

A HIÁNYZÓ ÁGENS

AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS AZ ESÉLYKIEGYENLÍTŐ OKTATÁSPOLITIKA

AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG, ILLETVE AZ ESÉLYKIEGYENLÍTŐ, támogató oktatáspolitikai problematikája csak az ezredforduló után vált a szakpolitikai viták fontos témájává; évekkal az után, hogy kialakultak a közoktatási rendszer intézményes keretei. E fáziskésés szűkre szabta az esélykiegyenlítő oktatáspolitikai mozgásterét. Mindenesetre öt év kormányzati erőfeszítés ellenére mindaddig nem sikerült igazságosabbá tenni az oktatási javak és szolgáltatások eloszlását, nem sikerült megfékezni a roma, illetve a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek növekvő szegregációját (*Havas & Liskó 2005*). Ugyancsak nem kísérte eddig siker a sajátos nevelési igényű tanulók arányának csökkentésére irányuló kormányzati törekvéseket, és nem csökkent a sajátos nevelési igényűnek minősítettek aránya roma diákok körében. Indokolt feltenni a kérdést: vajon a magyarországi közoktatás intézmény-fenntartási és finanszírozási rendszere, az ágazat érdekviszonyai milyen mértékben teszik lehetővé az esélykiegyenlítő oktatáspolitikai célok megvalósítását.

A közoktatás rendszerének egészét átfogóan szabályozó törvény másféle politikai erőterben született meg, mint a hasonló horderejű jogszabályok. Már a közoktatási kodifikáció megkezdése előtt 1990 nyarán elfogadta az országgyűlés az önkormányzati törvényt. Törvénykezési kényszer volt, mivel néhány hónapon belül mindenképpen helyhatósági választásokat kellett taratani. Ugyanakkor konszenzuskényszer is volt, mivel a jogszabály elfogadása kétharmados többséget igényelt, így a liberális ellenzéknek lehetősége volt arra, hogy érvényesítse elképzeléseit a törvényben. A decentralizált, település-centrikus rendszer az önkormányzati alapfeladatok közé sorolta a közoktatást is. Az önkormányzati alaptörvény létrehozta azt a politikai közeget, amelyben minden decentralizált társadalompolitikai intézményrendszer, így a közoktatás is működik. Megszerveződtek az önkormányzati szövetségek erős érdekvéviselői csoportjai és megteremtődött az oktatáspolitikai egyik alap-diskurzusa: minden közoktatás-politikai kérdés az önkormányzatok és a központi kormány közötti rutinszerű feladatfinanszírozási alkuk részévé válik, illetve és az önkormányzatok rendre újrafogalmazzák autonómia-igényük minimumát minden olyan esetben, amikor azt indokoltan vagy indokolatlanul veszélyeztetve érzik.

Koncepció és kellő akarat esetén a kormánynak természetesen maradt elegendő társadalompolitikai mozgáster, hogy a nagy ellátórendszerekre vonatkozó átfogó törvények megszövegezése során érvényesítse saját prioritásait, ám az Antall-kormány első másfél évében nem született olyan világos politikai akarat, amely alternatívát jelentett volna a nyolcvanas években megkezdődött közoktatási reformfolyamattal



szemben. Sokáig úgy tűnt, hogy a közoktatási törvényt és az alaptanterv előkészületét sokkal inkább meghatározza a szakértői kontinuitás, mintsem a politikai csatározások. Egy év elteltével azonban a szakárca politikai államtitkára és a közoktatásért felelős helyettes államtitkár a szakminiszter támogatásával saját kezükbe vették a jogszabály és az alaptanterv előkészítését, majd határozott ideológiai és szakpolitikai elvek mentén igyekeztek átszabni a készülő jogszabályt. A politikai offenzíva kiélezte a közoktatási kodifikáció valódi tétjét: a törvényelőkészítés folyamatának ekkortól az volt a döntő kérdése, hogy folytatódik-e a folyamatszabályozásra épülő központi oktatásirányítás lebontása, és az iskolaszervezet diverzifikációja, vagy pedig az oktatási kormányzat lehetőséget kap arra, hogy saját világnézeti elveit intézményesen érvényesítse a közoktatás által közvetített tartalmak tekintetében. Vesztes játszma volt ez a kormányzat számára: az erős küldetésstudattal megfogalmazott elveket hangoztató minisztérium a pragmatikus érvekkel vitázó szakszervezetekkel, érdekképviseleti szervezetekkel és önkormányzatokkal találta magát szemben.

Másfél év múltán a radikális offenzíva kifulladt, az 1993-as közoktatási törvény pedig lényegileg eldöntötte a vitát: a jogszabály széles jogkörrel ruházta fel a fenntartó települési önkormányzatokat, rájuk bízta, hogy milyen intézményi keretek között, milyen iskolaszervezetben kívánják ellátni közoktatási feladataikat; kiteljesítette a szabad iskolaválasztást, az iskolák pedig csaknem korlátlan szelekciós lehetőséget kaptak a nem körzetes gyerekek felvétele során. A dekoncentrált szervezetként életre hívott regionális oktatási központok nem kaptak olyan szakigazgatási, hatósági jogkört, amely érdemben korlátozta volna az iskolafenntartó önkormányzatok döntési szabadságát, majd pedig a kormányváltást követő törvény módosítás felszámolta őket.

A szakértői kontinuitás valójában csak a régi, központilag vezérelt szisztéma lebontására és a tanszabadság kiteljesítésére vonatkozott. A rendszerváltást követő néhány évben valójában radikálisan megváltoztak a magyarországi közoktatás irányítási és érdekviszonyai, valamint a legfontosabb trendjei. Megszűnt a középiskolai továbbtanulás korábbi mesterséges, munkaerő-gazdálkodási szempontokat érvényesítő korlátozása. A normatív finanszírozás és a szabad iskolaválasztás dikta-talta fenntartói érdekelttség kétféle folyamatot indított el: nagyarányú középfokú expanzió mellett az általános iskolák között nagymérvű differenciálódása kezdődött el. A közoktatási törvény a fenntartók alanyi jogává tette az iskolaszervezet meghatározását. Az érintett korosztályok létszámának csökkenése, a normatív finanszírozás teremtette intézményi érdekelttség és a továbbtanulási arányok látványos növekedése javította a kedvezőtlenebb pozíciójú rétegek középfokú továbbtanulási esélyeit is, és sokáig elfedte az általános iskolák közötti növekvő színvonal-különbséget és a tanulók közötti növekvő esélykülönbséget.¹

¹ Az általános iskola nyolcadik osztályát elvégzettek körében a gimnáziumban továbbtanulók aránya 1990 és 2005 között 21 százalékról 36 százalékra növekedett, a szakközépiskolában továbbtanulók aránya pedig 27 százalékról 39 százalékra növekedett. Ugyanakkor a szakiskolában továbbtanulók aránya 42 százalékról 23 százalékra csökkent. Az általános iskolát végzett roma diákok körében a középiskolában továbbtanulók aránya 1993 és 2003 között 10 százalékról 22 százalékra növekedett, míg a szakiskolába beiratkozottak aránya 30 százalékról 64 százalékra növekedett (*Halász & Lannert 2006*).

A közoktatási esélyegyenlőség kérdése még évekig *nem szerepelt* a szakpolitika napirendjén. Az 1994-ben hivatalba lépett szociál-liberális kormány a közoktatás még nyitott alapkérdéseit igyekezett dűlőre vinni. A *tanterv-szabályozási* vita lényegében arról szólt, hogy az állam milyen mértékben és milyen eszközökkel befolyásolhatja az oktatás tartalmát. Ebben a kérdésben a politikai ciklusokhoz igazodó ingamozgás alakult ki: az 1995-ben elfogadott nemzeti alaptanterv laza keretként szabályozta csak az oktatás tartalmát, a tényleges szabályozást az önkormányzatra bízta. Az 1998-ban hivatalba lépő jobbközép kormány kötelező tantárgyakat megállapító kerettantervek révén igyekezett erősíteni a minisztérium pozícióját. A 2003-as törvényt módosítás megszüntette a kerettantervek kötelező jellegét.

Az *iskolaszerkezetről* szóló másik nagy közoktatási vitának már súlyos esélyegyenlőségi tétje van, csakhogy ebben a kérdésben a baloldali-liberális kormányok működése idején a frontvonal a szabaddemokraták és a szocialisták között húzódott, éppen ezért ezt a vitát jórészt rejtett, ki nem mondott állítások és tabuk jellemezték. Az 1995-ben elfogadott nemzeti alaptanterv és a kétszintű érettségi koncepciója egy 6+4+2-es iskolaszervezetet vizionált, két évvel meghosszabbítva a négyéves alapozó szakaszt és a 10. évfolyamon állítva fel a kétféle érettségi felé vezető útelágazást. A „hivatalos” tárca-álláspontra a mellébeszélés volt jellemző, mikor azt állították, hogy az alaptanterv többféle iskolaszervezetben is működőképes. Az iskolaszervezeti reform hívei taktikai hátrányban voltak, mivel éppen ők harcolták ki, hogy a nemzeti alaptantervnek ne legyen jogilag kötelező érvénye. A szocialisták viszont kiálltak a nyolcosztályos általános iskola és a hagyományos iskolaszervezet mellett, és elérték, hogy az 1996-ban ismét módosított közoktatási törvény ezt rögzítse. Igaz, a diverzifikált iskolaszervezethez nem nyúltak. Hét évvel később, a 2003-as törvényt módosítást megint csak úgy kommunikálták, mintha az új szabályozás nem lenne kétértelmű az iskolaszervezet jövőjével kapcsolatban.

Az *oktatásfinanszírozásról* szóló vitát az *önkormányzati szövetségek* tematizálják, alapvetően sérelmi érvrendszert alkalmazva. Mintha az önkormányzati szektor nem az államháztartás alrendszere, hanem költségvetési ágazat lenne, a vita nem az önkormányzati feladatok finanszírozásáról, hanem az önkormányzatok pénzügyi helyzetéről szól. A rutinszerű éves költségvetési alkuk során ez a diskurzus biztos kommunikációs vereséget ígér a kormánynak. Ebből a pozícióból következik az is, hogy az önkormányzatok szerzett jogként ragaszkodnak a feladatfinanszírozás kialakult gyakorlatához, tehát ahhoz, hogy a normatív támogatások zömének szabad felhasználású forrásait az önkormányzatok tetszésük szerint használják fel, akár más ágazatok vagy feladatok finanszírozására is. A kormányzat csak nagyon csekély hatékonysággal képes oktatáspolitikai céljait pénzügyi eszközökkel érvényesíteni. Minden egyes normatív jogcím szervesül a támogatási rendszerbe és minden jogcímhez tartozó normatív támogatási összeg a következő év költségkalkulációja során bázis-összeggé válik. A finanszírozás tehát óhatatlanul követő jellegűvé válik: a kormány újabb és újabb kiegészítő támogatások és részletszabályok révén igyekszik elérni társadalompolitikai céljainak teljesülését, ezáltal pedig újabb és újabb jogcíme-



ket és költségtervezési bázis-összegeket állít be. Ráadásul a legtöbb normatíva szabad felhasználású, és a kormánynak semmiféle garanciája nincs arra, hogy a célhoz kötött összegeket az önkormányzatok ténylegesen a célhoz rendelten költik el.

Az esélyegyenlőség problémája a 2002-es kormányváltást követően vált a közoktatási diskurzus központi kérdésévé. Első ízben a PISA 2000-jelentés mutatott rá arra, hogy a magyarországi közoktatás a fejlett országok között kirívóan szelektív és egyenlőtlen, ráadásul a magyar diákok teljesítménye is egyre romlik. A jelentésnek döntő szerepe volt a szakpolitikai közbeszéd újfajta „tematizációjában”, és abban, hogy a tárcát 2002-től ismét irányító liberálisok fontos célként határozták meg az oktatási esélyegyenlőség javítását. A megváltozott oktatáspolitikai korrekciós jellegű volt. A minisztérium elismerte, hogy a korábbi, felzárkóztató politika és a hozzárendelt finanszírozási konstrukció kifejezetten rontott a célcsoport (a romák/hátrányos helyzetűek) helyzetén, mert hozzájárult az iskolán belüli elkülönítésükhöz. Az is világossá vált, hogy a tehetséggondozó programok nem érik el a leginkább hátrányos helyzetű tanulókat, a roma ösztöndíj konstrukciók önmagukban elégtelenek, a továbbtanulási arányok pedig előbb utóbb stabilizálódnak. A közoktatási rendszer alapjaihoz azonban nem nyúlt a kormányzat.

A tanszabadságra, a kimenet-szabályozásra, a szabad iskolaválasztásra, a normatív finanszírozásra, a fenntartó önkormányzatok nagyfokú oktatáspolitikai és gazdálkodási önállóságára épülő közoktatási rendszer ekkorra már mélyen begyazódott a magyarországi igazgatási és társadalompolitikai rendszerbe, és a tárcát irányító szabaddemokraták már csak saját politikai identitásuk miatt sem fordulhattak szembe mindenestül ezzel a rendszerrel. A liberálisok harcolták ki annak idején a településcentrikus önkormányzati modellt és fektették politikai tőkéjük jelentős részét az önkormányzatokba; ők küzdöttek körömszakadtáig azért, hogy ne jöjjön létre olyan szakigazgatási szervezet, amely korlátozná az önkormányzatokat. A szabadelvű oktatáspolitikai tekintette a tanszabadság lényegi elemének a szabad iskolaválasztást. A kilencvenes évek derekán a liberális művelődési miniszter erősítette meg a korábban létrejött érdekegyeztetési korporációk, a Közoktatáspolitikai Tanács és az Országos Köznevelési Tanács szerepét. Előbbiben ott ültek a nagyhatalmú önkormányzati szövetségek képviselői is, az utóbbinak egyetértési jogot adott a tárca vezetője minden fontos kérdésben. Bizonyos értelemben a magyar liberális hagyomány emberi jogi, kisebbségi jogi tradíciója ellentétbe került a szabadelvű önkormányzati és közoktatási rendszerrel.

Tekintettel a külső etnikai kategorizációt 1993-óta tiltó adatvédelmi jogszabályokra és az oktatási statisztikák „színvak” jellegére, az esélykiegyenlítő, támogató oktatáspolitikai *célcsoportjává* a halmozottan hátrányos helyzetű kategória lett, amitől azt remélték, hogy a jövedelmi és műveltségi kritériumok együttes használata képes lesz lefedni a roma tanulókat és azokat, akiknek tényleges közoktatási státusza nem sokban különbözik a romákétól. A halmozottan hátrányos helyzetű kategória gyakorlati megbízhatóságát azonban több tényező is akadályozza. A rendszeres gyermekvédelmi támogatás 2006. január 1-jétől megszűnt, illetve beépült a

családi pótlékba. A helyét átvevő, hasonló jövedelmi küszöböt alkalmazó rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény nem jár közvetlen pénzbeli ellátással, így a családok érdekeltsége kisebb a kedvezmény kérelmezésében. Adatvédelmi aggályok miatt az iskolák nem kérhetnek kötelező nyilatkozatot a szülők iskolai végzettségéről, így a regisztráció esetleges, illetve a jegyző érdekeinek megfelelően manipulálhatja a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók számát és arányát.

A célcsoport meghatározása azonban jóhiszemű gyakorlat esetében megoldható feladat lenne. Legfontosabb állításunk azonban az, hogy a magyarországi közoktatás intézményi és fenntartói érdekviszonyai között az esélykiegyenlítő, támogató oktatáspolitikának *nincs ágense*.

Az esélykiegyenlítő oktatáspolitiká mindenekelőtt a *szegregáció* jelenségét nevezte meg legfőbb problémaként, illetve azt a célt fogalmazták meg, hogy csökkentik a szegregáció mértékét, vagy legalábbis megfékezik a folyamatot. Ez a politikai cél azon az elgondoláson alapszik, hogy a szegregációs folyamatok szükségképpen az iskolák közötti színvonalkülönbséghez vezetnek, mivel a jó pozíciójú iskolák, és a jó pozíciójú szülők kölcsönös választása polarizálja az oktatási piacot. A jó pozíciójú jó iskolák erős politikai érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek, több beruházási és fejlesztési forráshoz jutnak, és magukhoz vonzzák a jó tanárokat. Az elsődleges cél tehát a folyamat megfékezése, a tanulók kiegyenlítettebb eloszlása és csak kivételes esetben célszerű az esélykiegyenlítő oktatáspolitiká másik eszközének alkalmazása, tehát a rossz pozíciójú, gettósodott iskolák fejlesztése, kínálatuk és színvonaluk javítása. A szegregáció-ellenes küzdelem azonban leszűkített módon értelmezi a problémákat, mert azt feltételezi, hogy a célcsoport növekvő elkülönítése/elkülönülése önmagában kezelhető probléma, nem pedig a közoktatás szelektivitásának, a közoktatási javak és szolgáltatások egyenlőtlen elosztásának *tünete*.

Ebből adódik az a második feltevés, miszerint a szegregációellenes küzdelemnek van olyan helyben megnevezhető, felelősséggel tartozó ágense, amely lehet akár az iskola, akár a fenntartó önkormányzat, akár a fenntartók valamilyen társulása, melyet rá lehet bírni magatartásának megváltoztatására, illetve, amely magatartásának megváltoztatásával képes módosítani a folyamatot.

Csakhogy a tanulók iskolák közötti eloszlását, az iskolák státuszát, az iskolakörzetek közötti tanulói migrációt *nem az önkormányzatok döntései* határozzák meg, hanem elsősorban a választási lehetőséggel rendelkező szülők és iskolák. Az iskolafenntartó önkormányzatok tényleges mozgástere behatárolt. A teljes közoktatási kínálatot biztosító iskolahálózatot fenntartó városi önkormányzatok átszabhatják a beiskolázási körzethatárokat, korlátozhatják, vagy legalábbis szabályozhatják az egyes iskolák kínálatát, meghatározhatják az egyes iskolák által indítható tanulócsoporthoz számát, szabályozhatják – például társulási szerződéshez köthetik – a más településen élő tanulók felvételét. A fenntartó informális alku köthet az iskolahasználó elitcsoportokkal: például erős intézményen belüli szegregációval korlátok között tarthatja az intézményközi migrációt.² Ezek az eszközök mindeddig

² Ezt a gyakorlatot folytatta például Miskolc egészen addig, amíg a 2007-ben hatályba lépett jogszabály-módosítás ezt meg nem nehezítette.



elégtelennek bizonyultak ahhoz, hogy az iskolafenntartó önkormányzatok kerek-kötött tartsák a szegregációt, vagy legalább arra a szintre szorítsák, ami megfelel a célcsoport településen belüli földrajzi elhelyezkedésének. Ha a fenntartó felborítaná a helyi szokásjog által helyesnek tartott beiskolázási arányokat, a szülők azonnal helyrebillentenék azt.

Lényegesen rosszabb az esélykiegyenlítő oktatáspolitikai esélye a kistelepülésen. A kistelepülési iskolák fenntartásának szakmai és pénzügyi ésszerűségéről szóló vita erősen átpolitizált, mert szorosan kötődik a szocializmus évtizedeiben igazgatási önállóságuktól, gazdasági szerepüktől és intézményeiktől megfosztott, hanyatló, részben „elcigányosodó” kistelepülések újraélesztését támogató politikához. A rendszerváltást követő években sok település megkísérelte újra megnyitni korábban bezárt iskoláját, vagy legalább annak alsó tagozatát, de a folyamat hamar kifulladt. Az iskolafenntartó önkormányzatok száma 1994 óta folyamatosan csökken, függetlenül attól, hogy éppen milyen kormány van hivatalban. A döntő tényező az, hogy helyi elit érdekeltsége a társadalompolitikai feladatok, ágazatok, közszolgáltatások működtetésében, finanszírozásában szelektív, függően a településmérettől és az adott ágazattól. *A kritikus településméret* esetenként változik, miként a települések pénzügyi helyzete is.

A kistelepülési társadalompolitika fő dilemmáinak leírásához utaljunk egy régen letűnt jogintézményre, a virilizmusra. Vízválasztó, hogy a döntésekre befolyásolni tudó elitcsoportok maguk is használói-e a helyi közintézményeknek és szolgáltatásoknak: a helyi iskolákba járatják-e gyerekeiket, igénybe veszik-e a helyben elérhető jóléti ellátásokat. Ha nem, akkor érdekeltek lehetnek az infrastruktúra fejlesztésében, még inkább a vállalkozói típusú beruházásokban, de minden bizonnyal a lehető legkevesebb pénzt akarják a közszolgáltatásokra fordítani. Kisebb falvakban még inkább döntő tényező az, hogy az elit, a képviselők, vagy éppen polgármester helyben lakik-e, vagy éppen egy közeli nagyobb településen.

Az egyes közszolgáltatások esetében azonban eltérő a *fenntartói-használói érdekeltség*. A közoktatás esetében egyértelműen az „elit iskolahasználók piaca” érvényesül: az elithez tartozók kiválaszthatják a számukra megfelelő iskolákat, illetve azt a távolságot, amelyen belül még vállalhatónak tartják gyerekeik utaztatását.

– *Virilis modellről* beszélhetünk tehát, ha az adott település különféle elitcsoportjai egyaránt érdekeltek a közszolgáltatások, közintézmények fenntartásában és jó színvonalú működtetésében, és emellett fontosnak tartják a települési infrastruktúra fejlesztését is. A helyi források újraelosztása lehet ugyan egyenlőtlen, és a különféle intézményeket szelektív módon is fejleszthetik és finanszírozhatják, de a közsféra ágazatai legalább összességükben nem tartoznak a vesztesek közé. Tekintsük ezt a modellt etalonnak.

– Más a helyzet, ha a *fenntartói érdekeltség szelektív*. Ebben az esetben egyes ágazatok vesztesek, alulf finanszírozottak, illetve a finanszírozásukra kapott összegek egy részét az önkormányzat részben más ágazatok, vagy fejlesztések finanszírozására költi.

– „*Fordított virilis modellről*” beszélhetünk, ha a helyi elit teljes mértékben ellenértékelt a közszolgáltatások működtetésében; minimális szinten biztosítja csak a szolgáltatásokat, és alulfinanszírozza az intézményeket.

– A legrosszabb a helyzet, ha az elit részben már *nem is az általa kormányzott településen él*, és már a helyi infrastruktúra fejlesztésében is csak olyan mértékig érdekelt, amennyire ottani vállalkozási telephelyei szükségessé teszik.

Ez a mechanizmus megszabja a települések funkcionális hierarchiáját is, tehát azt, hogy mely települések tudják gyakorolni az egyes alközponti funkciókat. A legfontosabb oktatási központokat a választási lehetőséggel rendelkező elit iskolahasználók jelölik ki akár az iskolafenntartó önkormányzatok szándéka ellenére is. Minden olyan település, amelynek intézményhálózata túl kicsi ahhoz, hogy kielégítse a helyi közoktatási igényeket, vagy amelynek közelében van elérhető iskolacentrum, *elvi- leg is képtelen bármilyen esélykiegyenlítő politikát folytatni* a helyi elit iskolahasználók szándékai ellenében.

A közoktatási beruházások hatása kiszámíthatatlan, mivel a tanulólétszám bizonytalansága miatt a fenntartó képtelen megítélni, hogy milyen mértékben ésszerű beruháznia. Önmagában semmilyen közoktatási beruházás, iskolaépület, vagy infrastruktúra-fejlesztés nem képes megváltoztatni egy adott iskola rossz hírnevét és kedvezőtlen pozícióját a helyi oktatási piacon. Gyakran előfordul, hogy egy nagy összegű iskola-beruházás ellenére a felújított intézmény tanulólétszáma néhány év alatt a fenntarthatóság határa alá csökken.

A szakárca három évig az oktatási bázisintézmények hálózatának kiépítésével, az integrációs pedagógiai program meghonosításával, normatív finanszírozási konstrukciókkal igyekezett céljait elérni. Kétségkívül fontos esélykiegyenlítő lépés volt az óvodáztatás kötelezővé tétele a gyermekek öt éves korától, még inkább az a rendelkezés, miszerint a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek felvételét a körzeti óvoda nem tagadhatja meg. A szegregációt azonban nem sikerült megfékezni, ezért az alapjogszabály 2005-ös módosítása³ óvatos félfordulatot hozott: a szabad iskola-választást ugyan nem korlátozza, de az iskolák szelekciós lehetőségeit és az önkormányzatok szegregációt erősítő oktatáspolitikai gyakorlatát igen.⁴

3 2005. évi CXLVIII. törvény az oktatást érintő egyes kérdések módosításáról

4 A *beiskolázási körzetek kialakításának szabályait* a jogszabály a következőképpen módosította. Ha a településen több általános iskola működik, az egymással határos felvételi körzeteket oly módon kell kialakítani, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóknak az adott körzetben felvehető összes tanköteles tanulóhoz viszonyított aránya az egyes körzetekben egymáshoz viszonyítva legfeljebb huszonöt százalékbán térjen el. A módosítást a 2007/2008-as tanévre vonatkozó beiskolázási körzetek kialakítása során kellett első ízben figyelembe venni. A *körzeten kívüli tanulók felvételének szabályait* pedig a módosított jogszabály a következőképpen szigorította: ha az általános iskola a kötelező felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, köteles előnyben részesíteni azokat, akiknek a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye azon a településen található, ahol az iskola székhelye, telephelye található. E körben a halmozottan hátrányos helyzetű tanuló felvételét csak helyhiány miatt tagadhatja meg. Ha az általános iskola a kötelező felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, és valamennyi felvételi kérelmet helyhiány miatt nem tudja teljesíteni, az általános iskola sorsolás útján dönt. A sorsolásra a felvételi kérelmeket benyújtókat meg kell hívni. Sorsolás nélkül is felvehető a halmozottan hátrányos, vagy sajátos nevelési igényű tanuló, továbbá az a tanuló, akinek sajátos helyzete indokolja. A sajátos helyzetet a helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg. Ezt a módosítást is a 2007/2008-as tanév előkészítése során kellett első ízben alkalmazni.



A nagyobb településeknek számos lehetőségük volt arra, hogy engedve a jó érdekérvényesítő képességekkel rendelkező szülőknek, kijátsszák a jogszabályt. Kézenfekvő megoldás az iskolák összevonása; mivel eredeti formájában a jogszabály-módosítás csak az iskolákra vonatkozott, a tagiskolákra azonban nem. Az iskolafenntartóknak ugyancsak lehetőségük volt arra, hogy összevonják az iskolákat, de megtartsák az eredeti beiskolázási körzeteket. Az önkormányzatok a beiskolázási körzethatárok kialakítása során törekedhettek ugyan arra, hogy tartsák a jogszabályban megadott arányokat, de közben nyomást gyakorolhattak a halmozottan hátrányos helyzetű diákok szüleinek, hogy a valóságban a szegregált iskolába írassák be gyerekeiket.

Egyelőre nem állnak rendelkezésre országos adatok arról, hogy milyen hatása volt a jogszabály módosításának. Eseti vizsgálatok azonban arra utalnak, hogy a szigorítások révén sem sikerült megállítani a kedvezőtlen folyamatokat.⁵

Összegzésül megállapíthatjuk, hogy az esélykiegyenlítő és támogató oktatáspolitikát öt év alatt nem hozott eredményt, legalábbis a kitűzött célokhoz képest. Ennek oka lehet a cél helytelen megválasztása is; lehetséges, hogy a magyarországi közoktatás ma már olyan mértékben egyenlőtlen, illetve a szegregáció olyan fokú, hogy önmagában a deszegregációs célkitűzés illuzórikus, illetve a deszegregációs törekvések mellett érdemes lenne másfajta programokkal próbálkozni. Vagy ki kellene mondani, hogy az oktatási esélyegyenlőség javítása érdekében gyökeresen meg kellene változtatni a közoktatás fenntartói, irányítási rendszerét.

ZOLNAY JÁNOS

IRODALOM

- HAVAS GÁBOR & LISKÓ ILONA (2005) *Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában*. Budapest, Felsőoktatási Kutatóintézet, Kutatás közben, 226. kötet.
- HALÁSZ GÁBOR & LANNERT JUDIT (eds) (2006) *Jelentés a magyar közoktatásról – 2006*. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.

⁵ Az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány Pécsen és Kaposváron végzett erre vonatkozó vizsgálatokat. A 2006 és 2007 szeptemberében beiratkozott elsősökre vonatkozó adatok összevetése alapján megállapítható, hogy a szegregáció mindkét városban tovább növekedett.