

TÁMOGATÓ PROGRAMOK AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

AZ AMERIKAI OKTATÁSPOLITIKÁRÓL SZÓLVA először fontos megemlíteni az oktatási rendszer és irányítás néhány lényeges jellemzőjét. Az USA-ban a közoktatás irányítása és finanszírozása az egyes államok és a helyi közösségek feladata. Egy igen kiterjedt és rendkívül szétagolt rendszert kell elképzelni, amely ötven szövetségi állam egyedi oktatásirányítási felépítményéből és mintegy 16 000 iskolakörzetből áll. Ez a helyzet rendkívül bonyolulttá teszi a célokkal kapcsolatos konszenzusképzést és a reformok megvalósítását (*Zsigmond 2006*). Ugyanakkor a központi kormányzat szerepe az oktatásban hagyományosan igen korlátozott, a finanszírozás szövetségi része sosem érte el a 10 százalékot. Ily módon, ami egy iskolában vagy iskolakörzetben történik, az többnyire a felülről jövő irányítás és az alulról jövő kezdeményezések egyfajta vegyes hatásának az eredménye. Ráadásul az oktatáspolitikák, és így az esélyteremtő kezdeményezések is, általában nem tisztán váltják egymást, hanem inkább „patchwork”-szerűen egymásra rakódnak (*Spring 2007*).

Az oktatás helyzetéről és a lehetséges haladás irányáról véleményt formáló aktorok köre igen széles.¹ Az akadémiai igényű oktatáskutatás mellett csak Washingtonban legalább száz oktatásra szakosodott, többnyire nonprofit szervezet vagy ún. „think tank” működik, amelyek sokszor érdekképviselői, de mindenképpen tudásközvetítő/tudástermelő intézmények. Igen kiterjedt a hálózata a szövetségi szakértői központoknak is, amelyek munkájukkal az oktatás irányítóit és résztvevőit igyekeznek támogatni különböző témákban és szinteken.

A fentiek miatt az amerikai oktatáspolitikát az érdekek, a problémamegfogalmazások, a megoldások, így például a támogató politikák valamint ezek kritikájának hihetetlen változatossága jellemzi. Éppen ezért igen nehéz bármely témát átfogóan tárgyalni, és különösen igaz ez az esélyegyenlőség problémakörére, amely rendkívül sok résztmásra bomlik. Ezért ebben a cikkben, inkább csak egyfajta betekintést szeretnék nyújtani az USA-ban érvényesülő megoldások sokféleségébe.

Kérdések és válaszok

Kikről beszélünk?

Először is felmerül a kérdés, hogy az amerikai közoktatás-politika milyen hátrányos helyzetű csoportokat különböztet meg. Akár a 2001-es közoktatási törvényt,

¹ Az oktatási minisztérium honlapján több mint háromezer oktatással foglalkozó szervezetről található információkat <http://www.ed.gov/about/contacts/gen/othersites/associations.html>



a No Child Left Behind-ot, akár a különböző esélyegyenlőségi témákkal foglalkozó szakirodalmat nézzük, ötféle kategóriával találkozunk. Az első a jövedelem szerinti, ide sorolják a szegény gyerekeket, akiket „alacsony jövedelműnek”, illetve „ingyenes vagy kedvezményes iskolai étkeztetésben részesülőknek” neveznek. A második a faj avagy bőrszín szerinti kategória: ide elsősorban a feketék és a latin-amerikai származásúak,² kis mértékben az ázsiaiak,³ és az amerikai indiánok tartoznak. A harmadik kategóriát az angolul nem vagy hiányosan beszélő gyerekek alkotják.⁴ A negyedikbe a fogyatékkal élők tartoznak, és az ötödik a nemek szerinti csoportosítás.⁵

Milyen problémákra keresik a választ?

Jellemző a mai amerikai oktatáspolitikai diskurzusra, hogy leggyakrabban a kimeneti/teljesítménybeli egyenlőtlenségekről hallani (the achievement gap). Ezt a problémát azért tartja szinte mindenki kiemelkedően fontosnak, mert közvetlen és egyértelmű következményeket tulajdonítanak ennek a munkaerőpiac és a versenyképesség szempontjából (*Spring 2007*). A különbségeket különböző mérőeszközök, illetve indikátorok segítségével vizsgálják. Leggyakrabban a nemzeti és állami szinten is alkalmazott, reprezentatív mintát vizsgáló National Educational Progress-teszten (NAEP) elért eredményekre, a szabványosított állami tesztek eredményeire, a középiskolai lemorzsolódási rátára, illetve a felsőoktatási intézményekbe beiratkozottak arányára hivatkoznak.

Hogy csak egy példát említsünk, elég egy pillantást vetni a 2007-es NAEP-adatokra, és jól látszik, milyen nagy a teljesítmények tekintetében mutatkozó „rés”. A negyedik olvasás-teszten például a fehér gyerekek 43 százaléka érte el legalább a „jártas”-szintet⁶ míg a hispán gyerekeknek csak a 17 százaléka és a feketéknek pedig mindössze 14 százaléka. Ugyanezen a teszten az ingyenes vagy támogatott iskolai étkeztetésben részesülő gyerekek 17 százaléka érte el a „jártas”-szintet, szemben az ebéd-támogatásban nem részesülő gyerekekkel, akiknek 44 százaléka tudott ezen a szinten teljesíteni.⁷

Nagy eltérés figyelhető azonban meg a tekintetben, hogy a szakértők a teljesítménybeli/kimeneti különbségeket milyen okokra vezetik vissza, és milyen megoldásokat javasolnak szövetségi, állami és helyi szinteken. Sok a vita arról is, hogy mely bemeneti és folyamatbeli egyenlőtlenségeknek tulajdonítsanak jelentőséget. Sokan

2 A továbbiakban latinok vagy hispánok.

3 2003-as adatok szerint a legmagasabb egy háztartásra eső átlagjövedelem az ázsiaiaké volt, a fehérek másodikak voltak a sorban, míg a feketék és a hispánok jóval mögöttük következtek. Spring szerint a jövedelmi adatok egyértelműen összefüggésben vannak az iskolázottság szintjével. A 25 év felettiek iskolai végzettségi adatai ugyanezt a mintát követték.

4 English Language Learners (ELL) vagy Limited English Proficient (LEP)

5 Terjedelmi és tematikai okok miatt e cikkben nem foglalkozom a fogyatékos gyerekekkel és a nemek közötti hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos problémákkal, és politikákkal.

6 A NAEP három szintet különböztet meg: alap (basic), jártas (proficient) és fejlett (advanced).

7 Forrás: <http://nationsreportcard.gov>

érvelnek amellett, hogy a bemenettel kapcsolatos problémákat amúgy sem lehet csak az oktatáspolitikai területén belül megoldani (*Kantor & Lowe 2006; Fritzberg 2000*). A következőkben egyes újabb keletű kutatási eredmények rövid ismertetésével a sok szóba jövő probléma közül csak három jelentős és magyar szemszögből is érdekes bemeneti/folyamatbeli különbségekkel kapcsolatos kérdéskört fogok tárgyalni, és ezekkel összefüggésben felvázolok egy-egy támogató politikát.

Az eltérő családi háttér hatásai és a Headstart

2002-es felmérésében a Lee és Burkham szerzőpáros a családi háttér okozta esélyegyenlőségi különbségeket vizsgálta azt felderítendő, hogy a családi háttér mely tényezői befolyásolják az óvodába lépő gyerekek matematikai és olvasási készségeit. Mintegy 16000 iskolakezdő gyereket vizsgálva arra jutottak, hogy a legerősebb hatást gyakorló tényezők a következők: a rendszeres otthoni olvasás, a személyi számítógép birtoklása, az előadóművészetekkel való ismerkedés mértéke, illetve az, hogy jártak-e óvodába. A családokat gazdasági-társadalmi státuszuk szerint öt csoportba osztották. Minél magasabb kategóriába tartoztak, gyerekeik annál magasabb pontszámot értek el a teszteken. Ugyanakkor a családi státusz értékei korreláltak a fent említett, meghatározó családi háttérbeli faktorok előfordulási gyakoriságával is (*Spring 2007*).

E problémákat régóta próbálják orvosolni különböző iskola-előkészítő programokkal. Ezek közül talán az 1965-ben indított Headstart a legrégebbi és a legerjedtebb. A Johnson elnök idején indult szövetségi kezdeményezésű hátránykompenzáló (compensatory) programot nagyobb részt (80 százalékban) a központi kormányzat finanszírozza. A saját érdekszervezettel⁸ is rendelkező program oktatási, egészségügyi, táplálkozási és szociális szolgáltatásokat nyújt az alacsonyjövedelmű családoknak és beiskolázás előtt álló gyerekeiknek. Az oktatási szolgáltatások fő célja, hogy a gyerekeket felkészítsék az iskolára, fejlesszék szociális kompetenciáikat, és ebbe a folyamatba a szülőket is bevonják. Mint ez sok más szövetségi program esetében is tapasztalható, nemcsak egy, hanem sok különböző Headstart létezik, mert a megvalósítás módja nagyban függ a helyi feltételektől. Az eredményességet illetően, a szakértők általában egyetértenek a program rövid távú pozitív hatásaiban, a hosszú távú eredményességéről azonban megoszlanak a vélemények⁹ (*Butler et al 2004*).¹⁰

Az erőforrások tekintetében mutatkozó különbségek és a méltányosság

Amerikában az iskolák működtetését lehetővé tevő források egyrészt az egyes szövetségi államok költségvetéséből, másrészt a helyi adókból származnak. A kettő

8 National Headstart Association: <http://www.nhsa.org>

9 A Headstart-ról az évek során nagyon sok értékelő tanulmány született lásd pl.: http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/hs/impact_study/reports/first_yr_execsum/first_yr_execsum.pdf

10 NHSA „Head Start Basics” <http://www.nhsa.org/download/advocacy/fact/hsbasics.pdf>



aránya átlagosan kb. 40–50 százalék, a maradék 10 százalékot a washingtoni kormányzat fedezi, de államonként nagy eltérések figyelhetők meg az arányok tekintetében.¹¹ A különbségek a helyi közösségek vagyoni helyzetével valamint az egyes államok finanszírozási stratégiájával függnek össze (*Spring 2007*).

Egy non-profit szervezetnek a finanszírozási különbségekről szóló 2004-es tanulmánya kimutatta, hogy az egy főre eső oktatási kiadások tekintetében legalább az államok fele jóval kevesebb pénzt juttat azoknak az iskolakörzeteknek, ahol az átlagnál több szegény diák tanul, ezzel szemben a szegény diákokat lényegesen kisebb arányban beiskolázó körzetek sokkal több pénzt kapnak. Még ennél is több, 31 olyan államot találtak, ahol kevesebb anyagi juttatást kapnak a több kisebbségi diákot beiskolázó iskolakörzetek. Ha ehhez hozzászámítjuk azt is, hogy a szegény gyerekek iskoláztatása eleve többbe kerül, akkor még nagyobb ez a finanszírozási „rés” (*Carey 2004*).¹²

A téma egyik lelkes szószólója Jonatan Kozol, a neves író, oktatási szakértő és aktivista „Vad egyenlőtlenségek” (*Savage Inequalities*) című 1991-es, azóta bestselleré vált műve drámai képet ad arról, hogy a finanszírozási egyenlőtlenségek mennyire különböző iskolai viszonyokat teremtenek. Például a gazdasági nehézségekkel küzdő East St. Louis-i körzet iskoláiban elavultak vagy használhatatlanok voltak a laborfelszerelések, a chicagói belvárosi iskolákban még az alulfizetett helyettesítő tanárokból sem tudtak elegendőt megtartani, a New Jersey-beli Campden iskoláiban pedig régi írógépeket használtak számítógépek helyett, és a gyerekek gyakran betegen jöttek az iskolába, mert nem volt egészségbiztosításuk. Ezzel szemben a gazdagabb környékek állami vagy magániskoláiban nemcsak, hogy nincs gond a felszerelések minőségével vagy a tanári kar színvonalával, de a gyerekek rengeteg fakultatív kurzusból válogathatnak, kisebbek az osztálylétszámok, és akár olyan extra szolgáltatásokat is igénybe vehetnek, mint az egyes diákok egész iskolai pályáját végigkötető személyi tanácsadó. Kozol jól érzékelteti, mily nagyok a különbségek az egyes iskolakörzetek között, de sokszor egyazon iskolakörzet két különböző lakónegyedének iskolái közt is (*Spring 2007*).

A hetvenes évek óta a finanszírozási egyenlőtlenségekkel kapcsolatos vita a bíróságokon is zajlik. Az első siker az volt, amikor 1971-ben a kaliforniai legfelsőbb bíróság alkotmányellenesnek találta Kalifornia állam oktatásfinanszírozási tervét¹³ arra hivatkozva, hogy az egyaránt ellentmond a szövetségi és a tagállami alkotmány egyenlő védelmet ígérő cikkelyeinek. Ezért Kalifornia kénytelen volt egy új, az egyenlőségre jobban törekvő finanszírozási stratégiát kidolgozni. Nem sokkal később azonban egy hasonló, ezúttal Texast érintő ügyben¹⁴ az amerikai legfelsőbb bíróság ellenkező módon ítélt. A hasonló bírósági ügyek tovább folyta-

11 <http://nces.ed.gov/ccd/pubs/npefs03/tables.asp>

12 2001–2002-ben a legkevesebb szegény diákot beiskolázó iskolakörzet egy főre eső kiadása országos átlagban 7,731 dollár volt, míg a legtöbb szegény diákot beiskolázó iskolakörzet egy főre eső kiadása 6,383 dollár volt. A finanszírozási rés tehát abban az évben átlagosan 1,348 dollár/fő volt (*Carey 2004*).

13 <http://online.ceb.com/calcases/C3/5C3d584.htm>

14 San Antonio kontra Rodriguez 1973.

tódtak, de ezek már csak a helyi állami bíróságokon zajlottak, és a pert kezdeményezők nem hivatkoztak a szövetségi alkotmányra, hanem csak a helyi törvényekre. 1989-től számítják az ügyek harmadik hullámát: ezek középpontjában már nem az egyenlőség, hanem a méltányosság kérdése áll. Vagyis az eljárást kezdeményezők nem egyszerűen az anyagi források újraelosztását akarják elérni, hanem azt, hogy minden iskolában legyen annyi pénz, ami a diákok „megfelelő” oktatásához szükséges. Természetesen a „megfelelő” oktatás (és az ehhez szükséges pénzösszeg) meghatározása is vitatható, és ez is okozza azt, hogy ezekben az ügyekben sokszor külső tanácsadók jelentéseire támaszkodnak. A megfelelőség kérdését exponáló ún. adequacy-ügyekben 1989-től 27-ből 20 esetben a felperesek nyertek (*Lefkowitz 2004; Rebell 2008; Lukemeyer 2003*).¹⁵

Szegregáció és a „mágnés-iskolák”

A mai amerikai oktatáspolitikában gyakran elavultnak tekintik a szegregáció problematikáját (*Kantor & Lowe 2006; Orfield & Lee 2006*). A téma elismert szakértője, Gary Orfield szerint azonban a jelenség korántsem szűnt meg. A beiratkozási adatok elemzéséből kiderült, hogy a fehérek alkotják a legelkülönültebb csoportot: az átlagos fehér gyerek olyan iskolába jár, ahol társainak 78 százaléka fehér, míg az átlag fekete diák olyanba, ahol csak 30 százalékot tesz ki a fehér diákok aránya. A latinok pedig olyanba, ahol a fehérek aránya mindössze 28 százalék. A szegregáció növekedésének több oka is van. E jelenség egyrészt olyan, az oktatás-politikától független folyamatokkal magyarázható, mint a nem fehér bevándorlók nagymértékű beáramlása, vagy a feketéknek és a latinoknak a fehéreknél magasabb termékenységi adatai, amelyek következtében a fehérek aránya kisebb lett az egész társadalmon belül. Másrészt ez az elkülönülés jelentős mértékben ma is komoly problémát okozó lakóhely szerinti szegregáció következménye, hiszen a legtöbb gyerek még mindig a „szomszédos” iskolába jár. Ugyanakkor a szegregációs vita is nagyrészt a bíróságokon folyt. Azonban a Legfelsőbb Bíróság az 1991-es „Board of Oklahoma kontra Dowell”-ügy óta egyre több esetben engedélyezte a kötelező jellegű deszegregációs tervek leállítását, és így egyre nagyobb mértékű a reszegregáció (*Orfield & Lee 2006*).¹⁶

Bár a szegregáció hatékony „ellenszerét” még senki nem találta meg, helyi szintű, önkéntes alapú deszegregációs kezdeményezések továbbra is léteznek (*Orfield & Lee 2006*). Ezek közül talán a legérdekesebbek az ún. „mágnés-iskolák”, amelyek vagy valamiféle tantervi specializáció vagy különleges módszer (pl.: a Montessori-pedagógia) köré szerveződnek, és így igyekeznek minél változatosabb diákpopu-

15 Ilyen jelentésekre találhatunk példákat a következő honlapon: <http://www.cgcs.org/publications/schfinance.aspx>

16 A többségében nem fehérek által látogatott iskolába járó fekete diákok száma 1991 és 2003 között 66-ról 73 százalékra nőtt. A latin-amerikai származású diákok esetében a történet kicsit másképp alakult, mivel az ő esetükben a deszegregáció szükségességét csak az 1973-ban mondta ki a Legfelsőbb Bíróság és az ítélet végrehajtásának azóta sem szenteltek különösebb figyelmet. Ez főként arra vezethető vissza, hogy a latinok jogaiért harcoló aktivisták a kétnyelvű oktatás megteremtését tartották fontosabb célnak.



lációt magukhoz vonzani. Az első ilyen intézmények a 70-es években létesültek kifejezetten azért, hogy a szegregációt csökkentsék. Ehhez két dologra volt szükség: 1, hogy kapuikat megnyissák a legkülönbözőbb környékekről érkező diákság előtt; 2, hogy olyan élményt nyújtsanak, illetve olyan környezetet teremtsenek, amelynek köszönhetően a szülők szívesebben hozzák ide a gyerekeiket, mint a szomszéd iskolába. Ily módon valójában a szülők szabad akaratáért csökkenhet a szegregáció.¹⁷ A nyolcvanas évektől ezt az iskolatípust a szövetségi kormány is támogatja.¹⁸ Ami a módszer hatékonyságát illeti, több olyan vizsgálat is lezajlott, amelyek a mágnes-iskolák pozitív deszegregációs hatásáról, illetve a diákok teljesítménybeli eredményességéről számoltak be, születtek azonban olyan tanulmányok is, amelyek negatívan értékelték az általuk vizsgált mágnes-iskolákat. Ezek többnyire azzal érveltek, hogy a kisebbségi/szegény diákok alulreprezentáltak ezekben az iskolákban, mert kevesebb esélyük van a bejutásra, illetve, hogy jelentős mértékű a mágnes-iskolákon belüli szegregáció (*Hadderman 2002*).¹⁹

Szövetségi szerep és támogató politikák

Szövetségi szerep a hatvanas évektől napjainkig

A szövetségi oktatáspolitikai tanulmányozásakor fontos tudni, hogy a szövetségi kormányzat szerepe az oktatáspolitikában nem egyértelmű. Mivel az amerikai alkotmány nem rendelkezik a közoktatásról, ezért az egyes államok saját hatáskörükben megoldandó feladatnak tekintik azt. Sok évtizedes (ha nem évszázados) vita zajlik arról, hogy milyen mértékben avatkozzon be szövetségi kormány. Vannak, akik mellett foglalnak állást, hogy ezt a szerepet ki kellene terjeszteni, mások szerint azonban jobb lenne korlátozni. Jennings úgy véli, hogy a szövetségi kormány eddig az alábbi négy cél jegyében kapcsolódott be az oktatáspolitikai alakításába: 1, a demokrácia elősegítése, 2, az esélyegyenlőség biztosítása 3, a gazdasági termelékenység fokozása, 4, a nemzetbiztonsági érdekek védelme (*Jennings 1999*).

Az első igazán átfogó jellegű szövetségi program, amely egyben az esélyegyenlőséget is kívánta szolgálni az 1965-ös közoktatási törvény volt (*Elementary and Secondary Education Act, ESEA*). Ez egyértelműen a *No Child Left Behind (NCLB)* előzményének tekinthető: hiszen valójában az NCLB az előbbi 2001-es felülvizsgálata nyomán született meg.²⁰ Az ESEA kidolgozóinak komoly akadályokat kellett legyőznie ahhoz, hogy elfogadtassák a jogszabályt.

Először is olyan törvényt kellett alkotni, amely nem sérti az állam és az egyház alkotmányos szétválasztásának elvét, és az egyházi iskolák érdekeit védők számára is elfogadható. Másodszor, meg kellett küzdeni azokkal, akik egy ilyen átfogó jellegű

17 Forrás: <http://www.publicschoolreview.com/articles/2>

18 Lásd: <http://www.ed.gov/programs/magnet/index.html>

19 További anyagok mágnes-iskolákról:

<http://www.ecs.org/html/IssueSection.asp?issueid=80&s=Selected+Research+%26+Readings>

20 Az ESEA eredetileg 1970-ig volt hatályos, de utóbb öt évenként mindig megújították.

támogatásban az erőltetett faji integráció veszélyét látták. Harmadszor le kellett győzni azok ellenállását, akik minden nagyobb léptékű szövetségi programot olyan, a központosított államhatalom irányába tett lépésként értékelték, amely veszélyeztetheti az egyes államok, helyi közösségek autonómiáját (*Jennings 2001*).

Végül is Johnson elnöknek mindezen akadályokat sikerült legyőznie. Ez részben annak volt köszönhető, hogy 1965-re már igen nagy befolyásra tett szert a polgárjogi mozgalom. Addigra már rég megszületett a Legfelsőbb Bíróság mérföldkőnek tekinthető döntése a Brown kontra Board of Education ügyben (1954), amely alkotmányellenesnek nyilvánította a jogi alapon történő iskolai szegregációt. És akkorra már életbe lépett az 1964-es Polgárjogi törvény is, amely megtiltotta diszkriminációt bármely szövetségi program alkalmazása során. Másrészt a törvényt sikerült oly ügyesen megalkotni, hogy a támogatás nem az intézményeknek, hanem a gyerekeknek szólt, így az „követhette” őket abba az intézménybe, ahova jártak, beleértve ebbe az egyházi iskolákat is (*Jennings 2001*). Harmadrészt a törvény szövege egyértelműen megtiltotta a közvetlen szövetségi beavatkozást: „a szövetségi kormány nem gyakorolhat sem irányítási, sem ellenőrzési, sem felügyeleti jogköröket a tanterv, a pedagógiai program, az adminisztráció, a személyzeti kérdések, illetve a taneszközök kiválasztása felett egyetlen oktatási intézményben vagy iskolarendszerben sem.” (*Public Law 89–10, section 604 idézi Jennings 2001*). Végül, de nem utolsósorban a törvény Johnson elnök „Harc a szegénységgel” programjának részét alkotta, és azáltal, hogy a szegénység elleni küzdelem részeként ismerték el, nagyobb volt az esélye, hogy kellő népszerűsége tegyen szert (*Carleton 2002*).

A 65-ös törvény a különböző célcsoportoknak szóló, ún. „kategóriákat megcélzó” (categorical) programok laza láncolata volt.²¹ Legfontosabb, a támogatás 80 százalék át kitevő „Első Fejezet”-program volt (Title I), amely kifejezetten a szegény gyerekek hátránykompenzációját célozta. A második részprogram könyvtárak fejlesztésére és tankönyvek vásárlására szolgált. A harmadik fejezet kiegészítő szolgáltatások és fejlesztő központok létesítésére szólt, és így a hátrányos helyzetű gyerekek oktatását célzó pedagógiai innovációt kívánta elősegíteni. A törvény negyedik részében oktatáskutatásra különítettek el forrásokat egyetemek és főiskolák részére, az ötödik fejezettel pedig az államok oktatási hivatalainak kapacitását kívánták bővíteni (*Carleton 2002*).

A 60-as és 70-es években a szövetségi oktatáspolitikai iránya nem nagyon változott (*Mitchell 2000*). További „kategóriákat megcélzó” programok léptek életbe: a 1965-ös Felsőoktatási törvény megnyitotta a felsőoktatási intézmények kapuit az alacsony jövedelműek előtt, majd egy 1967-es törvény az angolul nem vagy hiányosan tudó gyerekek, egy 1975-ös jogszabály pedig a fogyatékkal élők tanulását kívánta támogatni (*Carleton 2002; Jennings 1999*).

A nyolcvanas évek elején azonban jelentős változások kezdődtek el. A Title I-program implementációja során sok probléma merült fel. A pénzek eleinte sokszor

²¹ A támogatást azért tartják egyben általános jellegűnek is, mert az allokációt egy olyan felosztási kulcs alapján végezték, melynek révén majdnem az összes iskolakerület részesedett a pénzből (*Mitchell 2000*).



nem a megfelelő helyre kerültek, ezt azonban egyre szigorúbb pénzügyi elszámoltathatósági szabályokkal, valamint szigorúbb ellenőrzésekkel sikerült orvosolni (McDonnell 2005; Kantor 1996). Mivel a szövetségi kormány nem határozta (és nem is határozhatta meg) a program helyi megvalósításának pontos mikéntjét, valamint az egyes államok sem szóltak többnyire bele a tantervet és oktatást közvetlenül érintő kérdésekbe, számos helyi programmal kapcsolatban jelentős minőségi és hatékonysági kétségek merültek fel (McDonnell 2005; Mitchell 2000). Továbbá a Title I-programok egyre inkább elkülönült adminisztrációs és oktatási egységeket kezdtek alkotni. A támogatott diákokat kiemelték a tanórákról és felzárkóztató (remedial) foglalkozásokon vettek részt, ahol az alapkészségek drillező gyakoroltatására helyezték a hangsúlyt. Így ezek a diákok egyrészt lemaradtak a rendes órákon történekről, másrészt sokszor megbélyegzetté váltak (Jennings 2001).

A republikánus Reagan elnök elképzelése az volt, hogy csökkenteni kell a szövetségi szerepvállalást az oktatáspolitikában, azaz a kiadásokat le kell faragni, és a támogatásokat tömbösítve kell kiosztani az államoknak, hogy azok szabadabban dönthessenek felhasználásukról. Utóbbi javaslatát a kongresszus ugyan nem fogadta el, de a szövetségi támogatás összege megcsappant (Jennings 2001; McGuinn 2004).

1983-ban jelent meg a híres „Veszélyben a nemzet” című jelentés, amelyet Terrell Bell oktatási miniszter készített. ²² A beszámoló rámutatott arra, hogy az egész amerikai közoktatási rendszerrel baj van és az világviszonylatban nem versenyképes. A jelentés szorgalmazta a magas szintű követelmények felállítását, a középiskolai diplomaszerezés feltételeinek szigorítását, a tanulmányi idő kiterjesztését, a tanárképzés és -foglalkoztatás szemléletmódjának megújítását. A jelentés hatalmas visszhangot váltott ki, a közvélemény-kutatások adatai szerint az emberek ennek hatására nagyobb érdeklődést tanúsítottak az oktatásügy iránt. Széleskörű vita bontakozott ki, amelybe bekapcsolódtak az üzleti élet vezető személyiségei és az egyes államok vezető politikusai is (McDonnell 2005; Mitchell 2000; Hess & Petrilli 2006).

Valójában ez volt a kezdete a követelményelvű (standards-based) oktatási reformmozgalomnak, amelynek ettől kezdve az összes későbbi elnök lelkes szószólója lett. A bevezetendő reformok lényege az volt, hogy a kimenetekre helyezve a hangsúlyt, tartalmi és teljesítménykövetelményeket határoztak meg, amelyek elérését szabványosított tesztek segítségével mérték. E megközelítés szerint az oktatás célja az, hogy minden diák magas szinten teljesítsen, tehát egyszerre érvényesül a méltányosság (equity) és a kiválóság (excellence) elve. Ezek az elvek valamelyest már megjelentek a közoktatási törvény 1988-as felülvizsgálatában, majd még jóval markánsabban az idősebb Bush elnök által összehívott 1989-es Charlottesville-i oktatási csúcson elfogadott nyilatkozatokban. A stafétabotot Clinton elnök vitte tovább, akinek „Goals 2000” programját elfogadta a kongresszus, és az abban foglaltak jelentős mértékben átkerültek a közoktatási törvény 1994-ben felülvizsgált változatának joganyagába. A reformokat azonban a No Child Left Behind-törvény megalkotásáig senkinek nem

²² McDonnell szerint azért, hogy megerősítse az oktatási minisztérium pozícióját, amelyet Reagan be akart zárni (McDonnell 2005).

sikerült megszilárdítani, hiszen hatalmas viták folytak olyan kérdésekről, hogy ki-nek kell meghatározni a követelményeket, ezek milyenek legyenek,²³ ki felügyelje a tesztekkel történő értékelést, mekkora anyagi támogatást nyújtson a szövetségi kormány, milyen választási lehetőségei legyenek a szülőknek stb. A viták végül is ismét abban csúcspontot értek el, hogy mekkora és milyen legyen a szövetségi szint szerepe a közoktatás irányításában (*McGuinn 2004; Jennings 2001*).

A No Child Left Behind

A sok száz oldalas 2001-es No Child Left Behind-törvény hosszas viták után, két-párti megegyezéssel és támogatottsággal született meg. A Fehér Ház törvényjavaslatát a Bush szülőhelyén, Texas államban viszonylag jól működő elszámoltathatósági rendszerből kiindulva alkották meg. Ez kiegészült még a Demokrata Párt ún. új demokrata szárnya által újrafogalmazott, egyébként Clintontól örökölt javaslatokkal, és azokkal a liberális alapelvekkel, amelyeket a két népszerű demokrata szenátor, Ted Kennedy és George Miller képviseltek. A republikánusok sok kérdésben engedtek, például lemondtak arról, hogy a szülői választási lehetőségeket kiterjesztve bevezessék az utalványos (voucher) rendszert. Ugyanakkor amiatt, hogy mindez a republikánus Bush elnöksége alatt ment végbe, elhallgattak mindazok, akik attól féltek, hogy a szövetségi kormány túlságosan nagy befolyásra tesz szert az oktatás irányításában (*Hess & Petrilli 2006*).

A törvény legfontosabb rendelkezései:

1) Megszigorítja és minden iskola számára kötelezővé teszi a szakmai elszámoltathatóság rendszerét, amelyet már a közoktatási törvény korábbi, 1994-es felülvizsgálatakor lefektettek, és a Title I-program keretében nyújtott támogatásokat ehhez köti. Ez a rendszer a minden államban kötelezően kidolgozott tartalmi és teljesítmény standardokon, az ezek elsajátítását rendszeresen mérő szabványosított állami teszteken, az éves fejlődést mérő az ún. „megfelelő éves fejlődést” (adequate yearly progress – AYP) jelző indikátor használatán, és a kijelölt céloktól való lemaradás esetén egyre erősödő következményeken, illetve a nem megfelelő teljesítés szankcionálásán alapul.²⁴ A követelményeket és a megfelelő éves fejlődés ütemét, kiszámításának módját az egyes államok maguk határozzák meg, és tesztet is ezek választanak. Az elvárt közös cél azonban mindenki számára az, hogy 2014-re minden diák elérje a „járta” szintet matematikából és olvasásból.

2) A tanulók eredményeit alcsoportokra bontva jelenteni kell a már említett öt kategória szerint (jövedelem, bőrszín, angol nyelvtudás, fogyatékosági státusz, nem). A tanulók eredményeit és a tanárok képzettségi adatait nyilvánosságra kell hozni egy állami, illetve iskolakörzeti ún. „eredménylapon” (report card).

23 Clinton például eredetileg szeretett volna egy olyan követelményrendszert is bevezettetni, amely az iskolai erőforrásokhoz való egyenlő hozzáférést lett volna hivatott biztosítani (*Fritzberg 2000*).

24 A szankciókról magyarul lásd: Mark B Kinney: A No Child Left Behind közoktatási törvény az USA-ban: Mit tanultunk a négy év alatt? (interneten elérhető)



3) A törvény előírja, hogy 2005/2006-ra minden tanárnak „magas szinten képzettek” kell lennie, tehát rendelkeznie kell a tantárgyi és pedagógiai felkészültségét bizonyító megfelelő oklevelekkel, és az iskolai pedagógiai segédszeméllyel (paraprofessionals) szemben támasztott képzettségi követelményeket is szigorították.²⁵

4) A törvény bevezette az „Első az olvasás”-programot, amely anyagi támogatást nyújt a tudományosan alátámasztott módszereken alapuló olvasási készségfejlesztő programok bevezetéséhez az első négy osztályban (tehát az iskola előkészítő osztályától a harmadikig). A program segítséget nyújt a pedagógusoknak annak kiderítéséhez, hogy kik küszködnek olvasási nehézségekkel, így módon segítve elő a korai és eredményes pedagógiai beavatkozást.

5) A törvény a támogatások felhasználása során minden korábbinál nagyobb mozgásteret ad az alsóbb szinteknek. Mód nyílik például arra, hogy az államok és az iskolakörzetek egyaránt átírányíthassák a pénzügyi támogatás 50 százalékát bizonyos programok között. A törvény ezzel a helyi igényekre reagáló oktatáspolitikák létrejöttét kívánja elősegíteni.

6) A törvény egészét áthatja az az alapelv, miszerint tudományosan megalapozott innovatív megoldásokat és reform-módszereket kell alkalmazni. A tudományosság legfontosabb kritériumait így határozzák meg: a programok értékelése során empirikus, szisztematikus és objektív módszereket, érvényes és modern kutatási metodológiát, illetve adatgyűjtési eljárásokat kell alkalmazni, és egyben az elkészült tanulmányok szakértői értékeléséről, lektorálásáról is gondoskodni kell (*Hess & Petrilli 2006*), (*Learning First Alliance 2003*).

A No Child Left Behind mellett és ellen szóló érvek

A törvény esélyegyenlőséggel kapcsolatos egyértelműen megfogalmazott célja az volt, hogy az elszámoltathatóság és átláthatóság fent ismertetett rendszere révén csökkentsék az egyes diákcsoportok közötti teljesítmény-különbségeket. Hess és Petrilli szerint azért alakult ez így, mert a törvény készítői úgy vélték, hogy a teljesítménykülönbségek politikai, illetve rendszerbeli problémákra vezethetők vissza. Eszerint a helyi oktatásirányítás „alapvetően rossz” és így csak a tanulói teljesítményeket középpontba állító erős külső nyomás idézheti elő azt a politikai dinamikát, ami a változásokhoz kell. Úgy gondolták, hogy e nyomás nélkül a helyi vezetők nem lesznek hajlandóak a megszokott, de nem eredményes gyakorlatokkal szakítani, és ennek érdekében szembeszállni az olyan komoly politikai erőt képviselő csoportokkal, mint a gazdag szülők vagy a tanárszakszervezetek. Az NCLB ugyanakkor egy eszközt is adott ahhoz, hogy a vezetők olyan nehéz és népszerűtlen döntéseket is meg tudjanak hozni, mint például a tehetségtelen tanárok és vezetők elbocsátása, a forrásoknak a szegényebb iskolákba való koncentrálása, vagy a reformokat akadályozó kollektív munkahelyi szerződések módosítása (*Hess & Petrilli 2006*).

²⁵ 1997-ben az Amerikai Oktatási Minisztérium adatai szerint az új tanárok 25 százalékáa nem rendelkezett megfelelő képesítéssel, és ez az arány a nagyvárosi iskolákban a 75 százalékot is elérte (*Hess & Petrilli 2006:63*).

A törvény előnyeik között szokták említeni még, hogy az adatok alcsoportokra bontott közlése nemcsak azért lehet fontos, hogy az eredménybeli különbségek nyilvánosságra kerüljenek, hanem mert ily módon az iskolakörzetek diagnosztikus módon használhatják fel az információkat, és ez segít nekik annak a kiderítésében, hogy mely területeken kellene az adott iskoláknak, iskolakörzeteknek fejlődniük. Az adatok elemzése egyben közös feladattá válhat szülők, az oktatásirányítók és tanárok számára, ami elősegítheti a problémák feltárását és a konszenzusos megoldások megtalálását. Az adatok szerencsés esetben arra is készíthetik a tanárokat, hogy változtassanak tanítási gyakorlatukon és így növeljék hatékonyságukat (*Kantor & Lowe 2006; Fusarelli 2004; Jennings and Rentner 2006*).

Szintén pozitívum, hogy a törvény – szakítva a hagyományos hátránykompenzációs programok a kulturális deprivációt ellensúlyozni akaró filozófiájával – nem azt sugallja, hogy a hátrányos helyzetű gyerekek csak rosszabb teljesítményre képesek, mint szerencsésebb helyzetű társaik. Épp ellenkezőleg, a jogszabály azon az alapelven alapul, hogy mindenki képes tanulni és jól teljesíteni. Így elkerülik a diákok megbélyegzését, és inkább az iskolákat akarják megreformálni s nem a gyerekeket (*Kantor & Lowe 2006*).

Végezetül szintén fontos megjegyezni, hogy az NCLB egy olyan összehangolt közpolitikát alkot, amely az oktatás rendszerszerű fejlesztésére törekszik, és amely az egyes államok oktatásirányítását is az egységesebb politikaalkotás irányába lendítheti. Arra ösztönözheti például a helyi döntéshozókat, hogy részletesebben dolgozzák ki a tanterveket, és összehangolják azokat a követelményekkel, továbbá azokhoz igazítsák a tesztek. A sokszor szétaprózódott helyi oktatáspolitikák így az elszámoltathatóság égisze alatt egy koherens rendszerszintű reformfolyamattá állhatnak össze (*Fusarelli 2004*).

A törvényt ugyanakkor már eddig is rengeteg kritika érte az oktatáspolitikai szereplők részéről. A kritikusok bírálják a törvény egyes, szerintük hibás elméleti megfontolásait, előfeltevéseit, részletezik a megvalósítást akadályozó nehézségeket, elemzik a törvény nem szándékolt káros „mellékhatásait”. Kétkednek egyes alprogramok hatékonyságában, vagy fenntartásaikat hangoztatják az NCLB jövőbeli hatásait illetően.

Ezek közül itt csak néhányat szeretnék kiemelni. Gyakori kritika, hogy az elszámoltathatóság NCLB-féle rendszere szűkítően hat a tantervekre, hiszen a jó eredmények érdekében az iskolák azon tantárgyakra koncentrálnak, amelyek „számítanak”, jelen esetben a matematikára és az olvasásra. Ily módon hátrányt szenvedhetnek más tárgyak, például a művészetek vagy a társadalomtudományok, és következképpen az oktatás minősége nemhogy nem javul, hanem inkább romlik (*Hess & Petrilli 2006; Fusarelli 2004; Kantor & Lowe 2006; Jennings & Rentner 2006*). Egy oktatáspolitikai elemzőközpont a törvény megvalósításának negyedik évét értékelő tanulmányában kimutatta, hogy az általuk vizsgált iskolakörzetek 71 százaléka csökkentette a tanulásra fordított időt egy vagy több tantárgy estében az alapfokú iskolákban, hogy így csináljanak „több helyet” a matematikának és az



olvasásnak Sok iskolakörzet eleve meghatározta, mennyi időt kell erre a két tantárgyra szánni. Ez különösen jellemző volt a nagyvárosokban, illetve a sok szegény gyermeket beiskolázó körzetekben (CEP 2006). A szabványosított tesztek okozta nyomás szintén károsan hathat a tanításra. A Washington állambeli elszámoltathatósági rendszerről egy tanulmány például kimutatta, hogy a tanárok több időt szántak a tesztelt tantárgyak oktatására, mint a többire, és ezen belül is inkább a tesztekben előforduló ismeretekre helyezték a hangsúlyt (Strecher et al 2000). A bírálatokra Margaret Spellings oktatási miniszter ezzel az ellenérvvel válaszolt: „Ha a gyerekek nem tudnak olvasni, történelmet tanulni sem tudnak. A No Child Left Behind-törvény előtt kevés lépés történt annak érdekében, hogy az iskolákon számon kérjük, megtanították-e olvasni a gyermekeinket”.²⁶

Szintén gyakori kritika, hogy a törvény bünteti, avagy megbélyegzi a rosszul teljesítő iskolákat. Egyrészt a negatív motiváció pszichológiai szempontból nem szerencsés, hiszen a büntetés elkerülésére ösztönöz, ami akár csaláshoz, tehát a rendszer kijátszásához is vezethet. Például egyes államok csökkenthetik a követelményeket vagy a tesztjeik nehézségi fokát annak érdekében, hogy javítsanak eredményeiken. Ugyanakkor a tesztek reliabilitásával és validitásával valamint a megfelelő éves fejlődés számításmódjának igazságosságával kapcsolatban is merültek fel kifogások. Több kutató kimutatta például, hogy az egyes évek teszteredményei között mutatkozó különbségeket akár statisztikai hiba is okozhatja. Az oktatási minisztérium javára kell írni, hogy a technikai jellegű problémákat igyekeznek korrigálni: utóbb könnyítettek a szóban forgó számítás egy-két sokat vitatott szabályán, amely miatt többek szerint sok iskolát igazságtalanul minősítettek rosszul teljesítőnek.²⁷ Az viszont továbbra is gondot jelent, hogy a több szegény, illetve színes bőrű gyereket beiskolázó iskolakörzeteknek és iskoláknak nagyobb az esélyük arra, hogy sikertelennek minősüljenek, mint a több jómódú, illetve több fehér diákkal rendelkező iskolák. Ugyanis a törvénynek éppen az lényege, hogy minden alcsoportnak ugyanazt a kitűzött eredményességi célt kell elérnie, és az ilyen iskolákban és körzetekben egyszerűen több a hátrányos helyzetű alcsoport. A negatív minősítés rosszat tehet ezeknek az iskoláknak, hiszen demoralizálhatja az ott dolgozókat és elijesztheti a szülőket (Mathis 2003; Fusarelli 2004; Ryan 2003; Kantor and Lowe 2006).

Összességében igen nehéz megállapítani, hogy a No Child Left Behind eredményesnek tekinthető-e vagy sem. Egy 2008-as tanulmány szerint kimutatható, hogy a tanulói teljesítmények az utóbbi években javultak, és az eredmények közötti különbségek csökkentek, de nem egyértelmű, hogy ez mennyiben köszönhető a törvénynek (CEP 2008). Az NCLB következő felülvizsgálata egyelőre – valószínűleg az elnökválasztás miatt – várat magára, de a módosításra már rengeteg javaslat született.²⁸

26 Lásd: http://www.cbsnews.com/stories/2007/07/25/national/main3096192.shtml?source=RSSattr=U.S._309612

27 Ezek a kötelező részvételi aránnyal és a LEP alcsoport eredményeinek számításával voltak kapcsolatosak (Hess & Petrilli 2006).

28 A nagyobb oktatással foglalkozó szervezetek, érdekcsoportok mind kiadták ezzel kapcsolatos szakértői állásfoglalásukat lásd pl.: ED496070 (<http://www.eric.ed.gov>)

Záró megjegyzések

Mint a fentiekből is kitűnik, az amerikai esélyteremtő politikák rendkívül összetett problémakört alkotnak. E cikkben csak egyes problémák és megoldások vázlatos bemutatására volt lehetőségem. Mivel Magyarországon ma sajnos még nagyon keveset tudunk minderről, szükség lenne az egyes résztémákkal foglalkozó szakirodalom olyan elemző bemutatására, amelyből egyfelől kiderülne, hogy mit lehet tudni az egyes módszerek, programok hatékonyságáról, másfelől az is megfogalmazódna, hogy milyen megoldások körültekintő adaptálására lehetne vállalkozni idehaza.

VIDA JÚLIA

IRODALOM

- BUTLER, A. (et al) (2004) *Headstart. Background, Issues and Bibliography*. New York., Nova Publishers.
- CAREY, K. (2004) *The Funding Gap 2004*. Washington, DC, The Education Trust.
- CARLETON, D. (2002) *Landmark Congressional Laws on Education*. Westport, CT, Greenwood Press.
- CEP: Center on Education Policy (2006) *From the Capital to the Classroom. Year 4 of the No Child Left Behind Act*. Washington, DC.
- CEP (2008) *Has Student Achievement Increased Since 2002?* Washington, DC.
- FRITZBERG, G. J. (2000) *Equal Educational Opportunity versus "Excellence": Keeping the Pressure on Goliath*. Educational Foundations, New Jersey City University.
- FUSARELLI, L. D. (2004) The Potential Impact of the No Child Left Behind Act on Equity and Diversity in American Education. *Educational Policy*, Vol. 18, No. 1.
- HADDERMAN, M. (2002) *Magnet Schools. Trends and Issues*. ERIC Clearinghouse on Educational Management. University of Oregon.
- HESS, F. M. & PETRILLI, M. J. (2006) *No Child Left Behind Primer*. New York, Peter Lang Pub. Inc.
- JENNINGS, J. (1999) *A Brief History of the Federal Role in Education*. Washington DC, Center on Education Policy.
- JENNINGS, J. (2001) Title I: Its Legislative History and Its Promise. In: G. D. BORMAN (et al) (eds.) *Title I, Compensatory Education at the Crossroads*. Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum Associates. pp. 1–25.
- JENNINGS, J. & RENTNER, D. S. (2006) *Ten Big Effects of the No Child Left Behind Act on Public Schools*. Bloomington. Phi Delta Kappan. Vol. 88, No. 2.
- KANTOR, H. (1996) Equal Opportunity and the Federal Role in Education. *Rethinking Schools*, Milwaukee, WI, Vol. 11, No. 2.
- KANTOR, H. & LOWE, R. (2006) From New Deal to No Deal: No Child Left Behind and the Devolution of Responsibility for Equal Opportunity. *Harvard Educational Review*, Vol. 76, No. 4
- LEARNING FIRST ALLIANCE (2003) *Major Changes to ESEA in the No Child Left Behind Act*. Washington, DC.
- LEFKOWITS, L. (2004) *School Finance: From Equity to Adequacy. Policy Brief*. Aurora, CO, Mid-Continent REL.
- LUKEMEYER, A. (2003) *Courts as Policymakers: School Finance Reform Litigation*. New York, LFB Scholarly Publishing. pp. 1–10.
- MATHIS, W. J. (2003) No Child Left Behind Costs and Benefits. *Phi Delta Kappan*, Vol 84, No. 9.
- MCDONNELL, L. M. (2005) No Child Left Behind and the Federal Role in Education: Evolution or Revolution? *Peabody Journal of Education*, Vol. 80, No. 2.
- MCGUINN, P. (2004) Educating Politics: The Transformation of Federal Education Policy 1965–2002. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL, Sep 02, 2004.
- MITCHELL, A. (2000) Historical Trends in Federal Education Policies That Target Students Placed At Risk. In: M. G. Sanders (ed): *Schooling Students Placed at Risk: Research, Policy, and Practice in the Education of Poor and Minority Adolescents*. Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum Associates, pp 17–36.



- ORFIELD, G. & LEE, C. (2006) *Racial Transformation and the Changing Nature of Segregation*. The Civil Rights Project at Harvard University, January.
- REBELL, M. (2008) Equal Opportunity and the Courts. *Phi Delta Kappan*, Vol. 89, No. 6.
- RYAN, J. E. (2003) *The Perverse Incentives of the No Child Left Behind Act*. *Public Law and Legal Theory Research Papers*. University of Virginia School of Law.
- SPRING, J. (2007) *American Education*. 13th Edition. McGraw-Hill.
- STRECHER, B. (et al) (2000) *The Effects of the Washington State Education Reform on Schools and Classrooms: Initial Findings*. Santa Monica, CA, RAND Corporation.
- ZSIGMOND, A. (2006) Amerikai közoktatás-politika magyar szemmel. *Új Pedagógiai Szemle*, Február.

