



Az oktatási integrációs politika tanulságai és a következő évtized feladatai

Egy inkluzív, esélyegyenlőségi elvű oktatáspolitikára felé

Vezetői összefoglaló

A 2003–2012 közötti oktatási integrációs programok Magyarország egyik legjelentősebb oktatáspolitikai fejlesztési kísérletét jelentették. Az Integrációs Pedagógiai Rendszer (IPR), az integrációs normatíva, az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH), valamint az esélyegyenlőségi feltételrendszer együttesen olyan eszközrendszert alkotott, amely képes volt intézményi változásokat előidézni, új pedagógiai gyakorlatokat elterjeszteni és több száz intézményt bevonni az integrációs fejlesztésekbe. A programok hozzájárultak az intézményen belüli szegregáció mérsékléséhez, a pedagógiai kultúra megújulásához, az enyhe értelmi fogyatékosok minősítések visszaszorításához és a tanulói eredményesség javulásához.

A programok ugyanakkor csak korlátozott eredményeket értek el az iskolák közötti szegregáció visszaszorításában és az oktatási egyenlőtlenségek csökkentésében. Ennek oka nem elsősorban a szakpolitikai eszközök alkalmatlansága volt, hanem az, hogy hiányzott az adatalapú korai jelzőrendszer, a települési és térségi szintű deszegregációs tervezés, a végrehajtáshoz kapcsolódó dedikált forrásrendszer, valamint a következetes monitoring és elszámoltathatóság. Az intézményi szintű pénzügyi ösztönzők önmagukban nem voltak képesek kezelni azokat a strukturális folyamatokat – a tanulói szelekciót, a lakóhelyi szegregációt, a szabad iskolaválasztás következményeit és az intézmények közötti versenyt –, amelyek a szegregáció újratermelődésének fő okai.

A 2003–2012 közötti időszak tapasztalatai arra is rámutattak, hogy az oktatási integráció nem valósítható meg kizárólag oktatáspolitikai eszközökkel. A sikeres együttnevelés feltétele az oktatási, szociális, gyermekjóléti, foglalkoztatási és településfejlesztési szakpolitikák összehangolt működése. Az ágazatközi együttműködés hiánya jelentősen korlátozta a programok hatását, miközben a helyi szereplőkre hárult olyan koordinációs feladatok ellátása, amelyekhez nem álltak rendelkezésre megfelelő eszközök és jogosítványok.

A 2003–2012 közötti időszak öt legfontosabb tanulsága a következő:

- a pénzügyi ösztönzők képesek intézményi változásokat előidézni;
- a szakmai támogató infrastruktúra legalább olyan fontos, mint maga a finanszírozás;
- az integrációs politika sikerének kulcsa az adatalapú beavatkozás és a végrehajtási kapacitás;

- az iskolák közötti szegregáció kezelése települési és térségi szintű beavatkozásokat igényel;
- az oktatási egyenlőtlenségek csak ágazatokon átívelő, összehangolt szakpolitikai fellépéssel mérsékelhetők.

A következő évtized legfontosabb feladatai- javaslataink

A következő évtized legfontosabb feladata ezért nem újabb integrációs programok létrehozása, hanem egy olyan országos együttnevelési rendszer kialakítása, amely összekapcsolja az adatalapú döntéshozatalt, a szakmai támogatást, a helyi együttnevelési és deszegregációs stratégiákat, valamint az eredmények folyamatos nyomon követését. A jelenlegi tankerületi rendszer – az önkormányzati fenntartás korábbi széttagolt modelljével szemben – lehetőséget teremt az összehangolt, területi szintű beavatkozásokra, azonban csak akkor lehet eredményes, ha a szabályozási, finanszírozási és monitoring eszközök valamennyi köznevelési intézményre, így az egyházi fenntartású intézményekre is egyformán kiterjednek.

A fentiek tükrében a következő intézkedésekre teszünk javaslatot:

- 1. Országos együttnevelési stratégia kidolgozása**
 - A roma, hátrányos helyzetű, SNI, BTMN és gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek oktatási esélyeinek egységes keretben történő kezelése.
 - Az integrációs politika helyett egy szélesebb együttnevelési szemlélet kialakítása.
- 2. Országos adatalapú monitoringrendszer létrehozása**
 - Valamennyi iskola rendszeres átvilágítása egységes indikátorok alapján.
 - Korai jelzőrendszer kialakítása a szegregációs és lemorzsolódási kockázatok azonosítására.
 - A települési és térségi szelekciós folyamatok folyamatos nyomon követése.
- 3. Kötelező helyi együttnevelési és deszegregációs stratégiák bevezetése**
 - Azokban a tankerületekben és településeken, ahol jelentős szelekció vagy szegregáció mutatható ki.
 - Többéves intézkedési tervek, mérhető célokkal és rendszeres értékeléssel.
- 4. Az esélyegyenlőségi finanszírozás újragondolása**
 - Az intézményi normatívák helyett vagy mellett a települési/tankerületi szintű együttnevelési célok támogatása.
 - A többletforrások lehívását konkrét mérföldkövek és eredmények teljesítéséhez kötni.
 - Fejlesztési források biztosítása a helyi stratégiák végrehajtásához.
- 5. A szakmai támogató infrastruktúra újjáépítése**
 - Az OOIH tapasztalataira épülő országos szakmai hálózat létrehozása.
 - Mentorálás, intézményfejlesztés, tudásmegosztás és horizontális tanulás biztosítása.
 - A pedagógusok és intézményvezetők folyamatos szakmai támogatása.
- 6. Az indikátorrendszer korszerűsítése**
 - Az RGYVK-adatok fokozott használata az esélyegyenlőségi monitoringban.

- A HH/HHH rendszer felülvizsgálata vagy új szegregációs kockázati mutatók kialakítása.
 - A települési és intézményi aránytalanságok rendszeres vizsgálata.
- 7. Az állami és nem állami fenntartók egységes bevonása**
- Az adatszolgáltatási, monitoring- és finanszírozási szabályok valamennyi köznevelési intézményre történő kiterjesztése.
 - Az egyházi és alapítványi intézmények bevonása a helyi együttnevelési és deszegregációs stratégiákba.
- 8. Ágazatközi együttműködés megerősítése**
- Az oktatási, szociális, gyermekjóléti, foglalkoztatási és településfejlesztési szakpolitikák összehangolása.
 - Helyi és országos szintű koordinációs mechanizmusok kialakítása.
 - Az együttnevelési célok beépítése a kapcsolódó ágazati programokba.
- 9. A tankerületi rendszer deszegregációs potenciáljának kihasználása**
- Tankerületi és regionális szintű beavatkozások tervezése és végrehajtása.
 - A tanulói összetétel, körzethatárok és beiskolázási folyamatok rendszeres felülvizsgálata.
 - Budapest esetében külön fővárosi, kerületeken átívelő együttnevelési és deszegregációs terv kidolgozása.
- 10. Monitoring, elszámoltathatóság és nyilvánosság**
- Az intézkedések eredményeinek rendszeres értékelése.
 - Nyilvános indikátorok és jelentések készítése.
 - Kötelező korrekciós intézkedések előírása tartósan fennálló szegregáció esetén.

I. Mit tanultunk az integrációs finanszírozási rendszerről?

A 2003–2012 közötti időszakban az integrációs politika elsősorban a roma és hátrányos helyzetű tanulók oktatási esélyeinek javítására fókuszált. Az elmúlt két évtized tapasztalatai ugyanakkor azt mutatják, hogy a köznevelési rendszerben megjelenő egyenlőtlenségek nem kezelhetők elkülönült célcsoportok mentén. A roma, hátrányos helyzetű, sajátos nevelési igényű, BTMN tanulók, valamint a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek oktatási kihívásai számos ponton összekapcsolódnak. Ez indokolja, hogy a korábbi integrációs politika helyett egy szélesebb kör, megváltozott szemléletű, együttnevelési megközelítés váljon a köznevelési fejlesztések szervezőelvévé.¹

Az Integrációs Pedagógiai Rendszer (IPR) a hátrányos helyzetű és nem hátrányos helyzetű tanulók együttnevelésére épülő oktatásszervezési modell volt, amely az intézmények szervezeti működésének, pedagógiai eszköztárának és külső kapcsolatrendszerének átalakítását is megkövetelte. Központjában az egyénre szabott, differenciált fejlesztést támogató pedagógiai módszerek álltak, amelyek korábban csak szűk körben, főként alternatív pedagógiai programokat alkalmazó intézményekben voltak jelen.

¹ A 2003-2012 közötti oktatási integrációs politika eredményeit, kihívásait részletesen Szendrey Orsolya és Bernáth Gábor: Lépések egy méltányosabb iskolarendszer felé, Az oktatási integrációs programok 10 évének összegzése című kézirata tárgyalja, amely jelen policy brief alapjául szolgált.

A program az iskolák módszertani fejlesztését központi szolgáltatásokra (továbbképzések, mentorálás) és a horizontális tanulásra (bázisintézmények, szakmai műhelyek, hospitációk) építette. Mintegy 11 ezer pedagógus részesült képzésben, az új módszerek bevezetését mentorok támogatták, az intézmények pedig tudásmegosztó hálózatokba szerveződtek. A program szakmai koordinációját az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH) látta el.

A 2003-ban elindított oktatási integrációs program egyik legfontosabb eleme az intézményi szintű pénzügyi ösztönzőrendszer kialakítása volt. A módszertani adaptációt és intézményfejlesztési folyamatot külön normatívával, majd célzott forrásokkal támogatta a kormányzat. Induláskor az általános iskolák és szakiskolák igényelheték, majd a program kiterjedt a középiskolákra, a 2007/2008-as tanévtől pedig az óvodákra is. 2009-től az integráló intézményekben oktató pedagógusok kiegészítő illetményre voltak jogosultak.

A program abból a felismerésből indult ki, hogy a közoktatási rendszerben fennálló szegregáció nem pusztán pedagógiai vagy társadalmi probléma, hanem részben finanszírozási kérdés is. Az intézmények és fenntartók számára korábban nem álltak rendelkezésre olyan ösztönzők, amelyek az integrált nevelés irányába mozdították volna el az oktatásszervezési gyakorlatot.

A normatív támogatás mellett az uniós csatlakozást követően a programot jelentős uniós fejlesztési források támogatták, elsősorban a HEFOP, ROP, TIOP és a TÁMOP programok keretében. A támogatások kiterjedtek a hátrányos helyzetű tanulókat integráló intézmények fejlesztésére, a pedagógusképzés és a közoktatás együttműködésére, a kistélepi iskolák támogatására, a tanodák működtetésére, valamint a roma szakkollégiumi hálózat fejlesztésére.

A **program sikerének** egyik legfontosabb bizonyítéka, hogy néhány év alatt több száz intézmény kapcsolódott be az integrációs fejlesztésekbe. Az IPR nem csupán támogatási konstrukció volt, hanem olyan szakmai innováció, amely új pedagógiai módszerek és intézményfejlesztési gyakorlatok elterjedését segítette elő.

A kutatások alapján az IPR leginkább **az intézményen belüli szegregáció csökkentésében ért el eredményeket**. Segítette a képesség szerinti csoportbontások mérséklését, a külön osztályokba vagy csoportokba szervezett roma és hátrányos helyzetű tanulók integrálását, valamint a differenciált pedagógiai módszerek elterjedését. Az IPR-ben részt vevő intézmények jelentős részében **javult a pedagógiai kultúra**, csökkent az intézményen belüli elkülönítés mértéke, és erősödött az inkluzív szemlélet.

A program eredményei ugyanakkor nem korlátozódtak az intézményi működésre. Az intézkedések **hozzájárultak az enyhe értelmi fogyatékos minősített tanulók arányának csökkenéséhez**, mérsékeltek az iskolák közötti és az intézményeken belüli oktatási feltételekben meglévő különbségeket, valamint **javították a pedagógusok módszertani felkészültségét**. A **2009-es PISA-felmérés eredményei azt mutatták, hogy csökkentek az iskolán belüli tanulói teljesítménykülönbségek**, különösen a leggyengébben teljesítő tanulók eredményeinek javulása révén. Bár ezek a változások nem kizárólag az IPR-nek, hanem a korszak szélesebb közoktatási fejlesztéseinek is tulajdoníthatók, az integrációs politika fontos szerepet játszott bennük.

Ugyanakkor **az intézmények közötti szegregációra már jóval kisebb hatást tudott gyakorolni.** Az iskolák közötti tanulói szelekció, az egyházi és állami intézmények eltérő tanulói összetétele, a körzethatárok, a szabad iskolaválasztás, valamint a helyi társadalmi folyamatok olyan tényezők voltak, amelyek kívül estek az IPR közvetlen beavatkozási lehetőségein.

Havas Gábor és Zolnay János értékelése szerint a 2002 után bevezetett integrációs oktatáspolitikai fontos szakmai innovációkat indított el, és hozzájárult az inkluzív pedagógiai módszerek elterjedéséhez, azonban az intézkedések csak részben valósultak meg a gyakorlatban. A programok leginkább az intézményen belüli szegregáció mérséklésében és a pedagógiai gyakorlat fejlesztésében értek el eredményeket. Ezzel szemben az iskolák közötti szegregáció tovább erősödött: 2004 és 2010 között nőtt a roma tanulók koncentrációja, valamint a roma többségű iskolák száma is. A kutatás legfontosabb tanulsága, hogy az intézményi fejlesztések önmagukban nem elegendők a szegregáció csökkentéséhez, ehhez fenntartói, települési és térségi szintű deszegregációs beavatkozásokra is szükség van.²

A Havas-Zolnay kutatás szerint az intézményen belüli etnikai elkülönítés már 2010-ben sem elsősorban a párhuzamos osztályok tudatos szétválogatásából fakadt. Az ilyen nyílt szelekció viszonylag kevés iskolában volt jelen. A problémát egyre inkább az jelentette, hogy maguk az intézmények váltak homogénné. **Ez azt jelenti, hogy az IPR és az intézményfejlesztések képesek voltak mérsékelni az iskolán belüli elkülönítést, de nem tudták megakadályozni az iskolák közötti szegregáció erősödését**

A program tehát elsősorban ott tudott eredményeket elérni, ahol az intézmény saját működésén belül kellett változtatni, de jóval korlátozottabb volt a hatása ott, ahol a probléma települési vagy térségi szinten jelentkezett.

A tapasztalatok ugyanakkor arra is rámutattak, hogy a pénzügyi ösztönzők önmagukban nem képesek kezelni a szegregációt fenntartó strukturális folyamatokat. A területi szegregáció, az intézmények közötti szelekció és a helyi oktatási piac működése olyan tényezők, amelyekre az egyedi intézményi támogatások csak korlátozott hatást tudnak gyakorolni. Több esetben a fenntartók a támogatások ellenére is fenntartották a korábbi elkülönítő gyakorlatokat.

A rendszer egyik legnagyobb hiányossága a monitoring és az elszámoltathatóság gyengesége volt. A támogatások elsősorban a vállalatokhoz kapcsolódtak, miközben az eredmények tényleges nyomon követése korlátozott maradt. Az integrációs célok teljesülése és a támogatások felhasználása közötti kapcsolat gyakran nem volt egyértelmű.

II. Mit tanultunk az Országos Oktatási Integrációs Hálózatról?

Az integrációs politika egyik legfontosabb, de utólag talán leginkább alulértékelt eleme az Országos Oktatási Integrációs Hálózat volt. Az OOIH biztosította azt a szakmai infrastruktúrát, amely lehetővé tette, hogy a finanszírozási ösztönzők valós intézményi változásokká alakuljanak.

² Havas Gábor – Zolnay János: *Sziszifusz számvetése. Az integrációs oktatáspolitikai. Beszélő*, XVI. évf. 6. sz., 2011.

A hálózat mentorálást, tudásmegosztást, intézményfejlesztési támogatást és szakmai műhelymunkát biztosított. Az intézmények nem maradtak magukra a fejlesztések során, hanem olyan támogató rendszer részei voltak, amely segítette a helyi problémák kezelését és az innovációk fenntartását.

Az OOIH fokozatos leépülésével párhuzamosan az integrációs politika egyre inkább pályázati és adminisztratív logika mentén működött tovább. A szakmai támogatás háttérbe szorulásával csökkent az intézmények fejlesztési kapacitása, és az integrációs programok egy része formálissá vált.

Az inkluzív oktatás nem elsősorban finanszírozási kérdés, hanem implementációs kérdés. A reformok sikerét nem kizárólag a szabályozás vagy a támogatások mértéke határozza meg, hanem az a szakmai infrastruktúra, amely képes a fejlesztéseket a mindennapi intézményi gyakorlat részévé tenni.

III. A rendszer korlátai és tanulságai

Az IPR egyik fontos eleme volt az iskolák külső kapcsolatainak fejlesztése és a helyi szereplők – önkormányzatok, gyermekjóléti szolgálatok, civil szervezetek, szakmai intézmények – bevonása. Számos településen működtek helyi esélyegyenlőségi kerekasztalok és alakultak ki olyan együttműködések, amelyek hozzájárultak a hátrányos helyzetű gyermekek támogatásához. Ugyanakkor hamar nyilvánvalóvá vált, hogy az oktatási esélyegyenlőtlenségek kezelése nem lehet kizárólag az iskolák feladata.

Az IPR és a kapcsolódó fejlesztések egyik legfontosabb korlátja az volt, hogy **nem épült ki olyan ágazatokon átívelő szakpolitikai rendszer, amely közvetlenül érdekeltté és felelőssé tette volna a szociális, gyermekjóléti, településfejlesztési és egyéb közszolgáltatási szereplőket az oktatási integráció sikerében.** Már a 2002–2012 közötti időszak tapasztalatai is azt mutatták, hogy az **oktatáspolitikai önmagában csak korlátozott mértékben képes befolyásolni az esélyegyenlőtlenségeket.** A társadalmi hátrányok újratermelődésének folyamatai olyan összetettek, hogy az oktatási eszközök csak akkor lehetnek eredményesek, ha a családpolitikai, szociális, gyermekjóléti, foglalkoztatási és településfejlesztési intézkedések is ugyanabba az irányba hatnak.

A pedagógusokat az intézkedések megvalósítása során nem minden esetben kezelték partnerként. A felülről érkező, erőteljesebb nyomásgyakorlás a legtöbb esetben inkább ellenállást váltott ki, mintsem elköteleződést. Ennek tanulsága, hogy a pedagógusok megbecsülése nem kizárólag az anyagi elismerésben, például a béremelésben kell, hogy megnyilvánuljon, hanem a velük kialakított partnerségi viszonyban, a bevonásukban és szakmai autonómiájuk tiszteletben tartásában. Olyan platform megteremtésében, ahol tapasztalják, hogy számít a véleményük, visszajelzésük.

A szegregáció kezelésének másik alapvető problémája az volt, hogy a beavatkozások elsősorban intézményi szinten történtek, miközben maga a probléma gyakran települési, térségi vagy regionális szinten jelentkezett. Az egyes iskolák – kivéve azokat az eseteket, amikor felvételi gyakorlatukkal aktívan hozzájárulnak a szelekcióhoz – csak korlátozottan képesek befolyásolni saját tanulói összetételüket. Emiatt **az intézményi szinthez kötött pénzügyi ösztönzők vagy szankciók önmagukban nem alkalmasak a szegregáció**

strukturális okainak kezelésére. A fent idézett Havas-Zolnay kutatás egyértelműen rámutatott arra, hogy a szegregációt elsősorban a települési folyamatok, a tanulói migráció, a szabad iskolaválasztás, az intézmények közötti szelekció és a lakóhelyi elkülönülés alakítja.

Jelentős hiányosság volt a **monitoring és az elszámoltathatóság rendszere is.** Bár a programok keretében nagy mennyiségű adat gyűlt össze, ezek nem kapcsolódtak össze olyan módon, amely lehetővé tette volna a problémák korai azonosítását és a célzott beavatkozást. Több mint ezer települési és kistérségi közoktatási esélyegyenlőségi helyzetelemzés és intézkedési terv készült el, azonban ezek végrehajtásának nyomon követése, szakmai támogatása és számonkérése elmaradt. **Nem alakult ki olyan intézményes mechanizmus, amely a feltárt problémák esetén kötelező intézkedéseket, szakmai segítséget vagy szükség esetén korrekciós lépéseket írt volna elő a fenntartók számára.**

A szegregáció elleni garanciák lényegében az európai uniós fejlesztési források rendszerében jelentek meg. Az uniós támogatásokhoz kapcsolódó esélyegyenlőségi feltételek és ellenőrzési mechanizmusok bizonyos mértékig képesek voltak fékezni az elkülönítő gyakorlatokat, azonban ezek hatása elsősorban a pályázati időszakokhoz kötődött. A 2010-es évek közepétől ezek a korlátok fokozatosan vesztek jelentőségükből.

A 2002–2012 közötti időszak egyik legfontosabb tanulsága, hogy az oktatási integráció nem valósítható meg kizárólag intézményi fejlesztésekkel és pedagógiai eszközökkel. Szükség van olyan területi és fenntartói szintű beavatkozásokra, amelyek képesek kezelni az iskolák közötti szegregációt, valamint olyan monitoring- és beavatkozási rendszerre, amely a problémák feltárásától a megoldásig végigkíséri a folyamatot.

IV. A következő évtized feladata: adatalapú együttnevelési politika kialakítása

A következő időszakban indokolt egy országos együttnevelési stratégia kidolgozása, amely egységes keretben kezeli a roma, hátrányos helyzetű, sajátos nevelési igényű és BTMN tanulók oktatási esélyeinek javítását. A stratégia alapja egy országos adatalapú monitoringrendszer lehet.

Ennek első lépéseként **valamennyi általános iskola átvilágítása szükséges egy egységes kritériumrendszer alapján.** A cél nem az intézmények rangsorolása, hanem egyrésztől azoknak az iskoláknak az azonosítása, ahol a társadalmi hátrányok koncentrációja, a gyenge oktatási eredmények és a szelekciós folyamatok együttesen jelentkeznek.

Másrészről az is elengedhetetlen, hogy az egyes intézményeken túl a tágabb kontextus is, a települési, térségi szelekciós folyamatok is feltárásra kerüljenek, ideértve a magasabb státuszú iskolák szerepének azonosítását ezekben a szelekciós folyamatokban.

Az intézményi átvilágításnak legalább az alábbi mutatókra kellene épülnie:

- az RGYVK-ban részesülő tanulók aránya;
- a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek aránya;
- az SNI és BTMN tanulók aránya;
- a kompetenciamérések eredményei és a hozzáadott pedagógiai érték;

- a lemorzsolódási mutatók;
- a hiányzások és igazolatlan mulasztások;
- az intézmények és a település társadalmi összetétele közötti eltérések

A települési/térségi szelekciós folyamatok elemzése a helyi deszegregációs stratégiák megalkotásának előfeltétele.

V. Helyi együttnevelési és deszegregációs stratégiák

Az országos átvilágítás eredményeire építve azokban a településekben vagy tankerületekben, ahol jelentős szelekció vagy szegregáció mutatható ki, kötelező helyi együttnevelési és deszegregációs stratégia kidolgozására lenne szükség.

A stratégiának ki kell terjednie:

- az intézmények tanulói összetételének elemzésére;
- a beiskolázási és felvételi gyakorlatok áttekintésére;
- az intézmények közötti tanulói mozgások vizsgálatára a szabad iskolaválasztás tükrében;
- a white flight helyi okainak feltására, az intézményválasztásban megnyilvánuló szülői szempontok és érdekek elemzésére, az esetleges helyben/körzetben maradást potenciálisan ösztönző szolgáltatások feltérképezésére;
- a körzethatárok vizsgálatára;
- a helyi közösségek, ideértve a pedagógusok romaellenességének, illetve az atipikusan fejlődő gyermekekkel kapcsolatos előítéletek kezelésére;
- az állami és egyházi intézmények szerepének elemzésére;
- a helyi egyéb szelekciós mechanizmusok (közlekedés, lakhatási szegregáció, stb) feltárására.

A stratégia végrehajtását többéves fejlesztési megállapodásoknak kell támogatniuk, amelyek mérhető célokat és rendszeres értékelést tartalmaznak.

Mind at átvilágításnak, mind a helyi deszegregációs stratégiáknak a nem állami fenntartású, de állami támogatásból működő intézményeket (egyházi, alapítványi) is magukba kell foglalnia.

VI. Az indikátorrendszer korszerűsítése

Az együttnevelési politika megújításának egyik alapfeltétele a jelenlegi indikátorrendszer felülvizsgálata. A HH/HHH kategóriák ma már csak korlátozottan alkalmasak a társadalmi hátrányok mérésére, még kevésbé pontosak a roma tanulók beazonosítására.³ Éppen ezért indokolt az esélyegyenlőségi monitoring fokozatos RGYVK-alapra helyezése, hosszabb távon pedig a HH/HHH adatgyűjtés megbízhatóságának helyreállítása (feltételek megváltoztatása, adminisztratív terhek csökkentése, szülők érdekeltté tétele), vagy pedig teljesen új, a

³ Kegye Adél, Kende Ágnes: A deszegregáció lehetőségei Magyarországon, szakpolitikai javaslatok, Rosa Parks Alapítvány, 2025, 27.

jövedelmi- szociális hátrányok és a percepción alapuló etnikai adatok kombinációját jelentő új indikátorok kidolgozása is indokolt lehet ("szegregációs kockázati mutató").⁴

Átmenetileg azonban szükséges a köznevelési törvény és a végrehajtási rendeletek felülvizsgálata, különösen a körzethatárok kialakítására, az arányossági vizsgálatokra és a kötelező felvételt biztosító intézmények kijelölésére vonatkozó szabályok esetében és azok RGYVK alapra helyezése.

VII. Az iskolák fenntartói jogának önkormányzati kézbe adása

Az iskolák önkormányzati kézbe adása az iskolarendszer széttagoltságát eredményezné és biztosan megnehezítené az oktatásirányítás számára az összehangolt deszegregációs intézkedések végrehajtását. A deszegregációs intézkedések akkor tekinthetők valóban összehagnoltnak, ha a szabályozási eszközök, az adatszolgáltatási kötelezettségek, a monitoringrendszer és a pénzügyi ösztönzők valamennyi köznevelési intézményre, így az egyházi fenntartású intézményekre is egyformán vonatkoznak. Ellenkező esetben a tanulói szelekció és a szegregáció újratermelődése továbbra is fennmarad.

Amennyiben a jövőben mégis lehetőség nyílna arra, hogy az önkormányzatok ismét fenntartói szerepet vállaljanak, ezt célszerű lenne szoros esélyegyenlőségi feltételekhez kötni. A fenntartói jogok visszaadása nem automatikusan, hanem pályázati vagy minősítési rendszerben történhetne, amelynek **egyik legfontosabb feltétele egy helyi együttnevelési és deszegregációs stratégia elfogadása és végrehajtása lenne.**

A stratégia alapját egy helyi helyzetelemzés képezné, amely feltárja a település oktatási rendszerének társadalmi szerkezetét, az intézmények közötti tanulói összetételbeli különbségeket, a beiskolázási folyamatokat, a körzethatárok működését, valamint a hátrányos helyzetű, roma, sajátos nevelési igényű és gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek intézmények közötti eloszlását.

A fenntartói jogokat visszavenni kívánó önkormányzatnak vállalnia kellene, hogy többéves időtávon belül konkrét intézkedéseket tesz az oktatási egyenlőtlenségek csökkentésére, aminek kereteit és irányait a helyi együttnevelési és deszegregációs stratégia minimum 4 évre szóló intézkedési terve tartalmazná. Ennek része lehetne a körzethatárok felülvizsgálata, a szülői tájékoztatás fejlesztése, az intézmények közötti együttműködés erősítése, az óvoda–iskola átmenet támogatása, a hátrányos helyzetű tanulók befogadását segítő programok indítása, valamint az intézmények tanulói összetételének fokozatos kiegyensúlyozása.

Az intézkedési tervben foglaltak végrehajtásához szükséges forrásokat az együttnevelési és deszegregációs stratégia részét képező költségvetés biztosíthatná, amelynek központi forrásai az intézkedési tervben meghatározott indikátorok, mérőföldkövek teljesítése esetén hívhatóak le.

⁴ Kegye Adél, Kende Ágnes: A deszegregáció lehetőségei Magyarországon, szakpolitikai javaslatok, Rosa Parks Alapítvány, 2025, 106

Az intézkedési tervben foglaltak végrehajtásának monitorozásába az oktatásirányítás helyi és központi szervein felül be kell vonni a helyi stakeholdereket is: az érintett oktatási és szociális intézményeket, szülői szervezeteket és a diákok/gyerekek helyben működő érdekképviselői szerveit is.

Az esélyegyenlőség-elvű finanszírozás tehát a jövőben úgy jelenhet meg, hogy az oktatási kormányzat a többlet finanszírozást az együttnevelési és deszegregációs intézkedési tervben foglalt mérföldkövek teljesítéséhez köti.

Budapest speciális helyzete: kerületeken átívelő deszegregációs tervezés szükségessége

Budapest oktatási szerkezete számos szempontból eltér az ország többi részétől. Míg a legtöbb településen a szegregáció elsősorban az azonos településen működő intézmények közötti különbségekben jelenik meg, a fővárosban a kerületi határok, a jelentős tanulói mobilitás és a szabad iskolaválasztás következtében a szelekció jelentős része kerületek között zajlik.

A budapesti gyermekek jelentős része (Józsefvárosban legalább 30%) nem a lakóhelye szerinti intézménybe jár. Számos kerület nettó befogadónak működik, míg más kerületek nettó kibocsátóvá váltak. A magasabb társadalmi státuszú családok gyakran más kerületek intézményeit választják, miközben a hátrányos helyzetű tanulók koncentrációja bizonyos kerületekben és intézményekben növekszik. Ennek következtében a szegregáció és az oktatási egyenlőtlenségek nem értelmezhetők kizárólag egy-egy kerület oktatási rendszerén belül.

Ezért Budapest esetében nem lenne elegendő kerületi szintű együttnevelési vagy deszegregációs stratégiák kidolgozása. Szükség van egy fővárosi szintű, kerületeken átívelő együttnevelési tervre, amely a fővárost egységes oktatási térként kezeli, és vizsgálja a tanulói mozgásokat, a kerületek közötti szelekciós folyamatokat, valamint az egyes intézmények és kerületek társadalmi összetételét.

A budapesti deszegregációs tervnek különösen az alábbi kérdésekre kellene kiterjednie:

- a kerületek közötti tanulói mobilitás elemzésére;
- az egyes kerületekben működő állami, önkormányzati és egyházi intézmények tanulói összetételének összehasonlítására;
- a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő tanulók területi koncentrációjának vizsgálatára;
- a gyermekvédelmi szakellátásból érkező gyermekek iskolai elhelyezésének elemzésére;
- a sajátos nevelési igényű és BTMN tanulók intézmények közötti megoszlásának feltárására;
- a kerületek közötti oktatási egyenlőtlenségek mérséklését szolgáló közös intézkedések kidolgozására.

A rendszer ugyanakkor csak akkor lehet eredményes, ha a kötelezettségekhez megfelelő támogatás is kapcsolódik. Az önkormányzatok számára szakmai mentorálást, intézményfejlesztési támogatást és célzott fejlesztési forrásokat kellene biztosítani. A korábbi IPR-program egyik legfontosabb tanulsága éppen az volt, hogy az integráció nem pusztán szabályozási kérdés, hanem olyan komplex intézményi változás, amely szakmai támogatást és végrehajtási kapacitást igényel. A fenntartói felelősség növelése ezért csak akkor lehet sikeres, ha azt megfelelő szakmai infrastruktúra is támogatja.