és alkalmazkodóképesség)*

5. Oktatáspolitikai javaslatok

Az ebben a részben szereplő oktatáspolitikai javaslatok elsődleges célja a korábbiakban feltárt problémák megoldása. Mint az eddigiekben látható volt, a javaslatok két nagyobb körét szükséges tehát összeállítani: azokat, melyek az oktatási rendszer átfogó működési kereteivel kapcsolatosak, s azokat, melyek konkrét, a tanulás eredményességével összefüggő problémák megoldását szolgálják. A két fajta javaslatok szétválasztását az indokolja, hogy az előbbiek teremtik meg az utóbbiak számára a rendszerszintű feltételeket.

Minden átfogóbb társadalmpolitikai vagy gazdaságpolitikai cél szolgálatára az oktatás egyének sikeres tanulásának támogatásán keresztül képes. Ennek megfelelően a javasolt oktatáspolitikai beavatkozások erőteljesen tanulásra fókuszált módon lettek kidolgozva. A program eredeti koncepciójának megfelelően, melynek középpontjában a foglalkoztathatóságot, a méltányosságot és az egyéni alkalmazkodóképességet szolgáló tanulási eredmények álltak, minden a továbbiakban szereplő javaslat közvetlen vagy közvetett módon a tanulás minőségének, eredményességének és a tanulási eredmények tekintetében kimutatható egyenlőtlenségek csökkentésének szolgálatában fogalmazódik meg.

A magyar oktatási rendszer működésének elemzése során azonosított problémák korábbi csoportosítása világossá tette, hogy minden korábbi rendszerszintű (jellemzően szabályozási) vagy konkrét problémák megoldására irányuló beavatkozással szemben szintenként differenciált oktatáspolitikai megközelítés alkalmazására van szükség. Ennek folyományaként az alábbiakban részletesen kifejtett oktatáspolitikai javaslatok részben eltérő megközelítést érvényesítenek az alapkészségek és legfontosabb kompetenciák megalapozását szolgáló általános iskolai oktatással, és az ezt követő, az egyre gazdagabb és sokfélebb tanulási kínálat biztosítására hivatott középfokú, felsőfokú és felnőttkori tanúlással szemben. (Ez a megközelítés szakít azzal a magyarországi oktatáspolitikai hagyománnyal, mely szerint a közoktatás szabályozásának 1-től 12-ik osztályig azonos módon kell működnie.) Ez a szintenkénti differenciált megközelítés érvényes a konkrét oktatáspolitikai beavatkozások egy részére is.

Noha az oktatáspolitikai javaslatok kifejtése nem a program alapjául szolgáló koncepció tematikus szerkezetét, hanem egy az oktatáspolitikai gyakorlat tervezését lehetővé tevő szerkezetet követ, a javaslatok is érvényesítik a koncepció tematikus fókuszát. Mivel a középpontba állított tanulási problémák relevanciája nem azonos az egyes oktatási szinteken, az oktatási rendszer egyre magasabb szintjei felé haladva a javasolt oktatáspolitikai is veszít átfogó jellegéből. Ennek

következtében az oktatáspolitikai javaslatokból nem állítható össze egy egységes felsőoktatási vagy felnőttképzési stratégia. Ugyanakkor az ezekre a szintekre vonatkozó javaslatok tartalmazzák azokat a legfontosabb oktatáspolitikai kereteket, melyek alapján e szintek számára a továbbiakban önálló oktatáspolitikai programok dolgozhatók ki. (Különösen négy területen indokolt önálló, a Fehér Könyv által kijelölt keretek között kidolgozott, de a legfontosabb érdekcsoportokkal előzetesen megtárgyalt tematikus oktatáspolitikai javaslatok kidolgozására; tömör, de átfogó javaslatnak kell készülnie a felsőoktatásról, a tanfelügyeletről, a közoktatás helyi-területi irányításáról és a pedagógusok foglalkoztatási és képzési rendszeréről.)

A rendszerszintű megoldások és konkrét problémamegoldó beavatkozások tervezése erőteljesen támaszkodott a legfejlettebb országok oktatási rendszereik működéséről és oktatáspolitikai gyakorlatuk tapasztalatairól szóló tudásra. Ugyanakkor semmilyen értelemben nem volt cél bármilyen máshol működő megoldások vagy minták átvétele: a magyarországi kontextushoz való illeszkedés kiemelkedően nagy súlyt kapott a javaslatok kidolgozása során. Ezen belül is nagy hangsúlyt kapott az elmúlt évtizedek történeti meghatározottságainak és bizonyos speciális strukturális adottságoknak a figyelembe vétele. Ugyanígy, megtörtént a legkülönbözőbb oktatáspolitikai eszközök elfogadottságának, vagy a működésükhöz szükséges kapacitások meglétének a mérlegelése is. A javaslatok kontextualizálására való törekvés számos esetben kizárta máshol jól működő oktatáspolitikai megoldások alkalmazását.

A javasolt oktatáspolitikai változtatások kidolgozása erőteljesen épít az előző évtizedben az oktatási szektorban folytatott elemzések és oktatáspolitikai tervezések eredményeire, mint amilyenek például a Zöld Könyv, az Oktatáspolitikai Elemzések Központja minőségértékelési stratégiája, vagy a Felsőoktatási Tudományos Tanács felsőoktatási stratégiát megalapozó dokumentuma. Ugyanakkor nem lehetett eltekinteni attól a tervezési tekintetben diszkontinuitást okozó helyzettől, melyet a jelenlegi kormányzat teljes rendszer-átalakító kezdeményezése hozott létre. A köznevelési és szakképzési törvényekkel megalapozott új rendszer a közoktatásban és az iskolarendszerű szakképzésben, valamint és a jelenlegi kormány oktatáspolitikája általában gyökeresen új tervezési peremfeltételeket teremtett. Ennek következtében számos korábban is létező probléma újraértelmezésre szorult, miközben az oktatáspolitikai beavatkozást igénylő problémák listája hatalmasra duzzadt. Ugyanakkor mindez egyben lehetőség is, amennyiben mód van korábbi nem kezelhetőnek tekintett oktatáspolitikai feszültségek megoldására és korábbi oktatáspolitikai hibák korrekciójára is.

Az elméletileg elgondolható alternatív oktatáspolitikai megoldások közötti szelekció eszközeként –

az egyes megoldások hazai kontextushoz való illeszkedésének értékelése mellett – a *Hálózat a Tanszabadságért* által kidolgozott és mindegyik demokratikus ellenzéki párt által elfogadott oktatáspolitikai alapelvek szolgáltak. Ezek az alapelvek a következők:

1. *Szektorsemlegesség és szubszidiaritás.* A közoktatás helyben nyújtott közszolgáltatás. Az oktatás irányításának és finanszírozásának biztosítania kell a szektorsemlegesség, a szubszidiaritás és a hatékonyság követelményeinek érvényesülését.
2. *Stabil, minőségre ösztönző finanszírozás.* A nevelés-oktatás állami költségvetési finanszírozásának stabil, tervezhető és átlátható módon biztosítania kell az oktatási intézmények működését, a felsőoktatási intézmények oktató-kutató tevékenységének ellátását, a finanszírozás módjának pedig ösztönöznie kell a minőség és eredményesség javítására.
3. *Autonómia és elszámoltathatóság.* Az oktatás minőségének egyik legfontosabb feltétele az oktatási intézmények autonómiája. Az óvodai, iskolai és felsőoktatási intézményi autonómiának jogi, pénzügyi és szakmai elszámoltathatósággal kell párosulnia.
4. *Méltányosság.* Minden oktatáspolitikai kezdeményezésnek és az oktatási szektor minden intézményének törekednie kell az oktatási egyenlőtlenségek csökkentésére, a minden gyermekben benne rejlő tehetség kibontakoztatására, a méltányosság elvének érvényesítésére.
5. *Független minőségértékelés.* A közoktatás minőségének folyamatos értékelése és az értékelési információk megosztása a tanulókkal, szülőkkel, az oktatási intézmények tulajdonosaival és szakembereivel, valamint a nyilvánossággal állami feladat, melyet a kormánytól független intézménynek kell ellátnia.
6. *Nyílt és informált oktatáspolitikai alkotás.* Az oktatáspolitikai alkotásnak folyamatos reflexión, tényeken és azok elemzésén, valamint az érintettek (tanulók, hallgatók, szülők, pedagógusok, oktatók, stb.) bevonásán alapuló nyílt, átlátható és intézményesült konzultáción kell alapulnia.
7. *Stratégián alapuló fejlesztéspolitikai.* A fejlesztéspolitikának az oktatásban az érintettek támogatását élvező hosszú távú stratégián kell alapulnia, korrupció-mentesnek kell lennie és igazodnia kell a helyi-intézményi fejlesztési szükségletek sokféleségéhez.
8. *Jogok tiszteletén alapuló szabályozás.* Az oktatás szabályozásának alapjául a tanulói, szülői és kisebbségi jogok teljes körű biztosítása kell, hogy szolgáljon.

9. *Világnézeti semlegesség.* Az oktatásban működő közintézményeknek a világnézeti semlegességet érvényesítő módon kell működniük.
10. *Megbecsült és szakmailag felkészült pedagógusok.* A pedagógusok és oktatók számára biztosítani kell a magas színvonalú munkavégzés és a szakmai fejlődés feltételeit, valamint munkájuk megfelelő szakmai és anyagi elismerését. Ezzel szemben szakmai minőségi követelményeket kell rögzíteni számukra és ezeket érvényesíteni kell.

5.1 Oktatáspolitikai célok

A javasolt oktatáspolitikai legáltalánosabb célja későbbi tanulás alapjainak biztosítása, a tanulásra való ösztönzés, a tanulás támogatása, a tanulási lehetőségekhez való hozzáférés akadályainak felszámolása és a tanulás eredményességének fejlesztése.

Mindezek érdekében olyan oktatási rendszert szükséges létrehozni, mely működésének középpontjában a tanulás lehetőségéhez való hozzáférés és a sikeres tanulás feltételeinek biztosítását szolgáló minőség áll, illetve amelyben lehetőség van a tanulás eredményességével kapcsolatos problémák megoldására.

Az oktatáspolitikai két kiemelt célja az:

1. hogy a fiatalok foglalkoztathatósága, alkalmazkodó képessége, későbbi tanulási sikeressége, vállalkozóvá válása, valamint az oktatási egyenlőtlenségek mérséklése érdekében minden tanulót hozzásegítsen az alapkészségek egy bizonyos minimálisan szükséges szintjéhez;
2. hogy közép- és felsőfokon, majd pedig felnőtt- és időskorban minden magyar állampolgár számára rendelkezésre álljon a tanulási lehetőségek gazdag, egyéni szükségleteiknek és igényeiknek megfelelő kínálata.

A tanulásra orientált oktatáspolitikai eredményeinek értékelhetősége érdekében szükség van néhány jelzésre, melyek illeszkednek annak átfogó céljaihoz. Ezek a jelzőszámok és az azokhoz kapcsolt célértékek a következők:

PISA 2009	Szövegértés*	Matematika*	Természettudomány*
OECD átlag	493	496	501
Magyarország	494	490	503

- 1. A fiatalok foglalkoztathatósága és alkalmazkodó képessége érdekében a 15 évesek szövegértési, matematikai és természettudományi alapkészségei színvonalának tíz év alatt szignifikáns mértékben meg kell haladnia a legfejlettebb országok átlagos teljesítményét.**

*OECD PISA, 2009

	Funkcionális analfabéta 15 évesek aránya*
OECD átlag	18,5 %
Magyarország	17,6%

- 2. Az egyenlőtlenségek mérséklése érdekében tíz év alatt 10 százalék alá kell szorítani a 15 éves funkcionális analfabéta és korai iskolaelhagyó tanulók arányát.**

*Szövegértésből 1. és 1. alatti szinten teljesítők aránya, OECD PISA, 2009

	Korai iskolaelhagyók aránya (2009)*
EU-27 átlag	14,4 %
Magyarország	11,2 %
Ausztria	8,7 %
Csehország	5,4 %
Lengyelország	5,3 %
Szlovákia	4,9 %

* Befejezett középfokú végzettséggel nem rendelkező 18-24 évesek aránya, EU Commission, 2010

- 3. Tíz év múlva minden fiatalnak valódi, használható nyelvtudást tükröző angol érettségi vizsgával (a szakiskolákban angol záróvizsgával) kell kilépnie a közoktatásból.**

(Mivel a cél angol nyelvi érettségi vagy záróvizsga teljes körű sikeres letétele ehhez nem kapcsolódik referenciaérték.)

	Felsőfokú végzettségűek aránya a 25-34 éves korosztályban (2012)*
OECD átlag	38 %
EU-27 átlag	35 %
Magyarország	26 %

4. A felsőfokú végzettségűek 25-34 éves korosztályon belüli arányának tíz év múlva meg kell haladnia a 30 százalékot.

* OECD EAG, 2012

	Felnőttkori tanulásban résztvevők aránya (2010)*
OECD átlag	41 %
EU-27 átlag	37 %
Magyarország	9 %

5. A formális és nem formális tanulásban való részvevő 25-64 évesek arányának tíz év múlva el kell érnie a 20 százalékot.

* OECD EAG, 2010

5.2 Az oktatáspolitikai keret

A helyzetkép összeállítását szolgáló elemzések által feltárt problémák megoldását szolgáló oktatáspolitikai beavatkozások mozgásterét a rendszer működésének általános keretei jelölik ki. A helyzetképben összefoglalt elemzések azt bizonyítják, hogy a jelenlegi kormányzat által létrehozott bürokratikus központi irányítási modell nem pusztán alkalmatlan környezet problémamegoldó oktatáspolitikai megoldások számára, de a korábbi minőségi, eredményességi, méltányossági és hatékonysági problémákat súlyosbítja, illetve újabb problémákkal tetézi. Szükség van tehát a köznevelési törvény elfogadása előtti decentralizált, autonóm szereplők önálló problémamegoldó képességén és együttműködésén alapuló rendszer helyreállítására. Másfelől azonban le kell vonni a korábbi rendszer számos szempontból diszfunkcionális működéséről összegyűlt tudásunkból fakadó következtetéseket. Az ebből fakadó korrekciók részben a helyi és intézményi irányítási rendszer hatékonyságának erősítését, részben pedig több ponton (finanszírozás, tartalmi szabályozás, minőségértékelés) az állami szerepvállalás erősítését teszik szükségessé. A korrekciós intézkedések egyúttal lehetőséget biztosítanak az oktatáspolitikai alkotás társadalmi és szakmai kontrolljának erősítésére is.

A helyreállítást és korrekciót szolgáló rendszerszintű változtatások szükségessé teszik a köznevelési, szakképzési és felsőoktatási törvények jelentős módosítását, valamint egy önálló közoktatási minőségértékelési törvény elfogadását. A szabályozási keretek átalakításának másik

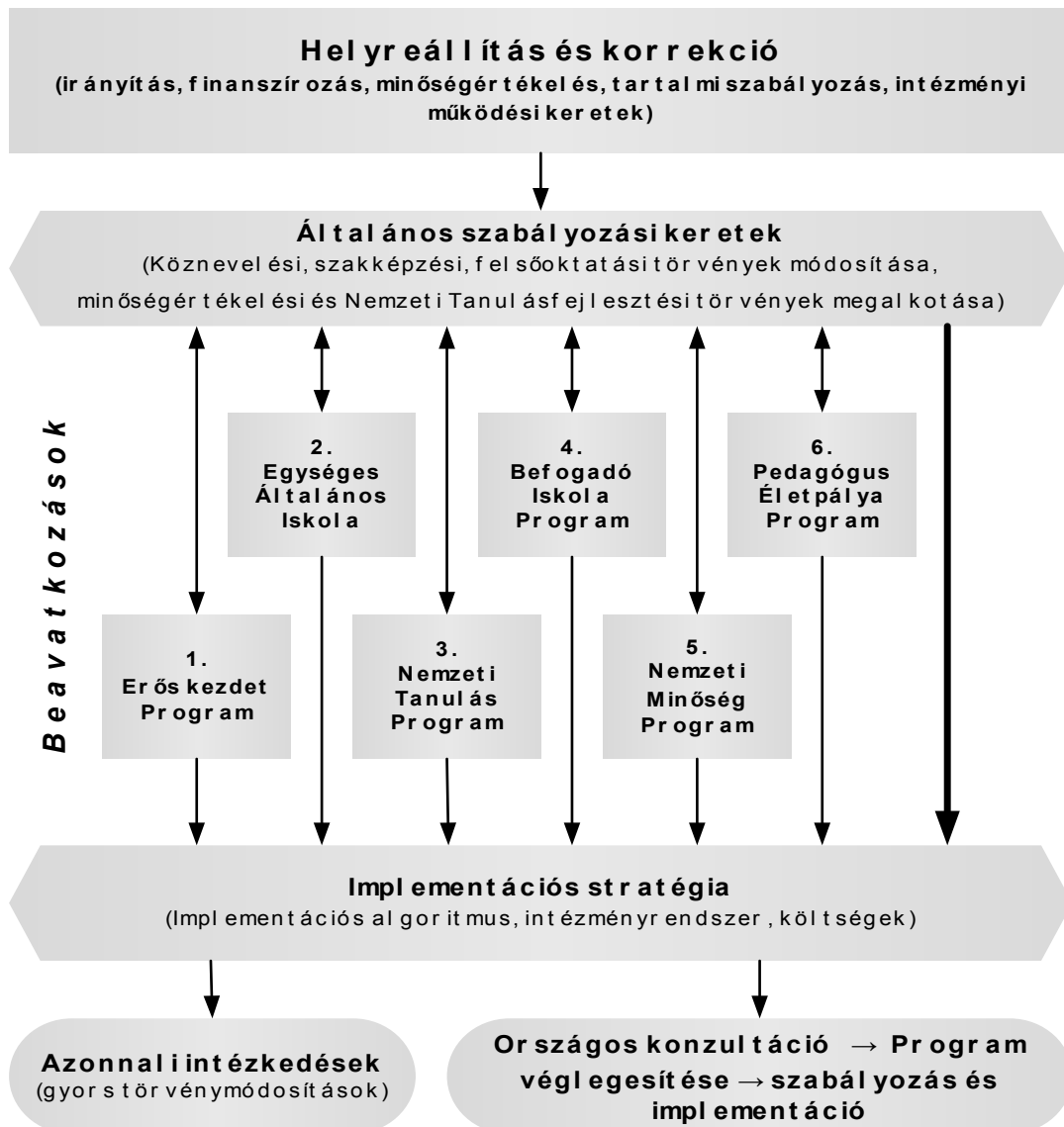
forrása a problémamegoldó oktatáspolitikai beavatkozások általános keretekhez illeszkedő szabályozási alapjának megteremtése. Mivel e beavatkozás csomagok jelentős mennyiségű fejlesztési elemet is tartalmaznak, a fejlesztéspolitika stabilitásának biztosítása érdekében indokolt egy önálló, tíz éves programot rögzítő „tanulásfejlesztési” törvény megalkotása is.

Az egyes beavatkozások leírása tartalmazza a beavatkozások tartalmi elemeit, az egyes elemek által szolgált célokat, valamint a célokhoz rendelt eszközök rövid leírását.

A javasolt rendszerszintű változtatások és oktatáspolitikai beavatkozások megvalósításának módját egy egységes implementációs stratégiában indokolt összefoglalni. Az implementációs stratégiának tartalmaznia kell a következő elemeket:

- A különböző intézkedések ütemezésének algoritmusai;
- A megvalósítást szolgáló intézményrendszer leírása, különös tekintettel a következő funkciókra: (1) stratégiai irányítás, (2) lebonyolítást végző intézményrendszer, (3) tudásháttér (értékelés, K&F, nyomon követés) biztosítása, (4) átláthatóság és korrupciómentesség biztosítása.
- Költségek előzetes becslése (költségvetési pálya, fejlesztéspolitika).

A javasolt rendszerszintű változtatások és oktatáspolitikai beavatkozások megvalósítása nem kezdődhet meg azonnal, amikor a javaslatok bekerülnek egy elfogadott kormányprogramba. Az oktatáspolitikai hitelességének helyreállítása és a legkülönbözőbb változtatások megvalósíthatósága érdekében – bizonyos azonnali intézkedések végrehajtása után – szükség van egy intenzív és megfelelő ideig tartó, a közép- és hosszú távú oktatáspolitikai program véglegesítését szolgáló konzultációs folyamatra. (Ezzel párhuzamosan megtörténhet számos korábbi, a javasolt beavatkozások előzményének tekinthető oktatáspolitikai értékelése és bizonyos újabb intézkedések hatásának alaposabb felmérése, ami részben a tervezett beavatkozások finomhangolását, részben pedig a konzultációs folyamat informálását szolgálja.)



81. ábra Oktatáspolitikai keret

5.3 Rendszerszintű beavatkozások: helyreállítás és korrekció

Az oktatási rendszer általános kereteinek kialakítását szolgáló javaslatok elsősorban a közoktatás (általános oktatás és iskolarendszerű szakképzés) rendszerére vonatkoznak. A felsőoktatásban komoly rendszerszintű változtatásokra nincs szükség. A felsőoktatással kapcsolatos korrekciók részben az alábbiakban felsorolt „azonnali intézkedések” listában szerepelnek, részben pedig a finanszírozással és egyes konkrét beavatkozásokkal foglalkozó javaslatok között szerepelnek. (A felsőoktatási rendszer működésének javítását szolgáló javaslatokat önálló rövid programvázlatban célszerű összefoglalni.)

A javasolt legfontosabb rendszerszintű változtatások a közoktatásban következő területekre vonatkoznak:

- Oktatásirányítás
- Oktatásfinanszírozás
- Tartalmi szabályozás és vizsgarendszer
- Minőségértékelés
- Pedagógus politika
- Kapcsolódó rendszerek

5.3.1 Oktatásirányítás

A közoktatás helyben nyújtott közszolgáltatás. Ennek megfelelően a közoktatás irányításában a totális állami feladatellátás és felelősségvállalás helyett újra ki kell alakítani az állam, a helyi önkormányzatok, mint a feladatellátásért felelős szereplők és az intézmények, mint a feladatellátást ténylegesen végző szervezetek közötti decentralizált feladat- és felelőség-megosztás rendszerét.

A felelőség-megosztáson alapuló irányítási rendszernek a szubszidiaritás elve alapján kell felépülnie, melynek legfontosabb következménye a nevelési-oktatási intézmények felelőségének, s e felelőség gyakorlását lehetővé tevő szervezeti, gazdálkodási és szakmai autonómia helyreállítása. Ez biztosítja, hogy az intézmények képesek legyenek alkalmazkodni a legkülönbözőbb legitim külső elvárásokhoz. (Ez a gyakorlatban azoknak az intézményi képességeknek a helyreállítását és megerősítését jelenti, ami lehetővé teszi a szervezeti tanulást és az önfejlesztést.)

A szakmai, jogi és pénzügyi elszámoltathatóság biztosítása érdekében a köznevelési törvény elfogadása előtti időszak intézményi működési modelljével szemben szükség van az intézmények vezetésének megerősítésére. Ennek érdekében meg kell erősíteni a nevelési-oktatási intézmények igazgatóinak felelőségét, különös tekintettel a vezetők humán erőforrás gazdálkodási jogosítványainak kibővítésére. Ezzel egyidejűen gondoskodni szükséges az intézményvezetőkkel szemben támasztott elvárások rögzítéséről és folyamatos továbbképzésükről. Az iskolákban

működő tantárgyi munkaközösségek vezetőinek és az osztályfőnököknek – feladataik pontos meghatározásával – középvezetőkkel kell válniuk. A 2011 előtti rendszerben kötelező feladatként az intézmények által elkészített és végrehajtott minőségirányítási programot célszerű felváltani egy számos más országban alkalmazott és a nevelési-oktatási intézmények szervezeti kultúrájához jobban illeszkedő – de céljait és eszközeit tekintve attól lényegesen nem különböző – egységes minőség standardokból kiinduló kötelező önértékeléssel és annak eredményein alapuló iskolafejlesztési program elkészítésével és megvalósításával.

Egy közigazgatási rendszer reformjába illeszkedő módon az óvodai nevelést, az általános iskolai oktatást, a gimnáziumi oktatást és az alapfokú művészetoktatást alanyi jogon a települési önkormányzatok felelősségébe célszerű visszaadni. A bölcsődei és óvodai szolgáltatások ellátása települési önkormányzatok feladata kell, hogy maradjon. Figyelembe véve azonban Magyarország település-földrajzi adottságait, a települési önkormányzatok erősen eltérő gazdasági potenciálját és a települések helyi szociológiai jellemzőit, az alap- és középfokú oktatás ellátásának megszervezését magasabb (járás vagy városi) szinten szükséges ellátni. Arra kell törekedni, hogy a közoktatási feladatellátás minden esetben helyi intézményhálózatok, s ne egyes intézmények irányítását jelentse. Az oktatásszervezés hatékonysága tekintetében az ideális önkormányzati modell a nagyjából járás méretű helyi önkormányzatok, illetve az ezeken belül működő települési részönkormányzatok kombinációja lenne, ennek hiányában azonban az oktatásirányítás méret-hatékony megszervezése önkormányzati társulások formájában biztosítható. Ennek megfelelően tehát az irányítási feladatok ellátását jelentő fenntartói döntési kompetenciákat összevonva járási és városi szintre szükséges telepíteni. A 25.000 lélekszámot – nagyjából egy átlagos méretű város lélekszámát - meghaladó önkormányzatok esetében a feladatellátást saját intézmény fenntartásával szükséges előírni. A 25.000 főnél kisebb lélekszámú önkormányzatok közoktatási feladataikat járási szinten kialakított, kötelező közoktatási társulás keretében kell ellátniuk, az intézmények a társulás fenntartásában működnek. A városi és járási közoktatási intézményfenntartó szervezetek működését országosan egységesen kell szabályozni. Az Oktatási Hivatalnak rendszeresen ellenőriznie és értékelnie kell a fenntartói szervezetek működését.

Mivel a fenntartói döntési jogosítványok gyakorlása (részben) elszakad a települési önkormányzatoktól, más eszközökkel kell biztosítani az intézmények helyi közösségek igényeivel szembeni nyitottságát. Ennek érdekében minden közoktatási intézményben kötelezően iskolatanácsot kell létrehozni és működtetni. Az Iskolatanács tagjai az iskolavezetés (igazgató és egy igazgató helyettes), a települési (fővárosi kerületi) önkormányzat képviselői (polgármester és a képviselő testület egy, nem az intézmény alkalmazásában álló vagy pedagógus tagja), nem városi

fenntartású intézmények esetében a fenntartói szervezet képviselője, a szülői szervezet két tagja és az intézményi diákönkormányzat két tagja. A polgármester javaslatára állandó meghívottként az iskolatanács a településen működő civil szervezetek egy-egy képviselőjét is meghívhatja. (Az intézményben működő pedagógusok a tantestületi értekezlet, a közalkalmazotti tanács és a szakszervezetek jogosítványain keresztül gyakorolnak befolyást az intézmény működésére, az iskolatanácsban nem képviseltetik magukat.) Az iskolatanács legfontosabb jogosítványai: a pedagógiai program véleményezése, az intézményi önértékelésről készült jelentés véleményezése, az iskolafejlesztési terv elfogadása, az intézmény éves tevékenységéről szóló vezetői beszámoló véleményezése. Egyedi, az intézmény működésével kapcsolatos fontos ügyekben az iskolatanács az iskolavezetés konzultációs fóruma. Programot szükséges kidolgozni az Iskolatanácsok tagjainak tájékoztatására és képzésére.

A területi szervezést igénylő közoktatási feladatok közül a gyógypedagógiai (többi gyermekkel, tanulóval együtt nem nevelhető, oktatható gyermekek, tanulók ellátása) és pedagógiai szakszolgáltatási feladatokat és közoktatási kollégiumi ellátást a kötelező járási közoktatási társulás vagy városi feladatellátás keretében célszerű biztosítani.

A szakképzési feladatok ellátása a munkaerő-piaci igények figyelembe vételéből, továbbá a tanulók lakóhely szerinti összetételéből is következően a települési, járási, sőt a megyei szintnél is magasabb szinten szervezhető meg, illetve működtethető hatékonyan. A szakképzési feladatok ellátásának kötelezettségét célszerű regionális szinten biztosítani. Mivel regionális szinten nincs választott önkormányzat, a feladat-ellátási kötelezettség delegálására a szakképző intézmények székhelyönkormányzatai által kötelezően létrehozandó regionális szakképzési társulások keretében oldható meg. A regionális szakképzési társulások működését országosan egységesen kell szabályozni. Az Oktatási Hivatalnak rendszeresen ellenőriznie és értékelnie kell a regionális szakképzési fenntartói szervezetek működését. Iskolatanácsokat a szakképző intézményeknek is működtetniük kell, melyben – a korábban felsoroltakon kívül – helyi vállalkozói szervezetek is delegálhatnak képviselőt.

Az előző évtizedben kialakult integrált regionális humán erőforrás-fejlesztési rendszer elvégzendő értékelése alapján szükséges korrekciókkal helyre kell állítani e mechanizmus szerepét és szervezetét. Szintén helyre kell állítani az összehangolt intézményi, fenntartói, regionális tervezési kötelezettségek rendszerét, melyben biztosítani kell a tervezés információ- és tudáshátterét, valamint a tervezési folyamatok nyitottságát.

A közoktatási feladatellátásban az egyházi, alapítványi és más nem állami nem önkormányzati

fenntartók a járási vagy regionális intézményfenntartói társulás vagy városi önkormányzat fenntartói szervezetével kötött feladatellátási megállapodás alapján azonos jogokkal és kötelezettségekkel működhetnek közre. (Ezek az intézmények a feladatellátási megállapodásban vállalják az állami tanfelügyeleti értékelés és fenntartói társulás által végzett ellenőrzés rájuk való kiterjesztését.)

5.3.2 A közoktatás és felsőoktatás finanszírozása

A közoktatás finanszírozásnak olyan mechanizmus alapján kell történnie, amely biztosítja a helyi-intézményi szereplők gazdálkodása szempontjából nélkülözhetetlen stabilitást és kiszámíthatóságot. Ebből következően a közoktatási szolgáltatások mennyiségéről és tartalmáról szóló döntéseket ugyanazoknak a szereplőknek kell meghozniuk, akik felelősséget viselnek azok finanszírozási következményeiért. (Más szavakkal: el kell kerülni, hogy a finanszírozás alapjául szolgáló paraméterek megváltoztatásával a kormányzat finanszírozási felelősséget terheljen rá az önkormányzatokra.) Ennek a feltételnek egy olyan normatív feladatfinanszírozási rendszer felel meg, amelyben a központilag meghatározott kötelező közoktatási feladatok fedezetét az állami költségvetés száz százalékban biztosítja. Ennek a központi költségvetési támogatásnak tartalmaznia kell az összes visszatérő (személyi és dologi) költség fedezetét. Bizonyos átállási idő eltelte után a visszatérő költségek finanszírozásának tartalmaznia kell az amortizáció költségét is. Olyan jogszabályban szereplő oktatáspolitikai beavatkozás, amely hatást gyakorol a kötelezően ellátandó feladatok körére csak abban az esetben történhet meg, ha egyúttal azzal összhangban módosításra kerülnek az állami költségvetés oktatási kiadási tételei is.

A kötelező feladatokon túlmutató, azokat kiegészítő fenntartói döntésen alapuló feladatok ellátásának fedezetét az önkormányzatoknak kell biztosítaniuk. A közoktatási feladatok ellátását szabályozó paraméterek (pl. elismert átlagos osztálylétszám, tanítási idő, pedagógus bértábla, stb.) rögzítése révén elkülöníthetők a kötelező és az önként vállalt feladatok. A normatív feladatfinanszírozási rendszernek el kell ismernie a speciális közoktatási feladatok (kisebbségi oktatás, SNI tanulók integrált oktatása, stb.) eltérő fajlagos költségeit. Amennyiben oktatáspolitikai érdek fűződik bizonyos nem alapfeladatok közé illeszthető szolgáltatások ellátásához, azok finanszírozását az állami költségvetés kiegészítő normatív támogatással ösztönözheti.

A fenntartói döntések járási vagy városi szintre telepítése biztosítja azt a gazdálkodási mérethatékonyságot, amely lehetővé teszi az egyedi intézményi különbségekből és helyi

prioritásokból fakadó finanszírozási különbségek kiegyenlítését. Az egyes intézmények finanszírozásának a középtávú fenntartói feladatellátási tervezés és a középtávú intézményi tervezés összehangolásán kell alapulnia. A feladatfinanszírozási rendszerre való átállás (a kötelező közoktatási feladatok visszatérő személyi és dologi költségeinek 100 százalékát fedező költségvetési támogatás) biztosítja egy szektorsemleges finanszírozási rendszer működését. A járási fenntartói társulással vagy városi önkormányzattal feladatellátási megállapodást kötött egyházi, alapítványi és más nem önkormányzati fenntartású intézmények finanszírozása az önkormányzati intézmények finanszírozásával azonos rendszerben működik. (Ennek megfelelően az egyházi fenntartású speciális finanszírozási szabályokat rögzítő külön megállapodások megkötésére nincs szükség). A kötelezően ellátandó feladatokon túl ellátott feladatok költségeinek kiegészítő helyi finanszírozására az egyházi, alapítványi és más magánintézmények nem automatikusan jogosultak, ez helyi megállapodások kérdése kell, hogy legyen.

A felsőoktatás jelenlegi négycsatornás (hallgatói normatíva, fenntartói támogatás, hallgatói juttatások, kutatási hozzájárulás) finanszírozási rendszerét fenn kell tartani, de a jelenlegi kormányzat által kivont források fokozatos visszapótlása során a hallgatói normatíva arányát szükséges növelni. Meg kell szüntetni a felvételi keretszámok intézményenkénti és képzési területenkénti elosztásába való közvetlen állami beleszólás lehetőségét. A kormányzatnak középtávon előre rögzítenie kell az egész felsőoktatási szektorra vonatkozó költségvetési finanszírozású keretszámokat, ezek intézmények közötti elosztását egy a jelentkezések számától függő automatizmusnak kell megoldania. A bármilyen arányban költségvetési finanszírozással támogatott felsőoktatási tanulmányoknak nem lehet feltétele bármilyen a szabad munkavállalást korlátozó előírás.

A felsőoktatás finanszírozásában szükség van egy a különböző érdekelttek közötti igazságos, a minőség javítására és a teljesítményre ösztönző, a jelenlegi finanszírozási terheket igazságosabban terítő és nem jelentős terhet generáló általános alaptandíj bevezetésére. (A kérdés erős átpolitizáltsága miatt az erről szóló szakmapolitikai döntésnek politikai megvalósíthatóság szempontjait is figyelembe kell vennie.). A mindenki által fizetett alaptandíj nem az állami támogatás csökkentését hivatott szolgálni, az tehát a felsőoktatási intézmények szabadon felhasználható bevétele. A felsőoktatásban való részvétel biztosítása érdekében a hátrányos helyzetű, alacsony jövedelmű hallgatók alaptandíját egy állami tandíj-támogatási rendszernek szükséges átvállalnia. Az állami tandíjtámogatás, a szintén rászorultság alapján folyósított, a tanulmányok ideje alatti megélhetést segítő szociális ösztöndíjrendszer, valamint a jobb tanulási eredményekre ösztönző tanulmányi ösztöndíjrendszer nem kapcsolhatóak össze. A felsőoktatási

intézményeknek a költségvetési támogatás keretében juttatott normatív hallgatói támogatások a magas tanulási eredményekre ösztönző tanulmányi ösztöndíj és más hallgatói juttatások költségeihez való hozzájárulás. A szociális alapú tandíjtámogatás és ösztöndíj elbírálását és hallgatóknak való kifizetését egy elkülönített költségvetési keret terhére állami szervezet végzi. Az erre vonatkozó kérelmek elbírálása független a felvételi eljárástól, de folyósítása sikeres felvételhez, illetve beiratkozáshoz kötött. A közfoglalkoztatási körben hiányszakmák utánpótlásának biztosítása érdekében (például fizika szakos pedagógusképzésben) kiegészítő – a korábbi eszközöktől független - állami tanulmányi szerződések köthetők. Ilyen szerződési konstrukciók elindítására a magánvállalkozásokat is ösztönözni kell. A Diákhitel 1. konstrukció megtartásával a Diákhitel 2. konstrukciót annak fenntarthatatlansága miatt ki szükséges vezetni.

Igényfelmérésen alapuló célzott tőkeberuházásokra az oktatási rendszer két szintjén van szükség a következő években: az óvodai kapacitások és a felsőoktatásban a hallgatólétszám emelkedését nem követő oktatási terek tekintetében. Mindemellett természetesen számolni kell az egyes oktatáspolitikai lépések által generált tőkeberuházás igényekkel.

5.3.3 Tartalmi szabályozás és vizsgarendszer az oktatási szektorban

A tartalmi szabályozás rendszerében folytatni szükséges az 1993. évi közoktatási törvénnyel elkezdődött, de időközben elakadt, a köznevelési törvény elfogadásával pedig visszafordított folyamatot, melynek keretében a szabályozás hangsúlya a tantervekben rögzített bemeneti és folyamatszabályozásról át kell helyeződnie a kimeneti szabályozó eszközök (standardok) alkalmazására. A kimeneti szabályozás eszközeit ki kell terjeszteni az eddig teljesítménykövetelményekkel nem szabályozott általános iskolára és a szakiskola általános képzést is végző 9-10. évfolyamaira. Gondoskodni kell arról, hogy a felsőoktatás képzési és kimeneti követelményeiben rögzített kompetencia célok a jelenleginél sokkal erőteljesebben érvényesüljenek.

Gondoskodni szükséges a tartalmi szabályozó eszközök autonóm helyi szereplők interpretációján alapuló közvetlen helyi-intézményi implementációjáról (minőségbiztosított helyi pedagógiai programok megalkotásáról), melynek érdekében a külső intézményértékelés eszközével meg kell erősíteni a helyi pedagógiai programok belső intézményi szabályozó erejét. Ezen kívül gondoskodni kell a tartalmi szabályozók közvetett, a szakmai elszámoltathatóság biztosításán, tankönyvfejlesztésen, képzési programokon és komplex pedagógia programok fejlesztésén keresztül

történő implementációjáról.

Minden tartalmi szabályozó eszköz fejlesztésének magában kell foglalnia az eszközök véglegesítés előtti intézményi kipróbálását, valamint a széles szakmai elfogadottságot biztosító konzultációs folyamatot. Elfogadott tartalmi szabályozó eszközök kizárólag felmenő rendszerű implementációjuk lezárulása után módosíthatóak. Az implementáció lezárulása után legalább három évenként meg kell történnie annak értékelésének, hogy a szabályozók a gyakorlatban mennyire szolgálják a kívánt tanulási eredmények megvalósulását (beválás-vizsgálat). Tartalmi szabályozó korrekciójára kizárólag beválás-vizsgálat alapján kerülhet sor.

A tartalmi szabályozó rendszer tekintetében a következő helyreállító és korrekciós változtatásokra van szükség:

- A Nemzeti Alaptanterv (NAT) általános iskolai implementációjának lezárulásakor annak beválás-vizsgálata. A beválás-vizsgálat és az addig megalkotott kimeneti szabályozók alapján a NAT felülvizsgálata és korrekciója.
- Az intézményi pedagógiai programok tartalmának a köznevelési törvény elfogadása előtti szabályozásnak megfelelő rögzítése, elsődleges folyamatszabályozó szerepük helyreállítása. Az intézményi pedagógiai programok minőségbiztosítását (akkreditációját) szolgáló kritériumok és mechanizmus létrehozása.
- Az általános iskolák számára új egységes kerettantervek megalkotása. A középfokú oktatási intézmények számára alternatív kerettantervek kidolgozása, a bárki által kidolgozott középfokú kerettantervek minőségbiztosítását (akkreditációját) szolgáló kritériumok és mechanizmus létrehozása.
- A nyolcadik évfolyam végére rögzített kompetencia követelmények (standardok) kidolgozása és elfogadása matematika, magyar nyelv és természettudomány kompetencia területekre. (A követelmények teljesülését az egész intézmény elszámoltathatóságát biztosítani hivatott összegző kompetenciamérés biztosítja, a követelményekhez egyéni tanulói következmény (pl. vizsga) nem kapcsolódhat.
- A szakiskolák tízedik évfolyama végére rögzített minimális kompetencia követelményeket tartalmazó közismereti vizsgakövetelmények (standardok) kidolgozása és elfogadása matematika, magyar nyelv, természettudomány és angol nyelv kompetencia területekre. Szakiskolai közismereti záróvizsga bevezetése a tízedik évfolyam végén.

- A kimeneti szabályozók egymásra épülésének biztosítása érdekében az érettségi vizsgakövetelmények beválás-vizsgálata, annak alapján - ha szükséges - korrekciója. Kötelező angol nyelvi érettségi vizsga bevezetése.
- A felsőoktatási képzési és kimeneti követelmények beválás-vizsgálata, annak eredményei alapján – ha szükséges – korrekciójuk, valamint a felsőoktatási programakkreditáció kritériumainak és mechanizmusának korrekciója.
- Az alap-, közép- és felsőfokú kimeneti szabályozókban rögzített kompetenciacélok egymásra épülésének biztosítása érdekében a Nemzeti Képesítési Keretrendszer (NKKR) elfogadása, a különböző standardok és az NKKR deskriptorainak összehangolása.

5.3.4 Minőségértékelés a közoktatásban

A szükséges közoktatási minőségértékelési rendszer létrehozása terén – az e rendszer részét képező, a korábbiakban vázolt kötelező intézményi feladatok telepítésén kívül – szükség van (1) egységes minőségstandardok kidolgozására, (2) a tanulói teljesítménymérési (kompetenciamérési) rendszer kisebb korrekciójára, valamint (3) független, külső intézményértékelésre alkalmas tanfelügyelet felállítására.

A legkülönbözőbb intézmények és az óvodák-iskolák minőségfejlesztési tevékenységének rendszerbe szervezése azok tartalmának bizonyos mértékű egységesítését teszi szükségessé. Ennek érdekében egységes minőségstandardok kidolgozására van szükség, amely tartalmazza a minőségértékelés területeit, azon belül az értékelés szempontjait és az egyes szempontokhoz tartozó minőség követelményeket. Azok összhangjának érdekében a standardok alapján kell kidolgozni a külső értékelés (tanfelügyelet) és az intézményi önértékelés során alkalmazott eszközöket és eljárásokat.

A standardok kidolgozása során törekedni kell arra, hogy azok:

- összhangban legyenek az EU közoktatási minőségértékelési ajánlásaival,
- építsenek a Magyarországon széles körben elterjedt intézményi minőségértékelési modellekre,
- forrásként felhasználják és beépítsék a nemzetközi „eredményes iskola” kutatások és értékelések eredményeit.

Elsődleges oktatáspolitikai érdek, hogy megmaradjon a nemzetközi összehasonlításban kiemelkedő színvonalú tanulói teljesítménymérés (kompetenciamérés) kialakult rendszerének stabilitása. A jelenlegi kompetenciamérési rendszerben olyan kisebb fejlesztő kiegészítésekre és korrekciókra van csupán szükség, melyek lehetővé teszik, hogy a mérési eredmények a fejlesztő célok mellett – a tanfelügyelet informálásán keresztül - a szakmai elszámoltathatóságot is szolgálják, és amelyek javítják a mérési eredmények felhasználhatóságát. A szükséges fejlesztések a következők:

- A kompetenciamérést ki kell terjeszteni a természettudományi kompetenciák értékelésére.
- A 8. osztályban végzett mérés alapjául szolgáló keretet hozzá kell igazítani a 8. évfolyam végére rögzített teljesítménystandardokhoz (általános iskolai kimeneti követelményekhez).
- Meg kell erősíteni a kompetenciamérés minőségbiztosítását, az alulteljesítő intézmények szakmailag fair azonosítása érdekében gondoskodni kell a családi háttérkérdőívek teljes körű kitöltéséről.
- A kompetenciamérés adataiból képzett indikátorokon alapuló jelentések rendszerét hozzá kell igazítani a várhatóan átalakuló oktatásirányítási struktúrához és a létrehozandó tanfelügyelet információ igényéhez.
- Egy kutató-fejlesztő intézményben meg kell teremteni a (részben) kompetenciamérési adatokon alapuló politika-, program-, tanterv-, tankönyv- és taneszköz értékeléshez szükséges szakmai kapacitásokat.

A köznevelési törvényben létrehozott, pedagógusok egyéni szakmai ellenőrzésére hivatott, az Oktatási Hivatal által ellátott szakfelügyelet („országos pedagógiai szakmai ellenőrzés”) helyett intézményértékelés végző, önálló tanfelügyelet létrehozására van szükség. A felállítandó tanfelügyeletnek képesnek kell lennie arra, hogy külső intézményértékeléssel tükröt állítson az intézményi önértékelés számára, feltárja a gyenge intézményi eredményesség minőséggel összefüggő okait és biztosítsa a szakmai elszámoltathatóság érvényesülését. A tanfelügyeletnek rendelkeznie kell azokkal a kapacitásokkal, melyek lehetővé teszik, hogy minden iskola értékelésére sor kerüljön egy-egy iskolafejlesztési ciklusban, illetve egy intézményvezetői megbízási időszakban. Mindezekon kívül a létrehozandó tanfelügyeletnek „intelligens” szervezetként kell működnie, amely gyűjti, feldolgozza és visszacsatolja az értékelés és az ahhoz kapcsolódó kutatások során felhalmozott információt és tudást.

Mindezen elvárásoknak megfelelni képes tanfelügyeletnek a következő jellegzetességekkel rendelkezik:

- A tanfelügyelet elsődleges funkciója az egész intézmény értékelése („*full inspection*”). Ez magában foglalja a szakmai munkával összefüggő törvényességi felügyeletet is, de a pénzügyi audit és a rendszeres törvényességi felügyelet az intézmény fenntartójának feladata kell, hogy legyen. A pedagógusok egyéni teljesítményének értékelése intézményi vezetői feladat, a tanfelügyelet e feladat ellátását kell, hogy értékelje. (A tanfelügyelők nem tantárgy-specialisták, hanem értékelési szakemberek.)
- A tanfelügyelet elláthat addicionális feladatokat is, melyek közül a legfontosabbak: éves tematikus értékelés (pl. sajátos nevelési igényű tanulók oktatása), közreműködhet vizsgák és tanulói teljesítménymérések minőségbiztosításában, egyéni panaszok kivizsgálása, alulteljesítő intézményekben a feltárt problémák célzott követő értékelése, stb. (Az értékelő funkciónak ellentmondó, például szakmai szolgáltató vagy hatósági ellenőrző addicionális feladatok nem telepíthetőek a tanfelügyelethez.)
- A külső intézményértékelés hitelessége és stabilitása érdekében a tanfelügyelet és a tanfelügyelők státuszát oly módon kell szabályozni, hogy az biztosítsa függetlenségüket. Mivel Magyarországon a közintézményekkel szembeni bizalom rendkívül alacsony, a státusz szabályozásakor a bíróságok és a bírák, esetleg a pénzügyi szervezetek felügyeletének státuszát kell mintául alkalmazni.
- A külső intézményértékelés és az intézményi önértékelés komplementer viszonyának biztosítása érdekében a tanfelügyelet tartalmát – és az annak alapján kidolgozott értékelési eszközök és módszertan fejlesztését – az egységes minőségstandardokra építve kell elvégezni.
- A tanfelügyeletnek ki kell terjednie a feladatellátási megállapodás alapján költségvetési támogatásban részesülő egyházi, magán és más nem állami intézmények működésére is. Ezekben az esetekben a tanfelügyeleti intézményértékelésbe be kell vonni a fenntartók értékelésre jogosított szakértőjét is. Az alulteljesítő nem állami intézmények fejlesztésére speciális, a fenntartók autonómiáját nem korlátozó megoldásokat szükséges kidolgozni.
- Önálló törvényben szükséges rögzíteni a tanfelügyelet és tanfelügyelők státuszát, a tanfelügyelők kiválasztásának kritériumait, a tanfelügyelet procedurális és nyilvánossággal összefüggő szabályait, valamint a tanfelügyeleti értékelés konzekvenciáit.

- A tanfelügyeletnek működése ötödik évétől kezdve képesnek kell válnia olyan osztálytermi megfigyelési tevékenységre is, amelynek eredményei segítik az intézményvezetők és középvezetők által végzett egyéni pedagógus teljesítményértékelési tevékenységet.
- Az Országos Tanfelügyelő által irányított szervezet egy Országos, egy Fővárosi és hét Regionális Tanfelügyeletből kell, hogy álljon. A tanfelügyelet élén álló Országos Tanfelügyelőt, valamint a tanfelügyelet stratégiai döntéshozó testületként működő Országos Közoktatási Értékelési Tanács további négy tagját az Országgyűlés javaslata alapján a Köztársasági Elnök nevezi ki.
- A tanfelügyelet kapacitásait oly módon kell kialakítani, hogy egy tanfelügyelőből és legalább két tanfelügyeleti titkárból álló értékelő csoportok legalább négyévente minden közoktatási intézményben teljes körű intézményértékelést legyenek képesek lebonyolítani.

5.3.5 Pedagógus-politika

Egy valódi pedagógus életpálya modell nem csupán a bértábla differenciálást szolgáló előmeneteli fokozatokba sorolás rendszere; annak ki kell terjednie egy ágazati humán erőforrás gazdálkodási rendszer minden fontos elemére: a foglalkoztatási szabályokra, a munka tartalmának meghatározására, a pedagógusok teljesítményének értékelésére, a bérezés és ösztönzés rendszerére, valamint a pedagógusok szakmai képességeinek fejlesztésére. Mindezek alapján egyrészt szükséges a jelenleg érvényben lévő pedagógus életpálya modell hiányzó elemeinek átgondolására. (Mindebben a szakmai fejlesztésnek legalább akkora súlyt kell kapnia, mint a bérfelzárkóztatásnak.) Másrészt pedig szükség van a köznevelési törvény által létrehozott pedagógus életpálya modellnek az eddigiekben vázolt rendszerszintű változtatásokhoz való igazítására, valamint bizonyos minőségellenes elemeinek újragondolására. A jelenlegi rendszerben végrehajtandó változtatások a következők:

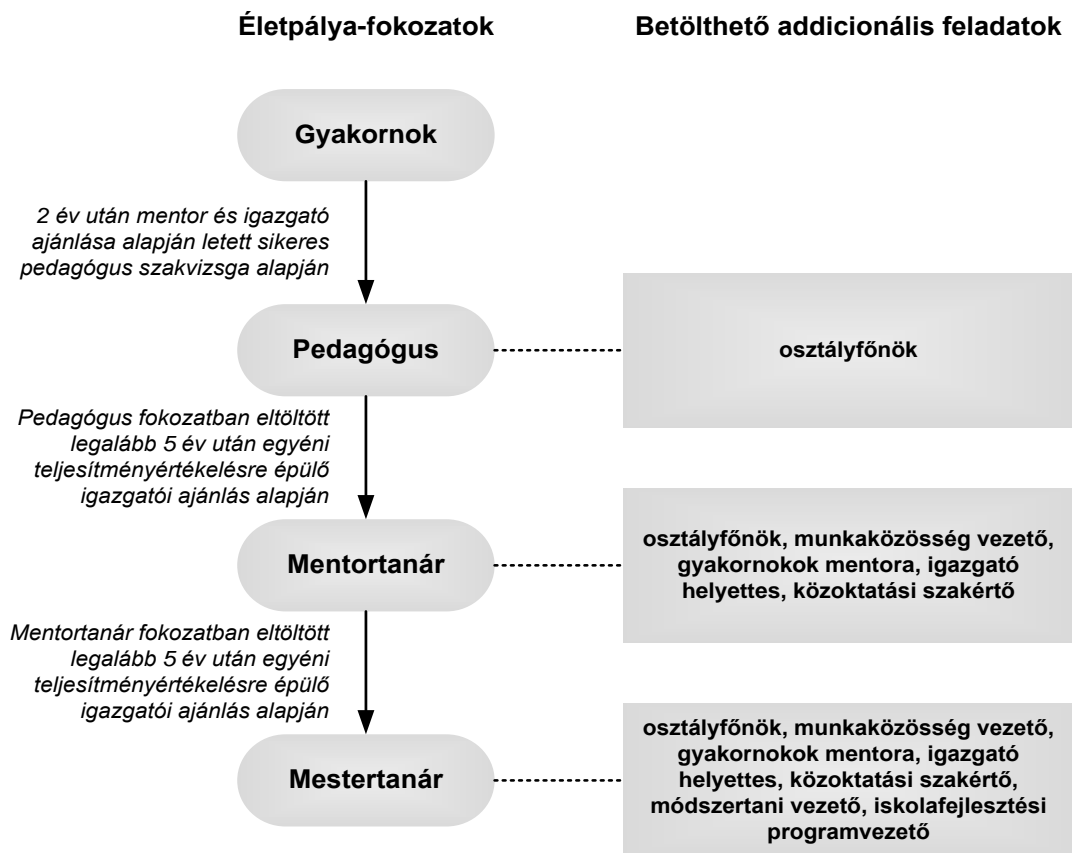
- Mivel a „kutatótanár” fokozat alapjául szolgáló kritériumoknak nincs kapcsolata a pedagógusok által végzett munka minőségéhez és tartalmához, ez a fokozat megszűnik. A „pedagógus II.” fokozat helyébe az ahhoz kapcsolt addicionális feladatok tartalmát jobban kifejező „mentortanár” fokozat lép. (Ennek megfelelően e második fokozat neve „pedagógus” lesz.) Pontosan meg kell határozni az egyes életpálya fokozatok birtokában betölthető vezetői és középvezetői (munkaközösség vezető, osztályfőnök) pozíciókat és a lehetséges addicionális

feladatokat (pl. gyakornokok mentorálása, önértékelési csoportok vagy iskolafejlesztési projektek vezetése, stb.), illetve az ezekhez adható esetleges óraszám kedvezményeket.

- Az életkor előrehaladtával növekvő bérhátrány csökkentése érdekében az egyes fokozatok eléréséhez szükséges időt le kell rövidíteni. Fel kell vázolni egy pontos számításokon alapuló, az itt szereplő módosításokat figyelembe vevő béremelési pályát, ami a pedagógus jövedelmét hat év alatt felzárkóztatja a végzettségüknek megfelelő átlagbérekhez.
- A külső, államigazgatási eljárásban lefolytatott minősítés rendszere megszűnik. Bizonyos törvényben szabályozott minimális feltételek megléte esetén a magasabb fokozatba sorolás alapja az egyéni teljesítményértékelés. A magasabb fokozatba sorolásra indoklással ellátva az intézmény vezetője tesz javaslatot a fenntartói szervezet vezetőjének, aki a magasabb fokozatba sorolást csak rendkívüli esetben tagadhatja meg.
- A gyakornokok pedagógus fokozatba sorolásának – az intézményvezetői javaslaton kívül – feltétele egy két év után, de legalább öt éven belül letett pedagógus szakvizsga. A pedagógus szakvizsgára előkészítő képzést és a szakvizsgát pedagógusképzésben közreműködő felsőoktatási intézményben kell megszervezni nyilvános vizsgakövetelmények alapján. A gyakornokok munkáját és szakvizsgára való felkészülését azonos intézményben dolgozó mentortanár vagy mesterpedagógus segíti.
- A módosított életpálya modell életbelépésekor az alkalmazásban álló pedagógusok fokozatokba sorolása előre rögzített szabályok alapján automatikusan megtörténik. Az Oktatási Hivatal intézményfenntartói szervezetenként, az intézményfenntartói szervezet intézményenként évente meghatározza a mestertanári fokozatra jelölhető pedagógusok számát.

A pedagógus életpálya modell részeként ki kell alakítani a pedagógusok egyéni teljesítményértékelésének a szakma sajátosságaihoz igazodó, az önértékelés és vezetői értékelés kombinációján alapuló standardizált eszközeit. Gyakornok és pedagógus fokozatba sorolt pedagógusok teljesítményértékelését a munkaközösség vezetője, magasabb fokozatba sorolt (és középvezetői beosztásban dolgozó) pedagógus értékelését az intézmény vezetője végzi. Az egyéni teljesítményértékelés során azonosítani kell azokat a fejlesztendő szakmai kompetenciákat, melyeket figyelembe kell venni az intézmény iskolafejlesztési tervének részét képező belső továbbképzési terve elkészítésekor, valamint az egyes pedagógusok továbbképzési kötelezettségén alapuló részvételi döntések meghozatalakor. A pedagógusok egyéni teljesítményértékelésének orientálása és segítése érdekében szintenként, tantárgycsoportonként, illetve életpálya

fokozatokként differenciált, munkakör-elemzésen alapuló pedagógus kompetencia profilok kidolgozására van szükség.



82. ábra *Módosított pedagógus előmeneteli rendszer*

A kellő kifutási idő hiánya miatt sem a bolognai rendszerű, sem pedig a jelenleg bevezetett osztatlan pedagógusképzési rendszerről nem alkotható tényekkel alátámasztott megalapozott szakmapolitikai álláspont. Az ezzel kapcsolatos döntéseket részben a jelenleg (vissza)szerveződő alapképzési rendszer értékelése, részben pedig egy intenzív, minden érdekelt bevonásával zajló és a nemzetközi tapasztalatokat is figyelembe vevő szakmai vita alapján lehet majd meghozni.

A jelenlegi óraszámokon alapuló továbbképzési részvételi kötelezettséget kreditpontalapú

kötelezettséggé szükséges átalakítani annak érdekében, hogy érvényesíthetők legyenek a képzések tartalmával kapcsolatos oktatáspolitikai prioritások. A program-akkreditáció lehetőségét meg kell nyitni a nem kimondottan pedagógus-továbbképzéssel foglalkozó képzőhelyek programjai (például nyelviskolák, informatikai képzések, vezetőképzők, stb.) számára.

A pedagógusok központilag rögzített minimális tantervi órákon kívüli tevékenységének tartalmát, illetve e tevékenységek helyének és időbeosztásának esetleges szabályozását intézményvezetői hatáskörbe szükséges utalni. A közoktatási intézményekben nem pedagógus munkakörben foglalkoztatott személyek munkája tartalmát és időbeosztását teljes egészében az intézmény vezetője kell, hogy szabályozza.

5.3.6 Kapcsolódó rendszerszintű változtatások

Az oktatásirányítás, a finanszírozás, a tartalmi szabályozás, a minőségértékelés és a humán erőforrás gazdálkodás rendszerében végrehajtott változtatások természetes következménye azok minden, a kormányzás ezekhez kapcsolódó területén szükségessé váló „végiggörgetése”, ami lehetőséget biztosít a különböző kapcsolódó intézményrendszerek és mechanizmusok hatékonyságának javítására. A legfontosabb kapcsolódó változtatások az oktatási szolgáltató rendszert és az oktatáspolitikai alkotás módját érintik. A legfontosabb szükséges változtatások a következők:

- A keresletvezérelt tankönyv- továbbképzési és szakmai szolgáltatási piac helyreállítása, átláthatóságának, piac-konform minőségbiztosításának megerősítése, az állami piacfelügyelet megerősítése.
- Az állami feladatellátási körben tartott szakmai- és szakszolgáltatások azonosítása, intézményrendszerük helyreállítása, illetve megerősítése.
- Az országos oktatáspolitikai, szakmai és tripartit konzultációs mechanizmusok és intézmények helyreállítása és a 2010 előtti rendszerhez képest történő kiterjesztése, melyben a legerősebb jogosítványok a szervezett érdekcsoportok közötti oktatáspolitikai konzultációs mechanizmushoz kerülnek.
- Az oktatást érintő törvénytervezetek országgyűléshez való benyújtása előtt kötelező, független közpolitikai elemző intézmény által végzett előzetes hatásvizsgálata, melynek eredményeit nyilvánosságra kell hozni.

5.4 Problémamegoldó beavatkozások

A szükséges problémamegoldó oktatáspolitikai beavatkozások hat csomagját javasoljuk. Mindegyik beavatkozási csomag oktatáspolitikai intézkedéseket és azok implementációját szolgáló fejlesztéseket egyaránt tartalmaz. Az egyes beavatkozások irányítását közvetlenül az oktatásért felelős minisztérium egy-egy kijelölt vezetője végzi, a beavatkozások fejlesztési elemeinek lebonyolítására programirodákat kell létrehozni.

5.4.1 Erős kezdet program

A program célja a társadalmi hátrányok hatásainak korai kompenzációja, a sikeres tanulás megalapozása elsősorban az óvodáztatás lehetőségéhez és a korai fejlesztő szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításával.

Mivel a három éves kortól kötelező óvodáztatás aránytalan mértékben korlátozza a szülői döntési jogokat, a kötelező iskola előkészítő óvodai év megtartásával azt meg szükséges szüntetni. Ugyanakkor a három éves óvodáztatás feltételeinek biztosítása minden egyes gyermek számára állami feladat. Kiemelkedően fontos oktatáspolitikai érdek a hátrányos helyzetű családokban élő gyermekek kognitív lemaradásuk ellensúlyozása minél nagyobb körre kiterjedő és minél korábbi óvodáztatással, amit elsősorban az óvodai kapacitások célzott növelésével és anyagi ösztönzők alkalmazásával szükséges előmozdítani. Ezen kívül az óvoda-iskola átmenet könnyítése érdekében fejleszteni szükséges az óvodai iskola előkészítő éve alatt zajló munka hatékonyságát.

- A Biztos Kezdet program értékelésen alapuló korrekciója és kiterjesztése;
- A decentrumokkal működő korai fejlesztő központok hálózatának az alapvetően ellátatlan régiókra koncentrálnak kiterjesztése;
- A központi költségvetési normatív támogatás kiterjesztése a bölcsődei ellátásra, összevont bölcsőde-óvoda intézmények létrehozásának támogatása kisebb településeken;
- A 2009-ben bevezetett óvodáztatási támogatások TÁRKI és Budapest Intézet által elvégzett értékelésén alapuló korrekciója és kiterjesztése;

- A hátrányos helyzetű gyermekek óvodai felvételi döntések során való előnyben részesítésének szabályozása;
- Az óvodai kapacitások célzott bővítése azokon a településeken, ahol magas az ellátatlan hátrányos helyzetű gyermekek aránya, illetve azokban a régiókban, ahol az óvodai kapacitások leginkább elmaradnak az igényektől;
- Az óvoda-iskola átmenet megkönnyítése érdekében a diagnosztikus eszközök széleskörű alkalmazása az óvoda iskola előkészítő éve alatt, ennek alapján az egyéni fejlesztésben részesülő gyermekek számának növeléséhez szükséges feltételek megteremtése.

5.4.2 Egységes általános iskola

A beavatkozás csomag célja olyan összehangolt, egymás hatását erősítő intézkedések kritikus tömegének a végrehajtása, melyek jelentős mértékben csökkentik az iskolai kezdőszakban kialakuló teljesítménykülönbségeket, jelentősen mértékben javítják az alapkészségek fejlesztésének eredményességét és csökkentik a közoktatási rendszeren belül érvényesülő szelekciós nyomást, illetve szelekciót. A beavatkozás középpontjában az általános iskola alapkészségek fejlesztésére orientált komprehenzív iskolává alakítása áll.

Egy ilyen cél szolgálata érdekében a nemzetközi gyakorlatban három különböző oktatáspolitikai eszközrendszer alkalmazása ismert:

- 1) *Közvetlenül az iskolák alapfunkcióira (program, tanulásszervezés, pedagógiai módszertan, intézményi szintű pedagógiai értékelés) irányuló reform.* Ez jellemzően tantervi reform és az ahhoz kapcsolódó intézményi szintű innovációs és adaptációs programok, az egyes pedagógiai szakaszok funkcióinak és tartalmának kompetenciafejlesztési célokat középpontba állító újragondolása, valamint az ezekhez kapcsolódó központi fejlesztési programok (programfejlesztés, módszertani eszközök fejlesztése, tankönyvek megújítása, pedagógusok továbbképzése, intézményi működési keretek megváltoztatása, jó gyakorlatok kiterjesztése, stb.).
- 2) *Iskolaszervezeti reform:* valamilyen komprehenzív oktatási reform, amely az alapfokú és alsó középfokú oktatás (ISCED 1. és 2.) intézményi szerkezetének és funkciójának újragondolásán alapszik, s amely lényegében az intézményi keretek megváltoztatásával kényszeríti ki az iskolai

alapfunkciók megváltoztatását. Ilyenek lehetnek egy plusz év alapfokú oktatáshoz illesztése, az egységes iskolai szakasz idejének meghosszabbítása (az első formális szelekciós pont idejének későbbre tolása, vagy – ahogy az Lengyelországban történt – egy új alsó középfokú intézmény létrehozása, amely a lényegében komprehenzív keretek között zajló oktatás idejét a 9. évfolyamig tolja ki.

- 3) *A szakmai elszámoltathatóság eszközein alapuló reform:* amely jellemzően három összekapcsolt (rendszerbe szervezett) eszköz alkalmazásán alapszik. (1) Az első egy valamilyen kimeneti tartalmi szabályozó eszköz, amely az egyes intézménytípusok vagy nagyobb pedagógiai szakaszok végére kompetenciák formájában rögzít egységes teljesítmény követelményeket (standardokat). Ezek lehetnek tantervbe épített követelmények (standard alapú tanterv), vagy önálló dokumentumok. (2) A második eszköz a standardok teljesülésének összegző (kritériumorientált) mérése, ami Európában jellemzően kiegészül az intézményi aggregált teljesítmények mögött álló minőség-aspektusok külső értékelésével (tanfelügyelettel). (3) A harmadik eszköz a standardok visszaható tartalmi szabályozó erejének biztosítása valamilyen a mérési vagy intézményértékelési eredményekhez kapcsolt következménnyel, ami Európában elsősorban az alulteljesítő intézmények célzott kötelező fejlesztését jelenti.

Magyarország az ezredforduló utáni évtizedben kizárólag az első pedagógiai fejlesztésen alapuló megközelítést alkalmazta, ami az eredményesség javítása tekintetében felmutatott bizonyos eredményeket, az egyenlőtlenségek mérséklése tekintetében azonban kudarcot vallott. A lengyelországi reform sikere azt bizonyítja, hogy a változások kritikus tömege akkor biztosítható, ha a három oktatáspolitikai eszközrendszerének kombinálta alkalmazására kerül sor. Olyan iskolaszervezeti és elszámoltathatósági eszközöket egyaránt tartalmazó beavatkozásra van tehát szüksége, amelynek implementációját – az új keretekhez való intézményi alkalmazkodást – intenzív és fókuszált pedagógiai fejlesztés támogatja.

Az alapfokú oktatás idejének meghosszabbítása Magyarországon azonban középtávon nem járható út. Ennek az oka az, hogy az elméletileg egységes nyolcosztályos általános iskola a gyakorlatban egyáltalán nem az. Mint korábban láttuk az általános iskolai rendszerben már a belépés pillanatától kezdve erőteljes intézményeken belüli és intézmények közötti szelekció érvényesül, ráadásul felső tagozat idején számos, az általános iskola komprehenzív jellegét romboló kilépési út áll a középosztályhoz tartozó tanulók rendelkezésére. Amíg ez nem változik meg, az általános iskolai oktatás meghosszabbítása egy évvel nem csökkentené a szelekciót, csak egy – és még csak nem is az első – formális szelekciós pont időpontját tolná ki. (Hosszú távon – kizárólag az általános iskola

egységének biztosítása után – érdemes lehet megfontolni az iskolai kezdőszakasz négy évének egy évvel való meghosszabbítását és a felsőközépfok idejének egyidejű és azonos mértékű rövidítését.)

A magyar általános iskola másik súlyos problémája az, hogy tartalmi értelemben gyakorlatilag szabályozatlan: mivel a rendszerváltás óta egyetlen tantervi szabályozási reform következetes implementációja sem történt meg, s mivel az általános iskola végén nincsenek rögzített kimeneti követelmények, az általános iskolai bizonyítvány megszerzése mögött semmiféle elvárt tudás nem áll. (Mindennek következtében oktatáspolitikai értelemben az iskolai alapfunkciókra irányuló fejlesztésnek sincs „hordozó eszköze”.) Magyarországon a tantervi szabályozás oly mértékben gyengült le, hogy az általános iskolákban követett célok újragondolása a siker reményében kizárólag visszaható erejű kimeneti szabályozó alkalmazásával érhető el. Ezt diktálja a korán kialakuló egyenlőtlenségek igen nagy mértéke is: valóban minimális elfogadható szintre kalibrált egységes teljesítménykövetelmények érvényesítésével erős hatású méltányosság mérce állítható az iskolák elé. Ennek megfelelően az általános iskolai kimeneti szabályzónak nem tantárgyi, hanem a három alapkompétencia terület (matematika, szövegértés, természettudomány) minimális szintű követelményeit kell tartalmaznia. (Mint korábban volt róla szó, ezzel egyidejűleg a kompetenciamérés rendszerét alkalmassá kell tenni arra, hogy a követelmények teljesülését mindhárom kompetencia területen kritériumorientált tesztek segítségével legyen képes mérni.)

A megalkotandó kimeneti szabályozás csak akkor járul hozzá az általános iskola egységesítéséhez és az egyenlőtlenségek csökkentéséhez, ha a követelmények teljesülésének van valamilyen konzekvenciája. Az érettségi vizsgakövetelmények halatlanul erős középiskolai tartalmi szabályozó erejét például az arra épülő érettségi vizsga nagy tétje biztosítja. Mivel 14 éves korban nem lenne célszerű erős következményekkel bíró vizsgát szervezni, a kimeneti követelményekhez kapcsolódó következményeket az iskolákhoz szükséges hozzárendelni. A szakmai elszámoltathatóság érvényesítése szempontjából a Magyarországon rendelkezésre álló eszköztár tekintetében a problémát az okozza, hogy a minőség minden aspektusára figyelemmel lévő tanfelügyelet nem létezik, a közvetlenül mért tanulói teljesítményekhez kapcsolt következmények nem kívánt mellékhatásairól pedig egyre bővülő tudással rendelkezünk. A javasolt beavatkozás működése szempontjából kulcsfontosságú rendszerkörnyezeti feltétel tehát egy olyan tanfelügyelet mielőbbi elindítása, amely képes az alacsony tanulói teljesítményeket produkáló iskolák teljes körű értékelésére, s melynek értékelési eredményeihez az iskolák számára motiváló erejű következmények kapcsolódnak.

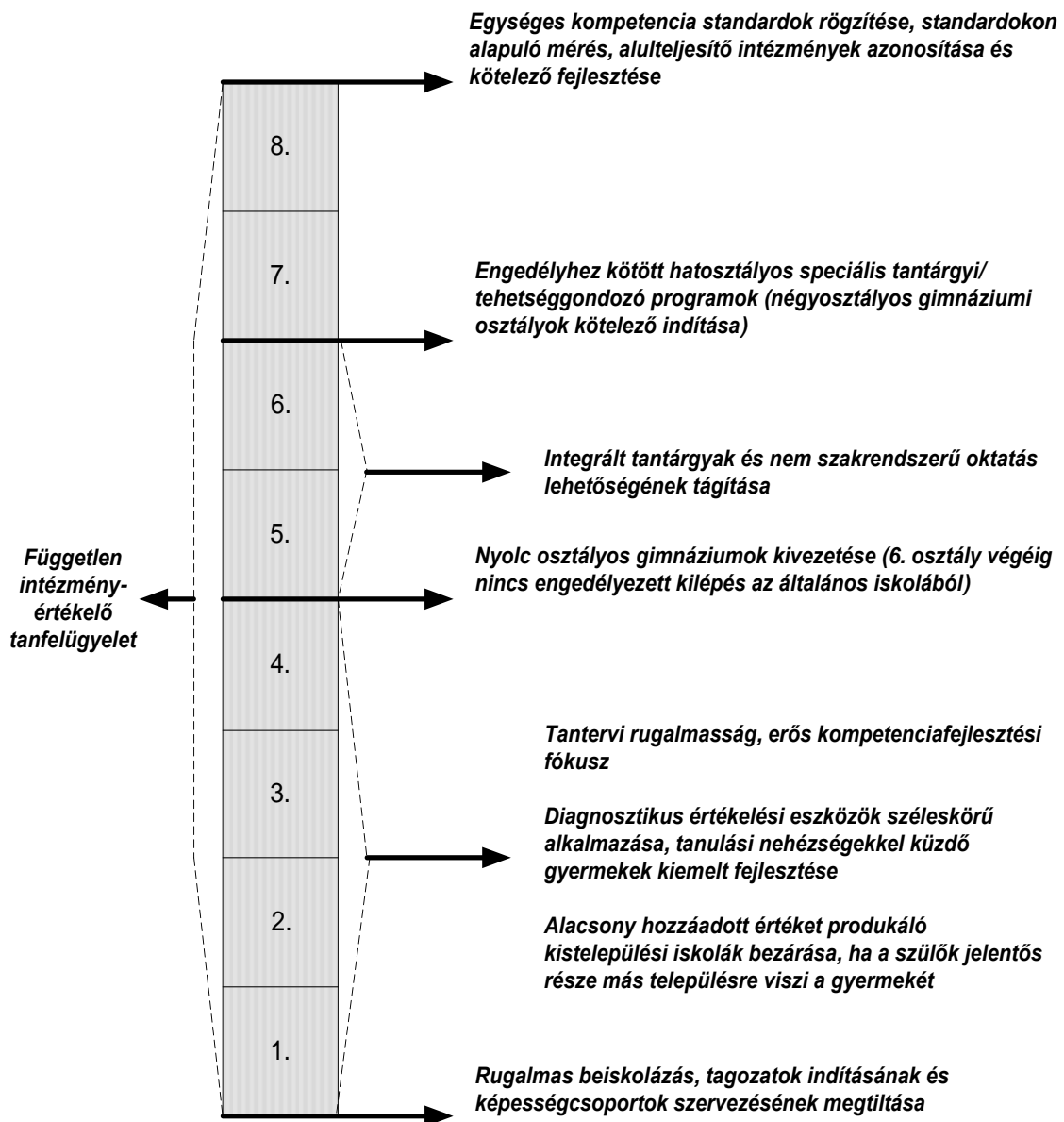
Az ebben a beavatkozásban vázolt eszközök jelentős része (nyolcadik évfolyam végére rögzített

kompetencia követelmények, a tanulói teljesítménymérés továbbfejlesztése, tanfelügyelet létrehozása) szerepelnek a rendszerkörnyezet átalakításáról szóló javaslatok között. Mindezekon kívül az egységes általános iskola megteremtése a következő konkrét oktatáspolitikai beavatkozásokat igényli:

- Rugalmas általános iskolai beiskolázás visszaállítása;
- Tagozatok indításának és képességcsoportok szervezésének tilalma minden általános iskolában. Ez a tilalom nem járhat együtt értékes korai tehetséggondozó és készségfejlesztő programok megszűnésével, ezeket azonban nem a tanulók elkülönített osztályokba szervezésével és tanórai keretben kell megszervezni;
- Az idegen-nyelv tanítás kezdetének országosan egységes szabályozása, két tanítási nyelvű általános iskolai oktatás kizárólag nemzetiségi programokban engedélyezhető;
- Hátrányos helyzetű tanulók azonos arányú elosztása a párhuzamos osztályok között, magántanulóvá nyilvánítás szabályainak jelentős szigorítása;
- Egységes kompetenciafejlesztésre orientált általános iskolai tanterv erős, az időkeretek kihasználására és a fejlesztési célok elérésére vonatkozó rugalmassággal;
- Alsó tagozatban diagnosztikus értékelési eszközök széleskörű alkalmazása, a tanulási nehézségekkel küzdő gyermekek egyéni fejlesztése lehetőségének kiterjesztése, feltételeinek biztosítása;
- Rendkívül alacsony hozzáadott értéket produkáló iskolák bezárása, amennyiben a szülők jelentős része más intézménybe íratja be a gyermekét;
- Nyolcosztályos gimnáziumok teljes kivezetése. Nyolcosztályos gimnáziumok 8+4 rendszerben oktató 12 osztályos intézménnyé való átalakulása csak akkor engedélyezhető, ha az adott járás/város területén nem növekszik az általános iskolai 1-4 osztályokban a férőhelyek száma;
- Hatosztályos speciális tantárgyi tehetséggondozó program előzetes tanfelügyeleti értékelés alapján, szigorú minőségi és eredményességi kritériumok figyelembe vételével, miniszteri engedéllyel indítható matematika, természettudomány, humán és művészeti tagozatokon, az engedélyt öt évente meg kell újítani. Az engedélyezett hatosztályos programokban tanuló diákok összlétszáma nem haladhatja meg a hatezer főt. Kollégiumi férőhelyek biztosításával és nyílt beiskolázási politikákkal biztosítani kell, hogy a hatosztályos tehetséggondozó programok az

ország bármely településén élő és bármilyen családi háttérű tanulók számára elérhetőek legyenek;

- A nyolcadik osztály végéig minden gyermeknek egységes általános iskolában kell tanulnia, ez alól kizárólag a hatosztályos tantárgyi tehetséggondozó programba felvett gyermekek kaphatnak felmentést. Más szerkezetben működő nem önkormányzati intézmények nem kaphatnak állami támogatást;
- Az ötödik és hatodik évfolyamon meg kell teremteni a nem szakrendszerű oktatás és az integrált tantárgyak oktatása elterjesztéséhez szükséges feltételeket;
- A nyolcadik osztályos matematika, szövegértés és természettudomány kompetenciamérési eredmények alapján az alulteljesítő intézményekben soron kívüli tanfelügyeleti értékelés alapján kötelező, állami szakmai támogatással zajló iskolafejlesztési programot kell indítani.



83. ábra Az egységes általános iskola megteremtését szolgáló legfontosabb intézkedések

5.4.3 Nemzeti Tanulás Program

Annak érdekében, hogy bármely életszakaszban és élethelyzetben biztosított legyen az egyének számára szükséges tanulási lehetőségekhez való hozzáférés szabályozási, fejlesztési és kínálatbővítő intézkedések sokaságára van szükség. Az ezt szolgáló program célja a tanulási lehetőségek kínálatának gazdagítása, az egész életen át tartó tanulás gyakorlatának és kultúrájának kialakítása. A program kiterjed a középfokú és felsőfokú oktatás által kínált tanulási lehetőségek fejlesztésére, a személyre szabott felnőttkori tanulástámogató rendszerek és szolgáltatások fejlesztésére, valamint a

felnőtteképzés és közművelődés által biztosított tanulási lehetőségek gazdagítására. A program a következő fejlesztéseket foglalja magában:

- Az Európai Képesítési Keretrendszer alkalmazása, a Nemzeti Képesítési Keretrendszer (OKKR) bevezetése és implementációja (a kimeneti szabályozók harmonizációja és a képzettségek OKKR szerinti besorolása);
- A Világ-nyelv program értékelése, szükség esetén korrekciókkal való újraindítása;
- Szakiskolai fejlesztési program elindítása, amely az intézményeket felkészíti a tankötelezettség 18 évre emeléséből, valamint a 10. osztályban bevezetett közismereti záróvizsgából, illetve az azt követő szakmatanulási időszakból fakadó változásokra;
- A korábbi intézményi SNI inklúziós programok értékelése alapján - az esetleg szükséges korrekciók végrehajtása után - azok folytatása, az inklúziós szakmai támogató rendszer fejlesztése, a fogyatékkal élő fiatalok foglalkoztathatóságát szolgáló képzések és programok hozzáférhetővé tétele;
- A tehetséggondozás gyakorlatának és hálózatának fejlesztése;
- Az önálló projektszerű oktatási (tanulásszervezési és módszertani) formák elterjedésének támogatása a középfokú oktatásban;
- Online tanulástámogató rendszerek fejlesztése a felsőoktatásban;
- Az életpálya-építési készségek fejlesztéséről szóló továbbképzési programok kidolgozása és akkreditációja pedagógusok számára;
- A pálya- és képzésválasztáshoz, az álláskereséshez, munkába álláshoz, vállalkozóvá váláshoz és munkahely-megtartáshoz nyújtott információszolgáltatást, pályatanácsadást és a szükséges kompetenciák fejlesztését szolgáló életpálya-építési tanácsadás (*lifelong guidance*) szolgáltató hálózatának fejlesztése.
- Korábban informális vagy non-formális keretek között megszerzett tudás elismerését szolgáló koncepció, eszközök és mechanizmusok fejlesztése, kipróbálása és értékelése;
- A felnőttképzésben való részvétel ösztönzését szolgáló közpolitikai eszközök kidolgozása, kipróbálása és értékelése, az OKJ Nemzeti Képesítési Keretrendszerhez igazítása, a felnőttképzés fejlesztésének regionális humán erőforrás tervezési rendszerbe integrálása;

- A munkahelyi tanulás támogatását szolgáló passzív (adó- és járulékkedvezmények) rendszerének kialakítása, a rugalmas tanulás-foglalkoztatás konstrukciók elterjedésének támogatása;
- A közművelődési intézmények és hálózatok tanulástámogató szerepének helyreállítása és megerősítése, az ismeretterjesztéssel foglalkozó szervezetek támogatása;
- Informatikai alapismeretek időskori elsajátítását támogató programok támogatása;
- Tanulást népszerűsítő kreatív média kampány.

5.4.4 Befogadó Iskola Program

A program célja a magyar közoktatás befogadó jellegének erősítése és a roma tanulók szegregációjának visszaszorítása. A program tervezése az ezeken a területeken eddig zajlott fejlesztések átfogó értékelésén, ennek alapján a működő fejlesztések folytatásán, a nem működő fejlesztések korrekcióján vagy törlésén kell, hogy alapuljon. A fejlesztési programoknak célzott oktatáspolitikák implementációját és nem azok helyettesítését kell szolgálnia. A program a következő fő elemeket tartalmazza:

- A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók integrációs és képesség kibontakoztató felkészítését szolgáló Integrációs Pedagógiai Program (IPR) folytatása, értékelés alapján esetleg szükségessé váló korrekciója.
- Az Országos Oktatási Integrációs Hálózat újraélesztése annak érdekében, hogy a járási és városi intézményfenntartó szervezetek és az egyes oktatási intézmények szakértői, tanácsadói és mediátori segítséget kapjanak a közoktatás integratív és inkluzív jellegének megerősítéséhez.
- Anti-diszkriminációs jelzőrendszer létrehozása és működtetése, valamint az Oktatási Hivatal eszközeinek bővítése hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő esetek kivizsgálására és megfelelően szankcionált beavatkozásra.
- A migránsok és Magyarországon élő külföldi állampolgárok beilleszkedését szolgáló oktatási programok fejlesztése és hozzáférhetővé tétele.

5.4.5 Nemzeti Közoktatási és Felsőoktatási Minőség Program

Egy olyan kohéziós alapokból finanszírozott hét éves fejlesztési program elindítására van szükség, amely a közoktatásban és a felsőoktatásban javítja az intézményi minőségfejlesztés külső szakmai támogatottságát, s amely erősíti az intézmények minőségfejlesztési képességét. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a fejlesztések nem „élhetnek önálló életet”, az eddigieknél sokkal erőteljesebben közpolitikák implementációját kell szolgálniuk.

Egy Nemzeti Minőségprogram legfontosabb célja a közoktatásban, hogy a nevelési-oktatási intézmények alapdokumentumainak (pedagógiai program és az iskolafejlesztési terv) elkészítése valóban reflexión (önértékelésen) alapuljon, s hogy az intézmények működésébe tartósan beépüljenek az adaptivitást szolgáló mechanizmusok. A program tervezése és lebonyolítása során fontos stratégiai célként kell érvényesíteni, hogy célzottan azokat az intézményeket vonja be, melyek nem vettek részt korábbi minőségirányítási programokban, s amelyekben a nevelési-oktatások gyenge színvonala ezt indokoltá teszi.

A program központi és decentralizált elemeket tartalmaz. A program központi fejlesztései tartalmazzák a tanfelügyelet létrehozásával, a tanulói teljesítménymérés fejlesztésével összefüggő fejlesztéseket, az intézményi iskolafejlesztés bevezetésének implementációját szolgáló és az azonosított alulteljesítő intézmények célzott kötelező fejlesztését szolgáló eszközök létrehozását..

A program közoktatási intézményekre irányuló decentralizált elemeinek a következő négy intézményi funkció fejlesztésére kell irányulnia: (1) a vezetés szakmai fejlesztésére, (2) a pedagógusok intézmény célokkal összehangolt szakmai fejlesztésére, (3) az intézményi pedagógiai program megalkotására, működtetésére, értékelésére és felülvizsgálatára, valamint (4) az önértékelésen alapuló iskolafejlesztési rendszer működtetésére. A program hét komponense a következő:

- Intézményvezetők rendszeres továbbképzése;
- Intézményi egyéni teljesítményértékelés;
- Pedagógus továbbképzés, mint intézményi humán erőforrás gazdálkodási eszköz;
- Intézményi program- és tantervfejlesztés;
- Pedagógiai programon alapuló intézményi tanulói teljesítménymérés;

- Intézményi önértékelés;
- Önértékelésen alapuló iskolafejlesztés tervezése és lebonyolítása.

A program felsőoktatásra vonatkozó elemeinek két fő fejlesztési területre kell koncentrálnia:

- A programok kimeneti követelmények alapján történő felülvizsgálata és az ennek alapján szükséges tantárgyfejlesztés támogatása;
- A tanulás-intenzív oktatási gyakorlat kialakításához szükséges tanulószervezési és oktatás-módszertani továbbképzések, az oktatók belső intézményi képzési rendszerének kialakítása.

Mindezekon felül a Nemzeti Minőségprogramnak tartalmaznia kell a szükséges szakmai támogató rendszer fejlesztését is.

5.4.6 Pedagógus Életpálya Program

A program részben a pedagógus életpálya modell korrekciójához, illetve bevezetéséhez kapcsolódó szükséges fejlesztéseket tartalmazza. Ezekon kívül magában foglalja a legkülönbözőbb rendszerszintű helyreállító és korrekciós változtatások, illetve más oktatáspolitikai beavatkozások implementációját szolgáló továbbképzési programok fejlesztését és lebonyolítását. A program a következő elemeket tartalmazza:

- Pedagógus életpálya modell egyes fokozatainak, valamint a fokozatokhoz kapcsoló tevékenységek leírása, e tevékenységekre (gyakornokok mentorálása, munkaközösség vezető, osztályfőnök, iskolafejlesztésért felelős vezető) való felkészítést szolgáló akkreditált képzési programok kidolgozása és hozzáférhetővé tétele;
- Gyakornoki időszakot lezáró pedagógus szakvizsga követelményeinek kidolgozása, szakvizsga központok létrehozása, szakvizsgára felkészítő képzések kidolgozása és akkreditációja;
- Pedagógusok egyéni teljesítményértékelését szolgáló eszközök fejlesztése és kipróbálása, valamint az ezt támogató, munkakör-elemzéseken alapuló szintenként, tantárgycsoportonként, illetve életpálya fokozatokként differenciált pedagógus kompetencia profilok kidolgozása;
- Akkreditált humán erőforrás gazdálkodás továbbképzések kidolgozása és hozzáférhetővé tétele intézményvezetők számára;

- A pedagógus képzés alapjául szolgáló képzési és kimeneti követelmények felülvizsgálata, a programok minőségének javítását, a képzés tartalmának változásokhoz igazítását szolgáló fejlesztések;
- Ösztöndíjprogram pedagógus hiányszakmára képző szakokra jelentkező tehetséges fiatalok számára;
- Kreditpont-alapú pedagógus továbbképzési akkreditációs mechanizmus kialakítása;
- A tartalmi szabályozási rendszer változásainak implementációját szolgáló akkreditált képzési programok kidolgozása és hozzáférhetővé tétele;
- Az intézményi önértékelés és iskolafejlesztés lebonyolítását szolgáló akkreditált képzési programok kidolgozása és hozzáférhetővé tétele;
- Az egyes beavatkozások implementációját szolgáló akkreditált képzési programok kidolgozása és hozzáférhetővé tétele;
- Pedagógusok intézményi munkakörülményeit, valamint az intézményen belül végzendő nem osztálytermi tevékenységek (pl. egyéni fejlesztés, pedagógusok közötti team munka, tanári informatikai háttér, munkavégzésre alkalmas tanári szobák, stb.) feltételeit javító iskolai fejlesztések támogatása.

6. Implementációs stratégia

Az implementációs stratégia tartalmazza a javasolt azonnali intézkedések listáját, a javasolt oktatáspolitikai konzultációs folyamat lebonyolítási kereteit, valamint az implementáció technikai kereteiről szóló javaslatot.

6.1 Javasolt azonnali intézkedések

Egy új oktatáspolitikai első lépése bizonyos véges számú azonnali intézkedések meghozatala kell, hogy legyen. Az azonnali intézkedések funkciója kettős: meg kell alapozniuk a bizalmat az új oktatáspolitikával szemben, valamint meg kell szüntetniük a jelenlegi kormányzat legnagyobb kárt okozó intézkedéseit, amennyiben az nem igényli az oktatási rendszer komplexebb elemeinek azonnali újragondolását. Az azonnali intézkedések nem előlegeznek meg átfogó oktatási reformot vagy rendszer-átalakítást és nem igényelhetnek komoly intézményi változtatásokat.

A legfontosabb azonnali intézkedések a következők:

1. Iskolák és felsőoktatási intézmények gazdálkodási és szervezeti autonómiájának helyreállítása.
2. Amennyiben nem kerül sor a pedagógus életpálya modell bevezetéséhez kapcsolódó béremelésre egyszeri 15 százalékos bérkompenzáció a pedagógusok 2008 óta elszenvedett jövedelemcsökkenésének ellensúlyozására. Amennyiben sor kerül a jövedelemcsökkenést kompenzáló mértékű béremelésre az életpálya modell implementációjának (minősítő besorolások) átmeneti felfüggesztése, majd a szükséges változtatások után újraindítása.
3. A „röghöz kötő” hallgató szerződések, illetve nyilatkozatok érvénytelenítése. Állami finanszírozású gyakornoki program elindítása frissen végzett diplomások számára.
4. Rugalmas általános iskolai beiskolázás visszaállítása.
5. 18 éves korig tartó tankötelezettség visszaállítása.
6. Átmenetileg minden intézmények összevonásáról, megszüntetéséről és csoportos létszámcökkentéséről szóló döntés egyedi miniszteri engedélyezéshez kötése a közoktatásban.

7. Testnevelés kötelező óraszámának heti háromra csökkentése. (A felszabaduló két órát az 1-8 évfolyamokon magyar nyelv és irodalom és matematika oktatására kell átcsoportosítani, 9-12 évfolyamon az intézmény által szabadon felhasználható óraszám növekszik heti két órával.) Megvalósítható javaslat kidolgozása a mindennapos testnevelés lehetőségének biztosítására.
8. A közoktatási megállapodások új rendszerének életbe lépéséig a működésüket 2013 előtt megkezdő nem állami iskolák működésének automatikus engedélyezése.
9. A szakiskolák közismereti óraszámának felemelése a következő tanév szeptemberétől, az ehhez szükséges plusz költségek biztosítása.
10. A következő tanév szeptemberétől a zsákutcás HÍD programok megszüntetése, kötelező középfokú beiskolázás.
11. Tankönyvek ingyenességének hátrányos helyzetű tanulókra szűkítése.
12. Miniszteri tankönyv-kijelölési jogosítványok megszüntetése, tankönyvkiadókkal együttműködve intézkedési terv kidolgozása a tankönyvpiac korábbi korlátozása hatásainak mérséklésére.
13. Amennyiben az létrejön, a Pedagógus Kar köztestületi jellegének megszüntetése, átadott állami funkciók körébe tartozó feladatainak visszavétele, a kötelező tagságot előíró munkaszerződések igény szerinti módosítása.
14. Ahol egy településen az egyetlen működő intézmény került egyházi tulajdonba, az átadási döntés felülvizsgálata.
15. Az egyenlő bánásmód követelményére és az esélyegyenlőségre vonatkozó jogi garanciák helyreállítása az oktatás szabályozásában.
16. Az etika és valláserkölc választható tantárgyak kiegészítése választható állampolgári ismeretek tantárggyal, ezek a tantárgyak nem osztályozhatók.

6.2 Országos oktatáspolitikai konzultáció

A javasolt oktatáspolitikai beavatkozások implementációja – az azonnali intézkedéseken kívül – csak egy intenzív 8-10 hónapos szervezett konzultációs és egyeztetési folyamat után kezdődhet meg. Garanciát kell adni arra, hogy a konzultációs folyamat lezárulásáig semmilyen rendszerátalakító intézkedés végrehajtása sem történik meg. A konzultációs folyamatot intenzív, magát a

konzultációt és a legfontosabb oktatáspolitikai üzeneteket népszerűsítő kreatív kommunikációs kampánynak kell kísérsnie.

Az oktatáspolitikai konzultációs folyamat irányítására hét vezető oktatásirányítóból és szakértőből álló országos oktatáspolitikai referencia csoportot szükséges létrehozni. A csoport tagjai rögzítik a konzultációra bocsájtott kérdéseket, képviselik a kormány által javasolt oktatáspolitikai program tartalmát, összesítik és feldolgozzák a konzultációs folyamatban megjelenő véleményeket, feldolgozzák a beérkező javaslatokat és javaslatot készítenek a konzultációs folyamat alapján szükségessé váló korrekciókra. A referencia csoport munkáját titkárság, eseményszervező és kommunikációs team segíti.

A konzultációs folyamat elemei:

- Érdekcsoportokkal és civil szervezetekkel folytatott folyamatos tematikus, deliberatív eszközöket alkalmazó konzultáció,
- Politikai szereplőkkel folytatott szervezett konzultáció sorozat,
- Központilag szervezet helyi-területi konzultációs események,
- Nyílt felhívás alapján bármilyen civil és szakmai szervezet, akadémiai intézmény, önkormányzat, vagy érdekcsoport által szervezett konzultáción való részvétel,
- Az Európai Bizottság szakértőivel és referencia csoport által felkért nemzetközi szakértőkkel készített szakértői értékelések,
- Közvélemény kutatások,
- A konzultációs folyamattal párhuzamosan készülő értékelések eredményeinek feldolgozása és nyilvánosságra hozatala,
- Kommunikációs kampány.

6.3 Az implementáció technikai keretei

A javasolt oktatáspolitikai program implementációjának részletes technikai tervezését három tekintetben szükséges megalapozni: rögzíteni kell egy az egyes lépések egymásra épülését rögzítő implementációs időtervet, meg szükséges becsülni az implementáció költségvetési forrásigényét, valamint fel kell vázolni a sikeres implementációhoz szükséges intézményi háttér.

6.3.1 Implementációs időterv

A javasolt oktatáspolitikai program lebonyolításának tervezését azon oktatáspolitikai lépések leválogatásával és ütemezésével szükséges kezdeni, melyek meghatározzák minden más lépés, beavatkozás és fejlesztés ütemezését, illetve erőforrás igényét. E kiemelt lépések szolgálnak az implementációs ütemterv mérföldköveiként. A listába nem kerültek bele olyan lépések, melyek ütemezését nem az oktatáspolitikai saját menetrendje határozza meg; ilyen például az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakításától függő feladatfinanszírozásra való átállás.

A mérföldkövek ütemezésekor figyelembe kell venni, hogy számos beavatkozás csupán bizonyos fejlesztések eredményeinek (például standardok, mérőeszközök, értékelési eszközök) elkészülte és elfogadott jogszabályba foglalása után, valamint a szereplők számára biztosított felkészülési idő leteltével vezethető be. (Így például az első már minden tanuló számára kötelező angol nyelvi érettségi megszervezésére akkor kerülhet sor, amikor az érettségi szabályok megváltozásának ismeretében középiskolába belépő tanulók vizsgáznak.) Számolni kell azzal is, hogy a közoktatásban minden az oktatás tartalmát érintő változtatás csak felmenő rendszerben vezethető be. Az egyes fejlesztési programok saját ütemterve részben ezekhez az előkészítő lépésekhez igazodik, részben pedig az implementációs időszak szükségleteihez kell, hogy igazodjon. Néhány esetben az alábbi implementációs ütemterv részben megelőlegezi a részleteiben csak a későbbiekben kidolgozandó folyamatokat, mint amilyen például a tanfelügyelet szervezeti felállítása, a tanfelügyelők képzése, a tanfelügyelet értékelési eszközeinek és eljárásrendjének a kidolgozása, a pilot értékelések lebonyolítása és az üzemszerű értékelések megkezdése. A javasolt feszes ütemterv tekintettel van az oktatáspolitikai program véglegesítését szolgáló konzultációs és jogszabályi előkészítési folyamat, valamint bizonyos intézkedések és fejlesztések részletes tervezését szolgáló értékelések időigényére, valamint a kormányzati ciklusokon túlmutató tervezés politikai kockázataira.

Az erőforrások tervezését és a kapcsolódó beavatkozások időzítését meghatározó legfontosabb oktatáspolitikai lépések javasolt ütemterve a következő:

1. év január	
Tanév kezdete	
2. év január	<p>Azonnali intézkedések életbe lépése Országos oktatáspolitikai konzultáció Korábbi fejlesztési programok értékelése Implementációt szolgáló intézményi háttér biztosítása</p>
Tanév kezdete	Hét éves fejlesztési programok elindulása
3. év január	<p>Oktatási törvények módosítása, megalkotása Autonóm intézményi működés kezdete a közoktatásban Új kimeneti tartalmi szabályozók megalkotása, új egységes általános iskolai kerettanterv</p>
Tanév kezdete	<p>Járási, városi és regionális szakképzési intézményfenntartói szervezetek létrehozása Országos, fővárosi és regionális tanfelügyelet felállítása Módosított pedagógus életpálya modellre alapján automatikus átsorolások életbe lépése</p>
4. év január	<p>8. évfolyamon összegző mérés mindhárom kompetencia területen Új felsőoktatási programakkreditációs mechanizmus bevezetése Egységes általános iskola szabályozási csomag hatályba lépése</p>
Tanév kezdete	
5. év január	<p>Szakiskolai közismereti záróvizsga bevezetése Tanfelügyeleti pilot értékelések elindulása Első pedagógus szakvizsgák megszervezése Már nem indíthatóak gimnáziumi osztályok az 5. évfolyamon</p>
Tanév kezdete	<p>„Üzemszerű” tanfelügyeleti értékelések elindulása Alulteljesítő intézmények azonosítása és külső értékelése Alulteljesítő intézmények kötelező fejlesztési programjuk kidolgozása Kötelező angol nyelvi érettségi vizsga bevezetése (6. évi érettségi)</p>

84. ábra *Erőforrások és beavatkozások tervezésének modellje*

6.3.2 Szükséges pénzügyi erőforrások

A projekt keretei nem tesznek lehetővé részletes költségvetési hatáselemzést. Javaslataink konstrukciója sem könnyíti meg ezt a munkát, hiszen a javasolt változtatások kidolgozásával kapcsolatban széleskörű konzultációt javasolunk, aminek sem időzítése, sem eredménye nem borítékolható előre. A nagyságrendek ismerete azonban orientálhatja a döntéshozókat a prioritások kialakításában és a költségvetési tervezésben. Ezért az alábbiakban először az azonnaliként javasolt

intézkedések közelítő költségbeclését végezzük el, majd pedig a főbb beavatkozás-csomagok közül kiemeljük a legnagyobb költségigényű területeket és azokkal kapcsolatban mutatunk be néhány orientáló jellegű számot.

Azonnali intézkedések költségvetési hatásai

A költségeknél feltételezzük, hogy a 2013-ban elfogadandó 2014-es költségvetés korrekt módon tartalmazza a jelenlegi oktatáspolitikai keretek költségvonzatait, ezért nem a 2013-as tényadatokhoz, hanem egy majdani, a költségeket jóhiszeműen tartalmazó elfogadott 2014-es költségvetéshez (vagy, jobb híján, egy ezt közelítő KFIB kivetítéshez) képest 2014 során tényszerűen felmerülő költségeket mutatjuk be, egész évre vetítve.

Intézkedés	Éves kiadás (+) /megtakarítás (-) 2014-re a tervhez képest		Keletkeztet-e későbbi évekre is éves költségeket? Ha igen, mekkorákat?		Megjegyzések
	Mrd Ft	GDP%	Mrd Ft	GDP%	
Iskolák és felsőoktatási intézmények gazdálkodási és szervezeti autonómiájának helyreállítása.	-		-		Szabályzási változtatás, nincs direkt költségvetési vonzata
Az életpálya modell implementációjának (minősítő besorolások) átmeneti felfüggesztése – tehát a pedagógusok Gyakornok és Pedagógus I kategóriában tartása (+ pótlékok)	-(1,00-67,00)	-(0,00-0,24)	Helyére lép az új életpálya-modell		Az Ecostat hatáselemzésének felhasználásával, attól függően, hogy hány minősítést terveznek be a 2014-es évre
Rugalmas általános iskolai beiskolázás visszaállítása.	-/?				
18 éves korig tartó tankötelezettség visszaállítása.	+(15,00-21,97)	+(0,05-0,08)	+(15-21,97)	+(0,05-0,08)	Az Ecostat hatáselemzésének felhasználásával
Átmenetileg minden intézm. összevonásáról, megszüntetéséről és csop. létszámcsökkentéséről szóló döntés egyedi miniszteri eng.-hez kötése a közoktatásban.	-				

Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány

Testnevelés kötelező óraszámának heti háromra csökkentése. (A felszabaduló két órát az 1-8 évfolyamokon magyar nyelv és irodalom és matematika oktatására kell átcsoportosítani, 9-12 évfolyamon az intézmény által szabadon felhasználható óraszám növekszik heti két órával.) Megvalósítható javaslat kidolgozása a mindennapos testnevelés lehetőségének biztosítására.	-(0,00-6,20)	-(0,00-0,02)	-(0,00-15,50)	-(0,00-0,05)	Az Ecostat hatáselemzésének felhasználásával
A közoktatási megállapodások új rendszerének életbe lépéséig a működésüket 2013 előtt megkezdő nem állami iskolák működésének automatikus engedélyezése.	-				
A szakiskolák közismereti óraszámának felemelése a következő tanév szeptemberétől, az ehhez szükséges plusz költségek biztosítása.	+3,50	+0,01	+10,50	+0,04	Az Ecostat hatáselemzésének felhasználásával
A következő tanév szeptemberétől HÍD-programok megszüntetése, kötelező középfokú beiskolázás.	-(0,00-0,24)	0,00	-(0,44-0,71)	0,00	Az Ecostat hatáselemzésének felhasználásával
Tankönyvek ingyenességének hátrányos helyzetű tanulókra szűkítése.	-(0,63-1,00)	0,00	0,00	0,00	Az Ecostat hatáselemzésének felhasználásával
Miniszteri tankönyv-kijelölési jogosítványok megszüntetése, tankönyvkiadókkal együttműködve intézkedési terv	-				

kidolgozása a tankönyvpiac korábbi korlátozása hatásainak mérséklésére.					
Amennyiben az létrejön, a Pedagógus Kar köztestületi jellegének megszüntetése, átadott állami funkciók körébe tartozó feladatainak visszavétele, a kötelező tagságot előíró munkaszerződések igény szerinti módosítása.	-				
Az egyenlő bánásmód követelményére és az esélyegyenlőségre vonatkozó jogi garanciák helyreállítása az oktatást szabályozó jogszabályokban.	+(0,00-0,50)	0,00	Igen, intézkedés ektől függ, mekkorát		Néhány szimbolikussá vált szegregált intézmény rögtöni deszegregálásának lebonyolítása
Az etika és valláserkölcs választható tantárgyak kiegészítése választható állampolgári ismeretek tantárggyal, ezek a tantárgyak nem osztályozhatók.	-/?		-		
Összesen	-49,74 – +31,34	-0,17 - +0,11			

85. ábra Azonnali intézkedések költségvetési hatásai

Mint látjuk, a javasolt azonnali rögtöni változtatásoknak a 2014-es költségvetési tervtől való eltérése ötvenmilliárdos megtakarítástól harmincegymilliárdos plusz költségig (a GDP –0,17%-ától + 0,11%-áig) terjedhet. Ez leginkább attól függ majd, hogy az életpályamodellből hány pedagógus felminősítését és belőle fakadó bérnövekményt terveznek bele a 2014-es költségvetésbe. Politikai döntés szükséges majd annak eldöntéséhez is, hogy a már lezajlott besorolásokból fakadó pedagógus bérszintjavulást figyelembe véve szükség van-e további átmeneti, jövedelemvesztést kompenzáló béremelésre.

Mindezek mellett számolni szükséges a 2014. évi költségvetés súlyos alultervezettségének kockázatával, amelynek mértékét a 2013. évi költségvetésben az oktatáspolitikai javaslatok lezárásának pillanatában 120 milliárd forintra (a GDP 0,42%-ára) becsüljük.

További beavatkozások költségigénye

A távlatosabb intézkedések közül legnagyobb költségigényű lépés az új pedagógus életpályamodell. Ennek számos eleme még nem beárazható, de, anélkül, hogy a bérdifferenciálás strukturálásával kapcsolatos részletszámításokat végeznénk, a következő nagyságrendi becslést szolgálhat kiinduló pontként. Egy középtávú pedagógus bérfelzárkóztatási pálya kidolgozásánál a nemzetközi összehasonlítás lehetővé tevő indikátorból, az átlagos pedagógusfizetés és az átlagos diplomásbér hányadosából célszerű kiindulni. (Ennek értéke ma Magyarországon 0.576.) Középtávon nem lenne realizisztikus cél, ha a kiemelkedően magas finn (0.980), vagy az OECD-átlaghányadosig (0.854) kívánnánk javítani a pedagógusok bérpozícióit. Ugyanakkor, a pedagógus bérek relatív szintjének legalább is a lengyel hányadosig (0.773) való felemelése megvalósítható és kívánatos is. Azt feltételezve, hogy a beiskolázott gyermekek létszámához igazítjuk a pedagógusok létszámát, azt kapjuk, hogy az oktatásra fordított költségvetési összeget (melynek kb. háromnegyede pedagógusbér) 16%-kal kell megemelni. Ez a 2012-es bázishoz képest GDP 0,8%-át, kb. évi plusz bruttó 220 milliárd forintot jelent. Ez kevesebb, mint amekkora növekménnyel a hoffmanni életpálya modell 2015-re számolt, de a rendszer érzékelhető változását ennél kisebb forrásbővülés mellett aligha várhatjuk.

A szociális alapú felsőoktatási tandíjtámogatás és ösztöndíjak költségei előre nem kalkulálhatóak, ugyanis ennek költségigénye függ az általános alaptandíj összegének megállapításától, az igénybevételi jogosultság kritériumainak szabályozásától és a felsőoktatásba belépő szociális támogatásra jogosult hallgatók számától. Mivel az általános alaptandíj bevezetése két év várakozási idő után felmenő rendszerben történne, az első években az intézkedésnek nincsenek, majd pedig évente növekvő költségigénye van.

Előzetes becslések szerint az országos, a fővárosi és a hét regionális tanfelügyelet működéséhez – annak teljes kiépülése után – összesen körülbelül 400 fős alkalmazotti létszámra lesz szüksége. A jelenlegi bérszínvonalnak megfelelő havi átlagos 250 ezer forint fizetéssel és a bértömeggel megegyező összegű dologi kiadással számolva ez évi 2,4 Mrd forint működési költségigényt (a GDP 0,01%-a) jelent. Ez nem áll távol a hasonló méretű közigazgatási szervek fajlagos költségvetéséből adódó összegtől. Ha a Magyarországnál hatszor nagyobb GDP-vel rendelkező Hollandia tanfelügyeletére költött éves 60 millió euró hatodával számolunk, az kicsit többre, három milliárd forintra rúgó éves költségigényt indikál. Ez az összeg nem tartalmazza a tanfelügyelet felállításával, működési feltételeinek megteremtésével és személyzetének kiképzésével kapcsolatos egyszeri kiadásokat. A tanfelügyelet létrehozásával és működtetésével összefüggő költségigényeket

ellensúlyozzák a központi, megyei és járási szintű intézményfenntartói apparátus megszüntetéséből, illetve önkormányzatok által működtetett szervezeteknek való átadásából fakadó megtakarítások.

A javasolt oktatáspolitikai program megvalósításának egyéb intézményi feltételek biztosításával kapcsolatos kisebb, azonban jelenleg nem becsülhető költségei is felmerülnek. Ilyenek például a megváltozott feladatkörű intézmények többlet finanszírozási igénye (pl. az Oktatási Hivatal járási/városi irányító szervezeteket ellenőrző-értékelő feladata), valamint az alapfunkcióik ellátására ma elfogadható színvonalon nem képes intézmények átszervezése és fejlesztése (pl. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet).

A program megvalósításának időszakában szükség lesz bizonyos óvodai és felsőoktatási kapacitásbővítést szolgáló tőkeberuházások költségvetési fedezete. A felmért igényektől és a mindenkori költségvetési és/vagy uniós finanszírozási mozgástértől függően – az előző évtized hasonló célú beruházásainak évenkénti értékéből kiindulva – ezek költségigénye évi 10-20 Mrd között becsülhető.

Jelentős költségvetési kiadást jelenthet továbbá az egyes oktatáspolitikai beavatkozások implementációját szolgáló, uniós forrásokból finanszírozott fejlesztési programok önrésze. E fejlesztési programok költségigénye csak az oktatáspolitikai program véglegesítése után és az oktatásfejlesztésre fordítható fejlesztési összegek nagyságának ismeretében lesz megbecsülhető.

6.3.3 Intézményi háttér

A javasolt oktatáspolitikai program megvalósításának sikere nagyon nagy részben az azt lebonyolító intézményrendszer minőségétől függ. Az elmúlt évtizedek oktatáspolitikai gyakorlatának, különösen pedig a jelenleg zajló mindenre kiterjedő rendszer-átalakítás tapasztalatai azt bizonyítják, hogy az implementációban közreműködő intézményrendszer felkészületlensége veszélyezteti a program megvalósítását és könnyen diszkreditálhatja az elérni kívánt célokat is. Az intézményi feltételek biztosítása során kiemelt figyelmet kell fordítani a következő területekre:

- stratégiai irányítás,
- lebonyolítást végző intézményrendszer,

- tudásháttér (értékelés, K&F, nyomon követés) biztosítása,
- átláthatóság és korrupciómentesség biztosítása.

A *stratégiai irányítást végző intézményrendszernek* egy rendkívül szerteágazó és komplex, egymásra épülő lépésekből álló intézkedés sorozaton belüli összhangot kell biztosítania. A stratégiai irányítást egy az oktatásért felelős minisztérium által folyamatosan működtetett, az egyes területek vezetőiből, a nagyobb programok irányításával megbízott miniszteri biztosokból (a tanfelügyelet létrehozása esetében kormánybiztosból), valamint szakértőkből álló állandó stratégiai irányító testületnek kell ellátnia. A hatékony stratégiai irányítás biztosítása feltételezi, hogy az oktatással kapcsolatos oktatáspolitikai és fejlesztéspolitikai tervezési és döntési kompetenciák az oktatásért felelős minisztériumban koncentrálódjanak.

A stratégiai irányító testület munkáját a minisztériumon belül létrehozott tervező és monitoring csoportoknak kell támogatnia. A minisztérium szervezetén belül el kell választani az igazgatási (működtetési) és fejlesztési (oktatáspolitikai) feladatok ellátását. A stratégiai irányító funkció második rétegeként intézményesíteni szükséges a lebonyolító szervezetek közötti technikai koordinációt.

A *lebonyolítást végző intézményrendszer* két legfontosabb összetevője a felállítandó új regionális és helyi oktatásirányítási szervezet, valamint a fejlesztési programokat lebonyolító intézményrendszer. A jelenlegi kormányzat tevékenységének kudarca is azt bizonyítja, hogy a megfelelő színvonalú és megbízható működésre képes helyi oktatásirányító szervezetek felállításának meg kell előznie minden nagyobb tanügyigazgatási szervező tevékenységet igénylő lépés meghozatalát, s ehhez legalább egy évre van szükség. Amennyiben ez az előfeltétel nem teljesül időben az oktatáspolitikai beavatkozások implementációját el kell halasztani. (Ennek politikai kockázata lényegesen kisebb, mint a nem megfelelő intézményi háttér mellett elindított implementációé.) Az egységes iskola beavatkozás csomag kivételével – melynek irányítását közvetlenül az oktatásért felelős minisztérium közoktatási szakállamtitkára látja el – az egyes fejlesztési programok menedzselésére az Educatio Kht. szervezetén belül kell programirodákat létrehozni és gondoskodni kell a programok lebonyolításához szükséges előfinanszírozásról. A fejlesztések lebonyolításának elemi projekt szinten hét éves időtáv egészére tervezett programokon kell alapulnia, a két éves tervezési ciklusoknak csupán monitoring és interim értékelési szerepe kell, hogy legyen. Különösen nagy súlyt kell helyezni a fejlesztések oktatáspolitikai implementációs jellegének megőrzésére, a központi és decentralizált elemek összehangolására, valamint az egyes fejlesztések megvalósításához szakmailag indokolt időkeretek biztosítására. A fejlesztési programok részletes tervezését

megelőzően összegezni szükséges a korábbi fejlesztések értékelésének tapasztalatait.

A javasolt oktatáspolitikai lebonyolításához szükséges hatalmas *információs és tudásháttér* biztosítása az intézményrendszer minőségével egyenrangú feltétel. A jelenlegi intézményrendszer, különösen az Oktatásfejlesztő és Kutató Intézet (OFI) jelenleg nem alkalmas ennek biztosításra. Mivel a felsőoktatási intézmények kutatóhelyei csupán egy legalább ötéves kapacitásfejlesztési program után lennének képesek átvenni ezt a funkciót, az OFI-t szükséges tiszta profilú kutatófejlesztő intézetté alakítani, amely az oktatási szektor minden szintjével foglalkozik. Az OFI nem láthat el semmilyen pedagógiai szolgáltató feladatot és nem lehet gazdája (közreműködő szervezete) uniós forrásból finanszírozott központi programoknak. Uniós forrásból finanszírozott tevékenységek esetén e projektekre egyenként kell pályázni nyílt pályázati rendszerben. Biztosítani kell az intézet szakmai önállóságát és stabil költségvetési működési alapfinanszírozását.

A javasolt program megvalósítása során kíméletlen szigorral kell biztosítani az átláthatóság és korrupciómentesség követelményeit. Az uniós fejlesztési programok tervezését megelőzően átfogó korrupció ellenes programot kell kidolgozni.

7. A tervezett beavatkozások várható fogadtatása

A javasolt beavatkozások és intézkedések várható fogadtatása

Ebben a fejezetben az eddigiekben javasolt azonnali intézkedések és ajánlott beavatkozások várható fogadtatásáról rendelkezésre álló információt foglaljuk össze. Ezek az információk három, a projekt keretében készült, háttér tanulmányra támaszkodnak:

- egy, pedagógusok és a *lakosság* körében felvett reprezentatív közvéleménykutatásra,
- egy, Delphi módszerrel két körben *szakértők* körében felvett, nem reprezentatív adatfelvételre,
- és egy interjú stakeholder-kutatásra, mely az *érintett* csoportok képviselőinek és reprezentánsainak hozzáállására kérdezett rá.

Ezek tehát a *lakosság*, a *pedagógusok*, a vezető *szakértők* és a fő *érintett* csoportok vélekedéseit, attitűdjét vizsgálták.

A projekt szűkös időkeretei alapján összeállított munkatervet követve ezek a vizsgálatok *megelőzték* a fenti javaslatok részletesebb kidolgozását, ezért és terjedelmi korlátok miatt még részleges tudásunk nem terjed ki az összes javaslatra. Ahol tehát e három tanulmányból nem tudjuk a várható reakciókat, ott, bár természetesen a sajtóreakciókból vagy anekdotikus információból lehetnek vélelmeink, a „nincs válasz” (NV) jelzés szerepel.

Először azonnali intézkedések listáját tekintjük át. Mivel ezekkel kapcsolatban nem javasolunk kiterjedt egyeztetést, fogadtatásuk viszont meghatározhatja a későbbi, strukturális beavatkozások elfogadottságát, itt különösen fontos, hogy megfogalmazzuk, milyen fogadtatásra számíthatnak. Ezt követően a konzultáció tárgyát képezendő fő beavatkozási irányokat vesszük sorra.

Azonnali intézkedések

Általában igaz, hogy a magyar *lakosság* 1990 óta most a legkritikusabb az oktatás színvonalának alakulásával szemben, bár a 2005-ös felmérés óta egyfolytában többen gondolják, hogy az romlik, mint hogy javul. Különösen azok aránya ugrott meg 2012-ben, akik közepes helyett rossznak ítélik azt. Ez a „helyreállító” jellegű intézkedéseknek némi, de semmiképp sem lelkes vagy univerzális lakossági támogatást ígér. A *pedagógusok* még inkább úgy vélik, romlott a színvonal, mint a

laikusok, de azt még mindig közepesnek, illetve jónak tartják. Az ő szemükben minden olyan narratíva, ami abból indul ki, hogy a „dolgok romlottak,” elfogadhatóbb, mint ami arra utal, hogy a helyzet (tehát az ő munkájuk is) „rossz”.

Óriási vágy érzékelhető a kiszámíthatóságra: a *pedagógus* minőségi munkáját akadályozó tényezők közt első helyre került az oktatásirányítás kiszámíthatatlansága. Az *érintettek* is egyetértenek abban, hogy az oktatáspolitikai intézkedések esetében rendkívül fontos lenne a stabilitás, a kiszámítható környezet, a hosszú távú tervezés, a szükséges változtatások lassú, felkészülést lehetővé tevő megvalósítása.

Iskolák és felsőoktatási intézmények gazdálkodási és szervezeti autonómiájának helyreállítása. Ennek az intézkedésnek a *lakosság* részéről többségi, a *pedagógusok* és a *szakértők* részéről pedig igen jelentős a támogatottsága, bár az utóbbiak közül a nem (csupán) elméletben, hanem az iskolai gyakorlatban is aktívak kicsit inkább elfogadóak bizonyos kompetenciák feljebb (fenntartóhoz vagy az államhoz) telepítésével kapcsolatban.

A pedagógus életpálya modellhez kapcsolódó béremelés. A *pedagógusok* munkájuk minősége szempontjából a szóba jövő intézkedések közül a fizetésemelést tették első helyre. A *szakértők* is ezt gondolták legfontosabbnak. A béremelés szükségességével az *érintettek* is mind egyetértettek.

A „röghöz kötő” hallgató szerződések eltörlése. Állami finanszírozású gyakornoki program elindítása frissen végzett diplomások számára. NV

Rugalmas általános iskolai beiskolázás visszaállítása. NV

18 éves korig tartó tankötelezettség visszaállítása. A *szakértők* a tankötelezettség felső határának 16 évről 18-ra való emeléséről úgy vélték, annak közepes mértékben volt hatása az iskolai gyakorlatra. Az *érintettek* között erős, de a világnézettől és a konkrét érintettségtől (szakiskolák) függően különböző irányú érzelmek övezik a kérdést.

Átmenetileg minden intézmények összevonásáról, megszüntetéséről és csoportos létszámcsökkentésről szóló döntés egyedi miniszteri engedélyezéshez kötése a közoktatásban. NV

Testnevelés kötelező óraszámának heti háromra csökkentése. (A felszabaduló két órát az 1-8 évfolyamokon magyar nyelv és irodalom és matematika oktatására kell átcsoportosítani, 9-12 évfolyamon az intézmény által szabadon felhasználható óraszám növekszik heti két órával.) Megvalósítható javaslat kidolgozása a mindennapos testnevelés lehetőségének biztosítására. A *lakosság* és a *pedagógusok* is fontosnak, de nem kiemelkedően fontosnak gondolják az iskola feladatai közül a mozgást és a sportolási lehetőségek biztosítását. Ennél fontosabbnak gondolja

viszont ezt a területet a *lakosság* felsőfokú végzettségű szegmense és a *szakértők*.

A közoktatási megállapodások új rendszerének életbe lépéséig a működésüket 2013 előtt megkezdő nem állami iskolák működésének automatikus engedélyezése. NV

A szakiskolák közismereti óraszámának felemelése a következő tanév szeptemberétől, az ehhez szükséges plusz költségek biztosítása. A megkérdezett érintettek között is vita van a „közismeret” és a szaktárgyak kívánatos arányáról és sorrendjéről a szakképzésben: többek szerint az alapkompenciák fejlesztése már elkésett ilyenkor, ők a szakiskola vélelmezett kudarcáért az általános iskolát hibáztatják. Mások a Dobbantó program sikerére hivatkozva a szakiskolai kompetenciafejlesztést fontos célnak tartják, megint mások a szakiskolák pedagógusállományában látják a fő korlátot.

A következő tanév szeptemberétől HÍD-programok megszüntetése, kötelező középfokú beiskolázás. Az érintettek közül többen kritizálták a még alig ismert HÍD-programok gondolatát.

Miniszteri tankönyv-kijelölési jogosítványok megszüntetése. A lakosság és a pedagógusok különbözőképp vélekednek erről: a lakosság körében ma 10%-kal többen gondolják, hogy az a jó, ha az iskolák központilag előírt, egységes tankönyveket használnak, mint ha ezt az iskolára bízzák (bár ez húsz éve még nem volt így), a pedagógusok több, mint kétharmada viszont az iskolánál tartaná ezt jogot. A lakosság körében különösen az érettségizettek támogatják a központosítást. A többi érintett közül a tankönyvkiadók üdvözölnék e lépést.

Amennyiben az létrejön, a Pedagógus Kar köztestületi jellegének megszüntetése, átadott állami funkciók körébe tartozó feladatainak visszavétele, a kötelező tagságot előíró munkaszerződések módosítása. NV

Az állami intézmények egyházi tulajdonba való átadását korlátozó rendelkezések. Ahol a településen egyetlen működő intézmény került egyházi tulajdonba, az átadási döntés felülvizsgálata. NV

Az egyenlő bánásmód követelményére és az esélyegyenlőségre vonatkozó garanciák helyreállítása az oktatás szabályozásában. Miközben a roma gyerekek esélyegyenlőségének biztosítását, a tanárok ezzel járó feladatokra való jobb pedagógiai felkészítését mind a lakosság, mint a pedagógusok valamennyire támogatják, azzal szemben már elutasítóbbak, hogy az állam célzottan, pénzzel támogassa a roma gyerekek leszakadásának megakadályozását.

A hátrányos megkülönböztetés megítélésével kapcsolatban nem lehetnek illúzióink: a romák iskolai szegregálásának (iskolák vagy foglalkozások szintjén) riasztóan nagy (bár az elmúlt 10 évben

csökkenő) arányú *lakossági* és gyakorlatilag azzal megegyező arányú *pedagógusi* tábora van: a *lakosságnak* csak 55%-a, a *pedagógusoknak* pedig 57%-a az iskolai integráció híve Magyarországon. Relatív az alacsony (8 általános és alatta), és magas (felsőfokú) végzettségűek integráció-pártibbak, mint a szakmunkásvizsgával és érettségivel bírók. Budapest kivételével elmondható, hogy városokban jobban preferálják a szegregációt, mint falvakban. A *szakértők* integráció-pártibbak (különösen az iskolai gyakorlatot bőriükön nem érző elméleti szakértők), de az is igaz, hogy az együttnevelés jogi eszközökkel való kikényszerítését az esélykülönbségek csökkentésének hatásos, de messze nem legjobb eszközeként tartják nyilván.

A megkérdezett *szakértők* a kirekesztés tilalmának 2005-ös explicitté tételének és szankcionálásának hatását az iskolai gyakorlatra és az integrációra csak közepes mértékűnek vélik, kisebbnek, mint pl. az IPR bevezetését. Az *érintettek* között mára magának az iskolai integrációnak az explicit elutasítása tabuvá vált, de többen az azt elősegítő szabályokat, mint nehézkes, életszerűtlen követelményeket emlegetik, arra hivatkoznak, hogy a roma tanulókat csak egy bizonyos arányszámig lehet sikeresen felzárkóztatni, vagy azt hangsúlyozzák, hogy az integráció csak ma a pedagógusok többségénél hiányzó attitűd és pedagógiai eszköztár megléte esetén lehet sikeres. Sokan igyekeznek a társadalmi integráció feladatát az oktatástól eltolni.

Az etika és valláserkölc választható tantárgyak kiegészítése választható állampolgári ismeretek tantárggyal. Ezek a tantárgyak nem osztályozhatók. A vallásos nevelés mind a lakosság (különösen a diplomások), mind a pedagógusok, mind a *szakértők* között igen alacsonyra van sorolva az iskola céljai sorában. Sajnos a politikai, állampolgári nevelést is csak kicsit gondolják fontosabbnak a *pedagógusok*, és a lakosság, ha a *pedagógusoknál* kicsit jobban támogatja is, szintén nem gondolja igazán fontosnak. Érdemes lehet kiegészíteni ezt a tárgy-konglomerátumot a fogyasztói tudatosságra neveléssel és különösen az egészségneveléssel, amit sokkal fontosabbnak tartanak a mind a lakosság, mind a pedagógusok, mind a *szakértők*. A hittanoktatás tanmenetbe illesztésével és kötelezővé tételével kapcsolatban még a megkérdezett egyházi fenntartó is aggodalmának adott hangot (pl. kapacitás-problémák).

Tankönyvek ingyenességének hátrányos helyzetű tanulókra szűkítése. NV

Legfontosabb rendszerszintű változtatások

A helyi települési szinttől (részben) elszakadó fenntartói struktúra intézményi nyitottságra gyakorolt esetleges negatív hatásának ellensúlyozása érdekében települési önkormányzatok, szülők és diákönkormányzatok képviselőiből álló Iskolatanácsok kötelező megszervezése. A lakosság 2002 óta egyre inkább úgy gondolja, hogy az oktatás problémáinak többségét helyi szinten is meg lehet oldani, és egyre kisebb (de még így is jelentős) részük vár központi állami intézkedéseket megoldásukra. A pedagógusok még inkább így gondolják. Ők (a megkérdezésükkor még csak tervezett) államosítással szemben rendkívül kritikusak voltak: sem magasabb bért, sem magasabb színvonalat nem vártak tőle, és azok is többen voltak, akik a finanszírozás biztonsága vagy a az iskolák közti egyenlőség terén romlást, mint akik javulást vártak tőle.

A kutatási jelentés szerint “[a]z idősebbek hajlamosabbak inkább bízni abban, hogy az államosítással a finanszírozás biztonságosabb lesz, magasabbak lesznek a bérek és az egyenlőtlenség is csökkenni fog és azok a pedagógusok, akik tisztában vannak a PISA eredményekkel, az államosítás hatását a színvonalra kevésbé kedvezőtlenül értékelik, mint tudatlanabb kollegáik. Településtípus szerint a budapestiek a legnegatívabbak, a bérek növekedésében az államosítással leginkább az alsó tagozaton dolgozók reménykednek. A magukat konzervatívnak, vagy jobboldalinak tartók kissé pozitívabban ítélik meg az államosítás hatását (de ők sem pozitívan), mint a magukat liberálisnak, vagy baloldalinak tartó pedagógusok. Az iskolák biztonságosabb finanszírozásában legkevésbé éppen azok bíznak, akik már korábban átestek ezen, nevezetesen a megyei fenntartású intézmények pedagógusai.”

Ami az *érintetteket* illeti, ők erősen támogatják a a közoktatás teljes centralizálásának legalább valamelyes enyhítését; a fenntartói modellel kapcsolatban az önkormányzatok legalább valamelyes beleszólást igényelnének a helyi iskolaügybe, az integrációban, hatékonyságban érdekeltek a járási tankerület méret-hatékony voltát hangsúlyozzák.

A szakképzési intézmények kötelező regionális szintű kötelező intézményfenntartói társulások által történő működtetése. Regionális humánerőforrás-fejlesztési tervezési rendszer helyreállítása. A lakosság, köztük a diplomások szempontjából különösen fontos, hogy egy jó szakma elsajátíttatását várják az iskolától. A pedagógusokra és a szakértőkre ez jóval kevésbé igaz, ők ezt csak közepesen fontosnak gondolják az iskola feladatai között. 2012-ben a lakosság inkább gondolja érdemesnek a szakmunkásképzőben, szakiskolában továbbtanulást, mint 10-15 éve. Sem a szakértőknek, sem pedig a pedagógusoknak nincs illúziójuk a szakképzés nyújtotta szolgáltatás minőségéről, utóbbiak közül is különösen azoknak nincs, akik ismerik a PISA -vizsgálatok eredményeit.

Szektorsemleges, kétszintű decentralizált finanszírozási rendszer. Normatív központi finanszírozás, intézményhálózat-tervezésen alapuló helyi finanszírozási rendszerek. A finanszírozás szektorsemlegességét a szakértők és az érintettek általában is egyöntetűen támogatják (bár az utóbbiak közül mindenki kicsit mást ért alatta). A szakértők egy összetett, de normatív rendszerrel tudnak leginkább azonosulni, ami azt is jelenti, nem szeretik azt, ha a fenntartó diszkrecionális döntéseitől függ az intézmény finanszírozása. Túlnyomó többségük a decentralizált rendszert támogatja.

Önkormányzati finanszírozásba épített kiegyenlítő mechanizmus, központi költségvetési finanszírozás mértékével kapcsolatos garanciák. NV

Külső intézményértékelést végző független állami tanfelügyelet létrehozása és működtetése, egységes országos minőségstandardok elfogadása. A pedagógusok több mint 50%-a szerint kellene valamilyen tanfelügyelet (55,5%), és mintegy négyötödük szerint az iskolát és a pedagógust egyaránt kellene értékelnie. A szakértők szerint egyértelműen szükség van rá; a külső értékelés fontos, bár nem a legfontosabb eszköze a pedagógus-munka minőségének javításának. Támogatják a fenntartónak való információszolgáltatást, és támogatás-igényes területek azonosítását, mint a tanfelügyelet funkcióját. Többségben azt is elfogadják, hogy bizonyos esetekben (pl. súlyosan alulteljesítő iskolák) a tanfelügyelet értékelésének kötelező hatásai is lehessen az intézményre, de azzal szemben már bizalmatlanok, hogy az egyes tanárok munkáját is értékelje a tanfelügyelet, pláne, hogy az értékelés hasson az egyes pedagógus fizetésére/előmenetelére.

A legtöbb érintett nem elutasító a segítő funkciójú tanfelügyelettel szemben, de idegenkedik high-stakes értékelési és ellenőrzési rendszerek bevezetésétől, a nem állami (egyházi, alapítványi) iskolák félnek, hogy a tanfelügyelet azt a kényszerzubbonyt húzza rájuk, amivel szemben alternatívát kínálni jöttek létre. Az egyes pedagógus munkáját is értékelő felügyelettel szemben már megosztottabbak, bár nem uniform módon elutasítóak a véleményeik.

A nyolcadik évfolyam és a szakiskolai oktatás végére egységes, minimális kompetencia követelményeket tartalmazó teljesítménystandardok elfogadása. Közismereti záróvizsga bevezetése a szakiskolákban. A megkérdezett szakértők a kompetenciamérés bevezetésének jelentős hatást tulajdonítanak, ami az iskolai gyakorlat alakítását illeti, de abban már nem ilyen biztosak, hogy az a foglalkoztathatóságot vagy az integrációt szolgálja. A megkérdezett érintettek inkább elutasítják a 14-éves korban bevezetendő kimeneti követelményeket.

Általános iskolák számára központi alternatív kerettantervek megalkotása és elfogadása. Középfokú

intézményekben a helyi pedagógiai program elsődleges folyamatszabályozó szerepének visszaállítása. A megkérdezett *szakértők* szerint a kerettanterv bevezetésének (2000) közepes mértékben volt egyáltalán hatása az iskolai praxisra.

Érettségi vizsgakövetelmények bevalás-vizsgálaton alapuló felülvizsgálata, kötelező angol nyelvi érettségi vizsga bevezetése. Mind a *lakosság*, mind a *pedagógusok* (bár még ők nem annyira, mint általában a diplomások) az iskola legfontosabb feladati közé sorolják az idegennyelv-tanítást. A felsőfokú végzettségűek szerint ez az iskola második legfontosabb feladata. Ugyanígy vélik a *szakértők* is, akik szerint az érettségi reform az elmúlt két évtized intézkedései közül az, amelynek a legnagyobb volt a hatása az iskolákban folyó munkára.

Három év után a Nemzeti Alaptanterv bevalás-vizsgálaton alapuló felülvizsgálata. A *lakosság* (valószínűleg az oktatáspolitikai narratíva változásának hatására is) 2002 óta egyre kevésbé gondolja azt, hogy a gyerekeket túlterhelik az iskolában. A *pedagógusok* és a *többi érintett* is nagyon fontosnak gondolja ennek a szabályozási elemnek a hatását az iskolai gyakorlatra, ezért az utóbbiak egyöntetűen hangsúlyozzák, hogy változtatásával kapcsolatban kulcsfontosságú a felkészülési idő.

Közoktatási intézmények szakmai, szervezeti és gazdálkodási autonómiájának helyreállítása, az intézményi középvezetői pozíciók megerősítése. Az intézményi autonómiának a *lakosság* részéről többségi, a *pedagógusok* és a *szakértők* részéről pedig igen jelentős a támogatottsága. A *pedagógusok* közül intézményi középvezetők dolgoznak a legtöbbet, többet, mint az igazgatók.

Az önértékelésen és az egységes minőségstandardokon alapuló iskolafejlesztésnek a közoktatási intézmények kötelező feladatai közé illesztése. A *pedagógusok* nem ellenzik, de nem is túl lelkesek az intézményi önértékelés, mint a minőség fejlesztésének eszköze iránt. A *szakértők* szemében sem számít a pedagógusmunkát javítani képes intézkedések közül a fontosabbak közé, és a minőségbiztosítás 2002-es kötelező bevezetését sem sorolják azok közé az intézkedések közé, melyeknek komoly hatásuk volt az iskolai gyakorlatra.

A megváltozott rendszerhez illeszkedő módon újragondolt egységes pedagógus foglalkoztatási rendszer („pedagógus életpálya modell”) megalkotása. A *pedagógusok* a bérdifferentiálás szempontjai közül a tradicionális objektív faktorok: az életkor, végzettség, munkaidő és a munka nehézsége szerinti különbségtételt fogadják el a legszélesebb körben, míg bizalmatlanok a teljesítmény belső (főnök vagy diák) vagy külső (versenyvizsga, tanulói eredmények) mérésén alapuló bérezéssel szemben. A *pedagógusok* mintegy negyedének nincsenek kiforrott elképzelései a differentiálásról, kétharmada hagyományos módon gondolkodik és csak egytized az, aki hisz a

teljesítmény-visszacsatolásban. A viszont jobban hisznek ezekben az utóbbiakban.

Az *érintettek* között általánosan fővárosi és alapítványi iskolában dolgozó *pedagógusok*, a szakiskolában tanítók és a *szakértők* elfogadott a felkészültség és a plusz feladatok (közte is a képzésben való részvétel), honorálása a fizetéssel, és a befolyásos stakeholderek (különösen: a jelentős idősebb tagsággal bíró pedagógus-szakszervezetek) az életkorral növekvő fizetést is támogatják. A pedagógusi teljesítmény anyagi elismerésének, különösen iskolavezetői diszkréció alapján való honorálásának kérdésében már megosztottabbak a megkérdezettek. Ez utóbbi a megismert alapítványi iskolákban sem szokásos.

A keresletvezérelt tankönyv- továbbképzési és szakmai szolgáltatási piac helyreállítása, átláthatóságának, minőségbiztosításának és állami piacfelügyeletének megerősítése. Az állami feladatellátási körben tartott szakmai- és szakszolgáltatások azonosítása, intézményrendszerük helyreállítása, illetve megerősítése. A pedagógusok szeretnek tankönyvet választani. Az érintettek körében két narratíva él: az iskolák és pedagógusok szeretik a piaci döntéssel járó szabadságot, de közben vágnak arra, hogy az értük folyó verseny minőségbiztosított és tiszta legyen, ne pedagógusoknak vagy iskoláknak fizetett hálapénzek döntsenek.

Az országos oktatáspolitikai konzultációs mechanizmusok és intézmények helyreállítása és a 2010 előtti rendszerhez képest történő kiterjesztése, melyben a legerősebb jogosítványok a szervezett érdekcsoportok közötti konzultációs mechanizmushoz kerülnek. Az oktatást érintő törvénytervezetek országgyűléshez való benyújtása előtt kötelező, független közpolitikai elemző intézmény által végzett előzetes hatásvizsgálata, melynek eredményeit nyilvánosságra kell hozni. 2010-2013-ban az érintetteket nem vagy csak látszólag vonták be a döntéshozatalba, és ezt mind a kormány intézkedéseivel egyetértő, mind az azt ellenző stakeholderek erősen sérelmezik. Ezért is, nagy az igény az oktatáspolitikára vonatkozó deliberáció kereteinek explicit, átlátható, mindenki által elfogadható szempontok alapján összeállított, az érintettek széles körét bevonó módon való fel/visszaállítása és (nem pusztán formális) működtetése.

Ugyancsak nagy az *érintettek* igénye a potenciálisan az oktatáspolitikát a jelenben és jövőben uralni esélyes szakpolitikusok széles köre által konszenzussal támogatott, hosszú távú oktatáspolitikai fejlődési irányok rendszerének megalkotására és bejelentésére, akkor is, ha ez az egyik vagy a másik fél által fontosnak gondolt irányoknak csak egy a jobb és baloldal által egyaránt osztott közös halmazának megvalósítását teszi lehetővé.

Irodalom

- Aghion, P. - L. Boustan - C. Hoxby - J. Vandenbussche (2009): The Causal Impact of Education on Economic Growth: Evidence from U.S., Brookings Papers on Economic Activity, spring 2009.
- Balázs É. (2009): Kistérségi vizsgálat 2009. Kutatási zárótanulmány OFI KKEK. (Kézirat)
- Barber, M. – Mourshed, M. (2007): Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében? McKinsey & Company.
- Bathó É. (2013): Integrációs pedagógiai rendszer in: PSIVET Esélyteremtés szakképzéssel, Tempus Közalapítvány, 2003, Budapest.
- Biró Zs. (2002): Tanárok a 2002/2003-as tanévben. *Educatio*, 11. évf. 2. sz. 293-301.
- Blau, P. M. – Duncan, O. D. (1998): A foglalkozási státus mérése. In: Róbert Péter (szerk.): A társadalmi mobilitás. Hagyományos és új megközelítések. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest. 130-140.
- Bruggen, J.C. (2000): Inspection of Schools as an Engine for Sustainable Change. SICI Report, 2000.
- Chrappán M. (2010): Pályaelégedettség és karriertervek a pedagógus képzettségű hallgatók körében. In: Garai et al (szerk.): Diplomás Pályakövetés IV. Frissdiplomások 2010. *Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály*, 267-286.
- Cseh Gy. (2013): Tanuló iskola, tanuló szervezet. Szeged, KÖVI. (Kézirat)
- Cseres-Gergely Zs. – Hámosi Sz. (2009): Az iskolázottság és a foglalkoztatás kapcsolata nemzetközi összehasonlításban, 1999-2005, Fazekas K. (szerk.): Oktatás és foglalkoztatás, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 43-61.
- Csermely P. et al (2009): Szárny és teher. Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció megfékezésére. Bölcsék Tanácsa Alapítvány, Budapest.
- Darling-Hammond, L. (1999): Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence. Center for the Study of Teaching and Policy. University of Washington.
- Darling-Hammond, L. (2004): Standards, Accountability and School Reform. In: *Teacher College Record* Vol. 106. 2004. Teachers College, Columbia University.
- Darling-Hammond, L. et al (2005): Does teacher preparation matter? Evidence about teacher certification, Teach for America, and teacher effectiveness. *Education Policy Analysis Archives*, 13(42).
- Daróczi G. – Németh Sz. – Szira J. (2007): Egy európai bizottsági munkacsoport tapasztalatai. *Új Pedagógiai Szemle*, 2007.
- Dienes R. (2009): A többcélú kistérségi társulások közoktatási feladatellátásának elmúlt 6 éve. „Kistérségek útközben” OFI konferencia. Budapest, 2009. november 30. [online:] {<http://www.ofi.hu/rendezvenyek/kistersegek-utkozben>}

- Education at glance 2012, OECD indicators, <http://www.oecd.org/edu/eag2012.htm>
- Fazekas K. - Kézdi G. (2011): Munkaerőpiaci tükör, MTA KTI
- Fehérvári A. - Tomasz G. (2011): Fiatalok szakmaszerzés után, Szakképzési Szemle, 2011/1. 42-55.
- Fehérvári A. (1996): A speciális szakiskolai tanulók esélyei, *Educatio* 1996/1. 60-70pp.
- Fehérvári A. (2009): A nyelvi előkészítő program értékelése. Módszertani Közlemények Szeged
- Fehérvári A. (2012a): Pályakezdő szakmunkások földrajzi mobilitása. 89-108. pp. In: Tomasz Gábor (szerk.): Párhuzamok – kanyarok (Szakképzettek pályakövetése). Budapest, Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet. http://dokumentumtar.ofi.hu/index_parhuzamok_kanyarok.html
- Fehérvári A. (2012b): Tanulási utak a szakképzésben, *Iskolakultúra* 2012/7-8. szám
- Fehérvári A. (2012c): Roma tanulók a szakképzésben, kézirat, megjelenés alatt
- Fehérvári A. (2013): Arany János Programok in: PSIVET Esélyteremtés szakképzéssel, Tempus Közalapítvány, Budapest.
- Fehérvári A. (szerk.) (2008): Szakképzés és lemorzsolódás, Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet, 295 p. /Kutatás Közben 283./
- Fehérvári Anikó 2008: Az Arany János programban résztvevő diákok, *Educatio* 2008/4 512-525
- Fehérvári Anikó- Imre Anna – Tomasz Gábor (2011): Az oktatási rendszer és a tanulói továbbhaladás in: Jelentés a magyar közoktatásról 2010, OFI, Budapest
- Forray R. K. (1999): Cigány kisebbségi oktatáspolitikai, *Educatio*, 1999/2. 223-234.pp.
- Forray R. K. (2011): Társadalmi egyenlőség és a jövő feladatai, *Educatio* 2011/1. 62-73pp.
- Galasi P. (2005a): Munkaerőpiac és oktatási kibocsátás – a legfontosabb tendenciák (1994–2002), Galasi P. – Varga J. (2005): Munkaerőpiac és oktatás, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest
- Galasi P. (2005b): Munkaerő-piaci státusz és iskolai végzettség (1994–2002), Galasi P. – Varga J. (2005): Munkaerőpiac és oktatás, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest
- Galasi P. (2005c): Foglalkozás és iskolai végzettség (1994–2002), Galasi P. – Varga J. (2005): Munkaerőpiac és oktatás, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest
- Galasi P. (2005d): Túlképzés és alulképzés a munkaerőpiacon (1994–2002), Galasi P. – Varga J. (2005): Munkaerőpiac és oktatás, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest
- Galasi P. (2005e): Felsőfokú végzettség és felsőfokú végzettséget igénylő munkahelyek: bérprémium és reallokáció (1994–2002), Galasi P. – Varga J. (2005): Munkaerőpiac és oktatás, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest
- Galasi P. (2008a): A felsőfokú végzettségű munkavállalók munkaerő-piaci helyzete és foglalkozásuk-iskolai végzettségük illeszkedése, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2008/3

- Galasi P. (2008b): A túl- és az alulképzés bérhozama 25 országban, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2008/6
- Györgyi Z. (2010): Munkaerő-piaci esélyek, munkaerő-piaci stratégiák. In: Garai et al (szerk.): Diplomás Pályakövetés IV. Frissdiplomások 2010. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály, 37-58.
- Györgyi Z. – Kőpataki M. (2011): Oktatási egyenlőtlenségek és sajátos igények. Jelentés a magyar közoktatásról 2010. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet. Budapest.
- Halász G. (1992): Az önkormányzatok és a közoktatás a megyei tapasztalatok fényében In. Önkormányzat és közoktatás (szerk. Annási Ferenc, Halász Gábor, Nagy Mária), Akadémiai Kiadó, Budapest
- Halász G. – Palotás Z. (2003): A közoktatás irányítása In. Jelentés a magyar közoktatásról 2003 (szerk. Halász Gábor és Lannert Judit) Országos Közoktatási Intézet, 2003.
- Hamilton, L.: Assessment as a Policy Tool. (2003): In: Review of Research in Education. Vol. 27.
- Hamilton, L.- Koretz, D.M. (2002): Test and their Use in Test-based Accountability Systems. In: Making Sense of Test-Based Accountability in Education. Rand Corporation.
- Hanushek, E. A. (1992): The Trade-off Between Child Quantity and Quality. *Journal of Political Economy*. Vol. 100 (1), pp. 84–117.
- Hanushek, E. A. – Kimko, D. D. (2000): Schooling, Labor Force Quality, and the Growth of Nations. *American Economic Review* 90(5), 1184-1208.
- Hanushek, E. A. et al.(2005): The Market for Teacher Quality. NBER Working Paper No. 11154.
- Hanushek, Eric A. - Ludger Woessmann (2008): The Role of Cognitive Skills in Economic Development, *Journal of Economic Literature* 46(3) 607-668.
- Hanushek, Eric A. - Ludger Woessmann (2009b): Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation, IZA Dp. No. 4575
- Hanushek, E. A. – Woessmann, Ludger (2010): The Economics of International Differences in Educational Achievement. NBER Working Paper No. 15949 (April 2010).
- Hanushek, Eric A. - Ludger Woessmann (2011): The economics of international differences in educational achievement, *Handbook of Economics of Education* Vol. 3.
- Havas G. - Kemény I.- Liskó I. (2002): Cigány gyerekek az általános iskolában, Új Mandátum
- Havas G. – Liskó I. (2005): Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában. Felsőoktatási Kutatóintézet, Budapest, 2005. 12.
- Havas G. – Zolnay J. (2011): Sziszifusz számvetése. Az integrációs oktatáspolitiká. In: Beszélő, 2011. Június
- Hermann Z. (2008): Hogyan értelmezzük az iskolarendszer minőségi mutatóit nemzetközi összehasonlításban?, Fazekas K. (szerk.): Közoktatás, iskolai tudás és munkaerőpiaci siker, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 43-71.

- Hermann Z. et al (2009): Pedagógusok az oktatás kulcsszereplői. Összefoglaló jelentés az OECD nemzetközi tanárkutatás (TALIS) első eredményeiről. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest.
- Hermann Z. – Varga J. (2012): A népesség iskolázottságának előrejelzése 2020-ig Iskolázási mikroszimulációs modell (ISMIK), Közgazdasági Szemle, LIX. évf., 2012. július-augusztus, 854—891.
- Horn D. – Sinka E. (2006): A közoktatás minősége és eredményessége. In: Jelentés a magyar közoktatásról 2006. Budapest, 2006. Országos Közoktatási Intézet
- Hunyady György (szerk. 2010): Pedagógusképzés „A magyar bolognai rendszerben”. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest
- Istemes M. – Péceli M. (2011): Tankötelezettségi korhatárok nemzetközi összehasonlításban 9-12p. In: A 18 éves korra emelt tankötelezettség teljesülése és (mellék)hatásai (szerk. Mártonfi György), Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest
- Juhász A. – Tasnádi P. (2010): Hagyományok és valóság. Szükség van-e tudós tanárookra a természettudományban? Természet Világa 2010/141, 1. szám. 26-29.
- Kaposvári A. (2002): Approaches to Quality in Education. In: Local Government Brief 2002/Fall.
- Kállai E. (2009): Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2008.. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának hivatala, Budapest, 2009.
- Kemény I. (1996): A romák és az iskola, *Educatio* 1996/1. 71-83 pp.
- Kertesi G. (2008): A közoktatási intézmények teljesítményének mérése-értékelése, az iskolák elszámoltathatósága. In: Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. (Szerk. Fazekas Károly – Köllő János – Varga Júlia) Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal. Budapest, ECOSTAT 2008.
- Kertesi G. - Kézdi G. (2009): A roma fiatalok általános iskolai eredményessége, középiskolai továbbtanulása és középiskolai sikeressége. Zárótanulmány, MTA-KTI
- Kertesi G. - Kézdi G. (2010): Iskolázatlan szülők gyermekei és roma fiatalok a középiskolában. in: Társadalmi Riport 2010. TÁRKI, Budapest
- Kertesi, G. – Kézdi, G. (2011): The Roma/Non-Roma Test Score Gap in Hungary. In: *American Economic Review* 101(3)
- Kertesi G. - Kézdi G. (2012a): A roma és nem roma tanulók teszteredményei közti különbségekről és e különbségek okairól, *Közgazdasági Szemle*, LIX. évf., 2012. július-augusztus (798—853. o.)
- Kertesi, G. – Kézdi G. (2012b) Ethnic segregation between Hungarian schools: Long-run trends and geographic distribution. Budapest Working Papers on the Labour Market. BWP – 2012/8
- Kertesi G. – Kézdi G. (2012/c): Háttér tanulmány: az óvodáztatási támogatásról. Egy feltételekhez kötött készpénz-támogatási program értékelése. In: Felemelkedés közös erővel: a tartós mélyszegénység csökkentése célhoz kötött támogatások révén. Melléklet a zárójelentéshez. Háttér tanulmányok. Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány, 2012. http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/elso_tanulmany/hattertanulmanyok.pdf

- Kertesi G. – Köllő J. (2001): A gazdasági átalakulás két szakasza és az emberi tőke átértékelődése A bérszerkezet átalakulása Magyarországon 1986-1999 - III. rész, *Közgazdasági Szemle*, 11. sz. 897—919.
- Kertesi, G. – J. Köllő (2003): Economic transformation and the return to human capital. De Grip, A.–Van Loo, J.–Mayhew, K. (eds.): *The economics of skills obsolescence, Research in Labour Economics*, Vol. 21.
- Kertesi G. – Köllő J. (2006): Felsőoktatási expanzió, „diplomás munkanélküliség” és a diplomák piaci értéke, *Közgazdasági Szemle*, LIII. évf., 3. sz., 201–225. o.
- Kertesi G. – Varga J. (2005): Foglalkoztatás és iskolázottság Magyarországon, *Közgazdasági Szemle*, LII. évf., 2005. július–augusztus (633–662. o.)
- Kézdi G. (2004a): Iskolázottság és keresetek, Fazekas K. – Varga J. (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2004*, MTA KTI–OFA, Budapest
- Kézdi G. (2004b): A szakképzés kereslete és kínálata Magyarországon. Hosszú távú trendek és szakma szerinti illeszkedés, kézirat
- Kézdi G. – Köllő J. Varga J. (2008): Az érrttségit nem Adó szakmunkásképzés válságtünetei, Fazekas K. – Köllő J. (szerk.) *Munkaerőpiaci tükör*, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest
- Kézdi G. – Varga J. (2007): Téveszmék és átlérápiák, *Figyelő*, január 11.
- Köcséné Szabó I. (2001): Tanárokat képez-e a tanárképző főiskola? In: Boreczky Ágnes (szerk.): *Pedagógiai Műhely. Beszélgetések. PTE Tanárképző Intézet Pedagógia Tanszék*, Pécs, 57-64.
- Köllő, J. (2006): Workplace Literacy Requirements and Unskilled Employment in East-Central and Western Europe Evidence from the International Adult Literacy Survey (IALS), *Budapest Working Papers on the Labour Market*, BWP – 2006/7
- Köllő J. (2008a): Munkahelyi olvasási követelmények és a képzetlen munkaerő foglalkoztatása Nyugat- és Közép-Kelet-Európában, Fazekas K. (szerk.): *Közoktatás, iskolai tudás és munkapiaci siker*, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 13-41.
- Köllő J. (2008b): Foglalkoztatáspolitikai eszközök az oktatási reformok előmozdítására, Fazekas K. – Köllő J. – Varga J. (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*, Ecostat, Budapest, 2008, 259-273.
- Köllő J. (2009a): Kiszorulás az olvasás- és írásigényes munkahelyekről, Fazekas K. (szerk.): *Oktatás és foglalkoztatás*, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 15-42.
- Köllő J. (2009b): A képzetlen munkaerő kínálatáról, Köllő J. (2009): *A pálya szélén Iskolázatlan munkanélküliek a poszt szocialista gazdaságban*, Osiris, Budapest, 105-126.
- Koszó Z. - Semjén A. – Tóth Á. – Tóth I. J. (2007): Szakmasztruktúra- és szakmatartalom – változások a gazdasági fejlődés tükrében, Budapest, MKIK GVI Kutatási Füzetek 2007/2
- Kozma T. (2010): *Expanzió*, *Educatio* 2010/1. szám
- Lannert J. (2004): *Pályaválasztási aspirációk*. Ph.D. értekezés, 2004. (kézirat) <http://phd.lib.uni->

corvinus.hu/86/1/lannert_judit.pdf

Lannert J. – Sinka E. (szerk.) (2009): A pedagógusok munka- és munkaidő-terhelése. Kutatásibeszámoló. TÁRKI-TUDOK Zrt.

Liskó I. - Fehérvári A. (1996): Szerkezetváltó iskolák a kilencvenes években, Oktatókutató Intézet, 140 p. /Kutatás Közben 212./ <http://ofi.hu/kiadvanyaink/kiadvanyaink-konyvesbolt-konyvesbolt/kutatas-kozben>,

Liskó I. - Fehérvári A. (1998): Felvételi szelekció a középfokú iskolákban, Oktatókutató Intézet, 75 p. /Kutatás Közben 219./ <http://ofi.hu/kiadvanyaink/kiadvanyaink-konyvesbolt-konyvesbolt/kutatas-kozben>

Liskó I. (2005): A roma tanulók középiskolai továbbtanulása, Kutatás Közben

Liskó I. (2008): Szakképzés és lemorzsolódás, Fazekas K. – Köllő J. – Varga J. (szerk.): Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért, Ecostat, Budapest, 2008, 95-119.

Mártonfi Gy. (2013): Dobbantó program in: PSIVET Esélyteremtés szakképzéssel, Tempus Közalapítvány, Budapest.

Mártonfi Gy. (2013): Felzárkóztató programok in: PSIVET Esélyteremtés szakképzéssel, Tempus Közalapítvány, Budapest.

Mártonfi Gy. (2013): Szakiskolai Fejlesztési Program in: PSIVET Esélyteremtés szakképzéssel, Tempus Közalapítvány, Budapest.

Mártonfi Gy. (2010b): Egy modernizációs folyamat kérdőjelei: a TISZK-ek. *Educatio*, 4. sz. http://epa.oszk.hu/01500/01551/00054/pdf/educatio_EPA01551_2010-4_tan3.pdf

Mártonfi Gy. (szerk.) (2010a): ReferNet szakképzés-politikai jelentés Magyarországon 2010. A koppenhágai folyamat kiemelt területein történt előrehaladás. CEDEFOP. http://www.observatory.org.hu/en/wp-content/uploads/2011/02/PR_2010.pdf

Mihályi K. (2013): Útravaló ösztöndíjprogram Szakiskolai Fejlesztési Program in: PSIVET Esélyteremtés szakképzéssel, Tempus Közalapítvány, Budapest.

Mourshed, M. – Chijioke, Ch. – Barber, M. (2010): How the world's most improved school systems keep getting better. McKinsey & Company.

Nahalka István (1998): A magyar iskolarendszer átalakulása befejeződött. Új Pedagógiai Szemle 1998 május

Nagy P. T. (2010): Utak felfelé. Oktatás és társadalmi mobilitás a 19-20. századi Magyarországon. (Társadalom és oktatás; 35.) Bp., Oktatókutató Intézet, Új Mandátum, 2010. 209 p.

Németh Sz. (szerk.) (2005): A tanoda-típusú intézmények működésének, tevékenységének elemzése. Kutatási beszámoló. TÁRKI-TUDOK 2005.

Németh Sz. (szerk.) (2006): Esély az együttnevelésre, OFI, 2006.

Nikolov M. – Ottó I. – Öveges E. (2009): A nyelvi előkészítő évfolyam értékelése, 2004/2005-2008/2009. http://www.nefmi.gov.hu/letolt/vilagnyelv/vny_nyek2009_jelentes_100510.pdf

OECD (2004): Career guidance and public policy. Bridging the gap. OECD, Paris 2004. <http://www.oecd.org/education/educationeconomyandsociety/34050171.pdf>

(OECD 2005): Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining. OECD, Paris.

(OECD 2007): PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 1: Analysis. OECD, Paris.

(OECD 2009): Creating Effective Teaching and Learning Environments: First results from TALIS. OECD, Paris.

(OECD 2010a): The High Cost of Low Educational Performance. The Long-run Economic Impact of Improving PISA outcomes. OECD, Paris.

(OECD 2010b): PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? – Resources, Policies and Practices (Volume IV). OECD, Paris.

(OECD 2012): Education at a Glance 2012: OECD Indicators. OECD, Paris.

(OPEK 2003): A közoktatás tartalmi szabályozásának rendszere Magyarországon. Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése. Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 2003.

(OPEK 2005): Tanulás Magyarországon. Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése. sulINova Kht., Budapest, 2005.

(OPEK 2006): Kistelepülések kisiskolái. Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése. sulINova Kht., Budapest, 2006.

Palotás Z. (2000): A közoktatás irányítása In. Jelentés a magyar közoktatásról 2000 (szerk. Halász Gábor és Lannert Judit), Országos Közoktatási Intézet, 2000

Palotás Z. - Jankó K. (2011): A közoktatás irányítása In. Jelentés a magyar közoktatásról 2010 (szerk. Balázs Éva, Kocsis Mihály, Vágó Irén), Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, 2011

Palotás Z. (2013): Az állam, iskolafenntartók, oktatási intézmények és egyéb szereplők közötti feladatmegosztás alakulása a közoktatásban a rendszerváltástól napjainkig. Háttér tanulmány „A foglalkoztathatóságot, a méltányosságot és az alkalmazkodóképességet szolgáló oktatás” című oktatáspolitikai projekt számára (Kézirat)

(PIRLS és TIMSS 2011): Összefoglaló jelentés a 4. évfolyamos tanulók eredményeiről. Oktatási Hivatal Budapest, 2012.

(PISA 2009): Összefoglaló jelentés. Szövegértés tíz év távlatában. Oktatási Hivatal, Budapest, 2010

(PISA 2009): Digitális szövegértés. Olvasás a világhálón. Oktatási Hivatal, Budapest, 2011.

Polyacskó O. (2013): Tanoda típusú programok in: PSIVET Esélyteremtés szakképzéssel, Tempus Közalapítvány, Budapest.

Radó P. (1997): Jelentés a magyarországi cigány tanulók oktatásáról. Budapest, 1997. Nemzeti és

Etnikai Kisebbségi Hivatal.

Radó P. (2006a): Államháztartási reform az oktatási szektorban. Oktatáspolitikai jegyzet. In: Új Pedagógiai Szemle. 2006. június.

Radó, P. (2006b): Professionalizing Teachers: The Wider Policy Context. In: Professional Development. Experiences from educators for educators. Edited by: W. Duffie VanBalkom & Snezana Mijatovic. Calgary, 2006. Canadian International Development Agency.

Radó, P. (2006c): Izkustvoto na politikata: Differencirane na ucitelskite zaplati. In: Politiki 05/06. 2006. Sofia

Radó P. (2007a): Méltányosság az oktatásban: dimenziók, okok és oktatáspolitikai válaszok. OECD analitikus országjelentés. In: Méltányosság az oktatásban. Két jelentés az oktatás méltányosságáról. Budapest, 2007. Oktatási és Kulturális Minisztérium.

Radó P. (2007b): A szakmai elszámoltathatóság biztosítása a magyar közoktatásban. In: Új Pedagógiai Szemle. 2007. december.

Radó P. (2008): A tanulási eredményekre orientált megközelítés érvényesülése az oktatási szektorban. In: Oktatás és képzés 2010. Műhelybeszélgetések 2007. Budapest, 2008. Oktatási és Kulturális Minisztérium.

Radó, P. (2009): Equity in Education – Synthesis Report: The Potential and Limitations of the Learning Outcomes Based Approach. Policy-making for equity in education in Austria, the Czech Republic, Hungary, Slovakia and Slovenia. In: Equity in Education. Country Notes of a Central-European Project 2009. Tempus Public Foundation 2009.

Radó, P. (2010): Governing Decentralized Education Systems. Systemic Change in South Eastern Europe. 2010. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest.

Radó P. (2011a): Regional Educational Performance Patterns in Europe. In: CEPS Journal Vol.1. N3. 2011

Radó P. (2011b): Ófelsége az állam. Az oktatáspolitikai elszabadult hajóágyú. In: Beszélő, 2011. október <http://beszelo.c3.hu/cikkek/ofelsege-az-allam>

Radó P. (2013): Intézményi önreflexió, minőségirányítás és fejlesztés a magyar közoktatásban. Háttér tanulmány „A foglalkoztathatóságot, a méltányosságot és az alkalmazkodóképességet szolgáló oktatás” című oktatáspolitikai projekt számára (Kézirat)

Róbert P. (2000): Bővülő felsőoktatás: ki jut be, Educatio, 1. szám <http://www.education.eu.hu/letoltes.php?fid=tartalom/sor/1280>

Rivkin, S. G. – Hanushek, E. A. – Kain, J. F. (2000): Teachers, Schools, and Academic Achievement. Econometrica, Vol. 73, No. 2. (Mar., 2005), pp. 417-458. Elérhető: http://personal.us.es/emidiaz/index_files/Rivkinetal2005.pdf [2013.02.15]

Rockoff, J. E. (2004): The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data. The American Economic Review, Vol. 94, No. 2 (May), pp. 247-252.

Sági M. – Ercsei K. (2012): A tanári munka minőségét befolyásoló tényezők. In: Kocsis Mihály – Sági Matild (szerk.): Pedagógusok a pályán. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest.

Sági, M. – Robert, P. (2011): Determinants of participation in formal adult education in Europe. *Pedagógia online Hungarian Educational Research Journal*. I. évfolyam, 1. sz. <http://pedagogia-online.hu/herj/2011/07/matild-sagi-%E2%80%93-peter-robert-determinants-of-participation-in-formal-adult-education-in-europe/>

Santiago, P. (2002): Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages. OECD Education Working Papers, No. 1.

Scheerens, J. – Glas, C. – Thomas, S.M (2003): Educational Evaluation, Assessment and Monitoring. A Systemic Approach. Lisse, 2003. Swets & Zeitlinger Publishers.

School autonomy and accountability (2011): Are they related to student performance? PISA In Focus 9. OECD 2011

Schwab, K. – Porter, M.E. – Sachs, J.D. (2002): The role of education in the stages of economic development The Global Competitiveness Report 2001-2002. World Economic Forum. Oxford, Oxford University Press.

Szabó I. (1999): Iskola és társadalom. Közoktatással kapcsolatos társadalmi elvárások Magyarországon. *Új Pedagógiai Szemle*, 49. évf. 9. sz. 27-42.

Szemerszki M. (2012): A képzési szerkezet átalakulása – belépés a felsőoktatásba (2001-2011), Konferencia előadás, Corvinus Egyetem, 2012. november 30.

Setényi J. (1999): A minőség kora. Bevezetés az iskolai minőségbiztosítás gyakorlatába. Budapest, RAABE, 1999.

Spreng, C. (2005): Policy Options for Interventions in Failing Schools. 2005. Rand Corporation.

Standaert, R. (2000): Inspectorates of Education in Europe. A critical analysis. Ministry of Education Flanders, Utrecht, 2000.

Tasnádi P. (2010): Múlt, jelen, jövő: a természettudományos tanárképzés kritikus helyzete és kilátásai. *Felsőoktatási Műhely* 2010/2. szám. 107-114.

TIMSS 2011 Összefoglaló jelentés a 8. évfolyamos tanulók eredményeiről. Oktatási Hivatal Budapest, 2012.

T. Kiss J. (2011): Az iskolarendszerű szakképzés egyéni és társadalmi megtérülésének alakulása 1999-2010 között, *Educatio* 2011/3.szám

Tomasz G. (2012, szerk.): Párhuzamok-kanyarok. Szakképzettek pályakövetése. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest.

Varga J. (2005a): A pedagógus szakokra jelentkezők és a pedagóguspályán elhelyezkedő pályakezdők jellemzői. In: Hermann Zoltán (szerk.): Hatékonysági problémák a közoktatásban. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

Varga J. (2005b): A közoktatásban foglalkoztatottak összetételének és keresetének változása. In:

Hermann Zoltán (szerk.): Hatékonysági problémák a közoktatásban. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

Varga J. (2008): Az iskolaügy intézményrendszere, finanszírozása. In: Fazekas Károly – Köllő János – Varga Júlia (szerk.): Zöld Könyv a magyar közoktatás megújításáért. Ecostat, Budapest, 235-258.

Varga J. (2008) Szakképzés, Nagy Gy. (szerk.): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 9-29.

Varga J. (2009): A tanárok elosztása a különböző szociokulturális háttérű tanulókat tanító iskolák között. In: Fazekas Károly (szerk.): Oktatás és foglalkoztatás. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 65-82.

Varga J. (2010): A képzési terület és a felsőoktatási intézmény hatása a fiatal diplomások munkaerőpiaci sikerességére a 2000-es évek végén, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2010/7

Varga J. (2011): A tanárok foglalkoztatása és bérezése – hazai és nemzetközi kitekintés. In: Sági Matild (szerk.): Erők és eredők. A pedagógusok munkaerő-piaci helyzete és szakmai továbbfejlődése: nemzetközi kitekintés és hazai gyakorlat. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 11-46.

Veroszta Zs. (2012): Frissdiplomások 2011. Kutatási zárótanulmány. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály, 2012. január.

Woessmann, L. – West, M. R. (2002): Class-Size Effects in School Systems Around the World: Evidence from Between-Grade Variation in TIMSS. IZA Discussion paper series, No. 485.

Dokumentumok

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC törvény

A 2012. évi CXXIV. törvény a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény

A 3/2002. (II. 15.) OM rendelet a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről

A 17/2007. (III. 14.) OKM rendelet a minőségbiztosítás, mérés, értékelés, ellenőrzés támogatása és a teljesítmény motivációs pályázati alap igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályairól

A magyar felsőoktatás szabályozásának stratégiai megalapozása. Az FTT stratégiai ajánlása a felsőoktatás törvényi szabályozásának előkészítéséhez. Budapest, 2011. Felsőoktatási és Tudományos Tanács

http://www.ftt.hu/Portals/0/Strat%C3%A9giai_megalapoz%C3%A1s%20FTT.pdf

Budapest Intézet (2013): Gyorsjelentés a szakértői Delphi-kutatásról, Kézirat

Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020') (2009/C 119/02) (2009):
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:en:PDF>

Draft Resolution of the Council and of the representatives of the Member States meeting within the Council on Strengthening Policies, Systems and Practices in the field of Guidance throughout life in Europe;
8448/04 EDUC 89 SOC 179
http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/resolution2004_en.pdf

EACEA (2012): Data on Education in Europe 2012. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency P9 Eurydice, Brussels.
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/105EN.pdf [2013.02.15]

Educatio (2010): Diplomás pályakövetés – Hallgatói motivációs felmérés, 2009. Kutatási jelentés. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. Felsőoktatási Igazgatóság, Budapest.
http://www.felvi.hu/pub_bin/dload/hallgatoi_motivacios_kutatas2009/kutatasi_jelentes_hallgatoi.pdf [2013.02.15.]

Egységes közoktatási minőségértékelési (intézményértékelési és tanulói teljesítménymérési) rendszer kialakítása. Oktatáspolitikai Elemzések Központja – sulíNova Kht. 2006.
<http://dl.dropbox.com/u/60617117/OPEK%20Min%C5%91s%C3%A9g%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9si%20strat%C3%A9gia%202006.pdf>

EU Commission (2001): Recommendation of the European Parliament and of the Council of 12 February 2001 on European cooperation in quality evaluation in school education (2001/166/EC) Az Európai Bizottság és a Tanács ajánlása az iskolai minőségértékelés területén való együttműködésről

EU Commission, (2010) Reducing early school leaving. Accompanying document to the Proposal for a Council Recommendation on policies to reduce early school leaving. Commission Staff Working Paper 2010.

European Report on the Quality of School Education. Sixteen quality indicators. Report based on the work of the Working Committee on Quality Indicators 2000. European Commission

Evaluation of Schools providing Compulsory Education in Europe. European Commission, Eurydice, 2004.

Youth - neither in employment nor education and training (NEET) (2011): Presentation of data for the 27 Member States. European Commission. Europe 2020: Employment Policies. INDIC/04/2011/EN <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6602&langId=en>

International Standard Classification of Education (ISCED) 2011 – Draft (2010): For Global Consultation, June-October 2010. UNESCO, Institute of Statistics. http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2010/201003665/International_Standard_Classification

National Testing of Pupils in Europe (2009): Objectives, Organisation and Use of Results. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency,

(OPEK 2004): A pedagógus szakma fejlesztésének stratégiája. Országos Közoktatási Intézet - Oktatáspolitikai Elemzések Központja. Budapest

Pedagógus 2010. Pedagógusok időmérés vizsgálata. Kutatási zárójelentés. TÁRKI-TUDOK Zrt. http://www.tarki-tudok.hu/file/tanulmanyok/v_pedagogus2010_zarotanutmany.pdf

Radó P. (OktpolCafé): A digitális kompetencia szakadékról. <http://oktpolcafe.hu/a-digitalis-kompetencia-szakadekrol-533/>

Radó P. – Setényi J. (2012): Egy alternatív közoktatás-politika alapvonalai. Vitairat. Alternatív Oktatáspolitikai Műhely 2012. http://dl.dropbox.com/u/60617117/Egy_alternat%C3%ADv_oktat%C3%A1spolitikai_alapvonalai.pdf

Recommendation [2006/962/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning [Official Journal L 394 of 30.12.2006].

School autonomy and accountability: Are they related to student performance? PISA In Focus 2011/9. OECD 2011

Statisztikai tükör IV. évfolyam, 87. szám. 2010. augusztus 5. Központi Statisztikai Hivatal. <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/stattukor/felnottkepzes0507.pdf>

TÁRKI (2012): A foglalkoztathatóságot, a méltányosságot és az alkalmazkodóképességet szolgáló oktatás, Kézirat

Ábrák és táblázatok jegyzéke

1. Foglalkoztatási arányok az európai országokban iskolai végzettség szerint, 2011 (EU LFS)
Legfeljebb alsó-középfok (ISCED 0-2) 20-64 évesek
2. Foglalkoztatási arányok az európai országokban iskolai végzettség szerint, 2011 (EU LFS)
Felső középfok (ISCED 3-4) 20-64 évesek
3. Foglalkoztatási arányok az európai országokban iskolai végzettség szerint, 2011 (EU LFS)
Felsőfok (ISCED 5-6) 20-64 évesek
4. Munkanélküliségi arányok az európai országokban iskolai végzettség szerint, 2011 (EU LFS)
Legfeljebb alsó-középfok (ISCED 0-2) 25-64 évesek
5. Munkanélküliségi arányok az európai országokban iskolai végzettség szerint, 2011 (EU LFS)
Felső középfok (ISCED 3-4) 25-64 évesek
6. Munkanélküliségi arányok az európai országokban iskolai végzettség szerint, 2011 (EU LFS)
Felsőfok (ISCED 5-6) 25-64 évesek
7. A szakmunkások keresetének alakulása az életpálya során a középiskolát végzettekhez képest,
1972, 1982, 1986, 2002
8. A felsőfokú végzettségűek fizetése a középfokú végzettségűekhez viszonyítva 2010-ben
(középfokot végzettek keresete=100%)
9. Felsőfokú végzettségűek aránya a 30-34 éves korosztályban
10. A 15-29 éves korúak oktatásban való részvétele, 1995-ben és 2010-ben (%)
11. Középfokra belépő tanulók száma, 1980-2012
12. A felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya 2010-ben, %
13. A 18 éves korosztályok létszámának várható alakulása
14. A felsőoktatás hallgatói munkarend szerint 1990-2011
15. A felsőoktatás hallgatói tanulmányterület szerint 1990-2011
16. A formális és nem formális tanulásban való részvétel 25-64 évesek körében iskolai végzettség

szerint, %

17. Magyarország szövegértés, matematika és természettudomány PISA eredményeinek alakulása az OECD átlageredményekhez képest (2000-, 2003-, 2006-2009)
18. A PISA kutatásban szövegértésben alulteljesítő tanulók aránya néhány európai országban 2009-ben. (%)
19. A PISA kutatásban szövegértésben kimagaslóan jól teljesítő tanulók aránya néhány európai országban 2009-ben. (%)
20. Az OECD átlagos tanulói háttérindexére korrigált számított szövegértés eredmények néhány európai országban (PISA 2009)
21. Átlagos szövegértés eredmények az egyes középfokú intézménytípusokban 10. osztályban 2011-ben
22. Átlagos matematika eredmények az egyes középfokú intézménytípusokban 10. osztályban 2011-ben
23. A 2011-ben gimnáziumba, szakközépiskolába vagy szakiskolába járó tanulók matematika teljesítménye 2009-ben az általános iskolában
24. A közoktatás méltányosságának elemzési kerete: társadalmi hátránydimenziók és iskolai kudarcok
25. A hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya az általános iskolákban és óvodákban (2011/2012-es tanév)
26. A hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya képzési programonként (2011/2012-es tanév)
27. A hátrányos helyzetű tanulók arányának növekedése képzési programonként, 2004-2012 között (%)
28. Az egy pedagógusra jutó hátrányos helyzetű tanulók száma feladat-ellátási helyek szerint. 2011/12 (fő)

29. Az iskolaváltók arányának belső megoszlása aszerint, hogy milyen képzési típusból jött. (2012, %)
30. Az évismétlők aránya képzési program szerint (2001-2012, %)
31. Tanéven belüli lemorzsolódás (súlyozott intézményi adatok). (2004-2011, %)
32. A szakiskolák nyolc éves átlagos lemorzsolódási adatainak megoszlása
33. Korai iskolaelhagyó (befejezett középfokú végzettséggel nem rendelkező) 18-24 évesek aránya néhány európai országban (2009, %)
34. Bekerülési esélyek a felsőoktatásba a középiskola típusa szerint (2001-2011)
35. Bekerülési esélyek a felsőoktatásba a középiskola típusa szerint (2011/2012)
36. A tanulói háttérindexen (ESCS) egy egységnyi eltérés által okozott szövegértés pontszám különbség és a jövedelmi egyenlőtlenség mértéke néhány európai országban (PISA, 2009)
37. A településméret hatása a szövegértés teljesítményre Magyarországon és az OECD országok átlagában (PISA, 2009)
38. Kistelepülések kisiskoláinak matematika és szövegértés teljesítménye a családi háttér index alapján várható teljesítményhez képest (2005, intézmények %-a)
39. Szövegértés kompetenciaeredmények a roma tanulók arányában (általános iskola, 8. évfolyam, 2009)
40. Szövegértés kompetenciaeredmények a roma tanulók arányában a családi háttér szerinti alsó decilisbe eső községi telephelyek körében (általános iskola, 8. évfolyam, 2009)
41. Az iskolai szövegértés eredményeket magyarázó útelemzés (2006/2007. tanév, 6. évfolyam, általános iskola)
42. Az iskolai szövegértés eredményeket magyarázó útelemzés (2006/2007. tanév, 8. évfolyam, általános iskola)
43. Lányok pontokban kifejezett szövegértés teljesítmény előnye a fiúkhöz képest (PISA 2009)
44. Az 5. és 95. percentilis közötti teljesítménykülönbség matematikából a 4. osztályban néhány európai országban. (TIMMS, 2011)

45. Az 5. és 95. percentilis közötti teljesítménykülönbség természettudományból a 4. osztályban néhány európai országban (TIMMS, 2011)
46. Az 5. és 95. percentilis közötti teljesítménykülönbség szövegértésből a 4. osztályban néhány európai országban (PIRLS, 2011)
47. A matematika teljesítmények szórása a 4. és 8. osztályokban néhány európai országban. (TIMMS, 2001)
48. A természettudomány teljesítmények szórása a 4. és 8. osztályokban néhány európai országban. (TIMMS, 2001)
49. Az iskolába belépők közül a három évet óvodába jártak aránya
50. A 6 és 8 osztályos gimnáziumokban tanulók száma, 2001-2012
51. A szelekció hatásmechanizmusa
52. Az iskolák közötti teljesítménykülönbségek szövegértés eredmények szóródását magyarázó ereje néhány európai országban (PISA 2009)
53. A különböző középfokú intézménytípusokon belül az alsó és felső percentilisbe tartozó intézmények átlagos teljesítménye és az adott intézménytípus átlagteljesítménye szövegértésből 2010-ben
54. „White flight”: más településre eljáró tanulók aránya azokon a településeken, ahol csak egy iskola működik
55. Más körzetbe eljáró tanulók aránya többiskolás településeken
56. Osztályok közötti legnagyobb aránykülönbség mértéke az iskolán belül
57. Gettóiskolák és gettósodó iskolák számának növekedése a kétezres években
58. Középfokú beiskolázás: telephelyek és meghirdetett tagozatok száma, 2000-2012
59. Bekerülési esélyek a felsőoktatásba, 2007-2011
60. A felnőtt lakosság idegennyelv-tudása néhány európai országban (2009)
61. A nyelvi előkészítő képzésben tanulók száma, 2004-2011

62. A 15-29 éves idegennyelv-tudással rendelkező népesség véleménye az általános és középiskolai nyelvoktatás eredményességéről (2010)
63. Digitális szövegértés eredmények a résztvevő európai országokban (PISA 2009)
64. A digitális szövegértési eredmények nyomtatott szövegértési eredményektől való eltérése a résztvevő európai országokban
65. Internet-penetráció
66. A digitális szövegértés eredmények különbsége az otthon számítógépet használó és nem használó tanulók között a résztvevő európai országokban az egyenlőtlenségek hatásának kiszűrése előtt és után. (PISA 2009)
67. A digitális kompetencia szakadék mértéke az otthon számítógépet használó és nem használó tanulók között mért és számított teljesítmények különbsége alapján a résztvevő európai országokban (PISA 2009)
68. A pedagógus alapképzésbe jelentkezők és felvettek száma, 2006-2012 (fő)
69. A tanár mesterképzésre jelentkezők és felvettek száma, 2007-2012 (fő)
70. Az oktatást elsősorban igénybe vevő korosztályok alakulása, 1990-2050 (fő)
71. A pedagógusok és a tanulók számának százalékos változása az 1990/91-es és a 2011/12-es tanév között (1990/91=100%)
72. A magyar pedagógusok korösszetétele a közoktatásban, 2005/2006 és 2011/12 (%)
73. Az ezer tanulóra jutó közoktatásban dolgozó tanári, illetve nem tanári munkakörben dolgozók száma Magyarországon, az OECD- és az EU 21 országok átlagában, 2010 (fő)

74. A főiskolai és az egyetemi végzettségű pedagógusok bruttó keresete az azonos végzettségű, nem pedagógus-munkakörben dolgozó diplomások keresetének arányában gyakorlati idő szerint, 2009 (%)
75. A pályakezdő tanítói keresetek az egy főre jutó GDP százalékában és a diák/tanár arány alapfokon (alsó tagozat, ISCED 1), 2010
76. A 10-15 év gyakorlati idővel rendelkező pedagógusok keresete az egyes oktatási szinteken a 25-64 éves diplomások keresetének arányában Magyarországon, az OECD- és az EU 21 országok átlagában, 2010 (%)
77. Teljesítménymenedzsmentbe ágyazott ágazati minőségértékelési rendszer
78. A kompetenciamérés eredményeinek felhasználása az iskolaigazgatók válaszai alapján, 2005. (%)
79. Pedagógusok tájokozottsága a korábbi PISA vizsgálatok eredményeiről (2012)
80. Pedagógusok tájékozottsága a kompetenciamérés eredményeiről (2012)
81. Helyreállítás és korrekció – folyamatábra
82. Az intézkedések 8 lépése
83. Módosított pedagógus előmeneteli rendszer
84. Erőforrások és beavatkozások tervezésének modellje
85. Azonnali intézkedések költségvetési hatásai