

## STRATÉGIA VS. OKTATÁSÜGY

Az elmúlt év végére elkészült a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (továbbiakban: Stratégia), amelyet négy egymásra épülő dokumentum alkot: 1) maga a Stratégia, 2) a mellékletét képező helyzetelemzés, 3) a Miniszterelnök és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött keretmegállapodás, 4) a Stratégia első két évére vonatkozó intézkedési tervről szóló kormányhatározat. A Stratégia helyzetelemzési fejezete reálisan mutatja be azokat a mélyszegénységben élők helyzetéből következő, legsúlyosabb problémákat, amelyek figyelembe vétele és orvoslása nélkül hatékony felzárkóztatási program elképzelhetetlen. A Stratégia egésze azonban nem érvényesíti a helyzetelemzésből adódó tanulságokat, és ennél is nagyobb veszélyt jelent, hogy számos, a megvalósítására hivatott jogszabály várható hatása kifejezetten ellentétes a Stratégia célkitűzéseivel.

Már a Stratégia előkészítését, társadalmi egyeztetését is jogosan érték kritikai megjegyzések azon szakmai szervezetek részéről, amelyeknek a véleményét nem hallgatták meg a Stratégia előkészítésére fordított egyébként is rövid idő alatt. A Stratégia és az európai roma stratégia (EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020)<sup>1</sup> viszonyát tekintve megállapítható, hogy előbbi még csak címében sem reflektál az uniós stratégiára, miközben az uniós dokumentum a romákat állítja a fókuszba, és konzekvensen romákról beszél, addig a magyar Stratégia *mélyszegénységről, gyermekszegénységről és romákról* szól. A Stratégia a helyzetelemzés, valamint a ténymegállapítások során a fent említett fogalmakat használja, miközben az egyes alfejezeteket záró prioritások körében sokszor kifejezetten a romákra nézve fogalmaz meg célkitűzéseket. Ezen fogalmi inkoherencia növeli a megvalósulással kapcsolatos kételyeket, elsősorban azért, mert a Stratégia arra nézve nem tartalmaz utalást, hogy milyen technikákkal kívánják elérni azt, hogy az azonos szociális helyzetben lévő csoportok számára tervezett programokból ne szoruljanak ki a legrosszabb érdekérvényesítő képességgel rendelkezők, azaz a romák; illetve arra nézve sem tartalmaz biztosítékot, hogy a szegénységellenes célokra elköltött források – most majd – valóban elérnek a roma lakossághoz. A transzparencia hiánya azért is meglepő, mert a Stratégia meghatározó kérdésként kezeli a beavatkozások eredményességének mérését és ezzel összefüggésben az átláthatóság biztosítását. Azonban nem

csupán a közpénzek elköltésének átláthatósága, hanem maga a szakmaiság érvényesülése is megkérdőjelezhető. Az Országos Roma Önkormányzattal kötött megállapodásból például az következik, hogy a pályázatok odaítélése, a programok megvalósítása stb. során egy olyan szervezetnek lesz meghatározó szerepe, amely mögött nem áll szaktudás, nincs apparátusa, és nincs kellően beágyazva az oktatás vagy a foglalkoztatás területén, és kizárólag politikailag köthető a kormányzat terveihez, amint erre a 2012. március 6-án, a kormányzat képviselőivel történt bizottsági konzultáción részt vevő civil szervezetek is felhívták a figyelmet.

A legsúlyosabb kétségeket mégis az veti fel, hogy a nemrégiben elfogadott (esetenként sarkalatos) törvényekben foglaltak várható hatása kifejezetten ellentétes a Stratégia célkitűzéseivel, ami jelentősen növeli annak kockázatát, hogy a Stratégiában foglaltak csupán hangzatosan megfogalmazott elvek és célok maradnak, a legkevésbé sem segítve elő a romák társadalmi integrációját. Emellett általában jellemző a Stratégiára, hogy a javasolt intézkedéseknél sokszor csak utalás történik a konkrét módszerre, amely nagy kockázatot jelent a későbbi végrehajtás szempontjából, hiszen nem látni a megvalósítás lehetséges és preferált irányait, mindez pedig bizonytalanná teszi a beavatkozások sikerességét és fenntarthatóságát is. Ugyancsak fontos hiányosság a végrehajtás monitorozásának hiánya. Mindez igaz a Stratégiához kapcsolódó intézkedési tervre is, amely lényegében nem más, mint nagy vonalakban meghatározott intézkedések (projektek) listája.

A további megjegyzéseim kizárólag az oktatás területéhez kapcsolódnak, elsősorban azért, mert a Stratégia szerint „a romák az iskoláskorú népesség, és ezáltal a jövő munkavállalóinak jelentős és egyre növekedő csoportját képviselik”.<sup>2</sup> Bemutatom, hogy a nemrégiben elfogadott, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Köznevelési törvény), illetve a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (továbbiakban: Felsőoktatási törvény) mely pontokon mond ellent a Stratégiának, és hogyan akadályozza annak Stratégia megvalósulását.

Amint arra az Európai Bizottsága is rámutatott,<sup>3</sup> az oktatásban és képzésben fennálló egyenlőtlenségek költségeket eredményeznek, pl. jövedelemadó-kiesést, egészségügyi és szociális kiadásokat. Ezzel szemben a hatékonyságon és igazságosságon alapuló

oktatási és képzési politikák segítségével maximálizálhatók a hosszú távú előnyök, csökkenthetők a gazdasági és társadalmi költségek, és az egyes szakpolitikák, például a fenntartható fejlődés és a társadalmi kohézió terén hozzáadott érték teremthető. Az oktatásnak ezért is van kiemelt szerepe a felzárkózás jövőbeni sikeressége szempontjából.

## ÓVODÁZTATÁS

Az óvodai nevelés nélkülözhetetlen a tanulók későbbi tanulmányi eredményessége és szocializációja szempontjából. Azonban a Stratégia igen szűkszavúan rendelkezik az óvodáztatás kérdéséről. Alapvető célként határozza meg a halmozottan hátrányos helyzetű – kiemelten a roma – gyermekek korai életkorban történő integrált óvodáztatását. Ennek érdekében alapvető elemként jelenik meg az óvodai férőhelybővítés és a szolgáltatás elérhetőségének javítása. A szakemberek egyelőre kételkednek az erre vonatkozó tervek megvalósíthatóságában, hiszen 2014-ig, a Köznevelési törvény 8. § (1) bekezdésében foglalt hároméves korhatár bevezetéséig, a becslések szerint mintegy 25-30 ezer férőhelyet kellene létrehozni, majd biztosítani kellene ezen új létesítmények későbbi önkormányzati avagy állami fenntartását. Kérdéses, hogy valóban elegendő forrás áll-e rendelkezésre egy ilyen mértékű bővítéshez, illetve az ezen források bázisát jelentő uniós pályázati kiírások mikor jelennek meg, továbbá a kiírást követő pályázati eljárásra és megvalósításukra elegendő idő marad-e. Emellett az is bizonytalan, hogy a felsőoktatás – a következőkben részletezett – változásait követően, képes-e kitermelni a szükséges óvodapedagógiai létszámot, és persze fontos kérdés, hogy hol fogják kialakítani az új intézményeket, hiszen a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek szüleinek a fent említett problémák mellett alapvető gondot jelenthet a gyermek eljuttatása a szomszédos településre.

A Stratégia a férőhelyek bővítése túl szinte csak annyit említ, hogy „Segíteni kell a szülőket abban, hogy az anyagiak hiánya (megfelelő ruházat, útiköltség stb.) ne legyen akadály a óvodába járásnak”.<sup>4</sup> Az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján be kell látni, hogy a hiányzó férőhelyek megteremtése önmagában nem oldja meg az óvodáztatási problémákat. A szegény családoknak többnyire komoly anyagi terhet jelent az óvodáztatással járó költségek viselése. Ha valóban az a cél, hogy javuljanak az óvodáztatási arányok, és a legiskolázatlanabb, legszegényebb családok gyerekei valóban hároméves koruktól járjanak óvodába, akkor a férőhelyek bővítésén és a szükséges pedagógusi létszám megteremtésén túl a rászoruló családok eddi-

ginél jóval hatékonyabb, az óvodáztatást jobban segítő anyagi támogatására is szükség van. Ehhez szükség van mindenekelőtt a rászorulóknak biztosított garantáltan ingyenes óvodai étkeztetésre, valamint az óvodába járáshoz szükséges ruházat és egyéb kellékek megvásárlását lehetővé tevő támogatásokra.<sup>5</sup>

Kétségeket ébreszt az is, hogy a Köznevelési törvényből kimaradt az a jelenleg még hatályos Közoktatási törvényben szereplő rendelkezés, miszerint az óvoda nem tagadhatja meg a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek felvételét. Ami már csak azért is problematikus, mert igaz ugyan, hogy a Köznevelési törvény 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés (hároméves kortól kötelező óvoda)<sup>6</sup> 2014. szeptember 1-jén lép hatályba, de – a 95. § (2)–(5) bekezdésben foglalt kivételekkel – a törvény már 2012. szeptember 1-jén hatályba lép, és ezzel párhuzamosan hatályát veszti a Közoktatási törvényben foglalt azon rendelkezés, amely szerint „A kötelező felvételt biztosító óvoda – ha a gyermek betöltötte a harmadik életévét – nem tagadhatja meg a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek [...] felvételét”.<sup>7</sup> Ez azt eredményezi, hogy szeptembertől a férőhelyek nem bővülnek, de a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek felvétele sem kötelező.

## ALAP- ÉS KÖZÉPFOKÚ NEVELÉS-OKTATÁS

Ezen a területen talán még több az ellentmondás, mint az óvodáztatás tekintetében. A Stratégiában foglaltak szerint a „kormány és az Országos Roma Önkormányzat közötti keret-megállapodás alapján 2015-ig 20 000 roma fiatal szerezhet piacképes szakmát, továbbá támogatják 10 000 roma fiatal érettségire felkészítését, hogy megfeleljen a felsőfokú oktatásban való részvétel feltételeinek”.<sup>8</sup> A Stratégia azonban nem tartalmazza azokat a ténytámadásokat, amelyekhez ezen számszerű célkitűzéseket viszonyítani lehetne. A Köznevelési törvény elvi szinten ugyan deklarálja a méltányosság követelményét, azonban a részletszabályok (pl. tankötelezettségi korhatár leszállítása) éppen a leghátrányosabb helyzetű, főként roma gyerekek elől zárják el az egyenlő esélyű hozzáférést a magas színvonalú és biztos jövőt biztosító oktatáshoz. Emellett a Stratégia kikerüli a deszegregáció kérdéskörét; sem direkt, sem indirekt logikával nem lehet kideríteni, hogy a kormányzat az integrációt törekszik aktívan támogatni, vagy a helyi, sokszor szegregáló folyamatokat akarja szabadjárára engedni. A Stratégia rámutat ugyan az oktatási rendszer gyengeségeire, célszámokat is meghatároz, de to-

vábbra sem látni a minőségi oktatáshoz való egyenlő hozzáférés megvalósulásának lehetséges irányait.

A Köznevelési törvény legtöbbet bíralt pontja a tankötelezettségi korhatár 16 évre történő leszállítása.<sup>9</sup> A Stratégia alapvető céljai között szerepel az iskolai lemorzsolódás 11,4 százalékról 10 százalék alá történő csökkentése. Ugyanakkor a korhatár csökkentése jelentősen növeli az esélyét annak, hogy korán kiesnek olyan – főként hátrányos helyzetű – tanulók, akik a korábbi közoktatási törvény alapján bent maradtak volna az iskolában, vagy el sem kezdik a középfokú tanulmányaikat, mert már az általános iskolában elérik a 16 éves életkort.

A 16 éves korhatár logikailag sem illeszkedik a Köznevelési törvény keretei közé, ami tovább növeli a valószínűségét, hogy a korai iskolaelhagyók száma növekedni fog az elkövetkező években. A 16 éves korhatár bevezetése a szakiskolai képzés átalakítására vonatkozó rendelkezéseket figyelembe véve is elfogadhatatlan. A Köznevelési törvény rendelkezései alapján ugyanis a szakiskolai képzés hároméves lesz.<sup>10</sup> Ha a diák – optimális esetben – az általános iskola befejezését követően 14 évesen kezdi meg a szakiskolai tanulmányokat, akkor is legkorábban 17 éves korában fejezheti csak be. Így az új korhatár jelentősen növelheti a szakiskolai lemorzsolódás esélyét is. Ráadásul a Köznevelési törvényben szabályozott Híd-programok – amelyek célja épp, hogy segítséget nyújtsanak a tanulónak a középfokú nevelés-oktatásba, szakképzésbe való bekapcsolódáshoz vagy a munkába álláshoz, valamint az önálló életkezdéshez szükséges ismeretek megszerzéséhez – sem jelentenek biztosítékot ezen fiataloknak, hiszen a Híd I. program a tanköteles korú alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezőknek szól, míg a Híd II. program a tanköteles korú alapfokú iskolai végzettséggel nem rendelkezőknek.<sup>11</sup> Mindez pedig nagyban hátráltatja a Stratégia többi beavatkozási területén, például a foglalkoztatás terén kitűzött célok megvalósítását is, hiszen a célcsoport tagjai képzetlenül vagy gyengén képzetten kerülnek ki a munkaerőpiacra. Kiemelendő, hogy ez a koncepció az Európa 2020 Stratégiában szereplő kiemelt uniós célok megvalósítását is akadályozza, azok ugyanis az iskolából kimaradók arányának 10% alá csökkentését is megfogalmazzák.

A mélyszegénység és a halmozottan hátrányos helyzet újratermelődése szempontjából kulcskérdés, hogy miként alakulnak a továbbtanulási arányok a 8. osztály befejezése után. Az elmúlt két évtizedben jelentősen megnövekedett az érettségit adó középiskolákban továbbtanuló fiatalok száma (1990: 48%, 2010: 73%), és ez a nagyarányú expanzió a legrosszabb helyzetű tanulói csoportok számottevő részét

is magával húzta: a középiskolában tovább tanuló roma fiatalok aránya 11 százalékról 27 százalékra nőtt,<sup>12</sup> de ez a növekedés, amint a számok is mutatják, nem jár együtt a hátrányos és nem hátrányos helyzetű tanulók közötti különbségek csökkenésével. A növekedés egyik fő oka az, hogy a 90-es évek második felétől a középfokú iskolák a csökkenő gyereklétszám és a fejkvóta szerinti finanszírozás miatt érdekeltté váltak a tanulólétszám növelésében – akár a felvételi követelmények csökkentése árán is. Azonban a gimnáziumi férőhelyek 40%-os csökkentésével várhatóan 160-200 ezer fiatal szorítanak ki az érettségit adó képzésből, amelynek a legnagyobb vesztesei a hátrányos helyzetű tanulók – köztük a romák – lesznek, hiszen a létszámcsökkenés várhatóan erőteljes társadalmi szelekciót eredményez majd a továbbtanuló fiatalok körében. Ezzel párhuzamosan a szakiskolában tanulók arányának növelése is vitatható döntés, hiszen a magyarországi munkaerőpiacon lefelé irányuló kizorító hatás érvényesül; jórészt azért, mert az alacsony képzettségűeknek nagyon rosszak az alapkészségei. Kutatások szerint, amíg egy nyugati cég adott esetben alkalmaz alacsony képzettségű embereket is, addig ugyanilyen munkapoztra egy hasonló magyarországi munkaadó minimum érettségizetteket keres.<sup>13</sup>

## FELSŐOKTATÁS

Az eddig említettek mellett azonban a felsőoktatási rendszer átalakítása fogja legkorábban éreztetni (vagy már érezteti is) káros hatását a hátrányos helyzetű – és kiemelten a roma – fiatalok esetében. Előrevetíti a célkitűzések megghiúsulását, hogy 2012 elején pár hét alatt 53 000-ről 34 000-re csökkentették az állami finanszírozásban résztvevők számát, úgy, hogy közben nyomát sem látni a felsőoktatáshoz való egyenlő hozzáférést biztosító intézkedéseknek, működőképes és komplex ösztöndíjprogramok finanszírozásának. A változások hatását előre vetíti, hogy a tavalyi évhez képest 25%-kal kevesebben adták be jelentkezésüket egyetemre, főiskolára. A lecsökkentett államilag támogatott helyek száma mellett az aránytalan keretszámok, az egyre emelkedő tandíjak, a jelenlegi és a tervezett, az egyenlő hozzáférést nem biztosító, az alap- és középfokú oktatás színvonalához mérten magas érettségi- és nyelvvizsga-követelmények lehetetlenné teszik, hogy a hátrányos helyzetű, főként roma fiatalok valaha is a felsőoktatásban tanuljanak. A Stratégiában is szereplő, 1997-es megalapítása óta több mint 350 roma fiatal felsőfokú tanulmányainak befejezéséhez hozzásegítő Romaversitas Alapítvány jelenlegi diákjai (ötven

diáktársam) körében általam végzett felmérés szerint többségük (70%) az új feltételek mellett például biztos nem jutott volna be a választott szakjára. A roma tanulóknak – különösen a pillanatnyi gazdasági helyzetben – jellemzően nincs lehetőségük önköltséges képzésen tanulmányokat folytatni, csekély esélyük van állami ösztöndíjjal bejutni a képzésre; bátorságuk pedig még kevesebb lesz diákhittel felvenni.

Úgy vélem tehát, hogy az oktatási rendszer jelen és tervezett formájában drasztikusan csökkenti a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek továbbtanulási esélyeit. Sajnálattal kell szembesülnünk a ténnyel, hogy a sikeres Magyarország megteremtéséért folytatott mérközésen a hatályos oktatáspolitikai kiütéssel győzött az eredetileg a romák felemelkedését célzó Stratégia célkitűzései felett.

#### JEGYZETEK

1. [http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/An\\_EU\\_Framework\\_for\\_National\\_Roma\\_Integration\\_Strategies\\_up\\_to\\_2020.pdf](http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/An_EU_Framework_for_National_Roma_Integration_Strategies_up_to_2020.pdf)
2. Stratégia, 35.
3. Hatékonyság és igazságosság az európai oktatási és képzési rendszerekben. Elérhető: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c11095\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11095_hu.htm) (Letöltve: 2012. március 24.)
4. Stratégia, 68.
5. Bővebben lásd HAVAS Gábor: A halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek óvodáztatási helyzete. In: Havas Gábor – Liskó Ilona: *Óvodától a szakmáig*. Budapest, Felsőoktatási Kutatóintézet – Új mandátum Könyvkiadó, 2006. A forrás megjelenését követően vezették be az óvodáztatási támogatást, amely bizonyos szinten növelte a hátrányos helyzetű gyermekek óvodai részvételének arányát.
6. „A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt. A jegyző – az egyházi és magán fenntartású intézmények esetében a fenntartó – a szülő kérelmére és az óvodavezető, valamint a védőnő egyetértésével, a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, az ötödik életév betöltéséig felmentést adhat a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, képességeinek kibontakoztatása, sajátos helyzete indokolja.”
7. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 65. § (2) bekezdés.
8. Stratégia, 63.
9. Köznevelési törvény 45. § (3) bekezdés.
10. Köznevelési törvény 13. § (1) bekezdés.
11. Köznevelési törvény 14. §.
12. ZOLNAY János: Az underclass felé, *Népszabadság Online*, 2012. március 28. Elérhető: [http://nol.hu/velemeney/20120328-az\\_underclass\\_fele](http://nol.hu/velemeney/20120328-az_underclass_fele)
13. Bővebben lásd: uo.