

HELYZETELEMZÉS

és további kutatásra javasolt irányok a korai iskolaelhagyás problémájának hatékony kezelése érdekében



Készült a *QALL – Végzettséget mindenkinek!* című Európai Bizottság által támogatott projekt keretében

A projektkonzorcium partnerei: Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Nonprofit Kft., Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Tempus Közalapítvány

Budapest, 2013. október 21.

A 2013. szeptember 30-i, a társterületek szakértőinek véleményezésre megküldött verzió beérkezett reflexiók alapján módosított változata.

HELYZETELEMZÉS

Tartalom

Bevezető.....	3
1. A korai iskolaelhagyás definíciója, a problémakör bemutatása.....	4
1.1 Társadalmpolitikai és gazdasági összefüggések.....	4
1.2 Kapcsolódó fogalmak és a korai iskolaelhagyás definíciója.....	5
1.3 Az Európai Unió megközelítése a korai iskolaelhagyással összefüggő oktatáspolitikák vonatkozásában.....	7
2. A korai iskolaelhagyás Magyarországon.....	10
2.1 A probléma (nagyságrend, hosszú távú tendenciák, nemzetközi összehasonlítás, következmények és kihívások).....	10
2.2 A korai iskolaelhagyók (az érintettek különböző célcsoportjai és azok összetétele, pl. nem, etnikai származás, területi különbségek stb. mentén) Magyarországon.....	15
2.3 A probléma háttere: a lemorzsolódáshoz vezető tényezők.....	21
2.3.1 Egyéni tényezők.....	22
2.3.2 Társadalmi tényezők.....	23
2.3.3 Iskolai tényezők.....	23
2.3.4 Rendszerszintű tényezők.....	24
2.4 Szegénység és korai iskolaelhagyás.....	25
3. A korai iskolaelhagyás szakpolitikai megközelítései.....	26
3.1 Témalehatárolás, kapcsolódó szakpolitikai területek stratégiái.....	26
3.2 Oktatáspolitikai trendek és megközelítések.....	27
3.2.1 Hátránykompenzációs programok vizsgálata.....	29
3.2.2 Jogszabályi beavatkozások.....	30
3.2.3 Fejlesztéspolitikai beavatkozások.....	33
3.3 A probléma megjelenése a szakképzésben.....	34
4. A hátrányos helyzetű és veszélyeztetett fiatalokkal foglalkozó szolgáltató és intézményrendszer bemutatása a jogszabályok elemzése alapján.....	36
4.1 Gyermekvédelem.....	36
4.2 Köznevelési intézmények.....	39
4.3 Pedagógiai szakszolgálatok.....	40
4.4 Egészségügy.....	41
4.5 Adatvédelem.....	42
5. Megállapítások.....	45
6. Társterületi reflexiók összegzése.....	49

Bevezető

Jelen tanulmány az Európai Bizottság egész életen át tartó tanulás programja által finanszírozott QALL – *Végzettséget mindenkinek!* című projekt keretén belül készült az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Nonprofit Kft. és a Tempus Közalapítvány munkatársainak együttműködésében.

Célja volt, hogy összegyűjtse a korai iskolaelhagyás problémájával kapcsolatos legfontosabb témaköröket és a stratégia-alkotás szempontjából figyelmet igénylő szempontokat, felvillantva a hatékony beavatkozások tervezését szolgáló, további vizsgálatot igénylő területeket.

A projekt idő- és erőforrásbeli korlátaiból adódóan jelen tanulmányban nem vállalhattuk fel minden terület részletes bemutatását, így munkánk kiindulási pontnak tekinthető a további kutatási, elemzési irányok kijelöléséhez.

A tanulmány 2013. szeptember 30-i verzióját számos társterület (foglalkoztatás, munkaügy, egészségügy, szociális szektor) szakértői véleményezték, akiknek ezúton is szeretnénk köszönetet mondani. A szakértői reflexiókban foglalt javaslatokat beépítettük a szövegbe, kiegészítettük azok alapján az 5. fejezetet, leglényegesebb tartalmi elemeit pedig a 6. fejezetben összegeztük.

A további kutatási, elemzési irányokat helyenként a szövegben is megjelöltük, de ezeket részleteiben a társterületi reflexiók tartalmazzák, melyek részletesebb és mélyebb további vizsgálata javasolt egy átfogó, a szektorköziséget szem előtt tartó korai iskolaelhagyás elleni stratégia megalapozásához.

Jelen tanulmány és a reflexiók együttesen adhatnak kiindulás pontot a további feltérképezést igénylő területek meghatározásához, valamint segíthetik a korai iskolaelhagyás elleni stratégia lehatárolását, a prioritások és célkitűzések meghatározását, továbbá a főbb beavatkozási irányok és eszközök azonosítását a megfelelő kiegészítő elemzések elvégzését követően.

A szakmapolitikai szereplőkön, kutatókon és stratégiaalkotókon túl ajánljuk a tanulmányt a téma iránt érdeklődő bármely közönség számára, aki sokoldalú megközelítésből szeretne képet kapni a korai iskolaelhagyás problémájáról, annak hazai helyzetéről és a korai iskolaelhagyók arányának csökkentéséhez szükséges beavatkozási lehetőségek több szempontú végiggondolásáról.

Jelen munka kiegészítéseképpen a projekt során további tanulmányok készülnek a korai iskolaelhagyás és a kisgyermekkorai nevelés, a korai fejlesztés, a szakellátás, a pályaorientáció és pályatanácsadás, az egészségügy aspektusaiból, illetve közgazdaságtani megközelítésből annak érdekében, hogy tovább árnyaljuk a probléma megközelítését és bővítsük a fenti szakterületek szempontjából történő helyzetfeltárást.

1. A korai iskolaelhagyás definíciója, a problémakör bemutatása

1.1 Társadalompolitikai és gazdasági összefüggések

A lemorzsolódás, a korai iskolaelhagyás, az alacsony iskolai végzettség, az ifjúsági munkanélküliség problémája az ezredforduló óta a korábbinál is nagyobb hangsúllyal szerepel a nemzetközi elemzésekben, a nemzeti szintű és szupranacionális szakpolitikai anyagokban. Egyetlen mondatban összefoglalva ennek az az oka, hogy a korábbinál nagyobb tétje van annak, hogy az emberek a gazdaság számára vonzó, a munkaerőpiacon tartósan, aktívan jelenlévő, „foglalkoztatható” állapotban kerüljenek ki az iskolarendszerből. Nagyobb a tét az egyén számára is, mert ellenkező esetben nagy valószínűséggel a munkaerőpiacon kívül, a társadalom peremén találja magát, elszegényedik, betegebben él és korábban hal meg. Nagy a tét a társadalom számára is, mert a munkaerőpiacról kiszoruló nagy tömege egy szegényebb, a szétesés irányába tartó társadalmat eredményez, a társadalom egészében csökkentve az életminőséget.

A gazdaság munkaerőigénye az elmúlt évtizedekben úgy alakult, hogy folyamatosan csökkent az alacsony iskolai végzettségűek iránti munkaerő-piaci kereslet. Magyarországon nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedően alacsony az alacsony iskolai végzettségűek – azaz szakképzettséggel és érettséggel sem rendelkezők, másképpen fogalmazva legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők – foglalkoztatottságának aránya (Lásd. a 2.1 fejezetben). A 20-64 évesek között Magyarországon alig több mint minden harmadik alacsony iskolai végzettségű személynek van munkája, míg az Európai Unió egészében valamivel több mint a fele dolgozik¹, ami szintén igen alacsony arány.

Azok az országok, ahol a lakosság viszonylag nagyobb hányada alacsonyan képzett, kevésbé versenyképesek, a versenyképességi rangsorban fokozatosan lemaradnak, gazdasági növekedésük trendszerűen alacsonyabb lesz. Erre Magyarország is példa. Széles rétegek maradnak a munkaerőpiacon kívül, akiknek eltartása a szociális ellátórendszert, az állami költségvetést jelentősen megterheli, ez további korlátot jelent a beruházások, a gazdasági növekedés számára. Maguk a gazdasági és társadalmi költségek jóval nagyobbak a közvetlen, például járulékokban jelentkező költségeknél. A társadalom peremén élők egészségi állapota lényegesen rosszabb az átlagnál, így a számukra biztosított egészségügyi szolgáltatás átlagon felüli forrást igényel. A bűnözés ugyancsak jóval magasabb az alacsony iskolázottságú, szegény, peremhelyzetű társadalmi csoportokban, amely szintén jelentős állami többletforrásokat von el. A szegénység és a peremhelyzet ráadásul makacsul újratermelődik, ha hatékony, nagy erőforrásokat koherens stratégia alapján, komplex, szektorközi szakpolitikai intézkedésekkel nem mozgósítanak ellene, sokszor bővítetten újratermelve a társadalmi problémákat és magát e társadalmi réteget. Magyarország ebben a tekintetben különösen veszélyeztetett. A munkaerőpiacon kívül rekedtek száma Európában itt az egyik legmagasabb, a szegénység aránya magas, a társadalmi szolidaritás alacsony szintű, a szelektív és szegregáló iskolarendszerben a fiatalok iskolai teljesítményét nemzetközi összehasonlításban is szélsőségesen erősen határozza meg társadalmi háttérük, így az alacsony iskolázottság újratermelődési esélye magas.

Magyarország 2000-ben a LXII. törvényben ratifikálta a 122. számú ILO-egyezményt a foglalkoztatáspolitikáról, amely a társadalomból való kirekesztődés megakadályozását a foglalkozási integráción keresztül tartja lehetségesnek. Ehhez három feltétel teljesülésére való törekvést vállalták az egyezményt aláíró országok, így Magyarország is:

- (a) minden munkára képes és állást kereső személy számára legyen munkaalkalom;
- (b) ez a munka a lehető legtermelékenyebb legyen;

¹ Eurostat database, 2013. szept. 3.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdec430>

(c) lehetőség nyílik a munka szabad megválasztására, és minden munkavállalónak a lehető legteljesebb lehetősége legyen az olyan munkára történő jelentkezésre, illetve az olyan munka során megvalósuló képzésre, képzettségének és adottságainak felhasználására, amely munka számára megfelelő, tekintet nélkül fajára, színére, nemére, vallására, politikai meggyőződésére, nemzeti vagy társadalmi származására

E célok és vállalások teljesülésének előfeltétele a népesség képzettségének javítása, kiemelten a képzetlenül felnővők arányának jelentős visszaszorítása, amely kizárólag a korai iskolaelhagyás csökkentésére való koncentrált szakpolitikai törekvés révén érhető el.

1.2 Kapcsolódó fogalmak és a korai iskolaelhagyás definíciója

Évtizedekkel ezelőtt az iskolai teljesítménnyel, kudarcokkal kapcsolatban a lemorzsolódás volt a leggyakrabban használt leíró fogalom. Ugyanakkor ez egy metaforikus, nem egyértelműen használt és definiált kategória. Lemorzsolódni lehet egy programról, egy évfolyamról, egy iskolából, vagy a nappali tagozatos iskolarendszerből, átmenetileg vagy véglegesen. Éppen e sokféle értelmezés miatt a lemorzsolódási mutatók csak jelzésértékűek, bár trendeket mutatnak, nemzetközi, de olykor egy-egy országon belüli összehasonlításra is az eltérő tartalmuk miatt kevésbé alkalmasak². A lemorzsolódás szinte mindig egy hosszú, jól látható és követhető, társadalmi gyökerű folyamat eredménye. Maga a kategória pedig nem az igazi bajra utal, a lemorzsolódásnak a gyakori következményére, a felnőtt korban is megmaradó alacsony iskolázottságra, és ennek eredményeképpen a munkaerőpiacról és a társadalomból való kirekesztődés veszélyére.

A munkaerőpiacról való kiszorulás veszélye évtizedek óta egyre nő, mert az alacsony képzettségűek iránti munkaerő-piaci kereslet folyamatosan, gyors ütemben csökken, és a CEDEFOP által publikált előrejelzések szerint Európában csökkenni is fog³ (lásd még a 2.1 fejezetet).. A foglalkoztathatóság egyébként csak sztochasztikus összefüggésben van az iskolai végzettséggel. Bár empirikusan nehezebben alátámasztható, a foglalkoztathatóság a kulcskompetenciák szintjével is erősen összefügg egy-egy végzettségi kategóriában. Így például az olvasási, számolási és informatikai készségek hiánya, a szociális és tanulási kompetenciák alacsony szintje a szakmunkás végzettségűek tartós munkaerő-piaci integrációjának is akadály lehet. Ezért szerepel a legfontosabb uniós oktatáspolitikai célértékek között a 15 évesek értő olvasási szintje, a célok között az ebben alacsony teljesítő fiatalok arányának visszaszorítása.

Fontos még megemlíteni, hogy a demográfiai változások miatt a nyugdíjba vonuló korosztályok nagyobb létszámúak, és az ottani közepes és magas iskolázottságú munkaerőt a munkaerőpiacra lépő kisebb létszámú korosztályokból kell pótolni, ha nincs jelentős bevándorlás. Ez csak akkor lehetséges, ha a fiatal korosztályokban lényegesen magasabb arányban vannak jelen a közép- és felsőfokon képzettek.

Mivel a fiatalok munkaerő-piaci integrációja sikerességének egyre nagyobb a tétje, és az oktatásból a munkaerőpiacra vezető átmenet a korábbinál hosszabb és kevésbé gördülékeny folyamattá vált a posztindusztriális társadalmakban, ezért a kilencvenes években új, a problémát jobban megvilágító, a következményekre fókuszáló, egzaktnál mérhető fogalmak kerültek előtérbe. Ilyenek a korai iskolaelhagyás⁴ és az ún. NEET-fiatalok⁵ kategóriája, azoké, akik nem is tanulnak és nem is dolgoznak.

² Erről részletesen lásd Fehérvári Anikó (szerk.) (2008): Szakképzés és lemorzsolódás, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, 295.o.

³ <http://www.cedefop.europa.eu/EN/events/19414.aspx> és http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4078_en.pdf

⁴ Angolul: Early School Leaving (ESL, a szövegben helyenként ezt a rövidítést használjuk)

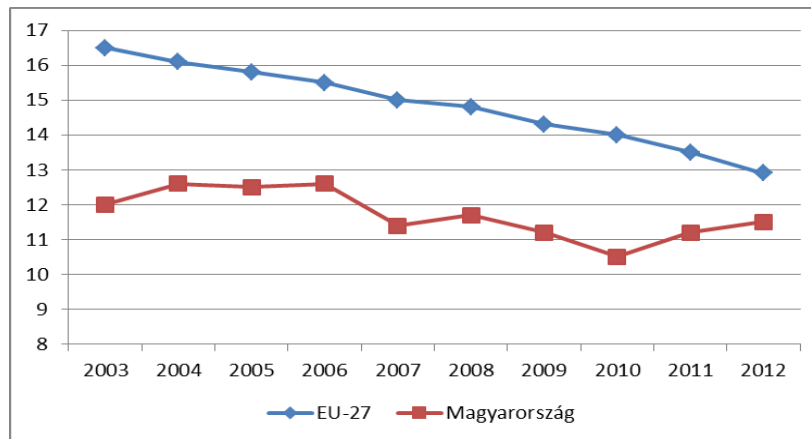
⁵ A NEET betűszó a Not in Employment, Education or Training kifejezés kezdőbetűiből áll, tehát a nem foglalkoztatott, és oktatásban, képzésben sem résztvevő fiatalokra utal.

A korai iskolaelhagyási ráta az Európai Unióban hivatalosan használt definíció szerint azon 18-24 évesek arányát méri, akiknek még nincsen középfokú (ISCED 3 szintű⁶, szakmunkás vagy érettségi típusú) végzettsége, és nem is vesznek részt oktatásban vagy képzésben. A mutatót az Eurostat által koordinált éves, nagymintás munkaerő-felvétel⁷ alapján számítják. A mutató tulajdonképpen egy alsó becslés, hiszen a 18-24 éves, oktatásban résztvevők egy bizonyos hányada később sem fog középfokú végzettséget szerezni. Ráadásul a felmérés bármilyen, tehát nem végzettséghez vezető oktatásban való részvétel esetén sem sorol egy fiatal a korai iskolaelhagyók közé. Éppen ezért bár a korai iskolaelhagyók aránya 11% körül van Magyarországon, a 20-24 évesek között a felsőközépfokú végzettek aránya csak 83-84%, és később sem éri el a 89%-ot.

A korai iskolaelhagyás mértékéről az Európai Unióban 1992 óta, Magyarországról 1997 óta vannak adatok. Az utolsó 10 év trendjét mutatja az 1. ábra. Ez az Unió egészében határozott és folyamatos javulást mutat, hazánkban 2004-2006-ig stagnáló, 2006-2010 között csökkenő, 2010 óta emelkedő trendet látunk.

1. ábra

A korai iskolaelhagyás mértéke az Európai Unióban, 2003-2012



Forrás: Eurostat Database, lementve 2013 szept. 3-án

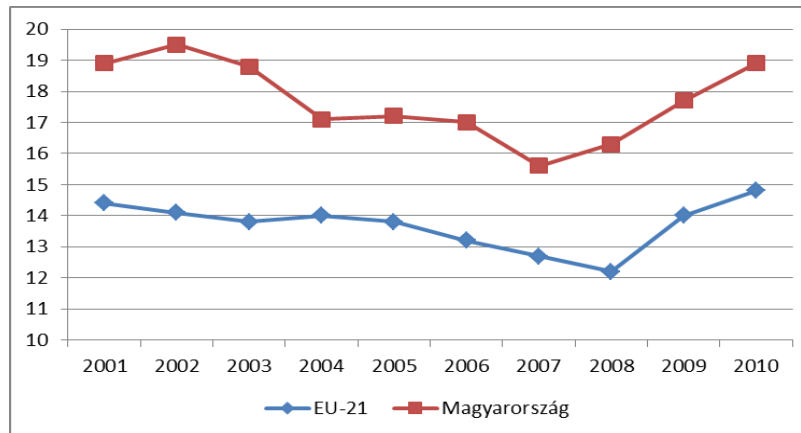
Az ún. NEET kategória más megközelítés eredménye, ebben a végzettség kategóriája nem is szerepel, csak a „végeredmény”, a munkaerő-piaci státusz, bár adatokat végzettségi szintenként is gyűjt és közöl az OECD, amely az oktatásból a munkaerőpiacra való átmenet bemutatását erre az indikátorra alapozza. Az adatok iskolai végzettség szerint és három fiatal korcsoportra – a 15-19, a 20-24 és a 25-29 évesekre – külön-külön is rendelkezésre állnak. Az Európai Unióban és hazánkban az elmúlt évtizedre jellemző trendet mutatja be a 2. ábra. Az értékek jóval magasabbak a korai iskolaelhagyásénál, hiszen a középfokú, sőt a felsők fokú végzettséggel rendelkező fiatalok egy kis hányadát is tartalmazza, a foglalkoztatott korai iskolaelhagyókat viszont nem. A 2008-as trendforduló jól mutatja, hogy a mutató a válságra különösen érzékeny, de azt is látjuk, hogy azt megelőzően mind hazánkban, mind az Unióban trendszerű javulás volt tapasztalható.

⁶ Az ISCED az International Standard Classification of Education kifejezésből alkotott betűszó. Magyarországon az alsó tagozat az 1-es szintre van sorolva (alapfok), a felső tagozat a 2-es szintre (alsóközépfok), a szakiskolai és a középiskolai végzettség a 3-as szintre (felsőközépfok), az érettségi utáni szakképzés a 4-es szintre (posztszekunder szint) és a felsőoktatás az 5-6-os szint

⁷ Eurostat Munkaerő Felmérés (Labour Force Survey, LFS)

2. ábra

A nem tanuló és nem is dolgozó (NEET) 15-29 évesek aránya az Európai Unióban és Magyarországon



Forrás: Education at a Glance 2012, OECD

Az 1. és a 2. ábra összevetéséből fontos következtetést vonhatunk le. Bár a korai iskolaelhagyás mutatója a legutóbbi két év romlása ellenére is kedvezőbb még az uniós átlagnál, a munkaerőpiacról kiszorult fiatalok aránya makacsul 3-4%-kal kedvezőtlenebb. Mivel a középfokú végzettséggel rendelkezők munkaerő-piaci integrációja Magyarországon nem sokkal marad el az uniós mértéktől, a diplomásoké pedig nem is rosszabb annál, így a munkaerőpiacról kiszoruló fiatalok magas aránya hazánkban még szorosabban az alacsony iskolai végzettséghez kapcsolható. Mivel a fiatalok kiszorulása a munkaerőpiacról az esetek jelentős hányadában az egész életükre szóló munkanélküliséget eredményez⁸, beleértve a munkanélküli inaktív státuszt, ez azt jelenti, hogy Magyarországon az egyik legfontosabb gazdaságpolitikai cél, a foglalkoztatottak arányának jelentős növelése, a korai iskolaelhagyás problémájának érdemi kezelése nélkül nem valósítható meg.

A korai iskolaelhagyás, az imént bemutatott NEET kategória, valamint a lemorzsolódás kevésbé egzakt, de továbbra is kulcsfontosságú kategóriái egymással szorosan összefüggenek. Az előző kettő statisztikailag jól kezelhető, és inkább a következményekről szól, de a lemorzsolódás az, amelynek folyamat és mögöttes okai jól vizsgálhatók és elemezhetők. Ezért amikor a korai iskolaelhagyás okairól van szó, akkor tulajdonképpen a korai iskolaelhagyáshoz vezető lemorzsolódás okait tudjuk vizsgálni és bemutatni.

1.3 Az Európai Unió megközelítése a korai iskolaelhagyással összefüggő oktatáspolitikák vonatkozásában

Az Európai Unió a korai iskolaelhagyás témájának nagy és növekvő szerepet szán nem csak az oktatási, de a 2020-ig kidolgozott gazdasági-társadalmi stratégiájában is. Ennek bizonyítéka, hogy a 2020-as öt célérték egyike a korai iskolaelhagyás indikátora, melyet 10%-ban határoztak meg. A célérték már 2010-re is 10% volt, de ezt uniós szinten megközelíteni sem sikerült.

⁸ Kézdi Gábor – Köllő János – Varga Júlia (2008): Az érettségit nem adó szakképzés válságtünetei. In Fazekas Károly – Köllő János (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök 2008. Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest

A korai iskolaelhagyás kulcsszerepét jelzi, hogy a Tanács külön ajánlást adott ki e témában⁹. Ebben megállapítják, hogy mindegyik tagállamban egyértelmű bizonyítéka van annak, hogy a korai iskolaelhagyás átlag fölött jellemzi a hátrányos, olykor kritikus helyzetű társadalmi csoportokat, állandósítja a társadalmi kirekesztődés kockázatát. A helyzet érdemi megváltoztatásának két fontos előfeltétele, hogy helyi és nemzeti szinten is feltérképezhetővé kell tenni a probléma nagyságrendjét, az egyes társadalmi csoportok iskolai lemorzsolódásának hátterét, azt folyamatosan követni kell, illetve az oktatás minden szintjét érintő, szektorokon átívelő stratégiát kell kialakítani a sokféle ok eredőjeként létrejövő probléma hatásos kezelésére.

Az ajánlásban külön fogalmaztak meg javaslatokat a tagállamok és a Bizottság számára. A tagállamoknak javasolja a Tanács, hogy **azonosítsák és folyamatosan figyeljék a korai iskolaelhagyásért felelős fő tényezőket helyi szinten és az egyes célcsoportok szintjén is, hogy a tényeken alapuló szabályozást megalapozzák**. Átfogó, szektorközi együttműködésen alapuló stratégiával javasolják megtervezni a megelőző, beavatkozó és kompenzációs intézkedéseket. Ezeknek kiemelten kell irányulnia a korai iskolaelhagyás által leginkább sújtott társadalmi csoportokra. A stratégiáknak és az intézkedéseknek mind az általános oktatási, mind a szakképzési rendszerrel foglalkozniuk kell.

A Bizottság szerepe a stratégiaalkotás folyamatának támogatása oly módon, hogy elősegíti a tudásmegosztást és a tapasztalatok cseréjét, továbbá a meglévő tudás bővítését tanulmányok és kutatások megrendelésével alapozza meg. Előírja, hogy az egész életen át tartó tanulás programjának és az Európai Szociális Alapnak a forrásaival támogatni kell a nemzeti, korai iskolaelhagyás csökkentését célzó stratégiák végrehajtását.

A stratégiákban - a tényekre alapuló oktatáspolitikai és beavatkozások tervezhetősége érdekében - kötelező elemként kell megjeleníteni a fő tényezők azonosítását és a nyomon követést lehetővé tevő monitoring és információs rendszer kialakítását. Az ehhez szükséges adatok (a lemorzsolódás jelenségéről, az esetleges infrastrukturális szükségletekről) elérhetőségét nemzeti, regionális és helyi szinten is lehetővé kell tenni, hogy az intézkedések célirányosabbak lehessenek. Az adatok egy részét egy egyedi esetekben történő beavatkozást is lehetővé tevő jelzőrendszerben javasolják összefoglalni. A stratégia illetve a stratégiai politikai keretrendszernek minden oktatási szintet és alszektort és minden potenciálisan érintett, a lemorzsolódás szempontjából veszélyeztetett csoportot érintenie kell (pl. SNI, roma tanulók az országos roma integrációs stratégiák figyelembevételével).

Az intézkedéseket az ajánlás egy hármas szabályozási keretben javasolja megtervezni.

1. A **megelőzést** célzó szabályozás lényege, hogy még a probléma kialakulása előtt csökkentse a korai iskolaelhagyás kockázatát.
2. A **beavatkozást** alkalmazó szabályozás célja, hogy az oktatás és képzés minőségének emelésével, a korai jelzőrendszer jelzéseire adott reakciókkal és célzott – egyéni, csoport vagy intézményi szintű – támogatásokkal próbálják elkerülni a lemorzsolódást.
3. A **kompenzáció** célja, hogy a korai iskolaelhagyókat vagy az iskolarendszerbe visszavezetve, vagy alternatív körülmények között végzettséghez segítse, munkaerő-piaci és így társadalmi integrációjukat megalapozza.

A prevenció területén ki kell térni a kisgyermekkorai nevelés lehetőségeire és az iskolai eredményesség előtt álló akadályok azonosítására. Az intervenció területén a lemorzsolódás szempontjából veszélyeztetett tanulók támogatása érdekében intézményi szintű beavatkozások implementálására alkalmas programokat érdemes tervezni, szükség esetén iskolán kívüli csoportok és ifjúsági segítő szolgáltatások bevonásával, a hátrányos helyzetű térségek esetében az infrastrukturális támogatások lehetőségeire is figyelemmel. A kompenzáció területén a már

⁹ A TANÁCS AJÁNLÁSA (2011. június 28.) a korai iskolaelhagyás csökkentését célzó szakpolitikákról, http://ec.europa.eu/education/school-education/leaving_en.htm

lemorzsolódott tanulók számára egyénre szabott oktatási és képzési lehetőségek és tanácsadás biztosítása, szükség esetén más támogatás biztosítása javasolt az oktatási rendszerbe való visszavezetés vagy megfelelő képesítések megszerzése érdekében

A stratégiai anyagoknak minden alszektort és a korai iskolaelhagyás szempontjából fontos szereplőt érinteniük kell, figyelemmel a köztük megteremthető horizontális és vertikális koordináció biztosítására is. Az intézkedések eredményességét és hatékonyságát elvárja értékelni is az ajánlás.

2. A korai iskolaelhagyás Magyarországon

2.1 A probléma (nagyságrend, hosszú távú tendenciák, nemzetközi összehasonlítás, következmények és kihívások)

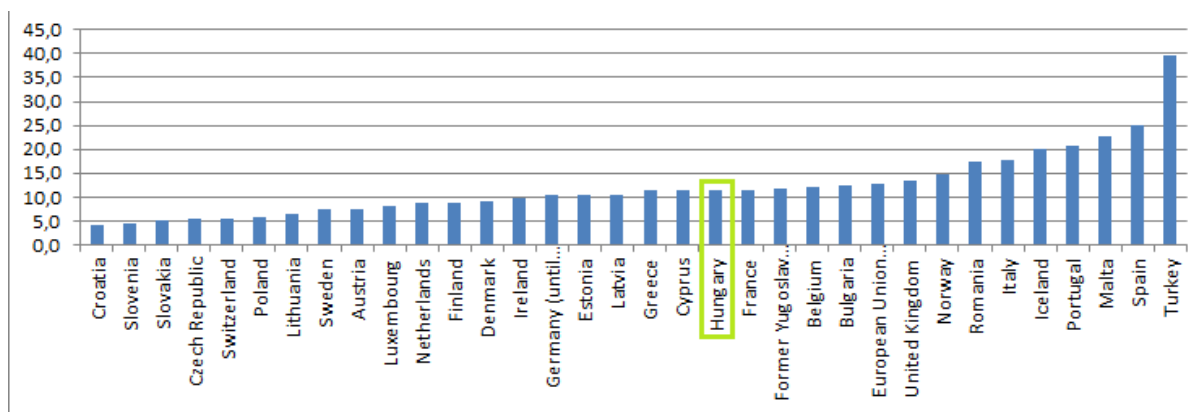
A korai iskolaelhagyás definíciójaként Magyarországon az uniós definíciót használjuk (lásd az 1.2 fejezetben). A Eurostat Munkaerő Felmérés adatai szerint a korai iskolaelhagyás mértéke 2012-ben hazánkban 11,5% volt. Az EU2020 stratégiában meghatározott és egyben a Magyarország által is 2020-ra vállalt célérték 10%.

A Eurostat adatai alapján elmondhatjuk, hogy a korai iskolaelhagyás mutatója Magyarországon 2010-ig lassú ütemben csökkent 10,5%-ra, az elmúlt két évben azonban, a legtöbb tagországban tapasztalt trenddel, illetve az EU átlagérték mozgásával ellentétben ismét növekedett. (Lásd 1. ábra az 1.2-es fejezetben.)

Európai összehasonlításban Magyarország nagyjából a középmezőnyben foglal helyet, a romló trend ellenére némiképp kedvezőbb mutatóval, mint az EU-27 átlaga.

3. ábra

A korai iskolaelhagyók aránya Európa országaiban 2012-ben



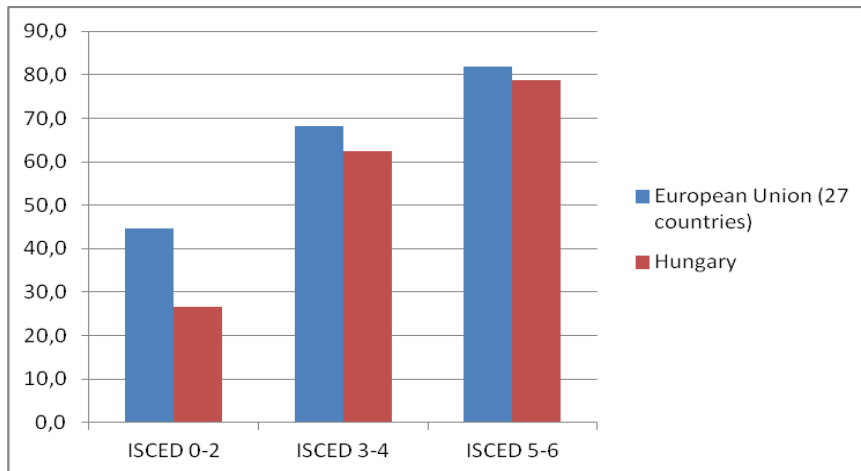
Forrás: Eurostat, Labour Force Survey annual data (LFS), lementve: 2013. 09. 04.

Végzettség és foglalkoztatottság

Az iskolából legfeljebb általános iskolai végzettséggel kieső csoportok körében a foglalkoztatottak aránya mind az aktív korú lakosság (15-64 évesek), mind a fiatalok (20-24 évesek) körében lényegesen alacsonyabb, mint az EU-ban általában – 26,5%, illetve 24,5% a 44,7%-os EU átlaghoz képest (ez utóbbi megegyezik a fiatalokra és a 15-64 évesekre) – miközben a magasabb végzettséggel rendelkezők esetében ez a különbség közel sem ennyire markáns. Bár a fiatal korosztályban a középfokú végzettségűek foglalkoztatottsági aránya is lényegesen elmaradt az EU átlagértéktől, a teljes lakosságra nézve már nem ennyire markáns az elmaradás, a felsőfokú végzettséggel rendelkezők esetében pedig alig tapasztalunk különbséget hazánk és az Európai Unió átlaga között. Vagyis az iskolából legfeljebb általános iskolai végzettséggel kikerülők helyzete Magyarországon a többi ország hasonló csoportjaihoz képest sokkal kedvezőtlenebb, és ez a hátrány fokozottan érzékelhető a fiatalokra, vagyis azon csoportokra, akiket a korai iskolaelhagyók közé sorolunk. (4. és 5. ábra).

4. ábra

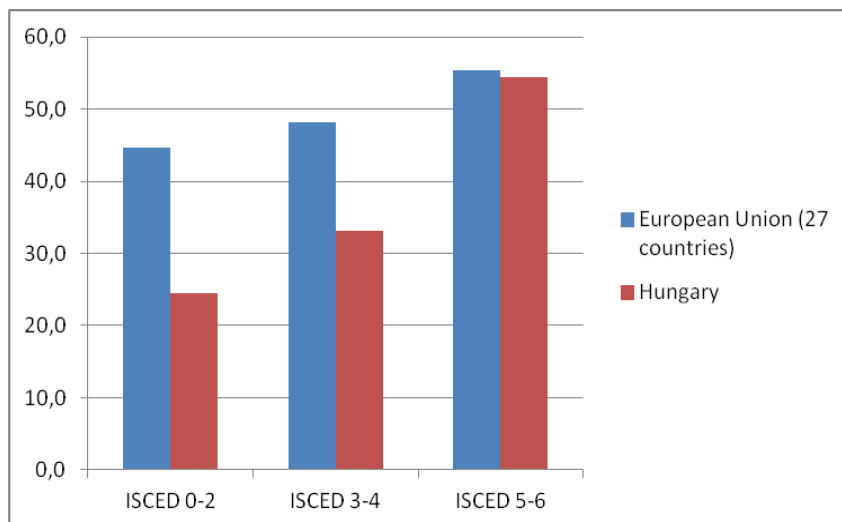
Foglalkoztatási arány az Európai Unióban és hazánkban a különböző iskolai végzettséggel rendelkező aktív korúak (15-64 évesek) körében, 2012



Forrás: Eurostat, LFS, lementve: 2013. 09. 28

5. ábra

Foglalkoztatási arány az Európai Unióban és hazánkban a különböző iskolai végzettséggel rendelkező fiatalok (20-24 évesek) körében, 2012



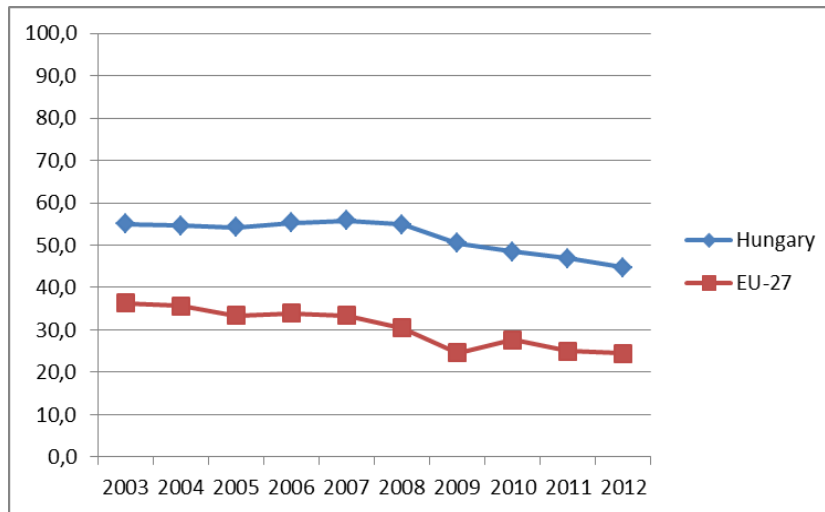
Forrás: Eurostat, LFS, lementve: 2013. 09. 28

Az alacsony végzettségű fiatalok munkaerő-piaci részvétele 2003 óta az EU-s értékekhez hasonlóan trendszerűen csökken. (6. ábra)

A munkanélküliségi ráta tekintetében sem kedvezőbb a helyzet. Az egyébként is magas és folyamatosan növekvő fiatalkori munkanélküliségi ráta mellett az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező fiatalok körében kiemelkedően magas a munkanélküliségi arány. (7. ábra)

6. ábra

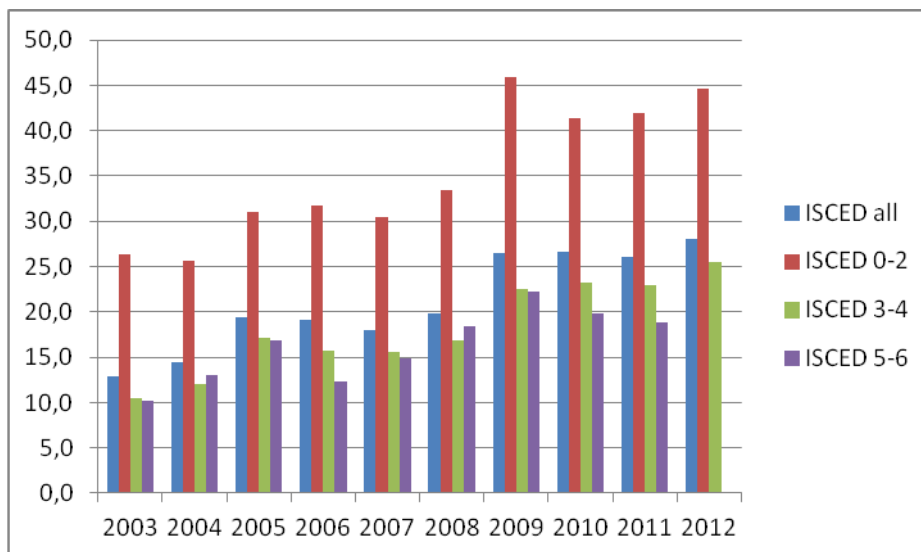
A legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkező fiatalok (20-24 évesek) foglalkoztatási rátája (2003-2012)



Forrás: Eurostat, LFS, lementve: 2013. 09. 28

7. ábra

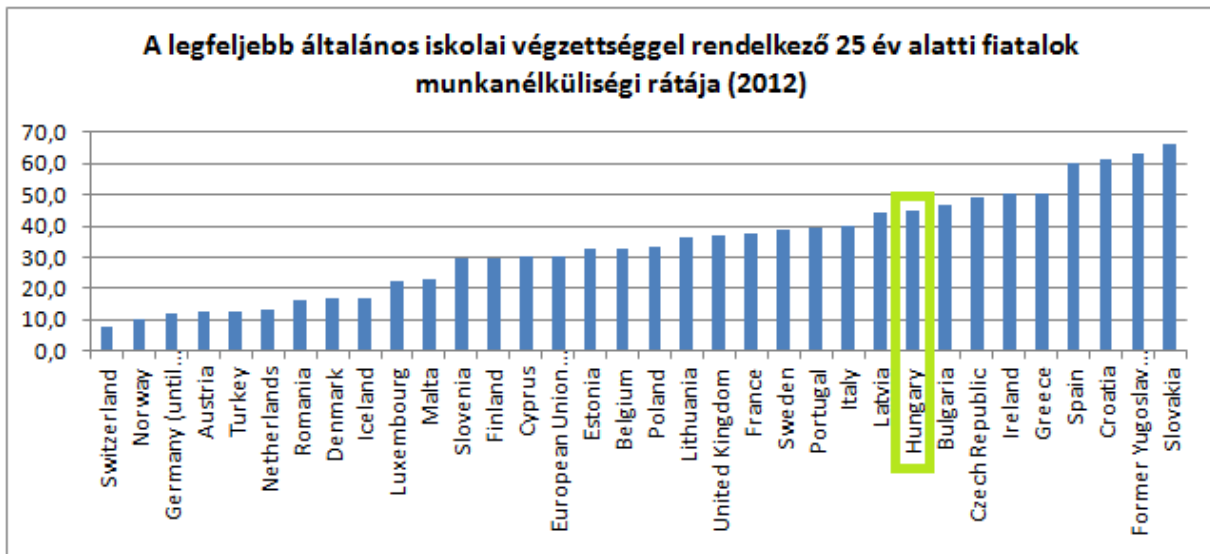
Munkanélküliségi ráta a különböző iskolai végzettséggel rendelkező fiatalok (15-24 évesek) körében Magyarországon (2003-2012)



Forrás: Eurostat, LFS, lementve: 2013. 09. 04.

Bár a fiatalkori munkanélküliség európai viszonylatban is komoly problémát jelent – különösen a gazdasági válság óta –, hazánkat azon országok közé sorolhatjuk, ahol az alacsony iskolai végzettségűek munkanélkülisége nagyobb kihívást jelent, mint Európában általában. Az alacsony végzettségű fiatalok munkanélküliségi rátájának európai uniós átlagértéke 2012-ben 30,4% volt, míg hazánkban a középfokú végzettséggel nem rendelkező fiatalok 44,7%-a volt munkanélküli. (8. ábra)

8. ábra



Forrás: Eurostat, LFS, lementve: 2013. 09. 04.

Ez különös figyelmet igényel annak fényében, hogy az Európai Szakképzés-fejlesztési Központ (CEDEFOP) által készítettetett középtávú munkaerő-piaci előrejelzése szerint a 2010-2020 időszakban – az azt megelőző tíz év tendenciáihoz hasonlóan, bár annál kisebb mértékben – tovább növekszik a kereslet (24,6%-al) a felsőfokú (ISCED 5-6-os szintű) iskolai végzettséggel rendelkezők iránt. Minimálisan (2,9%-al) emelkedik az igény a középfokú és posztsekunder (ISCED 3-4) végzettségűek iránt; és jelentősen (28,5%-al)¹⁰ csökken a középfokú végzettség nélküliek (ISCED 0-2) iránti kereslet.

Az EU átlagban egyébként is folyamatosan növekvő és magas (2012-ben 22,8%-os) fiatalkori munkanélküliségi ráta mellett a korai iskolaelhagyónak minősülő fiatalok körében 40,1% volt munkanélküli, és arányuk – a CEDEFOP előrejelzéseit figyelembe véve – tovább növekedhet a következő években. Ez a tendencia hazánkban is tovább súlyosbíthatja az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők foglalkoztatási problémáját.

A korai iskolaelhagyók hazai adatainak értelmezésében egy másik szempont, hogy az iskolából középfokú végzettséggel kikerülő rétegek esetében sem mondható el maradéktalanul, hogy az ott szerzett végzettségük piacképes. Sok esetben előfordul, hogy a tanulók – például a feltételes pénzügyi juttatások ösztönzésekként – bennmaradnak ugyan az iskolarendszerben, a viszonylag puha feltételek miatt a szakképesítést is megszerzik, azonban a megszerzett végzettségük mögött nincs piacképes tartalom, kompetenciáik elmaradnak a munkaerőpiacon elvártaktól, ami miatt nem, vagy csak nehezen találnak munkát, és hamarabb kikopnak a munkapiacról.¹¹

Munkavégzés a tanulás mellett

A fiatalok munkaerő-piaci aktivitásának alacsony szintje számos elemzés szerint (pl.: Eurostat¹²) összefüggésbe hozható azzal, hogy mennyire van hagyománya a tanulás melletti munkavállalásnak. A Eurostat erre vonatkozó elemzése szerint hazánk európai összehasonlításban azon országok közé tartozik, ahol a tanulás melletti munkavégzés nem igazán elterjedt. Ez egyrészt gyengíti a korai iskolaelhagyás kompenzálásának lehetőségeit, másrészt kedvezőtlenül befolyásolja a fiatalok munkaerő-piaci elhelyezkedési esélyeit is.

¹⁰ CEDEFOP: Skills forecast: <http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/skills-forecasts/main-results.aspx?CountryID=31&case=LFBQ>

¹¹ Nemzeti szakképzés-politikai jelentés a ReferNet számára, Oktatásfejlesztési Observatory, 2008

¹² Participation of young persons in education and in the labour market, Eurostat, Statistics explained, 2013

A lakosság iskolai végzettségére vonatkozó előrejelzések

Az alacsony iskolázottságú csoportok számára és arányára vonatkozóan Hermann Zoltán és Varga Júlia készített becslést a 2020-ig tartó időszakra, mikro-szimulációs eljárással¹³. Becslésük a népesség egészére két forgatókönyvre készült: egyik a 2012-ig megfigyelhető tendenciák fennmaradásával számolt (ún. alapváltozat), másik a 2012-ben bevezetett illetve tervezett változások (tankötelezettség 16 éves korra történő csökkentése, szakiskolások arányának növelése) hatásával is számoló becslés. A fiatal korcsoportokra (20-24, 25-29, 30-34 évesek) szűkítve az elemzés fókuszát az alapváltozat azt mutatja, hogy a fiatalok körében megtört a korábban jellemző, a középfokú végzettséggel nem rendelkezők arányának csökkenését mutató tendencia. A középfokúnál alacsonyabb végzettségűek aránya 15% körüli értéken látszik állandósulni, ami már eleve rendkívül előnytelen az úgyszólván valamennyi tagországban javuló trendet látva. A tankötelezettséget és a szakiskolai beiskolázást is érintő szabályozási változásokat is figyelembe vevő változat szerint az általános iskolai végzettségűek aránya a fiatalabb korcsoportokban 2-7 %-kal növekedhet 2020-ra, ami azzal fenyeget, hogy a korábbi, lassan javuló trend élesen visszafordul, és a 10%-os korai iskolaelhagyási arányt vállaló nemzeti célkitűzéstől – hatékony beavatkozások hiányában – igen távolra kerülhetünk.

¹³ Hermann Zoltán – Varga Júlia (2012): A népesség iskolázottságának előrejelzése 2020-ig. Iskolázási mikroszimulációs modell (ISMIK) <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1204.pdf>.

2.2 A korai iskolaelhagyók (az érintettek különböző célcsoportjai és azok összetétele, pl. nem, etnikai származás, területi különbségek stb. mentén) Magyarország

A korai iskolaelhagyók arányát a KSH munkaerő-felmérései szolgáltatják. Az éves adatok csak régiók szerinti bontást tesznek lehetővé, néhány alapvető következtetés ennek ellenére levonható.¹⁴ A fejezet elején már említettük, hogy a legtöbb országban különbség van a nemek között (a korai iskolaelhagyók aránya nálunk is magasabb a fiúknál), valamint azt is, hogy Magyarországon az elmúlt két évben kissé nőtt az iskolaelhagyók aránya. (Ennek ellenére hazánk még a kedvezőbb mutatójú országok közé tartozik. A korai iskolaelhagyás aránya még az uniós átlag alatt van, a trendek alapján 2013-2014 körül várható, hogy az uniós átlagnál rosszabbul fogunk teljesíteni.) Fontos megemlíteni, hogy a posztkommunista országoknak a fejlettebb nyugati országokhoz képest kedvező mutatói részben abból is adódnak, hogy a szakmunkásképzés kimenete puhább és alacsonyabb szintű, azaz egy német vagy holland szakmunkás munkaerő-piaci értéke sokkal magasabb, mint egy magyaré.

A KSH 2011. évi népszámlálási adatai azt mutatják, hogy a 20-25 éves népességben belül közel 100 ezer fő található, a korcsoport 16%-a, akinek legmagasabb végzettsége általános iskola. Valamivel magasabb ez az arány a férfiak (18%), mint a nők esetében (14%). Befejezett általános iskolai végzettség nélkül, ugyanakkor már csak a fiatalok töredéke hagyja el az iskolarendszert: a 20-25 évesek 1,6%-a, a férfiak 1,7% és a nők esetében 1,5%-a.

1. táblázat

A legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők száma és aránya a 20-25 éves népesség körében (N, %)

Év	Általános iskola első évfolyamát sem végezte el	Általános iskola				0-8.	Összesen
		1-3.	4-5.	6-7.	8.		
		évfolyam					
20-25 éves	2433	442	1840	5228	89610	99553	618235
%	0,39	0,07	0,30	0,85	14,49	16,10	100
férfi	1 421	260	1 062	2 791	52 099	57 633	317 039
%	0,45	0,08	0,33	0,88	16,43	18,18	100,00
nő	1 012	182	778	2 437	37 511	41 920	301 196
%	0,34	0,06	0,26	0,81	12,45	13,92	100,00
a teljes népességben összesen	109 673	316 651	272 917	449 959	2 319 319	3 468 519	9 264 462
%	1,18	3,42	2,95	4,86	25,03	37,43	100,00
a gazdaságilag aktív (15-64 éves) népességben	38 002	17 685	44 026	107 300	1 922 034	2 185 481	2 752 056
%	0,5	0,2	0,6	1,3	24,9	27,5	100,00

Forrás: Népszámlálási adatok, 2011

Területi megoszlás

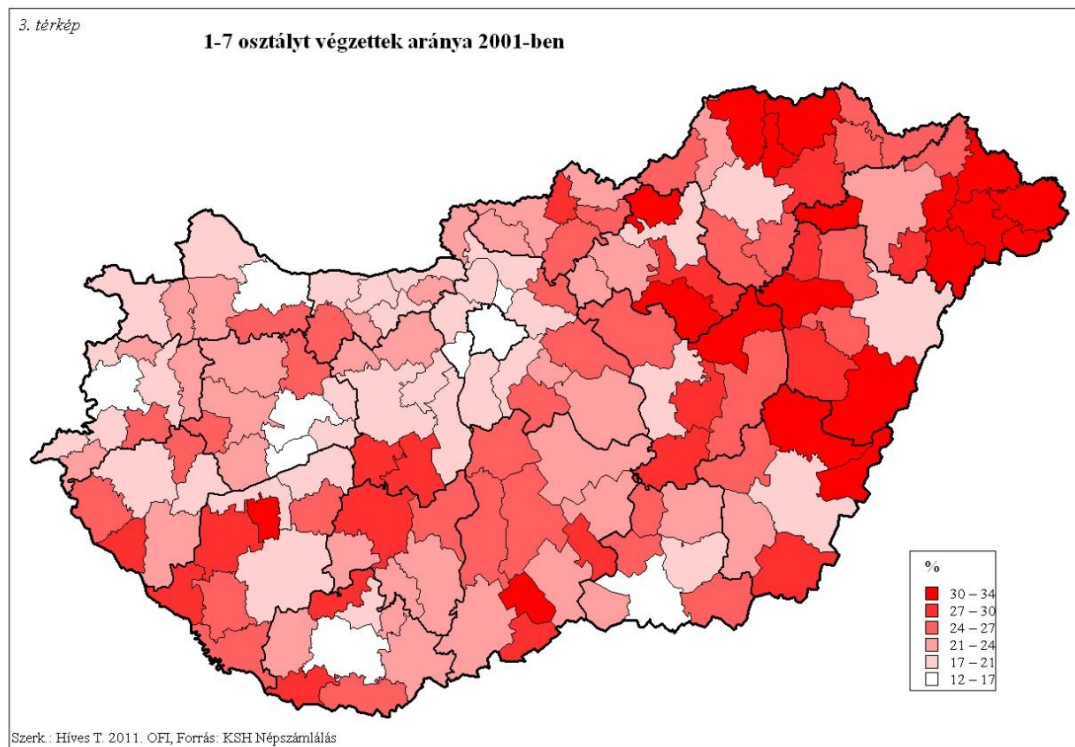
Tartósan jelentős különbségeket tapasztalunk a régiós adatok vonatkozásában: a legkedvezőbb a korai iskolaelhagyók aránya Közép-Magyarországon (8,5%); Nyugat-Dunántúlon az országos átlaggal

¹⁴ KSH (2013): Oktatási adatok, 2012/2013. Statisztikai Tükör, VII. évf., 32. sz.

majdnem megegyező (11,4%-os) a mutató. 2012-ben tovább romlott azonban Észak-Alföld és Észak-Magyarország helyzete, előbbi aránya 5, utóbbi 4 százalékponttal volt magasabb a 11,5%-os országos átlagnál.

Egy korábbi, 2005. évi adatokra támaszkodó elemzés¹⁵ azt mutatta, hogy az alacsony iskolázottságú népesség területi elhelyezkedés szempontjából igen eltérő képet mutat (lásd a 9. ábrát).

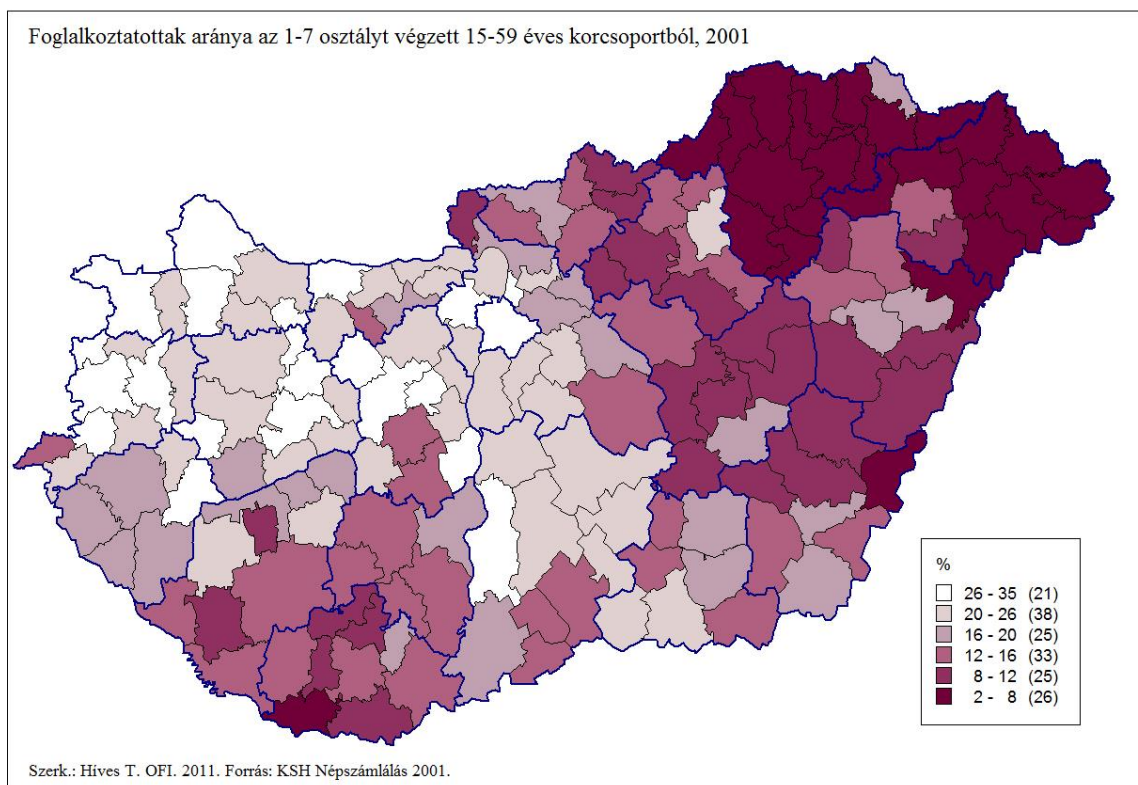
9. ábra



A 15 éves és idősebb népességben az alacsony iskolázottság régiók szerint igen eltérő képet mutat, nagyjából a már ismert, tartósan mutatkozó északkeleti-délnyugati tengely mentén megfigyelhető törésvonalat rajzolják ki. Három külön vizsgált alcsoport, a 0 osztályt 'végzettek', mind az 1-7 osztályt kijárók vagy a legmagasabbként az általános iskolai végzettséget megszerzők a legnagyobb arányban az ország északkeleti és délnyugati részeiben fordultak elő. A településtípusok mentén elemezve mindhárom alacsony iskolázottsággal rendelkező alcsoportra jellemző, hogy a települési hierarchián alacsonyabb státuszú településtípusokon fordulnak elő magasabb arányban. További drámai különbségek tapasztalhatók abban a vonatkozásban is, hogy az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők mekkora arányának van munkaviszonya. A leghátrányosabb helyzetű, romák által legnagyobb arányban lakott térségekben, észak-kelet Magyarországon az általános iskolát sem végzett felnőtteknek kevesebb mint 10%-ának van legális munkája, míg a Dunántúl nagy részén és a Központi régióban jellemzően 20%, olykor 30% feletti ez az arány (lásd a 10. ábrát).

¹⁵ Híves Tamás, Imre Anna, Kocsis Mihály, Sági Matild: Jelentés a funkcionális analfabetizmusról. OFI, 2011

10. ábra



Etnikai megoszlás

Az alacsony iskolázottságú népességben jelentős arányt képviselnek kisebbségi, hazánkban elsősorban a roma származású csoportok. A lemorzsolódók közt az etnikai (elsősorban a roma) háttérrel összefüggő különbség a kutatási adatok szerint drámai: a 2006 és 2009 között végzett életpálya felmérés adatai azt mutatták, hogy az iskolázatlan szülők által nevelt gyerekek közül több mint 25%-kal nagyobb valószínűséggel esnek ki roma, mint nem roma fiatalok a nappali tagozatos iskolarendszerekből, 46% a 20%-kal szemben. Ennél fogva a csak 8 osztályt végzett népességben belül is szakadékszerű különbség nyílt meg a roma és nem roma népesség közt. A roma származású népesség számára elsősorban becslések léteznek. A kutatások 6%-ra teszik (600 ezer) a roma lakosság arányát, de az első vagy második választásként, egyik vagy másik szülőjét romának mondó válaszadók aránya ennél magasabb 7,8%.¹⁶

Iskolatípus szerinti különbségek

A lemorzsolódás a *szakiskolákban a legnagyobb mértékű*, a tanévvégi létszámból a tovább nem lépő tanulók aránya 17%. Különösen magas a lemorzsolódás az első évfolyamon. A speciális szakiskolákban a szakiskoláknál valamivel kedvezőbb a helyzet, a tovább nem lépők aránya 12%, ebben szerepe lehet az oktatási programban alkalmazott rugalmasabb pedagógiai módszereknek, a kisebb létszámú tanulócsoporthoz, a speciálisan képzett pedagógusoknak stb. A szakközépiskolások 7,7%-a, a gimnazisták mindössze 2%-a morzsolódik le.

Ezek a különbségek nagyon hasonlítanak a hátrányos helyzetűek eloszlására az egyes középfokú programokon. Országosan az iskolarendszerű oktatásban nappali tagozaton a tanulók 29%-a volt

¹⁶ Kertesi Gábor – Kézdi Gábor: Iskolázatlan szülők gyermekei és roma fiatalok a középiskolában. Beszámoló az Educatio Életpálya-felmérésének 2006 és 2009 közötti hullámairól. in: Kolosi Tamás – Tóth István György (2010) Társadalmi riport. TÁRKI.

hátrányos helyzetű 2011-ben.¹⁷ A magas szakiskolai lemorzsolódás hátterében a szakiskolák népszerűségének évtizedek óta tartó csökkenése áll. Mára az intézmény szinte kizárólag a leggyengébben tanuló, tanulásra nem motivált diákok gyűjtőhelyévé vált, akik közül sokan inkább középiskolában tanulnának, de akiket általános iskolai eredményük miatt oda nem vesznek fel.

Az idézett utánkövetéses panelvizsgálatnak¹⁸ külön érdekessége volt, hogy összekapcsolták a kompetenciamérésekkel (szövegértés, matematika, szülői kérdőív). A vizsgálat a lemorzsolódást többek közt az alábbiakkal hozta összefüggésbe:

- túl sok hiányzás,
- rossz tanulmányi eredmények,
- az értelmetlenség érzése, szabadabb életforma vonzása;
- az előzőknél kisebb mértékben: pénzügyi problémák (az oktatás túl költséges, nem tudták a kollégiumot fizetni, sokat kellett utazni).

A kutatásban külön elemezték a romákra, valamint az alacsony iskolázottságú szülők gyermekeire vonatkozó adatokat. Megállapították, hogy a romák lemorzsolódásában az átlagosnál jóval nagyobb szerepet játszik a (nem betegség miatti) hiányzás. Körükben gyakoribb a gyermekszülés, terhesség, családalapítás miatti lemorzsolódás. A roma kilencedikesek közül legalább olyan valószínűséggel morzsolódnak le tizedikre a nyolcadikban magas kompetenciaeredményeket elért tanulók, mint az alacsony eredményűek. A legnagyobb lemorzsolódási arányt az átlagosan szereplő roma fiatalok körében mérték. A nem romáknál ezzel szemben inkább az alacsonyabb kompetenciaeredmények jelzik előre a lemorzsolódást.¹⁹

Az alábbi táblázat jól mutatja, mennyire meghatározza a lemorzsolódást a szülői iskolázatlanság, főleg ha az roma származással párosul.

2. táblázat

Romák és nem romák, illetve iskolázatlan szülők gyermekeinek lemorzsolódása és továbbtanulási jellemzői

	Az általános iskola után nem tanul tovább	Lemorzsolódás középfokon	Átkerülés nappaliból esti, levelező képzésbe
Nem romák összesen	1%	4-5%	4-5%
Iskolázatlan szülők, nem romák	2-3%	18%	15%
Romák összesen	7-8%	33%	28%
Iskolázatlan szülők, romák	10%	40%	34%

Forrás: Kertesi–Kézdi (2010) alapján

A nyolcadik évfolyamos roma tanulók lemaradása a magyarországi kompetenciamérések tanúsága szerint egy teljes szórássegységnyi. Éppen akkora, mint volt az Egyesült Államokban a hasonló korú fehér és fekete bőrű diákok között a nyolcvanas évek elején.²⁰ A kompetenciaméréseken a romák 70 százaléka legalább egy szórássegységgel az átlag alatti eredményt ért el. Az ilyen fiatalok 40–50%-a

¹⁷ KSH (2013): Óvodától a munkahelyig.

¹⁸ A vizsgálat 2006-ban indult 10.000 nyolcadikos fiatal részvételével. Lásd: *A roma fiatalok általános iskolai eredményessége és középiskolai továbbtanulása (ROMA)*.

¹⁹ Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (2009): A roma fiatalok általános iskolai eredményessége, középiskolai továbbtanulása és középiskolai sikeressége. /Zárótanulmány/. Budapest: MTA-KTI.

²⁰ Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (2012): A roma és nem roma tanulók teszteredményei közti különbségekről és e különbségek okairól. *Közgazdasági Szemle*, 59., 7-8. sz. 798-853.

négy évvel az általános iskola befejezése után már nincs jelen a nappali tagozatos képzésben. Ez az általános iskola felelősségére is utal, amely nem látja el őket az alapkészségeknek azzal a minimumával, ami szükséges a középszint teljesítéséhez. Az etnikai hovatartozás még a kompetenciaméréseken kimagaslóan jól szereplő, az átlagnál legalább egy szórás egységgel jobban teljesítő diákoknál is meghatározó tényező (lásd a 3. táblázatot).

3. táblázat

A kompetenciaméréseken kimagaslóan jól szereplő diákok négy évvel az általános iskola elvégzése után, %

Etnikai hovatartozás	Kimaradt az iskolából	Szakiskolás	Szakközépiskolás	Gimnazista	Összesen
Roma	11	10	55	24	100
Nem roma	1	3	31	65	100

Forrás: Kertesi–Kézdi (2010) alapján

A lemorzsolódás valószínűségét növelő *családi nevelési környezet* szinte teljes mértékben a szülők iskolázatlanságából, a családok szegénységéből és lakóhelyi hátrányaiból következnek. További kulcsfontosságú tényező, hogy a roma fiatalok lakóhelyi hátrányaik és az iskolarendszer szelekciós mechanizmusai következtében kiszorulnak a jó minőségű iskolákból. Valószínű, bár empirikus adatok erről sajnos nincsenek, hogy a hátrányos és roma háttérű fiatalok jóval nagyobb arányban tanulnak rossz infrastruktúrájú iskolákban, amelyeket a jó pedagógusok is elkerülnek, ők tehát átlag alatti szolgáltatásban részesülnek. A lemorzsolódásban nagy szerepet játszik a hazánkban különösen magas *iskolai szegregáció*. Ennek hátterében a lakóhelyi egyenlőtlenségek, a szabad iskolaválasztás, az iskolakörzetek közötti nagyfokú tanulói mobilitás, a középosztály által preferált iskolák szelektív felvételi gyakorlata, az esetenként szegregatív helyi iskolapolitika, a roma tanulókkal szembeni előítéletek állnak.

Az Életpálya-felméréshez sokban hasonlító eredményekre jutott egy másik vizsgálat is.²¹ Eszerint a lemorzsolódó fiatalokat az alábbiak jellemzik:

- alacsony iskolázottságú szülők;
- nagycsalád;
- roma;
- iskolai kudarcok (pl. rossz bizonyítvány, bukás);
- hiányzás;
- negatívabb kép az iskoláról;
- negatívabb hozzáállás a tanuláshoz;
- pályaválasztási kényszer (nem is szakiskolába jelentkezett, más szakmát szeretett volna tanulni).

A megkérdezett igazgatók szerint az iskolák legnagyobb (akár lemorzsolódáshoz is vezethető) problémája:

- az alacsony tanulási motiváció;
- a hiányzás;
- a tanulók gyenge felkészültsége.

A fenti kutatást először 2008 tavaszán kilencedik osztályos szakiskolások körében végezték el, majd ősszel ugyanazon fiatalok körében megismételték. Összességében a 9. osztály második félévéhez képest a tanulók egynegyede tűnt el a vizsgált osztályokból. Az *intézményi hozzáállást* jelzi, hogy a diákok csaknem háromszor gyakrabban váltottak intézményt, mint maradtak ugyanabban az

²¹ Fehérvári Anikó (szerk.) (2008): Szakképzés és lemorzsolódás. Budapest: Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet. /Kutatás Közben 283./

intézményben, hogy ott váltsanak osztályt, szakmát vagy képzési programot. Ez arra utal, hogy az iskolák szívesebben szabadulnak meg a problémás tanulóktól, ahelyett hogy intézményük falai között tartanák őket. Ez természetesen felveti az iskolai felelősség problémáját, és megerősíteni látszik azokat a nézeteket, miszerint a tanulók (a rosszul tanuló vagy nehezen kezelhető diákok) többsége nem is „lemorzsolódik”, hanem eltávolítják őket, vagy olyan helyzetet teremtenek, hogy a fiatalok önként távozzanak.²²

²² Mayer József (2008): Iskolaelhagyók. *Tanít-tani*. 2008/1 (44. sz.).

2.3 A probléma háttere: a lemorzsolódáshoz vezető tényezők

A korai iskolaelhagyásról beszélve leginkább egy statisztikai adatról van szó, ami a 18-24 éves korosztályra fókuszál. Ugyanakkor ez a „statisztikai adat” minden diák esetében egyedi úton bejárt hosszú folyamat eredménye, amelynek legvégét az oktatási rendszerből való idő előtti lemorzsolódás jelenti. Az oktatási rendszerből való kisodródás jellemzőit számos kutatás vizsgálta és vizsgálja. Ezek főként a megfigyelhető, számasságában megragadható tényezőkre összpontosítanak. A lemorzsolódás szempontjából veszélyeztető jellemző például a diákok szociálisan hátrányos helyzete, roma származása, magántanulónvá nyilvánítása, vagy az általános iskolából a középfokra és különösen a szakiskolai képzésbe való belépés. A kutatók által megfigyelhető magatartási jellemző, hogy a lemorzsolódás határán mozgó tanulók iskolai mulasztása mind gyakoribbá válik, tanulási motivációjukat elvesztik, vagy gyakrabban viselkednek agresszíven tanáraikkal, diáktársaikkal szemben. Ez utóbbiak azok a jelenségek, amelyekre szükséges figyelni, mert jó előrejelzői a lemorzsolódásnak, ugyanakkor nem tekinthetők az oktatásból való kimaradás tényleges okainak. A valódi okok nehezebben feltárhatóak, mert egyénenként különbözőek. Ilyen jellegű nagymintás, európai forrásokból támogatott kutatás csak 2013 februárjában indult RESL.eu címen, és eredményei csupán 2018-ra várhatóak.

Egy sikeres beavatkozás (jelen esetben gondolhatunk egy, a korai iskolaelhagyás nagyságát csökkentő intézkedéscsomagra) elengedhetetlen előfeltétele a megfelelő ok-okozati összefüggések feltárása. Előjáróban érdemes újra leszögeznünk, hogy a korai lemorzsolódás kevésbé tekinthető egyszeri eseménynek, mint inkább folyamatnak, esetleg egy hosszú folyamat eredményének. Okai igen összetettek, egymással erősen összefüggenek, úgyhogy csak nehezen kimutathatók. A nemzetközi szakirodalomból emiatt nem is annyira az okokat, mint inkább a korai iskolaelhagyást vagy a lemorzsolódást²³ valószínűsíthető tényezőket ismerhetjük meg. Az elemzések azt mutatják, hogy ezek a különböző országokban – bizonyos helyi specifikumokat leszámítva – nagyon egységes mintázatot mutatnak. A fejlett országokban, beleértve hazánkat is, ahol a befejezett alapszintű oktatás általánosnak számít, a lemorzsolódás döntően középfokon történik, bár az alapfokú oktatás ezt sokszor megalapozza, meghatározza. Az UNESCO több jelentésében is foglalkozott az alapfokú oktatás be nem fejezésének körülményeivel. E jelentések szerint gyakrabban morzsolódnak le:

- az évisméltés vagy késői iskolakezdés miatt társaiknál idősebb (*over-age*) gyerekek;
- a falun élők;
- akiknek lakóhelye messze esik az iskolától;
- a szlamosodott városrészekben élők;
- a szegény családban élők;
- akik az iskola mellett dolgozni kényszerülnek;
- akiknek az édesanyja alacsony iskolai végzettséggel rendelkezik.²⁴

A nemzetközi szakirodalom a lemorzsolódásnak olyan sok okát, vagy helyesebben: azt részben magyarázó tényezőjét tárta fel, hogy a könnyebb áttekintéshez érdemes ezeket csoportosítani. Számos kategorizálás ismert, itt hármat említünk meg.

1. Az egyik a rizikófaktorok négy csoportját különbözteti meg:

- i) korábbi iskolaévek történései;
- ii) személyiségi és lélektani tényezők;

²³ A kutatások mintáját általában nem a korai iskolaelhagyók, hanem a – különféleképpen definiált – lemorzsolódók képezik, emiatt a fejezet további részében felváltva használjuk a két fogalmat.

²⁴ UNESCO (2012): *Global Education Digest 2012. Opportunities lost: the impact of grade repetition and early school leaving*. Montreal: UIS.

UNESCO Institute for Statistics (UIS) (2005). *Children Out of School: Measuring Exclusion from Primary Education*. Montreal: UIS.

- iii) a családi háttérben meglévő problémák;
- iv) iskolai rizikófaktorok.²⁵

2. Egy másik kutatás két fő kategóriába sorolta a befolyásoló tényezőket:

- i) diákok egyéni jellemzői (tanulmányi eredmény, magatartás, attitűdök és társadalmi háttér),
- ii) intézményi jellemzők (család, iskola, lakókörnyezet).²⁶

3. Végül egy, a lemorzsolódás szakirodalmát áttekintő tanulmány az okokat három nagyobb csoportba sorolta:

- i) egyéni és társadalmi;
- ii) iskolai, valamint
- iii) rendszerszintű tényezők.²⁷

A következőkben mi ez utóbbi kategóriák szerint tárgyaljuk a témát. Tesszük ezt azért, mert a fenti kategorizálás egyrészt nem kutatói önkény, hanem a nemzetközi szakirodalom alapos áttekintése alapján történt, másrészt jól elkülöníti a beavatkozást lehetővé tevő iskolai és iskolarendszerből fakadó tényezőket az oktatáspolitikán kívül esőktől.

2.3.1 Egyéni tényezők

A lemorzsolódást egyéni tényezőkkel összefüggésbe hozó magyarázatokon belül megkülönböztethetünk inkább pszichológiai és inkább társadalomtudományi érveléseket. A pszichológiai megközelítések általában a korai gyermekkorra és a családi körülményekre koncentrálnak, és különböző, a korai iskolaelhagyást valószínűsítő rizikófaktorokat állapítottak meg. Egyesek inkább a fiatalok egyes személyi vonásait kutatták, vagy a gyenge iskolai eredményekre fektették a hangsúlyt, mások a családon belüli problémákban, esetleg a gondoskodás hiányában vélték a legfőbb okokat megtalálni.²⁸

Egy, a NESSE²⁹ szakértői hálózat sorozatában megjelent kötet³⁰ a következő tényezőket sorolja fel.

Az érintett fiatalok az átlagnál:

- ritkábban készítik el a házi feladatokat;
- passzívabbak az iskolában, az iskolai életben;
- kevésbé tudnak beilleszkedni az osztályközösségbe;
- negatívabb a hozzáállásuk az iskolához;
- gyakrabban hiányoznak, „lógnak”;
- több a magatartásproblémájuk;
- gyakrabban van fegyelmi büntetésük, vagy függesztik fel a tanulói jogviszonyukat.

Szüleik:

- gyakrabban hagyják felügyelet nélkül gyermeküket;
- túlzottan megengedőek a gyermekükkel szemben;
- a döntéseket gyakrabban bízzák a gyerekükre;

²⁵ Schargel, Franklin – Thacker, Tony – Bell, John (2007): *From At Risk to Academic Excellence*. Focus Adolescent Services, 2007. Idézi: Mihály Ildikó (2009): „A csendes járvány”. Az iskolai lemorzsolódás veszélyei. *Új Pedagógiai Szemle*, április.

²⁶ Rumberger, Russell – Lim, Sun Ah (2008): *Why Students Drop Out of School: A Review of 25 Years of Research*. Santa Barbara: California Dropout Research Project.

²⁷ Lyche, Cecilia (2010): *Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving*. /OECD Education Working Papers, No. 53/. OECD Publishing.

²⁸ Byrne, Delma – Smyth, Emer (2010): *No way back? The dynamics of early school leaving*.

²⁹ Network of Experts in Social Sciences of Education and Training

³⁰ Dale, Roger (2010): *Early school leaving: lessons from research for policy makers*. /NESSE Report/. <http://www.nesse.fr/nesse/activities/reports/activities/reports/early-school-leaving-report/>

- alacsonyabb elvárást tanúsítanak gyermekükkel szemben;
- kevésbé tartják fontosnak az iskolát;
- negatívabban viszonyulnak, ha gyermekük gyengébben teljesít az iskolában;
- illetve ritkább az anya és a gyermek közötti kommunikáció.

2.3.2 Társadalmi tényezők

A fenti pszichológiai megközelítéseket sok kritika érte: egyrészt figyelmen kívül hagyják a társadalmi tényezőket, másrészt a fiatalok személyi vonásainak vagy családjuk jellemzőinek az előtérbe helyezése könnyen oda vezet, hogy az „áldozatokat” (a fiatalokat, esetleg családjukat) teszi felelőssé az iskolai kudarcokért, ami a szakirodalomból az áldozat hibáztatásaként ismert fogalom (*blame the victim*).³¹

A lemorzsolódással foglalkozó szakirodalomban emiatt³² inkább elfogadott a szociológiai megközelítés, amely a lemorzsolódást – a pszichológiai tényezők helyett – inkább az egyének társadalmi helyzetével hozza összefüggésbe. Számos vizsgálat mutatta ki, hogy a lemorzsolódók az átlagnál gyakrabban.³³

- hátrányos helyzetűek (munkanélküli szülők, szegény családok);
- egyéb veszélyeztetett csoport tagjai (pl. fogyatékkal rendelkezők, betegek, fiatalkorú édesanyák, munkanélküliek);
- élnek csak az egyik szülővel egy háztartásban;
- éltek át már korábban az iskolában különböző kudarcokat (bukás, évismétlés, hiányzás, kizárás);
- érnek el gyenge tanulmányi eredményt;
- tartoznak valamilyen etnikai kisebbséghez vagy származnak migráns családból;
- váltanak iskolát vagy lakóhelyet gyermekéveik során;
- fiúk.

Az oktatáspolitikára számára a fenti magyarázó tényezők ismerete fontos ugyan, a beavatkozásokat mégsem lehet egy az egyben ezekre a háttértényezőkre alapozni (nem az oktatáspolitikára feladata, hogy felszámolja az elszegényedett és emiatt különösen veszélyeztetett lakóterületeket stb.). Emiatt az oktatáspolitikára figyelmének középpontjába inkább kerül az iskola vagy az iskolarendszer egésze.

2.3.3 Iskolai tényezők

Jóllehet az iskolai teljesítményét, így a lemorzsolódást is leginkább a diákok vagy családjuk személyes tulajdonságai, illetve társadalmi háttere befolyásolja, az iskola szerepe sem lebecsülendő, vannak becslések, amelyek szerint az iskola a lemorzsolódást 20 százalékban magyarázza.³⁴ Az iskolai tényezők két csoportja különíthető el: iskolaszervezet és pénzügyi források, illetve pedagógiai gyakorlat. A lemorzsolódással gyakrabban összefüggésbe hozott elemek:

- magániskolák vs. állami iskola (a magániskolákban általában kisebb a lemorzsolódás);
- iskola nagysága (kisebb iskolákból alacsonyabb a lemorzsolódás);
- az iskola rendelkezésére álló anyagi források (nem egyértelmű az összefüggés);
- ha személytelen (bürokratikus), hierarchikus az iskolai környezet, gyakoribb a lemorzsolódás;
- a rossz tanár–diák kapcsolat vagy iskolai légkör szintén növeli a lemorzsolódást;
- ugyanígy a rossz kapcsolat iskola és szülő között.

³¹ Byrne, Delma – Smyth, Emer (2010): No way back? The dynamics of early school leaving.

³² Egy másik okról sem szabad azonban megfeledkezni: a lemorzsolódással foglalkozó kutatók jóval nagyobb arányban szociológusok, mint pszichológusok.

³³ Pl.: Dale (2010) i. m.

³⁴ Rumberger–Lim (2008) i. m.

2.3.4 Rendszerszintű tényezők

Az oktatási rendszer jellege is befolyásolja a lemorzsolódás mértékét. Nem véletlen, hogy az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott, az iskolai lemorzsolódás csökkentését célzó intézkedések között több olyan is található, ami rendszerszintű beavatkozásra irányul. Mivel ezek a pozitív megfogalmazású javaslatok negatív jelenségeken kívánnak javítani, gyakran elegendő előbbieket mintegy „megfordítani”, hogy feltárjuk a lemorzsolódás rendszerszintű okait. Ez nem véletlen, hiszen a javasolt lépések nem légből kapottak, hanem számos megfigyelésre, vizsgálatra épülnek. A lemorzsolódással összefüggésbe hozott néhány tényező:³⁵

- rendszeres buktatási gyakorlat;
- nem elegendő koragyermekkorai ellátás;
- alacsony átjárhatóság az oktatási programok között (rugalmatlan tanulási utak);
- jellegzetesen zsákutcás képzések jelenléte;
- lemaradó diákok számára nincs megfelelő támogatás;
- migránsok vagy etnikai kisebbségek számára nincsenek megfelelő ellátások (pl. nyelvi támogatás, aktív szegregációellenes politika);
 - alternatív tanulási utak, pl. második esély iskolák hiánya;
 - az iskolai lemorzsolódás csökkentését célzó kezdeményezések egymással párhuzamosan folynak, nincsen közöttük kapcsolódási pont;
 - hiányzik az iskolai lemorzsolódást nyomon követő rendszer (lemorzsolódás veszélyére figyelmeztető korai jelzőrendszer, lemorzsolódottak nyilvántartása);
 - magas az iskolai szegregáció;
 - nincs személyre szabott tanulás, vagy hiányzik ennek pénzügyi támogatása;
 - alacsony fokúak a pályaaorientációs szolgáltatások.

³⁵ Lásd: Európai Bizottság (2011): Az iskolai lemorzsolódás felszámolása: Az Európa 2020 stratégia sikerének előmozdítása. Brüsszel.; TÁRKI-TUDOK (2011): Elemzés az iskoláztatási támogatás bevezetésének tapasztalatairól.

2.4 Szegénység és korai iskolaelhagyás

Ahogy azt a fentebb idézett kutatási adatok mutatják, a szegény családban élő gyermekek nagyobb kockázattal vannak kitéve a korai iskolaelhagyás veszélyének, mint jobb körülmények között élő társaik.

A szegénység határát többféle hazai és nemzetközi mérőszám alapján számítják. A leggyakoribb viszonyítási arány az ún. relatív jövedelmi szegénység. Az EU közös szegénység-meghatározása szerint az átlagos jövedelem 60%-a alatt élők sorolandók ide. Számos hazai szakirodalomban olvasható, hogy a szegénység komplex probléma, amely generációról generációra öröklődik, így tulajdonképpen már a születés előtt nagyban meghatározza az egyén esélyeit. A szegény gyerekek iskolai lemorzsolódása mögött iskolai és családi, környezeti okok egyaránt meghúzódnak.

Néhány adat

- Magyarország Nemzeti Reform Programja a (relatív jövedelmi) szegénységben élő gyermekes családokban élők számát 2020-ig 20 százalékkal, közel 200 ezer fővel kívánja csökkenteni. *(Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2011: szerk.: Ferge Zsuzsa és Darvas Ágnes, Gyerekesély Közhasznú Egyesület, 2012 Budapest)*
- 2010-es adatok szerint a gyerekek 20%-a él relatív szegénységben (uo. 107.), minden ötödik gyermek él olyan családban, ahol nincs kereső.
- 2011-es adat szerint a legnagyobb szegénységi kockázatú csoportokban (három és többgyermekesek, roma családok, foglalkoztatott nélküli háztartások) mára a gyerekek 75–85 százaléka szegénységben él a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben (uo. 108.). Ezek az adatok is jól mutatják, hogy egyes térségekben szinte minden gyermeket érint ez a probléma, és alig láthatnak kiutat maguk körül. A gettósodás a települések mintegy 10%-át érinti.
- Az adatok alapján egyértelműen látszik, hogy a gyermekvállalás komoly elszegényedési kockázatot jelenthet: míg a gyermektelen családok 7%-a él ún. relatív szegénységben 2010-ben, a gyermekeseknek 17%-ára igaz ugyanez és még magasabb ez az arány több gyermek esetén. A 2009-es esztendőben a 18 év alatti gyermekek csaknem harmada élt az úgynevezett mediánjövedelem 60 százalékánál alacsonyabb jövedelmű családban. *(Ferge Zsuzsa: Magyarországon a gyermekszegénység elsősorban falusi jelenség- cikk. MTI 2011. május 11.)*
- A szegénység kockázatának korcsoport szerinti vizsgálatából kiderül, hogy Magyarországon a 0-17 éves gyermekek körében a szegénység előfordulása az átlagosnál lényegesen gyakoribb, 2010-ben 20%-os volt, 2007 és 2010 között pedig 19-21% között alakult. A gyermekszegénységet leginkább a szülők munkaerő-piaci helyzete, valamint a kormány gyermekekkel kapcsolatos juttatásainak színvonala és hatékonysága befolyásolja. A szegénységi arány az életkor előre haladásával párhuzamosan folyamatosan csökken és a gyermekek társadalmi juttatások nélkül számolt szegénységi aránya több mint 5-szörösét tette ki a 65 éves és idősebb korosztályának *(Jelentés a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság 2011. évi feladatainak végrehajtásáról)*
- 2009-ben a gyerekek 21%-a, mintegy 380 ezer gyermek élt szegénységben szemben a 65 év felettiek 5%-ával. *(Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák (2011-2020), helyzetelemzés, National Roma Integration Strategies 1. sz. melléklet. 2011.)*

A magyar oktatási rendszer jellemzője, hogy, többek között a korai szelekció vagy a szabad iskolaválasztás miatt, nem képes csökkenteni a családi körülmények miatt meglévő hátrányokat, vagyis a szegénység és ezzel a társadalmi egyenlőtlenség újratermelődését erősíti.³⁶

³⁶ „A felmérések háttérelmezései megmutatják, hogy a magyar oktatási rendszer az OECD országok közül egyike az esélyegyenlőséget legkevésbé biztosító rendszereknek, a gyerekek iskolai eredményességét nagymértékben

3. A korai iskolaelhagyás szakpolitikai megközelítései

3.1 Témalehatárolás, kapcsolódó szakpolitikai területek stratégiái

Az Európai Tanács korai iskolaelhagyásra vonatkozó ajánlása³⁷ és az Európai Bizottság korai iskolaelhagyással foglalkozó munkacsoportjának (*EC Thematic Working Group for Early School Leaving*) javaslatai³⁸ szerint a korai iskolaelhagyás elleni küzdelem kizárólag szektorközi (oktatás-képzés, foglalkoztatás, egészségügy, bűnügy, szociálpolitika) együttműködésben valósítható meg. A hatékony szektorközi együttműködés feltétele egy a probléma megoldására irányuló, szektorokon átívelő, átfogó stratégia kidolgozása, illetve a különböző szakterületi stratégiák és azok cselekvési terveinek összehangolása.

Ezért a korai iskolaelhagyás készülő nemzeti stratégiáját szükséges a meglévő hazai stratégiák térképén úgy elhelyezni, hogy érvényesüljenek a szektorközi együttműködéshez szükséges kapcsolódási pontok. Ehhez fel kell térképezni, hogy az egyes stratégiák célkitűzései közül melyek szolgálhatnak a korai iskolaelhagyás stratégia bemeneteként, és a korai iskolaelhagyás stratégia céljai mely stratégiák bemeneti feltételei lehetnek. A nemzeti stratégiának természetesen illeszkednie kell az Európai Unió kapcsolódó stratégiáihoz is.

Az elmúlt tíz évben az egészségügy, a bűnügy-igazságszolgáltatás, az ifjúság-, a szociálpolitika, az oktatás és képzés, a felzárkózáspolitikai/romapolitika, illetve a fejlesztéspolitika területén kiadott stratégiák helyzetelemzés részében, illetve a problémás területek azonosítása során megjelenik az alacsony iskolai végzettségűek kérdésköre. Az oktatás-képzés, a felzárkózáspolitikai, illetve a társadalomfejlesztés-politika szegmensek stratégiái – kiemelve a hátrányos helyzetű csoportok támogatásának fontosságát – tartalmazzák az iskolai végzettség szintjének emelésére vonatkozó célkitűzéseket.

A bűnmegelőzési, kábítószerügyi, időszügyi stratégiák prioritásai építenek arra, hogy emelkedjen a lakosság iskolai végzettségének a szintje, illetve hogy kisebb mértékű legyen az iskoláktól elidegenedő, a képzésből végzettség nélkül kieső egyének aránya, a célkitűzések, illetve beavatkozási pontok között azonban nem szerepelnek a korai iskolaelhagyás, a lemorzsolódás csökkentésére irányuló tevékenységek. Ezek a stratégiák tehát bemenetként számítanak a korai iskolaelhagyás stratégia eredményeire.

Azon stratégiák, amelyekben a korai iskolaelhagyás vagy a lemorzsolódás mértéke, mint indikátor megjelenik, némiképp sajátjuknak tekintik a korai iskolaelhagyás mértékének csökkentését, bár célrendszerükben ez nem mindig tükröződik; vagyis fontosnak gondolják megoldani a problémát, de a megoldási eszköztár csupán egy szeletét képesek felvállalni. Az indikátor szinten történő illetve a célrendszerekben történő megjelenés nem mindig áll összhangban egymással.

A stratégiák többsége tartalmaz utalást az ágazati együttműködések elvi fontosságára, de ennek megvalósulása a beavatkozások vázolásakor nem kap kellő hangsúlyt, ezért erre a korai iskolaelhagyás stratégia készítése estében különösen oda kell figyelni.

A korai iskolaelhagyás stratégia feltételrendszerének kialakításakor ügyelni kell arra, hogy összhangban legyen a párhuzamosan készülő köznevelési és egész életen át tartó tanulás stratégiákkal, illetve szükséges megvizsgálni és megteremteni a kötődési pontokat a legszorosabban kapcsolódó már létező stratégiákkal, mint a „Legyen Jobb a Gyerekeknek” Nemzeti Stratégia (2007–

a szülők iskolai végzettsége, foglalkozása határozza meg” Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák (2011-2020), helyzetelemzés, National Roma Integration Strategies 1. sz. melléklet. 2011.

³⁷ Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving, 2011C 191/01

³⁸ Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving 2013

2032), a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia és a Nemzeti Ifjúsági Stratégia (2009-2024).

3.2 Oktatáspolitikai trendek és megközelítések

Deklaráltan a korai iskolaelhagyás arányának csökkentésére irányuló hazai szakpolitikai intézkedésekről kevéssé beszélhetünk, de fontos megemlíteni, hogy korai iskolaelhagyás arányának alakulását természetesen befolyásolják más szakpolitikai intézkedések is, amelyek egészben vagy részben az oktatási rendszeren kívüli folyamatokat érintik. Ide sorolhatóak például az olyan intézkedések, mint a gyerekszegénység elleni fellépés, az Oktatási és gyermekesély kerekasztal felállítása, vagy a Biztos Kezdet program, amelyek az iskolaelhagyás kiváltó okainak enyhítését célozzák, ezzel fontos prevenciós intézkedésnek számítanak. Ezzel együtt ez a fejezet a témához kapcsolható oktatáspolitikai trendek és megközelítések bemutatására szorítkozik.³⁹ Az elemzés keretei ezek esetében sem teszik lehetővé ezek rendszerező vagy még inkább elemző bemutatását, ezért a teljesség igénye nélkül elsősorban három szempont alapján mutatjuk be a témát: az elmúlt kb. tíz év hátránykompenzációs programjai, a közvetlenül kapcsolható jogszabályi változtatások és a fejlesztéspolitikai irányok vonatkozásában. Ahol relevánsnak tűnt, ott röviden a kapcsolódó kutatási eredmények összegzése is szerepel.

A korai iskolaelhagyáshoz vezető lemorzsolódás és a tágabb dimenziójú esélyegyenlőség kérdései az elmúlt egy-két évtizedben egyre hangsúlyosabban szerepelnek a deklarált oktatáspolitikai célok között. Jelentős eltérések érzékelhetők ugyanakkor annak megítélésében, hogy az elmúlt időszakok szakpolitikái mennyiben szántak tényleges figyelmet a kérdésnek, és még inkább abban, hogy milyen mértékben igyekeztek méltányossági célok érdekében az oktatásügy eszközeivel a reálfolyamatokba beavatkozni. A helyzetelemzés során áttekintett dokumentumok között ennek tényszerű leírásában meghatározó szerepet töltött be *A Jelentés a magyar közoktatásról 2010* átfogó elemzés, valamint az elmúlt három év nemzeti reformprogramjainak áttekintése.

A hazai oktatáspolitikai a rászoruló rétegek oktatási rendszeren belül való esélyegyenlőségét több módon is igyekezett támogatni. Ezek közé sorolható a támogatandók körének definiálása, a hátrányos helyzetből indulók, ezzel együtt a lemorzsolódás szempontjából veszélyeztetettek statisztikai nyilvántartása, rájuk irányuló célzott programok finanszírozása elsősorban a megelőzés és támogatás szem előtt tartásával. A kitűzött célok megvalósulása ugyanakkor számos nehézségbe ütközött, többek között az iskolarendszerben a segítő szakemberek hiánya, a felkészítés esetlegessége vagy a tanulói teljesítmények mögött álló nem oktatási jellegű, hanem szociális, egészségügyi problémák, ezzel összefüggésben pedig a társadalom különböző szakpolitikai rendszerei közötti érdemi együttműködés hiánya. Ahogyan a Jelentés...⁴⁰ is idézi: *e területen is problémát jelent, hogy az oktatási rendszertől várunk olyan eredményeket, amelyek elmaradása oktatási rendszeren kívüli tényezőktől függ (Setényi, 2004)*⁴¹. Érdemi megoldást csak olyan rendszerbe ágyazott védőháló kiépítése jelenthetne a lemaradók számára, amely mind a foglalkoztatási, szociális és képzési területeken alternatív, az egyéni szükségleteket figyelembe vevő megoldásokat nyújt annak támogatásában, hogy ezek a rétegek is használható végzettséghez, tudáshoz juthassanak a munkaerőpiacon.

Több elemzés is kitér a támogató programok gyakorlatban történő megvalósulásának elégtelenségére, a források időnkénti bizonytalanságára, a túlzott elvárásokra elsősorban az egyes programok bevezetésére fordítható időkeretekben, mind a finanszírozásban közreműködő, mind a megvalósító intézmények szintjén. Szintén azonosított akadályozó tényezőt jelentett – elsősorban a roma programok sikeres megvalósításában – a helyi társadalom előítéletessége.

³⁹ A prevenciós programok (kisgyermekkorai nevelés, korai fejlesztés aspektusait felölelő témák) mélyebb elemzését a QALL projekt későbbi szakaszában további tanulmányokban tárgyaljuk.

⁴⁰ Jelentés a magyar közoktatásról 2010. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest 2011

⁴¹ Setényi János (2004): Mentálhigiéné – klíma – konfliktusok. Új Pedagógiai Szemle, 4–5. sz.

A fent említett problémák 2004-től fokozottan jelentkeztek az európai uniós strukturális alapok, mint a fejlesztéspolitika legfőbb forrásának tervezése és felhasználása kapcsán (azt megelőzően a PHARE programok esetében ezek mérsékeltebben jelentek meg). A források felhasználása szigorú feltételekhez kötött, melyek többek között újabb és újabb stratégiai dokumentumok megszületését indították útjára, az oktatásfejlesztés fókuszát egyre inkább a foglalkoztathatóság, a társadalmi kohézió növelése és a gazdasági versenyképesség erősítésének irányába tolvta el. Ezek közül az egyik első a *Közoktatás-fejlesztési stratégia*⁴², mely az oktatási esélyegyenlőtlenségek mérséklését a korai szegregáció visszaszorításával, az óvodáztatás kiterjesztésével, a szakiskolai hálózat fejlesztésével, az iskolai integráció és a differenciál pedagógiai módszerek elterjesztésével igyekezett megoldani. A később keletkező meghatározó dokumentumok – nem elhanyagolható módon az uniós elvárások hatására – ezzel összhangban maradnak a célok megfogalmazása szintjén. Az eredetileg 2007–2013-as évekre szóló Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) Társadalmi Megújítás Operatív Programja (TÁMOP) kiemelten kezeli a hátrányos helyzetű, s ezen belül a roma tanulók szegregációja elleni küzdelmet, valamint a sajátos nevelési igényű tanulók integrációjának támogatását. Explicit módon megjelenik már benne a lemorzsolódás megelőzése vagy a már kiesett célcsoportok iskolarendszerbe történő visszavezetése, ennek kapcsán az ún. második esély típusú programok támogatása, valamint kötelező elemként írja elő minden forrásokra pályázó intézményfenntartó számára a közoktatási esélyegyenlőségi helyzetelemzés és intézkedési terv megalkotását és végrehajtását. A fejlesztési időszakban a TÁMOP operatív programon belül, a területet érintő jelentős fejlesztési programok indultak más tárcák irányítása alatt is (pl. Biztos Kezdet program a TÁMOP 5.2.2 keretében).

Fontos javaslatcsomagot fogalmazott meg a 2007-ben megalakult Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal (OKA) a hazai közoktatás megújítására és az alacsony foglalkoztatás javítására vonatkozóan. Az OKA keretén belül 11 témacsoportban készültek háttérelmézések, ezekben több is foglalkozott a témával (pl. a lemorzsolódást, deszegregációt érintő kérdésekkel).⁴³

A szövegek tekintetében a 2010-es kormányváltást követő nemzeti reformprogramok célmeghatározása sem tér el jelentősen a korábban megfogalmazott céloktól és a fő beavatkozási irányoktól, bár már megjelennek benne új elemek is. A 2011 áprilisában elfogadott Magyarország Nemzeti Reformprogramja így fogalmaz: „Az új közoktatási törvény iskolai lemorzsolódást csökkentő intézkedései elfogadásuk esetén is leghamarabb 2013-ban indulnak, így a korai iskolaelhagyás csökkenésére gyakorolt hatásuk ezen időpontot követően, a rövid- és hosszú távú hatásmechanizmusok lesz érezhető. A Kormány az iskoláztatási támogatás bevezetésével, a szakképzésben a minőség és a vonzerő emelésével, valamint ösztöndíj rendszerrel kívánja az iskola megtartó erejét növelni, a részvételt ösztönözni.”

Az egyben a 2012. évi nemzeti reformprogramnak is számító „A következő lépés – Széll Kálmán Terv 2.0” dokumentum sem fogalmaz meg sokkal konkrétabb javaslatokat: „A Kormány 2011 decemberében fogadta el a Nemzeti Köznevelési Törvényt, amelynek végrehajtása a képzési szerkezetnek a gazdaság igényeihez való nagyobb mértékű igazodását szolgálja. Emellett Magyarország folytatja a korábban megkezdett, a korai iskolaelhagyás megelőzése érdekében tett, óvodai ellátást érintő intézkedéseket, a hátrányos, valamint halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai sikerességének elősegítését.”

Az idén áprilisban elfogadott Magyarország 2013. évi Nemzeti Reform Programja – nyilvánvalóan az időközben uniós elvárásként megfogalmazott, 1.3 fejezetben említett ex-ante feltételek hatására – már megemlíti a korai iskolaelhagyás csökkentésére irányuló stratégiai dokumentum szükségességét is: „Cél, hogy a stratégia szakmai párbeszéd alapján kiérlelt dokumentumként szülessen meg, és elemeiről az érintett szereplők megfelelő tájékoztatást kapjanak, biztosított legyen a megyei szintű

⁴² Az Oktatási Minisztérium középtávú közoktatás-fejlesztési stratégiája, 2004

⁴³ Fazekas Károly – Köllő János – Varga Júlia (szerk.) Zöld Könyv a magyar közoktatás megújításáért. 2008 Ecostat

képviselő és implementáció elősegítése a program által támogatott helyi szakemberek révén a fenntarthatóság és a szubsidiaritás elvét szem előtt tartva.”

Mindhárom reformprogram intézkedési tervében a korábban is futó és újként elindított hátránykompenzációs programok teljes listája, valamint egyéb intézkedések is deklaráltan összefüggésbe vannak hozva a korai iskolaelhagyás arányának csökkentése célkitűzéssel (Útravaló Ösztöndíjprogramok, Arany János Programok, Tanoda és Második esély típusú programok, a köznevelési Hídprogramok stb.).

Egyelőre nem megítélhető, hogy a bevezetés alatt álló új programok milyen hatással lesznek a korai iskolaelhagyás problémájának megoldására, ugyanakkor látható, hogy a köznevelés rendszerének átalakítását kísérő intézkedések nem feltétlenül tartanak azonos irányba az egy időben zajló európai trendekkel. Az Európai Bizottság legutóbbi értékelő dokumentumában 2013 májusban ezt így fogalmazta meg: „A közelmúltban elfogadott közoktatási törvény és a központosított közoktatási rendszer felé való elmozdulás, ha nem kellő gondossággal hajtják végre, fokozhatja a társadalmi egyenlőtlenségeket és a szegregációt.”⁴⁴

3.2.1 Hátránykompenzációs programok vizsgálata

Az ezredfordulót követően egyre több hátránykompenzációs program indult útjára, melyek céljait tekintve – bár némi redundancia is megfigyelhető volt – jellemzően elkülönült célrendszert fogalmaztak meg. A programokat azonban ritkán kísérte tudatos monitoring tevékenység, gyakran hiányoznak az átfogó értékelések is. Az elkészült értékelésekből, kutatási elemzésekből azonban kiolvasható, hogy még azon programoknak is, amelyek komoly erőforrás bevonása mellett megbízhatóan működtek, egy része előbb-utóbb elhalt, finanszírozási, fenntarthatósági problémákból adódóan. A vizsgált programok eltérő minőségben ugyan, de igazolhatóan eredményeket tudtak felmutatni, ugyanakkor a programokra kevés kivétellel jellemző volt, hogy célcsoportjuknak csak kis hányadát érték el.

A HHH-integrációval összefüggő kutatási tapasztalatok vegyes eredményekről számoltak be. Kevésbé kedvező fogadtatást és alacsony hatékonysággal megvalósított beavatkozásokat talált egy újabb, kis mintára épülő kutatás ezzel összefüggésben⁴⁵. Egy másik kutatás alapján az igazgatók többsége szerint a HH és HHH tanulók helyzete összességében javult, de nagyjából egyharmad arányban úgy nyilatkoztak, hogy érdemi változások nem történtek. A pedagógusok körében a válaszadóknak csak szűk fele ítélte meg úgy, hogy a kétezres évek közepének egyik legfontosabb oktatáspolitikai célkitűzése legalább részben teljesült, a HH/HHH tanulók iskoláztatási helyzete javult. A fenntartó önkormányzatok értékelték a leginkább kedvezőtlen módon az elmúlt időszak integrációs, esélykiegyenlítő oktatáspolitikáját, bár a relatív többség körükben is úgy látta, hogy az intézkedések javították a célcsoport iskoláztatási helyzetén.⁴⁶

A PSIVET – Esélyteremtés szakképzéssel című projekt⁴⁷ keretén belül 2012-ben végzett, egyes integrációs és re-integrációs programok áttekintését célzó elemzés⁴⁸ tanulsága szerint mindegyik program tartalmaz innovatív elemeket, módszertanában vagy megközelítésmódjában, amelyekre érdemes figyelmet fordítani, amit érdemes továbbvinni. A Szakiskolai Fejlesztési Program (SZFP) erénye, hogy nagy hangsúlyt fektetett az intézményfejlesztésre, gyakorlatközpontú és általában

⁴⁴ MAGYARORSZÁG 2013. évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése, Európai Bizottság 2013

⁴⁵ Imre Anna (szerk.) Beiskolázás és továbbhaladás – szabályozás és megvalósulási utak. OFI 2011.

⁴⁶ Havas Gábor – Zolnay János (2011) Sziszifusz számvetése. Beszélő.

⁴⁷ Hermándy-Berencz, Sziklainé Lengyel, Szegedi (szerk.): Esélyteremtés szakképzéssel. 2013, Tempus Közalapítvány, www.psvet.hu

⁴⁸ Elemzett programok: Arany János Programok (AJP); Felzárkóztató programok; Integrációs Pedagógiai Rendszer (IPR); Szakiskolai Fejlesztési Program (SZFP); Útravaló ösztöndíjprogram; Dobbantó program; Tanoda típusú programok; Tranzitfoglalkoztatási programok; A Salva Vita Alapítvány Munkahelyi Gyakorlat programjai

komplex módon közelített a problémára. Az Arany János Programokban a mentorálás és a személyre szabottság kiemelendő, az Útravaló és a tranzitfoglalkoztatási programnál szintén pozitívum az egyéni megközelítés, a személyre szabottság. A kisebb, pilot programok esetében kiemelendő a mindig valamilyen hiányra reagáló, innovatív, új megközelítések bevezetése és elterjesztése – olykor külföldi minta alapján –, valamint a helyi igények figyelembe vétele (tanoda). A kifejezetten a lemorzsolódás csökkentésére irányuló és jól dokumentálható módon pozitív hatásokat elérő Dobbantó program egyik nagy erénye – a komplex megközelítésen és a korábbi fejlesztésekre való alapozáson túl – a mentorok és *educoach*-ok alkalmazása, akik hatékonyan voltak képesek támogatni a programot megvalósító iskolákat, szakembereket. A Salva Vita Munkahelyi Gyakorlat programja az értelmi sérült emberek nyílt munkaerőpiacra történő munkaszocializációjának egy hiányzó láncszemét hivatott pótolni, amely során nem csak munkatapasztalatot szereznek az értelmi sérült emberek, hanem felvérteződnek egyéb olyan készségekkel, amelyek segítik őket az integrált munkakörnyezetben való helytállásban.

Az elemzés megállapítása szerint a programok *eredményességének* megítélésénél az elérhető és hozzáférhető vizsgálatok alapján a vizsgált programok változó mértékben, de eredményesnek bizonyultak, és a legtöbb valószínűleg hosszabb távon is hatékony lehetne. Az eredményesség megállapítása, a tényeken alapuló szakpolitika és fejlesztéspolitika kulcskérdése, hogy rendelkezésre áll-e az információ, ami alapján megállapítható az eredményesség.

A PSIVET projekt keretében elkészült elemzésben áttekintett programok mellett a korai iskolaelhagyás szempontjából fontos áttekinteni a koragyermekkoriban szakaszban történő beavatkozások, és a köznevelési törvényben nevesített több elem, mint a kötelező óvodáztatás, államosítás, egész napos iskola hatásait is.

Az egyes programok erényeinek végiggondolása, azok célzott továbbvitele, illetve kiterjesztése a következő időszak társadalmi felzárkózási programjainak tervezése szempontjából mindenképpen figyelmet érdemel.

3.2.2 Jogszabályi beavatkozások

A fent említett programok mellett egyértelműen azonosíthatók közvetlen, jogszabályi úton érvényre juttatott oktatáspolitikai beavatkozások. A 2006–2010 közötti időszakban központi szinten a közvetlen irányítási eszközöknek, így a jogszabályalkotásnak és az intézményfejlesztésnek volt kiemelt szerepe. A jogalkotási tevékenység alapvetően öt fő területre terjedt ki: a hatékonyság javítására, a tartalmi modernizációra, a minőségbiztosításra, a közoktatási feladatellátás biztosítására és az esélyegyenlőségre (Jelentés..., 78. o.). Az alábbiakban a téma szempontjából leginkább releváns elemeket emeljük ki.

- Figyelemre méltó „az iskolai kudarcok csökkentését célzó 2006-os jogszabályi változtatás, mely az évisméltlések korlátozására, a szöveges értékelés kötelező bevezetésére vonatkozott. A *tartalmi modernizációt* szolgáló módosítások körében az 5–6. évfolyamon 2008-tól felmenő rendszerben bevezetett, nem szakrendszerű oktatás szabályozását és a kulcskompetenciák beillesztését a Nemzeti alaptantervbe az erről szól kormányrendelet módosítása rögzítette. Mindezek nagy vitát váltottak ki a közvéleményben és a szakemberek körében. Különösen vitatott volt az évisméltlések szülői jóváhagyáshoz kötése, hiszen a tanulók kudarcélménye ugyan csökkenthető, a hiányzó tudás pótlása azonban a következő évfolyamokra, azok pedagógusaira maradt”. (Jelentés..., 374. o.) Ez utóbbi intézkedést a 2010-ben hivatalba lépett kormány az első rendelkezései között eltörölte.
- „Az *ellenőrzés, értékelés és minőségbiztosítás* erősítését szolgáló jogi szabályozás ebben az időszakban tette teljes körűvé az országos kompetenciamérést a 6., a 8. és a 10. évfolyamon, és előírta az eredmények nyilvánosságra hozatalát a minisztérium honlapján. Az országos méréseken bevezetett tanulói azonosító az intézmények számára lehetővé tette az eredmények diákonkénti elemzését. A szabályozásban az is megjelent, hogy egy bizonyos szintet el nem érő iskoláknak intézkedési tervet kell készíteniük a fejlesztés megindítása

érdekében. 2007 és 2009 között évente miniszteri rendeletben szabályozva forrásokat is nyerhettek a fenntartók és az intézmények az alulteljesítő iskolák fejlesztésére és más minőségbiztosítási feladatok ellátására.

Az intézményi szintű minőségbiztosítás szolgálata érdekében 2007-től az intézményi minőségirányítási programoknak (IMIP) tartalmazniuk kellett előbb a pedagógusok és vezetők, majd 2009-től a teljes alkalmazotti kör teljesítményértékelésének szempontjait és eljárásrendjét, és azt, hogy a teljesítményértékelést a munkáltatói döntések esetében figyelembe kell venni. Az intézményeknek évente értékelniük kell az IMIP végrehajtását, az értékelést fenntartói jóváhagyás után meg kell jelentetniük honlapjukon.” (Jelentés..., 78. o.) A 2012/2013-as tanévtől kezdődően az új szabályozás értelmében nem kellett tovább folytatni az iskolai minőségirányítási munkát, az IMIP hatálya pedig megszűnt.

- A beiskolázás pontjánál történő szelekció megszigorítása érdekében született a Kt. 66. §-a az előírt *kötelező felvételt biztosító iskolai körzethatárok* kijelölésének tárgyában. „Az iskolák számára kötelező felvételi körzet kijelölését írták elő a közoktatási megállapodást kötött nem önkormányzati intézmények számára is. Magyarországon az iskolaválasztás kulcsproblémává vált. Az elmúlt tizenöt évben az iskolaválasztásban tudatos szülők rájuk nehezedő felelősségként élték meg ezt. Ennek hatására, valamint a – tanulókért még az általános iskolás életkoron belül versenyző, tehát korai szelekciót megvalósító – nyolc- és hatosztályos gimnáziumok létrejötte miatt, az iskolaválasztás egyre korábbra tevődött, ami további sérüléseket okozott oktatási rendszerünk igazságosságában és méltányosságában. Ezen a téren nem történt elmozdulás az elmúlt évtized ez irányú erőfeszítései ellenére.” (Jelentés..., 79. o.)

Az Oktatási Hivatal 2010-ben ezzel összefüggésben végzett vizsgálatot 70 településre, nagyvárosi és városi általános iskolákra kiterjedően, a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránymutatójának településeken belüli összehasonlítása érdekében (15%-ot meghaladó eltérésre figyelve). A vizsgálat azt mutatta, hogy a szabályozás elvárásainak csak a vizsgált települések kisebb része felelt meg minden tekintetben. Intézményi szegregáció vizsgálatára 18 általános iskola párhuzamos osztályaira vonatkozóan került sor⁴⁹. Hasonló, sok szempontból ellentmondásos következtetésekre jutottak a kérdést vizsgáló kutatások is. A beiskolázási körzethatárokról vonatkozó rendelkezés hatásáról végzett vizsgálatot a Dél-Alföldi Regionális Társadalomtudományi Kutatási Egyesület 2007 végén és 2008 elején 27 többiskolás városban⁵⁰, ugyancsak a körzethatárokról vonatkozó rendelkezésekkel kapcsolatban. A kutatás azt mutatta, hogy a beiskolázási körzethatárok módosításának a vizsgált települések többségén csekély volt a jelentősége az iskolák befogadóképessége és az utóbbi években beiskolázott gyermekek alacsony száma folytán. A kutatók mindemellett megfigyeltek több olyan megoldást is az önkormányzatok részéről, amely a lényeges változások elkerülésére irányult (pl. a ténylegesnél alacsonyabb HHH gyermek regisztrálása, iskolák települési szinten történő összevonása, jó összetételű iskola külvárosi iskolával történő összevonása).

- A *hiányzási statisztika* sok országban az egyik legfontosabb iskolai indikátor, Magyarországon az oktatásstatisztika csak az új szabályozás bevezetésével vette fel ezt az adatkérést a kötelező adatszolgáltatás kérdőívébe (a KIRSTAT-ban 2010 óta vannak az iskolai hiányzásról adatok). Az egységes, a lemorzsolódás veszélyére figyelmeztető *jelzőrendszer* azonban

⁴⁹ Összegző jelentés az esélyegyenlőségi projekt keretében elvégzett nagyvárosi és városi általános iskolák vizsgálatáról, a Kt. 66. §-ában előírt kötelező felvételt biztosító iskolai körzethatárok kijelölésének tárgyában. Oktatási Hivatal (Összáll.: Rozmics Attiláné), 2010.

⁵⁰ Andl Helga – Kóródi Miklós – Szűcs Norbert – Vég Zoltán Ákos (2008) Zárójelentés és ajánlás a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. Törvény 66.§ (2) bekezdés alapján a körzethatárok kialakítására, valamint a beiskolázással kapcsolatos eljárásrendre vonatkozóan.

változatlanul várta magára. Egy 2010. augusztus 30. óta hatályos törvénymódosítás⁵¹ értelmében ugyanakkor az iskoláztatási támogatás folyósítását fel kell függeszteni, ha a tanköteles korú tanuló 50 igazolatlan órát meghaladó iskolai hiányzást ér el. Ennek az új intézkedésnek a tanulói hiányzásra gyakorolt hatását vizsgálták 2011-ben.⁵²

A jogszabályi változás következtében minden iskolatípusban csökkent a notórius hiányzók aránya (igaz, magas szórásérték mellett). A csökkenést a felkeresett intézmények közel negyede tulajdonította a rendelkezés elrettentő hatásának. A lemorzsolódáshoz hasonlóan az ötven igazolatlan órát is meghaladó hiányzás a szakiskolákban, illetve a speciális szakiskolákban a legmagasabb (a tanköteles diákok számához viszonyítva 12%, míg a többi iskolatípusban csupán 1-2%). Ha a regionális és a megyei eloszlást nézzük, ugyanazt a képet kapjuk, mint amit a lemorzsolódási vagy a hátrányos helyzetűekre vonatkozó adatok mutatnak: a legrosszabb a helyzet az észak-magyarországi, észak-alföldi, illetve a dél-dunántúli régiókban.

A vizsgálat pozitív elemként említi, hogy az új jogszabály az iskolákat precízebb adminisztrációra kényszeríti, illetve hogy javult a szereplők közötti kommunikáció (a jelzőrendszer szereplői tudnak egymásról, informálják is egymást). Úgy tűnik, hogy az igazolatlan hiányzások aránya leginkább azoknál a gyerekeknél csökken, akik még nem érkeztek a kimaradás küszöbére. A leghátrányosabb helyzetű, leginkább elhanyagolt és legnagyobb mértékű iskolai hiányzást produkáló gyermekek és családjaik esetében ez az intézkedés a vizsgálat szerint csupán mérsékelt hatással bír. Az intézkedés nem szándékolt mellékhatásaként megnőtt a magántanulóvá nyilvánítások száma (a magántanulók aránya szintén az észak-magyarországi régióban a legmagasabb), gyakran az orvosi igazolások megszerzése sem okoz gondot. Ez a javuló hiányzási statisztikák plasztikázására, semmint tényleges változásra utal, hiszen a magántanulói státusz csak egy állomás a lemorzsolódáshoz vezető úton.

- A *tankötelezettség* leszállításának hatása (18-ról 16 évre) egyelőre bizonytalan, a korábban is említett mikroszimulációs modell szerint növelni fogja a lemorzsolódók arányát, de hogy milyen mértékben, az kérdéses. Hasonlóan vélekedtek az intézményvezetők egy 2011-es vizsgálatban.⁵³ A kutatás során felkeresett szakiskolák vezetőinek 65 százaléka (90 intézmény) ugyan inkább helyes döntésnek találta a tanköteles kor csökkentését, hiszen az megkönnyíti az iskolák helyzetét, ám 69 százalékuk (96 intézmény) szerint az növelni fogja a lemorzsolódók arányát. Az intézkedés az európai uniós elemzők szerint is növelni fogja a lemorzsolódást⁵⁴, és interjúk során roma vezetők is határozott aggodalmukat jelezték. Egyes iskolák már a 2012/2013-as tanév végén is jelezték, hogy sok – főként roma – tanuló iratkozik ki 16. életévének betöltését követően. Mivel a korai iskolaelhagyás mértéke a 18-24 éves korosztályra vonatkozik, a most 16 éves korban kihulló fiatalok csak 2015-től fogják rontani a korai iskolaelhagyás rátáját.
- A *2011 utáni időszak intézkedései a köznevelési törvényben* fogalmazódtak meg, ezek között a legfontosabbak: a 3 éves kortól kötelező óvodáztatás bevezetése, az iskolák központi fenntartásba vétele, Híd programok indítása a délutáni 4-ig tartó iskola bevezetése.⁵⁵ A legújabb intézkedések hatásával kapcsolatban még nem rendelkezünk tapasztalatokkal.

⁵¹ 2010. évi LXVI. Törvény a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról.

⁵² TÁRKI-TUDOK (2011): Elemzés az iskoláztatási támogatás bevezetésének tapasztalatairól.

⁵³ TÁRKI-TUDOK (2012): Tanulási utak és lemorzsolódás. Kutatási jelentés. /Kézirat/.

⁵⁴ MAGYARORSZÁG 2013. évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése, Európai Bizottság, 2013.május 29.

⁵⁵ 2011. évi CXCV. törvény a köznevelésről, 14.§ 27.§

3.2.3 Fejlesztéspolitikai beavatkozások

„A hazai központi oktatásirányításnak rendkívüli feladatot jelentett az EU strukturális és kohéziós támogatási politikájához való alkalmazkodás. Az uniós források legcélszerűbb, leghatékonyabb felhasználásának megtervezése, megvalósítása a fejlesztési és az ágazati politikák együttműködését igényelte. A források nagyságrendje, a komplex szemlélet, illetve a fejlesztés- és az ágazati politika koordinációja újszerű kihívást támasztott az állami oktatásirányítás felé.

Az NFT Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Programja (HEFOP) keretében 2004 és 2007 között nagyrészt központi programok valósultak meg; a közoktatásban a legnagyobb léptékű fejlesztés az ún. kompetencia alapú oktatási programcsomagok létrehozása volt. A fejlesztési folyamat során azonban a szükségesnél kisebb mértékű volt a központi oktatásigazgatás támogatása, amely egyfelől a fejlesztést végző intézményi háttér instabilitásából, a megfelelő jogszabályi környezet kialakításának és a különböző partnerek együttműködése támogatásának hiányából, valamint a szakminisztérium és az irányító hatóság együttműködésének problémáiból következett (A HEFOP 3.1 intézkedés..., 2007; Nemzeti stratégiai..., 2009). (...)

Az ÚMFT hat nagy fejlesztési területet jelölt ki, amelyek közül a harmadik, a *társadalom megújulása* foglalja magában a közoktatásra irányuló fejlesztéseket. A közoktatás-fejlesztési célok megvalósítását több operatív program tartalmazza: a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) a tartalmi-módszertani megújítást, a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) az oktatási infrastruktúra fejlesztését, a hét tervezési-statisztikai régió operatív programja pedig az oktatás fizikai környezetének megújítását szolgáló infrastrukturális fejlesztéseket.” (Jelentés..., 79. o.)

A tartalmi-módszertani megújulást célzó TÁMOP program több olyan fejlesztési területet érint, ami preventív jellegű hatást jelent minden közoktatásban tanuló diák számára (pl. a kulcskompetenciák, vállalkozói kompetenciák fejlesztése stb.). A kompetenciafejlesztés néhány területén kiemelt figyelmet érdemlő szektorközi együttműködés is szükséges volna (pl. vállalkozói kompetenciák fejlesztése).

A TÁMOP programok több prioritásán belül is célzottan jelentek meg az esélyegyenlőség megteremtésére, az integrált oktatásra és a halmozottan hátrányos helyzetű és roma tanulók szegregációjának csökkentésére irányuló intézkedések. A prioritások között megjelennek olyan fejlesztési elvek is, amelyek nemcsak a veszélyeztetett csoportokra, hanem potenciálisan minden közoktatásban tanuló számára támogatást jelentenek, általános prevenció hatású eszköznek tekinthetők. Ilyen eszközt jelent például a TÁMOP 2. és 5. prioritásaiban megjelenő pályaaorientációs fejlesztés. Több más szaktárca felügyelete alatt is számos egyéb, nem az oktatási rendszeren belüli megoldásokra irányuló fejlesztés indult el (pl. szociális és foglalkoztatási területeken, illetve a szakképzési programok a Nemzetgazdasági Minisztérium felügyelete alatt). Ezen programok egymással párhuzamosan folytak (illetve zajlanak jelenleg is), és a már korábban is jelzett nehezen tartható időkeretek, valamint a szektorok közti gyenge együttműködési hajlandóság miatt a közös tervezésre, illetve a programoknak a megvalósítási szakaszban történő összehangolására azonban nemigen került sor.

Kevés a rendelkezésre álló részletes elemzés a fejlesztések pilot bevezetésének tapasztalatairól, ami az implementáció sikerességének egyik kulcstényezője volna. Szintén nem nyújtanak elegendő információt az elkészült programértékelések és hatáselemzések ahhoz, hogy meg lehessen becsülni a fejlesztési programok rendszer szintű hatását és a korai iskolaelhagyás arányának csökkentésében játszott pozitív szerepét, különösen a többi, társterületekhez kapcsolódó programok hatásának megismerése nélkül – bár feltételezhető, hogy valamekkora elmozdulást indukáltak, elsősorban intézményi szinten.

A 2010. évi kormányváltást követően az új kormányzati struktúra kialakítása, továbbá az intézményi átszervezések következtében a TÁMOP 3. (közoktatási) prioritásához kapcsolódó konstrukciók megvalósítása is lelassult, a megkezdett folyamatok kontinuitása megszakadt.

A korai iskolaelhagyás stratégia beavatkozásainak tervezéséhez mind a 3.2.2 fejezetben bemutatott jogszabályi, mind a 3.2.3-ban sorolt fejlesztéspolitikai beavatkozások szisztematikus és több szempontú elemzését tartjuk fontosnak, amely jelen munka keretein túl mutat.

3.3 A probléma megjelenése a szakképzésben

A szakképzésnek a korai iskolaelhagyás csökkentésében kulcsszerepe van, a kétirányú tanulói mozgás miatt is közvetlenül érintett. Egyrészt a szakképzésből, különösen annak alacsonyabb szintű ágából lényegesen nagyobb arányban morzsolódnak le a fiatalok, mint az általános képzésből. A statisztikai adatgyűjtés lehetővé teszi, hogy ne csak a kezdő és „N” évvel későbbi végzős évfolyam létszámát lehessen összevetni, de a kezdő évfolyam létszámából le lehessen vonni az évismétlőket (újrakezdőket), így pontosabb a becslés. Ezzel a számítási móddal 2011-ben az EMMI adatgyűjtése szerint a szakiskolában 31%-os, a szakközépiskolában 19%-os, a gimnáziumban 11%-os volt a lemorzsolódás⁵⁶. A másik irányú tanulói mozgás arra a jelenségre utal, hogy a szakképzés a máshonnan lemorzsolódottak tipikus fogadórendszere. Akik a gimnáziumból, és különösen a szakközépiskolából lemorzsolódnak, azok közül legtöbben a szakiskolai képzésben folytatják tanulmányaikat, ha folytatják. Ez a két mechanizmus a szakiskolai képzésre a korai iskolaelhagyás szempontjából kiemelt, kettős felelősséget hárít. Egyrészt a saját programjairól való lemorzsolódást kellene leszorítania, másrészt a máshonnan tanulási kudarcokkal érkezőket kellene sikeresen integrálnia és végzettséghez juttatnia. Mindkét esetben csak korlátozott sikerekről lehet szó, bár a helyzet pontos leírása adatok és felmérések hiányában nem lehetséges.

Az oktatás- és szakképzés-politika az elmúlt évtizedben számos, de jobbra erőtlén lépést tett a szakképzésből való lemorzsolódás csökkentése érdekében. Ezek közé tartozik a 2003-2009 közötti, idő előtt félbehagyott Szakiskolai Fejlesztési Program, amelynek egyik fontos célja volt a 9-10. évfolyam innovációjával a lemorzsolódás csökkentése. Ennek sikerességéről hatáselemzés nem készült, bár a program az iskolákban népszerű volt. Ebben, és számos más, a HEFOP és a TÁMOP révén finanszírozott iskolafejlesztési programban is tömegesen voltak olyan továbbképzések, amelyek a szakiskolában tanító pedagógusok konfliktuskezelési képességét, differenciált oktatási gyakorlatát fejlesztették, a projekt módszer alkalmazását segítették elő. A programok és a fenntartó önkormányzatok egy része a hátrányos helyzetű tanulókkal való speciális bánásmód elősegítésére szociálpedagógusok és más segítő foglalkozású szakemberek alkalmazását támogatta. Az Útravaló programnak az Út a szakmához alprogramja hátrányos helyzetű, hiányszakmát tanuló diákok mellé rendelt mentortanárokat, de a program szakmailag nem volt kézben tartva, az érdemi nyomon követése és vizsgálata elmaradt, így nem tudjuk, hogy milyen mértékben járult hozzá a lemorzsolódás csökkentéséhez. A szakmailag kiforrottabb, bár innovációra és szakmai támogatásra szoruló Arany János Kollégiumi Szakiskolai Program is bizonyosan hozzájárult a lemorzsolódás mértékének csökkenéséhez, de mivel összesen hét helyszínen folyik, így országos szinten csak elenyésző lehet a hatása.

Mindenesetre a szakiskolák a magas lemorzsolódási arány ellenére nem egyértelműen sikertelenek a lemorzsolódás elleni küzdelemben. Egy kutatás szerint⁵⁷ a szakiskola végéig eljutott diákok – átlagosan már 20 évesek – több mint egyötöde nyilatkozott úgy, hogy korábban megfordult a fejében, hogy végzettség nélkül is abbahagyja az iskolát. Mégis eljutottak a végzésig. Ez maguknak a diákoknak, családjaiknak és a szakiskoláknak is láthatatlan, ritkán említett sikere, amit nyilvánvalóan pozitívan befolyásolt a tankötelezettség megemelt korhatára is.

A fentiekből látható, hogy a magyar szakképzésben több újítás, kísérlet, *pedagógiai innováció* folyt sikerrel a lemorzsolódó fiatalok integrálása érdekében. Ugyanakkor sok esetben ezek egymástól

⁵⁶ Az EMMI adatközlése a ReferNet 2012 országjelentés számára

⁵⁷ Mártonfi György (2011): „Hány éves korig tartson a tankötelezettség?” Válaszkísérlet egy rossz kérdésre, Szakpolitikai javaslat, OFI, 12.o.

elszigetelt kezdeményezések, amelyek a pályázati rendszerből adódóan meghatározott futamidejűek, nem épülnek be az oktatási rendszerbe, sőt gyakran még a tapasztalataikat sem tudják sikerrel átadni, az innovációk utóbb elhalnak vagy lokalizálódnak. A többnyire, de nem kizárólag külföldi példák viszont azt mutatják, hogy „valódi” második esély iskolákra (kisebb létszám, a képzés alapja az egyéni odafigyelés, jellemző az alternatív módszerek alkalmazása) nagy szükség van. Ezzel szemben a szakiskolák többségében változatlanul korlátozott a pedagógiai és módszertani megújulás, csupán a felzárkóztatás és a korrepetálás terjedt el széles körben.⁵⁸ De mint arra a fejezet eleje is utalt, a szakiskolák pedagógiai megújulásának csak korlátozott eredményei lehetnek, hiszen a problémák, amelyekkel szembesülnek társadalmi és nem elsősorban oktatási gyökereűek.

⁵⁸ Fehérvári (2008) i. m.

4. A hátrányos helyzetű és veszélyeztetett fiatalokkal foglalkozó szolgáltató és intézményrendszer bemutatása a jogszabályok elemzése alapján

Az Európai Bizottság a 2010-es ajánlásához kapcsolódó munkaanyagban⁵⁹ felsorolja azokat a tényezőket (szegénység, képzetlen vagy alacsonyan képzett családi háttér, gyermekvédelmi szakellátásban való részesülés, gyakori iskolaváltás stb.), amelyek fennállása esetén nagyobb valószínűséggel jelenik meg a korai iskolaelhagyás problémaköre adott társadalmi csoportok körében. Tekintve, hogy ezek a faktorok a magyar jogi- és szakterminológiában a „veszélyeztetettség”, illetve a „hátrányos, vagy halmozottan hátrányos helyzet” fogalmihoz kapcsolódnak, indokolt megvizsgálni a gyermekvédelmi intézményrendszer szereplőit és a közöttük fennálló együttműködést a korai iskolaelhagyásban érintett szervezetrendszer feltérképezése érdekében.

4.1 Gyermekvédelem

A Gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) amellett, hogy deklarálja minden gyermek jogát a testi, érzelmi, erkölcsi fejlődését és jólétét biztosító családban történő nevelkedéshez, meghatározza a veszélyeztetettség fogalmát, az alábbiak szerint:

„Olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.”

Ez az általános és tág teret hagyó definíció a korábbiakhoz képest nem jelent változást abban a kérdésben, hogy lehet-e, illetve szükséges-e a veszélyeztetettséget objektív, központilag meghatározott mutatók alapján megállapítani, hanem a döntést a gyermekvédelmi szakember tudására, tapasztalatára alapozza, teret hagyva a szubjektív szempontoknak is. A mögöttesen meghúzódó dilemma eldöntése ugyanakkor azért elkerülhetetlen, mert a magyar törvényi szabályozás **a veszélyeztetettség tényének kimondásával legitimálja az állami beavatkozás szükségességét a családok életébe**, a gyermek fentebb vázolt jogainak megvédése érdekében. E tekintetben fontos látni azt, hogy a veszélyeztetettség soha nem akut helyzet, hanem egy folyamat következtében kialakult állapot, amely folyamat sokszor komplex problémák (anyagi instabilitás, egészségkárosító környezet, elhanyagolás, bántalmazás) együttállásával alakul ki. Ezt a komplexitást nehéz központilag standardizált meghatározásokkal lefedni, ezért meg kell hagyni a gyermekvédelmi szereplők számára a mérlegelési lehetőséget.⁶⁰ Ugyanakkor, a szakemberek munkájának elősegítése érdekében feltétlenül szükséges különböző szakmai útmutatók megalkotása.⁶¹

Más a helyzet a hátrányos helyzet (HH) és halmozottan hátrányos helyzet (HHH) definíciójával kapcsolatban.⁶² Míg a veszélyeztetettség fogalma a kezdetektől a Gyvt.-ben került meghatározásra, a HH és HHH fogalmak eredetileg a Köznevelési törvényben szerepeltek, az értelmező rendelkezések között. A Köznevelési törvény ezzel szemben azt mondja ki, hogy ezen fogalmakat a Gyvt.-nek kell szabályoznia. Ez a rendelkezés a Köznevelési törvény hatályba lépéséhez képest elég későn, csak 2013 őszén lépett életbe, hiszen a Gyvt. csak a 2013. szeptember 1-jei módosításával adaptálta, ami bizonytalansági tényezőt jelent a korábbi szabályozáshoz képest (a Köznevelési törvényben végig szerepelt a definíció az értelmező rendelkezések között, ezzel a módosítással került ki belőle).

⁵⁹ Commission Staff working paper – Reducing early school leaving, 8-9. oldal:

http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/earlywp_en.pdf

⁶⁰ Részletesen lásd Szöllősi (2003), illetve Orosz et.al. (2011)

⁶¹ Ilyen például a Módszertani Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesülete által készített kézikönyv:

http://www.nefmi.gov.hu/letolt/kozokt/bantalmazas_kezikonyv_080409.pdf

⁶² Lásd a fejezet végén szereplő jogszabályi hivatkozást

Megjegyzendő emellett, hogy a Gyvt.-ben nem az értelmező rendelkezések között szerepelnek ezek a fogalmak, hanem a hatósági intézkedések között, a védelembé vételnél jött létre egy új alfejezet ezen státuszok megállapítására. A státusz megállapítása továbbra is anyagi feltételekhez kötött, alapvető feltétele a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre⁶³ való jogosultság. Emellett további körülményeknek is fenn kell állniuk, mint a gyermek törvényes képviselőjének alacsony iskolai végzettsége, vagy alacsony foglalkoztatottsága, vagy a nem megfelelő lakhatási körülmények.

A veszélyeztetettség észlelése érdekében ún. **jelzőrendszer** működik, melynek fogalmát a Szociális törvény (Szoctv.) határozza meg, a családsegítéshez kapcsolódva:

*A családsegítés a szociális vagy mentálhigiénés problémák, illetve egyéb **krízishelyzet** miatt segítségre szoruló személyek, családok számára az ilyen helyzethez **vezető okok megelőzése, a krízishelyzet megszüntetése, valamint az életvezetési képesség megőrzése céljából** nyújtott szolgáltatás. A családok segítése érdekében veszélyeztetettséget és **krízishelyzetet észlelő jelzőrendszer** működik.*

A gyermekvédelmi jelzőrendszert a Gyvt. 17. §-a szabályozza, melyben felsorolja annak szereplőit (egészségügyi szolgáltatók, köznevelési intézmények, rendőrség, ügyészség, bíróság, pártfogó felügyelői szolgálat, civil és egyházi szervezetek, munkaügyi hatóság stb.), illetve meghatározza kötelezettségeiket is. Egyrészt kötelesek jelzést küldeni a gyermekjóléti szolgálat felé, ha egy gyermek veszélyeztetettségét észlelik, másrészt kötelesek hatósági eljárást kezdeményezni *súlyos* veszélyeztetettség – bántalmazás, súlyos elhanyagolás és egyéb súlyosan veszélyeztető ok – fennállása esetén. Amellett, hogy a gyermekjóléti szolgálatot vagy a gyámhatóságot értesíteniük kell ezen intézményeknek, egymás irányában is együttműködési és tájékoztatási kötelezettséget ír elő a jogszabály.

Megjegyzendő, hogy bár a családsegítés és a gyermekvédelem jogszabályilag elkülönített intézmények – hiszen előbbi a Szoctv., utóbbit pedig a Gyvt. szabályozza, azaz előbbi a *családokat* ért krízishelyzet észlelése érdekében működik, utóbbi pedig kifejezetten a *gyermekekre* koncentrál – a gyakorlatban valójában szorosan összefügg a kettő. Egyrészt a jelzőrendszer tagjainak tekintetében jelentős közöttük az átfedés, emellett a céljukat illetően is hasonlóak, hiszen a családsegítés keretében olyan tevékenységek jelennek meg, mint amiket a gyermekjóléti szolgáltatás a családgondozás keretében végez⁶⁴. Emiatt a kétféle intézmény számos esetben fizikailag is egy helyen van.

Ugyanakkor nagyon fontos jogszabályi különbségként értékelhető egyrészt az, hogy a Szoctv. kimondja, kiskorú személyre csak akkor terjedhet ki a családsegítés, ha a kiskorú családtagjának ellátása családsegítés keretén belül kezdődött meg *és* a kiskorú érdekei a családsegítés keretén belül megfelelően biztosíthatók. Ennek oka a Gyvt.-nek az Alaptörvényhez és a Gyermekjogi egyezményhez kapcsolódó deklarált célja lehet, vagyis a gyermek jólétének mindenek felett álló érdeke, akár az adott család működésébe való beavatkozás árán. Fontos különbségként értékelhető még az is, hogy a civil és egyházi szervezetek családsegítés tekintetében jelezhetik a családsegítő szolgálatnak, ha problémát észlelnek, míg a gyermekjóléti szolgáltatás tekintetében ez rájuk nézve is **kötelező**.

Amennyiben nem teljesítik a fent meghatározott kötelezettségeiket a jelzőrendszer tagjai, a gyámhatóság – jelzésre vagy hivatalból – értesíti a fegyelmi jogkör gyakorlóját és javaslatot tesz az érintett személlyel szembeni fegyelmi felelősségre vonás megindítására.

⁶³ A Gyvt. alapján az a gyermek jogosult rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre, akinek a családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem éri el a minimálnyugdíj 130%-át

⁶⁴ Vö.: Szoctv. 64. § (4) bek. és Gyvt. 39.§ (4) bek.

A gyermekvédelmi ellátórendszer központja, koordináló szerve a **gyermekjóléti szolgálat**, amelynek feladata a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítése, veszélyeztetettségének megelőzése, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetése, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezése. Ezen feladatainak ellátása érdekében egyszerre gondoz, szervez és szolgáltat. *Gondoz*, hiszen családtervezési, nevelési tanácsadást és családgondozást végez, segíti a rászorulókat hivatalos ügyeik intézésében; *szervez*, hiszen működteti a jelzőrendszert, összehangolja az abban résztvevő intézmények tevékenységét, emellett feltárja a veszélyeztetettséget előidéző okokat, és javaslatot készít megoldásukra; *szolgáltató*, vagyis a gyermek igényeinek és szükségleteinek megfelelő egyéni és/vagy csoportos speciális szolgáltatásokat, programokat nyújt, illetve elérhetőségüket megszervezi, ha ő maga nem tudja biztosítani azokat. A Gyvt. részletesen felvázolja, hogy az egyes veszélyeztetettségi fokozatokban (megelőzés/beavatkozás/helyreállítás) pontosan mi a feladatköre a gyermekjóléti szolgálatnak (39.§).

Már kialakult veszélyeztetettség esetén a gyermekjóléti szolgálat megkezdi a családgondozás folyamatát, támogatva mind a gyermeket, mind a szülőket. Ennek során az eset minden körülményét feltárva és az intézményi szereplőkkel folyamatosan együttműködve (esetmegbeszélések, esetkonferenciák szervezésével) mérlegeli, hogy a veszélyeztetettség megszüntethető-e az önkéntes alapon igénybe vehető alapellátások (pénzbeli ellátások, napközbeni ellátás, átmeneti gondozás) segítségével, vagy szakellátás (otthon nyújtó ellátás, utógondozás, TEGYESZ) illetve gyámhatósági intézkedés kezdeményezésére van-e szükség.

A gyermekvédelmi rendszer másik kulcsszereplője, a **gyámhatóság** akkor tesz lépéseket hatósági intézkedés (hátrányos és halmozottan hátrányos helyzet megállapítása, védelembe vétel, családba fogadás, utógondozói ellátás elrendelése stb.) megtételére, ha a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges ellátás a szülő beleegyezésével nem biztosítható **és** ez a helyzet a gyermek fejlődését veszélyezteti. A gyámhatóság „*hatósági*” mivolta alapvetően abban különbözik a gyermekjóléti szolgálat segítő-szolgáltató tevékenységétől, hogy közhatalom gyakorlásával jogokat és kötelezettségeket határoz meg a szereplők számára, melyek hatósági eszközökkel érvényesíthetők, illetve kikényszeríthetők.

2013 eleje óta, a kistérségek járásokká történő átalakításával jelentős változásokat eszközöltek a gyámhatóság intézményrendszerében: korábban a települési jegyző hatásköre alá tartozott minden gyámhatósági intézkedés, a járási rendszer bevezetésével viszont létrehozták a jegyzői (helyi) státusz mellé a járási (vagy kerületi) gyámhivatalokat, amelyek a megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveiként működnek. A feladatkörök jelentősebb része átkerült a járásokhoz, a jegyzőnél csak bizonyos pénzbeli ellátásokra való jogosultság megállapítása maradt, ami igen erőteljes centralizációs folyamat, meglehetősen rövid idő lefolyása alatt.

A fentiekén túl érdemes röviden kiemelni a **rendőrség** szerepét is, amit a jogi szabályozás szempontjából pozitív példának tekinthetünk. . Annak érdekében, hogy a családon belüli erőszakkal kapcsolatos rendőri tevékenységet megelőzési szemlélettel, áldozatközpontúan lássák el, az ORFK kiadta a 13/2003-as intézkedést, amelyet 2007-ben megújítottak⁶⁵. Ez az intézkedés, hivatkozva a Büntető Törvénykönyvre és a Szabálysértési törvényre, tételesen és teljes körűen felsorolja azokat a bűncselekményeket, amelyek elkövetésekor egyúttal családon belüli erőszak is megvalósul. Kiemeli a jelzőrendszer tagjaival való kapcsolatfelvételt és együttműködést, illetve konkrétan meghatározza azokat az esetköröket, amikor haladéktalanul értesítenie kell az intézkedő rendőrnek a gyermekjóléti szolgálatot (pl. kiskorú eltűnése esetén). Az intézkedés emellett következetesen alkalmazza a Gyvt.-ben szereplő fogalmakat (pl. együttműködési kötelezettség).

Mivel a Gyvt. kiemelten hangsúlyozza, hogy a gyermekjóléti szolgálat az **egészségügyi** illetve **nevelési-oktatási** intézményekkel vagy szolgáltatókkal összehangoltan kell, ellássa az előbbieken

⁶⁵ Hatályos verzió: AZ ORSZÁGOS RENDŐRFŐKAPITÁNY 32/2007. (OT 26.) ORFK UTASÍTÁSA a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására

részletezett feladatait, szükséges összegezni ezen intézményeknek a jelzőrendszerben kiemelten betöltött szerepét.

4.2 Köznevelési intézmények

A Köznevelési törvény kimondja, hogy a nevelési-oktatási intézmények – feladataik ellátásának keretei között – felelősek a gyermekek, tanulók testi, értelmi, érzelmi, erkölcsi fejlődéséért.

A köznevelés kiemelt feladata emellett „az iskolát megelőző kisgyermekkorai fejlesztés, továbbá a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók speciális igényeinek figyelembevételével, egyéni képességeikhez igazodó, legeredményesebb fejlődésük elősegítése, a minél teljesebb társadalmi beilleszkedés lehetőségeinek megteremtése.”

A jogszabály az értelmező rendelkezések között pontosan meghatározza, mit ért magatartási nehézséggel küzdő és sajátos nevelési igényű tanuló alatt:

„Beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló: az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján az életkorához viszonyítottan jelentősen alulteljesít, társas kapcsolati problémákkal, tanulási, magatartásszabályozási hiányosságokkal küzd, közösségbe való beilleszkedése, továbbá személyiségfejlődése nehezített vagy sajátos tendenciákat mutat, de nem minősül sajátos nevelési igényűnek.”

„Sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló: az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd.”

Az iskola köteles az illetékes gyermekjóléti szolgálatot haladéktalanul értesíteni, ha megítélése szerint a gyermek, a kiskorú tanuló – más vagy saját magatartása miatt – súlyos veszélyhelyzetbe kerülhet vagy került.

A nevelési-oktatási intézmény a gyermekvédelmi jelzőrendszerben való nélkülözhetetlen szerepvállalása mellett önmagában is végez prevenció és intervenció feladatokat: ellátja a korai tanulási, beilleszkedési nehézségek korrekciójával, a hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatásával, valamint a gyermek- és ifjúságvédelemmel kapcsolatos feladatokat; felderíti a gyermekek és tanulók fejlődését veszélyeztető okokat, és pedagógiai eszközökkel törekszik a káros hatások megelőzésére, illetőleg ellensúlyozására.

Ennek részleteit a 20/2012-es EMMI rendelet (a nevelési-oktatási intézmények működéséről) szabályozza, különböző eljárásrendek meghatározásával. Néhány kiemelten fontos ezek közül:

- Az ún. *oktatásügyi közvetítő eljárás*⁶⁶, független és pártatlan közvetítő bevonásával akkor alkalmazandó, ha az iskola a tanulót veszélyeztető okokat pedagógiai eszközökkel nem tudja megszüntetni, vagy ha az a tanulóközösség védelme érdekében indokolt.
- Amennyiben a pedagógus valamely tanulónál bántalmazásra vagy „deviáns viselkedésformára” utaló jeleket észlel, esetmegbeszélést kezdeményez a nevelőtestületen belül a lehetséges okok feltárására. Ha ezek a problémák ismétlődő jellegűek, a megoldás

⁶⁶ A közvetítő eljárás a fegyelmi felelősséghez kapcsolódik (ha a tanuló magatartásával megszegi valamely kötelezettségét), kiegészítve a szankcionáló fegyelmi eljárást egyfajta mediációs szemlélettel: akkor jön létre megállapodás a sérelmet elszenvedő és a károkozó fél között, ha a jóvátétellel kapcsolatban azonos álláspont alakítanak ki.

érdekében *iskolapszichológus* működik közre a megoldásban.

- Az iskolapszichológusnak (mint a pedagógiai szakszolgálati intézmények egyikének) kiemelt szerepet ad a rendelet az oktatási intézmény prevenció és intervenció feladatainak ellátásában: amellett, hogy általános értelemben véve is segíti a pedagógus nevelő munkáját, mentálhigiénés és egészségfejlesztési tevékenységet végez, krízishelyzetben tanácsadási feladatokat is ellát, illetve elősegíti a nevelési-oktatási intézmény és a pedagógiai szakszolgálati intézményrendszer többi szereplője közti gördülékeny kapcsolattartást és kommunikációt. A jogszabályi rendelkezések alapján ötszáz tanulónként egy, a teljes munkaidő ötven százalékában foglalkoztatott iskolapszichológust kell alkalmazni.⁶⁷

Szükséges kiemelni a nevelési-oktatási intézmény *gyermek-és ifjúságvédelmi* kötelezettségét, melynek megszervezésére és ellátására a Köznevelési törvény az iskola vezetőjét nevezi meg felelősként. Ugyanakkor ezen tevékenység pontos részleteit sem a Köznevelési törvény, sem pedig annak végrehajtás rendelete nem fejti ki, szemben annak elődjével, a 2012 szeptemberéig hatályos 11/1994-es MKM rendelettel. Utóbbi részletesen szabályozta, mik a gyermek-és ifjúságvédelmi felelős feladatai, mint például a családlátogatás, bántalmazás gyanúja esetén az iskolavezető értesítése, egészségnevelési és kábítószer-ellenes program kidolgozása stb.

Jelentős változás következett be emellett a státusz alkalmazásának feltételeivel kapcsolatban is: a korábbi Köznevelési törvény szakiskolánként egy gyermek-és ifjúságvédelmi felelős alkalmazását tette kötelezővé, majd a Köznevelési törvény a fenntartó döntésére bízta ezt egészen 2013 szeptemberig. Jelenleg kizárólag a sajátos nevelési igényű, illetve a testi vagy közép súlyos értelmi fogyatékossgal élő tanulókkal foglalkozó intézmények alkalmazhatnak gyermek-és ifjúságvédelmi felelőst, előbbi esetben tizenöt, utóbbi esetben hat tanulónként egyet.⁶⁸

Összefoglalóan tehát megállapítható, hogy a nevelési-oktatási intézményeknek nem pusztán a gyermekvédelmi jelzőrendszerben van nélkülözhetetlen szerepük, hanem a preventív szerepvállalás mellett intervenció kötelezettségük van abban az esetben is, ha a Gyvt. szerinti veszélyeztetettség még nem akkora mértékű, hogy gyermekvédelmi vagy gyámhatósági beavatkozásra legyen szükség.

4.3 Pedagógiai szakszolgálatok

Kiemelt szerepet töltenek be a veszélyeztetett gyermekcsoportokkal kapcsolatos feladatok ellátásában a **pedagógiai szakszolgálatok, mint az oktatási intézmények nevelő munkáját segítő intézmények**. A Köznevelési törvény felsorolásszerűen határozza meg a pedagógiai szakszolgálatok körét:

- a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás,
- a fejlesztő nevelés,
- szakértői bizottsági tevékenység,
- a nevelési tanácsadás,
- a logopédiai ellátás,
- a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás,
- a konduktív pedagógiai ellátás,
- a gyógytestnevelés,
- az iskolapszichológiai, óvodapszichológiai ellátás,
- a kiemelten tehetséges gyermekek, tanulók gondozása.

⁶⁷ 326/2013. (VIII.30.) Kmr. 35. § (5) bek.

⁶⁸ 326/2013. (VIII.30.) Kmr. 4. számú melléklet

A szakszolgálatok komplex rendszere mind prevenciós, mind intervenciós szerepet betölt a gyermekek fejlődésének elősegítésében és a nehézségek leküzdésében: feladata a gyermek felkészítése, illetve felzárkóztatása az iskola megkezdésére vagy folytatására, mind a társas, kommunikációs, nyelvi vagy mozgásszervi készségek fejlesztésével, mind pedig a szülő támogatásával pl. nevelési tanácsadás keretében, bár ez utóbbit inkább lehetőségként jelöli meg a szabályozás⁶⁹.

Külön ki kell emelni a szakértői bizottságok tevékenységét, hiszen az általuk meghozott szakvéleménnyel állapítható meg vagy zárható ki a fentebb már említett beilleszkedési, magatartási zavar vagy a sajátos nevelési igény státusza, vagyis az, hogy a gyermek milyen fejlettségi fokon van az iskolába lépéshez. Szakértői vizsgálat – ami jelentheti egyrészt a gyermek aktuális állapotának feltérképezését, illetve a korábban megállapított diagnózis felülvizsgálatát – indulhat hivatalból, hatósági megkeresésre, szülői kérelemre, illetve – *szülői beleegyezéssel* - az iskola, vagy a gyámhatóság, illetve a gyermekjóléti szolgálat kezdeményezésére.⁷⁰ Fontos megjegyezni, hogy a szakszolgálatok által nyújtott ellátásokat szülői beleegyezéssel, illetve a szülő bevonásával lehet alkalmazni a gyermekre nézve, ugyanakkor szülői egyetértés hiányában az illetékes járási hivatal közigazgatási hatósági eljárás keretében hoz döntést a szakértői vizsgálaton való részvételre kötelezésről.

A gyermekvédelmi rendszerben (bár a Gyvt. nem nevesíti, mint a jelzőrendszer szereplőjét) is kiemelkedő a pedagógiai szakszolgálatok feladata: egyrészt a gyermekjóléti szolgálatnak igénybe kell vennie pedagógiai szakszolgálat közreműködését, ha már kialakult veszélyeztettség megszüntetésére kerül sor, másrészt pedig a gyámhatóság külön megkeresi és felkéri ezen intézményeket (különösen a nevelési tanácsadókat és a szakértői bizottság tagjait) szakvélemény készítésére, ha különleges szakértelem szükséges egy adott ügy előrehaladásához.

2013 szeptembere óta jelentős változások zajlanak az intézményrendszer felépítésében: egy összesített intézményben egyesülnek az eddig különböző fenntartásban és működtetési formában funkcionáló pedagógiai szakszolgálati intézmények, melyeket tankerületenként (azaz járási szintenként) alakítanak ki, célul tűzve ki azt, hogy a megyék egész területén azonos minőségben legyen hozzáférhető az összes típusú szakszolgálati ellátás.

4.4 Egészségügy

Az Egészségügyi törvény (Etv.) kimondja, hogy az egészségügyi szolgáltatóknak feladataik ellátása során kiemelt figyelmet kell fordítaniuk a gyermekek egészségét veszélyeztető tényezők megelőzésére, felismerésére és megszüntetésére. Ennek érdekében együttműködnek a közoktatási, a szociális és családsegítő, valamint a gyermekek védelmét ellátó intézményekkel, személyekkel, és szükség esetén megfelelő intézkedést kezdeményeznek.

„Az Etv. nem részletezi az együttműködés és a jelzési kötelezettség eseteit, így gyakran előfordul, hogy az orvosi titoktartást azon esetekre is alkalmazzák a szakemberek, amelyekre a Gyvt-ben meghatározott jelzési kötelezettség vonatkozik. Ilyen esetekben a veszélyeztetettség latensen marad, vagy csak későn, egyéb úton jut el a gyermekvédelem megfelelő szintjére a veszélyeztetettségre utaló jelzés. Mindez kevésbé az elégtelen jogi szabályozás, mint inkább a téves jogértelmezés eredménye, hiszen az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény e problémakört pontosan szabályozza.”⁷¹

⁶⁹ lásd 15/2013 (II.26) EMMI rendelet, 24. § (1) bek. d) pont

⁷⁰ A szülői kérelmezés módját a 15/2013- as rendelet 1. melléklete határozza meg.

⁷¹ Forrás: Orosz et.al. 2011, 10. oldal

Ennek alapján, ha az orvos a gyermek vizsgálatokor elhanyagolásra vagy bántalmazásra utaló jeleket lát a gyermekben, vagy erről tudomást szerez, köteles haladéktalanul értesíteni a gyermekjóléti szolgálatot.

A gyermekek védelmében, egészséges fejlődésük biztosításában nélkülözhetetlen szerepe van az iskola-egészségügyi ellátásnak⁷², ami az iskolaorvosi és az iskolai védőnői szolgáltatásból áll, a fogorvos és a fogászati asszisztens közreműködésével. Amellett, hogy a Gyvt. szerinti jelzőrendszerben is kiemelkedő az egészségügyi intézmények tevékenysége - veszélyeztetettség fennállása esetén jelzési kötelezettség, illetve a már zajló eljárásokban szakértői szerep – a vonatkozó rendelet külön hangsúlyozza a házi gyermekorvossal, a területi védőnővel, valamint a gyermekjóléti szolgálattal és a pedagógiai szakszolgálatokkal folytatandó szoros együttműködést, különös tekintettel az adatokkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségeire.

4.5 Adatvédelem

Adatkezelési és nyilvántartási kérdések tekintetében az Adatvédelmi törvény alapján alkalmazandó általános irányelvek mellett a Gyvt. maga is részletesen szabályozza a gyermekvédelmi ellátórendszerben megjelenő adatok kezelésének és nyilvántartásának módját. Általános irányelvnek tekinthető az, hogy személyes adat csak az érintett hozzájárulásával vagy külön jogszabályi felhatalmazás alapján kezelhető, míg különleges adat kizárólag az érintett írásbeli hozzájárulása, vagy alkotmányos illetve nemzetközi egyezményen alapuló rendelkezés alapján kezelhető.

A fentiek mellett a Gyvt.-ben megjelenik az adatok célhoz kötöttségének elve, ami egyrészt azt jelenti, hogy az egyes intézményi szereplők csak a Gyvt.-ben felsorolt feladataik ellátásához, céljaik teljesüléséhez elengedhetetlenül szükséges adatokat kezelhetik. Másrészt pedig azt is jelenti, hogy adott ügyben csak olyan adatok gyűjthetők és kezelhetők, amelyek **abban az adott esetben relevánsak, és nélkülözhetetlenek** a helyzet megítéléséhez, a veszélyeztetettség megelőzéséhez, megszüntetéséhez, vagy a megalapozott döntés meghozatalához.

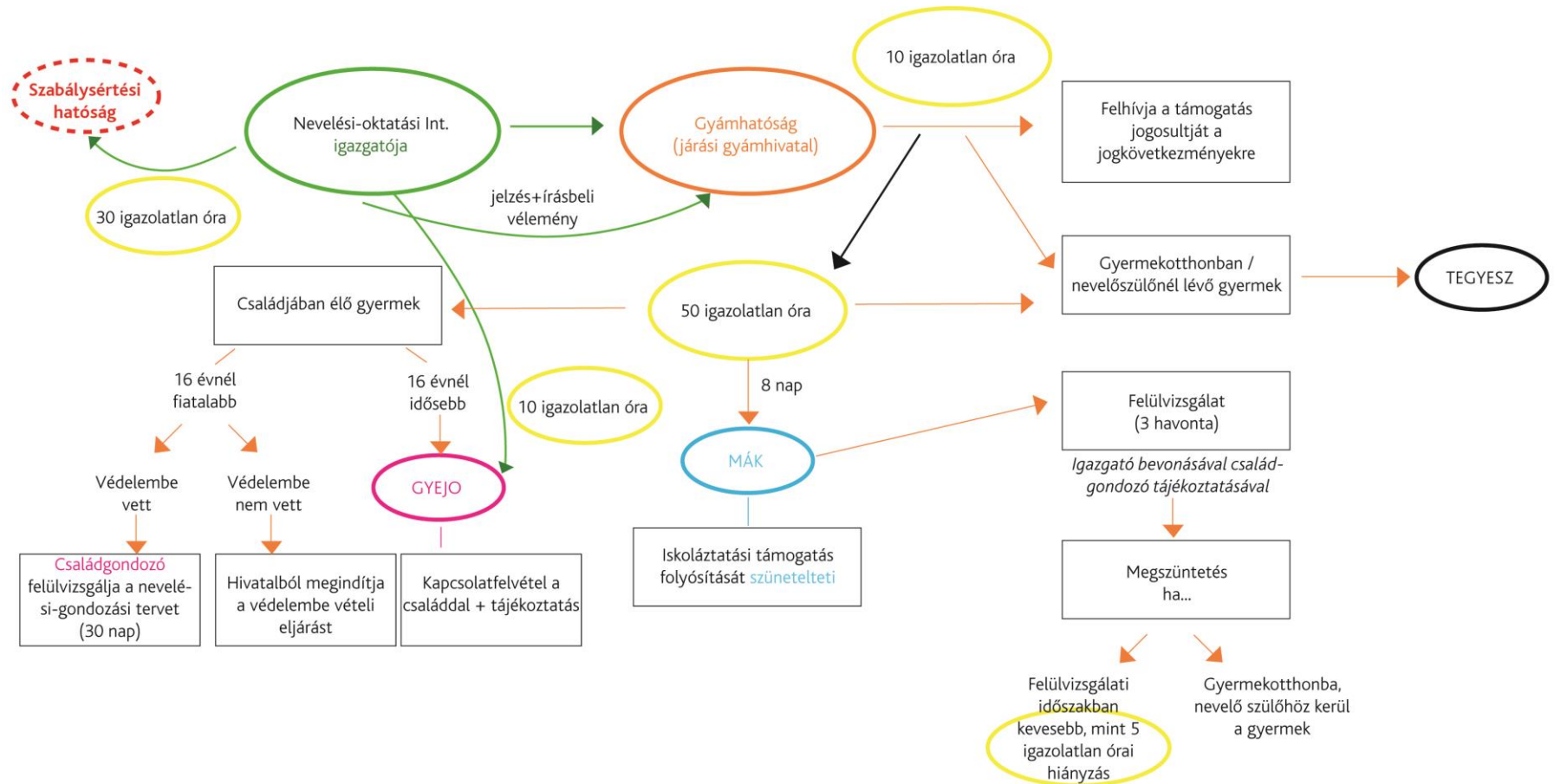
A Gyvt. tételesen és teljeskörűen felsorolja azokat a szerveket, melyek adatkezelésre – egész pontosan a gyermek, a szülő és a gyermek családi háttérére vonatkozó adatok kezelésére – jogosultak; ilyen a gyámhatóság, a települési önkormányzat képviselőtestülete, a gyermekjóléti ellátást nyújtó intézmény, vagy a gyermekvédelmi szakértői bizottság tagja. Ezek a szervek a maguk által kezelt adatokat *egymásnak* korlátozás nélkül átadhatják, az általuk kezelt nyilvántartások összességét a 15/1998-as NM rendelet összefoglalóan gyermekvédelmi nyilvántartásnak hívja. A törvény egyúttal lehetőséget biztosít az adatok külső intézményeknek történő átadására is (például nevelési-oktatási intézménynek tanulmányi adatokat, egészségügyi szolgáltatóknak az egészségre vonatkozó adatokat).

A fentiek mélyebb és alaposabb kifejtéséhez, releváns konklúziók levonásához és a vonatkozó összefüggések megállapításához további kutatómunkára van szükség, mind intézményi-együttműködési protokollok vizsgálatával, mind pedig az intézményrendszer szereplőinek megkérdezésével, mélyinterjú, kérdőívvezés és fókuszcsoportos beszélgetés formájában.

⁷² 26/1997. (IX.3.) NM rendelet

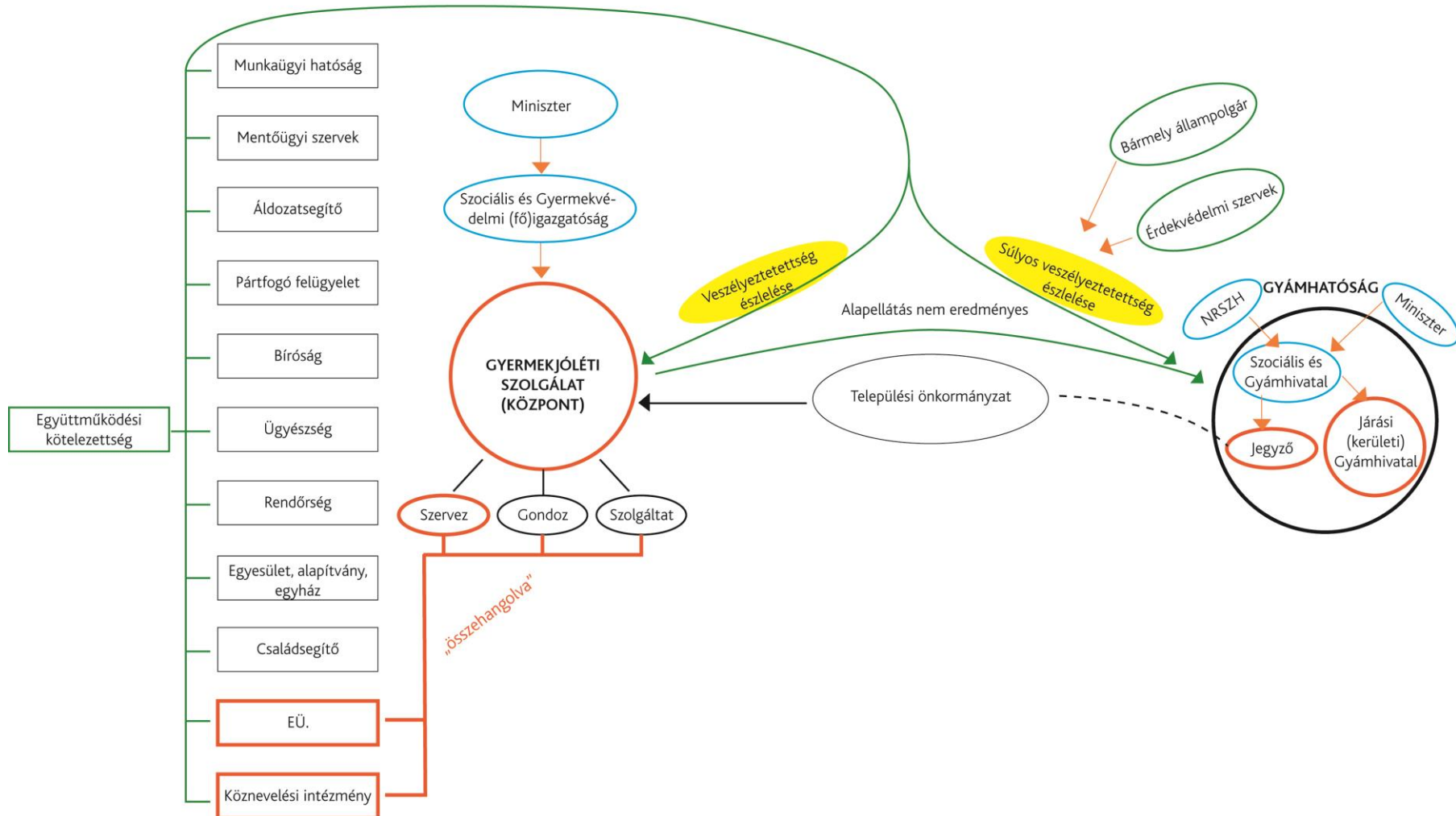
11. ábra

Az igazolatlan hiányzásokkal összefüggő gyámhatósági eljárás



12. ábra

**A gyermekvédelem intézményrendszere
– jelzőrendszer –**



5. Megállapítások

A helyzetelemzés során áttekintett dokumentumok, kutatási anyagok alapján ugyan körvonalazódnak a korai iskolaelhagyás problémájának és a kívánatos beavatkozási területeknek a hazai fókuszai, de konkrét javaslatok, ajánlások megfogalmazása csak további szakmai, interszektorális egyeztetések és a tényalapú döntéshozáshoz elengedhetetlen információgyűjtés és elemzés elvégzése után lehetséges. Szükség van a társszektorok véleményének, reflexióinak figyelembe vételére, a témában ott meglévő releváns kutatási eredmények megismerésére, az érintett célcsoportok, és a velük közvetlenül kapcsolatban álló szakemberek bevonására.

Az alábbiakban a helyzetelemzés első négy fejezetében leírtak és a beérkezett tárterületi reflexiók alapján néhány olyan megállapítást teszünk, amelyek erőteljesen kirajzolódtak a téma feltérképezése során. A megállapításokat a stratégia előkészítéshez kapcsolódó, rendszer szintű, illetve intézményi szintű csoportokba rendeztük. A teljes körű áttekintéshez szükséges lehet még a helyi és a területi szint szerepére vonatkozó következtetések levonása, azonban ezek meghaladják jelen tanulmány kereteit.

A készülő stratégia kidolgozására vonatkozó megállapítások:

- Az oktatáspolitikai és a felügyelete alá tartozó fejlesztéspolitika önmagában nem tudja kezelni a korai iskolaelhagyás problémáját, ez csak a kapcsolódó társszakterületekkel együtt közösen átgondolt, szektorok „feletti” stratégia kidolgozásával és a kapcsolódó intézkedések kormányzati és fejlesztéspolitikai összehangolásával, valamint az intézkedések, célzott programok monitorozásával, és a szükséges korrekciók elvégzésével lehetséges.

- Tekintettel arra, hogy az Európai Bizottság 2016 végéig teszi kötelezővé a korai iskolaelhagyás arányának csökkentésére irányuló szakpolitikák, konkrét stratégiai célok és kapcsolódó intézkedések tényekkel, monitoring eredményekkel igazolt alátámasztását, ez elegendő felkészülési időt hagy a támogató eszközrendszer átgondolt kifejlesztésére egy előzetesen, tárcaközi egyeztetésben kidolgozott stratégiai kereten belül.

- Ennek megfelelően érdemes elsőként célzott pilot programokon keresztül elindítani a konkrét szakpolitikai beavatkozások előkészítését, illetve a közelmúltban vagy jelenleg is futó programok kiterjesztését az értékelések elvégzése és az azok alapján elvégzett korrekció után.

A rendszer szintre vonatkozó megállapítások:

- Meg kell erősíteni a tényekre alapozott szakpolitika-alakítást. Ehhez célzott adatgyűjtés és elemzés szükséges. Fontosnak látjuk a kutatói körök és a szakpolitika-alkotók közti kommunikáció erősítését is. Elengedhetetlen továbbá az újonnan bevezetett intézkedések szakmai támogatása, követése és értékelése. (A korai iskolaelhagyás szempontjából kiemelt fontosságú lehet az alsó tagozatos osztályozás és évisméltés; a tankötelezettségi korhatár, az oktatási rendszerből középfokú végzettség nélkül kikerülő követése; az általános iskolát nem befejezett, de még tanköteles korúak oktatási programokba való bekapcsolódása; az átalakított szakszolgálati ellátás keretein belül a nevelési tanácsadás kérdése; a magántanulóvá nyilvánított diákok további életútja is.)

- Folyamatosan monitorozni kell a fiatalok iskolai pályafutását, és a lemorzsolódással veszélyeztetett fiatalok számára azonnali, egyéni szintű támogatást szükséges biztosítani a lemorzsolódás megakadályozása céljából.

- A lemorzsolódókat egyéni szintű adatbázisban kell nyilvántartani, és a nyilvántartásban való megjelenésüket követő rövid időn belül szakembereknek kell felvenniük velük a kapcsolatot, akik a fiatalok és családjuk együttműködésével bevonják őket olyan programokba, amelyek végzettséghez és/vagy a munkaerőpiacra vezetnek.

- A korai iskolaelhagyás statisztika nyomon követése mellett szükséges az EU2020-as stratégiához kapcsolódó többi célértéket is figyelni, nevezetesen a felsőközépfokú végzettek arányát, valamint a 15 éves korosztály olvasás-szövegértés teljesítményét és az Országos Kompetencia-mérésben gyengén teljesítők arányának változását, továbbá az ezek javulását célzó intézkedéseket.

- Ugyancsak szükséges a korai iskolaelhagyás mérséklésére vonatkozó stratégia összehangolása az egész életen át tartó tanulás stratégiával és a köznevelési stratégiával, illetve a már létező stratégiákkal, különös tekintettel a legszorosabban kapcsolódó stratégiákra, mint a „Legyen Jobb a Gyerekeknek” Nemzeti Stratégia (2007–2032), a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia és a Nemzeti Ifjúsági Stratégia (2009–2024).

- Az EU ajánlásával összhangban a prevenció, az intervenció és a kompenzáció hármasában érdemes megtervezni a szakpolitikai beavatkozásokat. **A legfőbb hangsúly a prevención** kell legyen, de fontos a három kategóriára vonatkozó szakpolitikák közötti egyensúly biztosítása.

- A prevenció intézkedések közül kiemelt hangsúlyt kell, hogy kapjon a magas minőségű kisgyermekkorai nevelés mindenki számára történő biztosítása. Ehhez szükséges a koragyerekkori szolgáltatások működési jellemzőinek, sajátosságainak feltárása. A prevenció egyik alapja a megfelelő iskolai légkör megteremtése, ehhez elengedhetetlen a befogadó szemlélettel kapcsolatos attitűd és módszertan tanárképzésbe történő beépítése.
- A beavatkozás típusú szakpolitikák tekintetében a korábbi integrációs erőfeszítések folytatása szükséges, elterjesztésük megfelelő értékelés és innovatív feljavítás után javasolt. Az eddigiek alapján látható eredmények szerint felülvizsgálatot és további támogatást érdemel az Integrációs Pedagógiai Rendszer, az Arany János Programok és az Útravaló-Macika Ösztöndíjprogram. A szegregáló típusú megoldások csupán korlátozott eredményeket hozhatnak, és csak abban az esetben, ha a többséget visszavezetik az integrált képzési formákba.
- A kompenzációs intézkedések tekintetében a tranzitfoglalkoztatás jellegű programok, a termelőiskolák és a második esély iskolák sikeres kezdeményezéseit érdemes támogatni, de azoknak stabilabb, hosszabb távú működési lehetőséget biztosítva.

- Az ifjúsági garancia programmal és más külföldi gyakorlatokkal összhangban legalább 24 éves korig – ameddig még a korai iskolaelhagyás mutatóra is hatása van – ki kell terjeszteni a „kötelező” vagy „erősen ajánlott”, érdekeltséggel megtámogatott valamilyen programba történő bevonást. A tankötelezettségi korhatártól függetlenül biztosítani szükséges a hátrányos helyzetű rétegek oktatási-képzési, integrációs vagy re-integrációs szolgáltatásba való bekapcsolódását.

- A hatékonyság biztosításának egyik kulcsa az intézkedések stabil finanszírozása. A projekt, illetve programfüggő finanszírozás magában hordozza az eredmények időszakosságát és későbbi részleges elporladását.

- A jogszabályi változásoknak köszönhetően a hátrányos helyzetű (HH), illetve halmozottan hátrányos helyzetű (HHH) gyermek/tanuló definíció szűkebb kört érint, mint

korábban. Szükséges megvizsgálni a HH, HHH kategóriákból kimaradók sorsát, mert a kockázat ott is nagyobb, mint azoknál, akik korábban sem voltak HH-sok.

- A 14 éves korban történő „pályaválasztás” okán különösen fontos a rugalmas tanulási utak, az intézményes szakmaválás biztosítása oly módon, hogy az esetleges változtatás veszteség nélkül vagy minimális idővesztéssel történhessen meg. Ehhez elengedhetetlen a professzionális szakemberek által működtetett életpálya tanácsadási szolgáltatások fejlesztése és működtetése, amely a fiatalok számára az általános iskolától kezdve fiatal felnőtt korig folyamatosan rendelkezésre áll, és minden döntési helyzet esetén intézményesen nyújt segítséget.

- A korai iskolaelhagyással veszélyeztetett gyermekek segítése érdekében szükséges egy minden területet lefedő (köznevelési, szociális, egészségügyi, foglalkoztatási, belügyi szektorialis együttműködésben), jól meghatározott szerepekkel bíró, hatékonyan együttműködő intézményrendszer definiálása, amelyben minden gyermek, tanuló életpályája bármely fázisában (legalább 25 éves korig) megkaphatja a számára szükséges egyénre szabott támogatást. Ajánlott egy hatáskörrel is felruházott, a szektorközi tervezést és együttműködést biztosító testület létrehozása. Ez utóbbihoz fontos adalékkal szolgálhatnak a TÁMOP 5.2.3-as program keretében 12 kistérségben létrehozott és néhány éve működő, illetve további 13-ban jelenleg alakuló ún. Gyerekbizottságok (kistérségi szint) és az általuk megfogalmazott hosszabb távú stratégiák.

- Fontos volna a validáció, az előzetes tudás elismerése lehetőségét megteremteni a hazai közoktatási rendszeren belül is, a tanulásba ill. a munkaerőpiacra történő integráció segítése érdekében, nemzetközi példák alapján.

Az intézményi szintre, iskolákra vonatkozó megállapítások:

- A lemorzsolódás legfőbb beavatkozási terepe az iskola. Szükség van iskolai szintű innovációk támogatására, melyhez pedagógiai és bizonyos fokú gazdálkodási-pénzügyi autonómia is szükséges. Az innovációkhoz az erre vállalkozó iskolákban segítő munkatársakat – fejlesztő pedagógus, szociálpedagógus, szociális munkás, iskolapszichológus stb. – kell biztosítani, amelynek költségei az Európai Szociális Alapból finanszírozhatók lehetnek. A meglévő pedagógus-állomány csak kevés helyen és korlátozott hatókörű innovációra alkalmas.

- Attitűd és szemléletváltás szükséges: elengedhetetlen a szankcionáló-büntető pedagógiai gyakorlat visszaszorítása, fontos a sikerélményekhez juttatás. Mindezekhez alapvető fontosságú a megújításra kerülő tanár(tovább)képzés keretein belül az iskolákra épülő, a pedagógiai szemléletváltást és gyakorlatot támogató, több évre elnyúló képzések és a helyi szintű innovációk támogatása, illetve a létező jó gyakorlatok elemzése a továbbadhatóság szempontjai alapján és ennek megfelelő terjesztése.

- Különösen fontos a tanárok felkészítése a tanárképzés keretei között és a folyamatos szakmai fejlődés biztosítása a későbbi munka során. A felkészítés fontos részét kell képezze az integrációt segítő pedagógiai módszerek alkalmazása, s fontos eszköze lehet a kezdő tanárok mentorálása.

- A kutatási adatok alapján az általános iskolákban évisméltők tudottan veszélyeztetett célcsoport; több mint 70%-uk nem szerez középfokú végzettséget. Ugyancsak veszélyhelyzetben vannak azok a diákok is, akiket nehezen kezelhető magatartásuk miatt nyilvánítanak a „szülők kérésére” magántanulónak. Ez a különösen veszélyeztetett célcsoport folyamatos támogatást igényel, személyhez kötött többletforrással.

- Kiemelt szerepük lehet az osztályfőnököknek, ezért az ő előképzésükre, továbbképzésükre, személyiségfejlesztésükre, és munkaterhelésükre érdemes odafigyelni.

- A sajátos nevelési igényű tanulókat ellátó intézményeken felül a szakképzést folytató intézményekben és hátrányos helyzetű régiókban is indokolt képzett ifjúságvédelmi felelős alkalmazása.
- Iskolapszichológusok alkalmazása és az iskola életébe történő szorosabb bevonásuk szintén segítheti a problémák megoldását.
- Fontos volna, hogy az oktatási intézményekben legyen olyan kapcsolattartó személy, aki valódi partnerként közreműködik a gyermekjóléti szolgálatokkal abban, hogy közösen a veszélyeztetett gyerek támogatásának érdekében reagálni lehessen az igazolatlan, indokolatlan hiányzások mögött álló okokra, amely egyben társadalmi érdek is.
- Az iskola-egészségügy szerepének erősítése és jelenlétének mélyebb kihasználása lenne indokolt. Az iskola-egészségügy részéről javasolt fejlesztési irányok:
 - elektronikus információcseré biztosítása a házi orvosok/házi gyermekorvosok és az iskola-egészségügy között;
 - szülőkkel való kapcsolat, információcseré biztosítása az elektronikus napló iskola-egészségügyi üzenőfalán keresztül;
 - a pedagógiai szakszolgálat keretében szakmai alkalmasság véleményezésében jártas szakemberhez kerüljenek legkésőbb 7. osztályig a krónikus betegséggel élő tanulók;
 - a szakképző és gyógypedagógiai intézményben a gyermekek egészségügyi ellátására több idő jusson;
 - a magántanulók egészségügyi ellátása pontosabb szabályozást kíván;
 - fontos volna szakmai irányelv elfogadása a bántalmazás, elhanyagolás gyanúja esetén szükséges teendőkről, országosan bevezethető módszer kidolgozása a veszélyeztetett tanulók felkutatására és ellátására.

6. Társterületi reflexiók összegzése

A korai iskolaelhagyás problémáját feltáró elemzés 2013. szeptember 30-i változatát számos társterület (foglalkoztatás, munkaügy, egészségügy, szociális szektor) szakértői számára küldtük meg azzal a kéréssel, hogy reflektáljanak a munkára az alábbi szempontok mentén:

- *Saját szakterületének nézőpontjából szemlélve a korai iskolaelhagyás problémáját mennyire relevánsak a helyzetelemzésben foglaltak, alátámaszthatók-e és/vagy kiegészíthetők-e további olyan kutatási eredményekkel, melyek a társszektorok felől közelítik vagy árnyalják a témát?*
- *Saját szakterülete szempontjából a problémához kapcsolódóan mik a legfontosabb kihívások, amelyek megoldásában a korai iskolaelhagyás elleni stratégia szerepet játszhatna, vagy amelynek megoldása a korai iskolaelhagyás arányának csökkentését is támogatná?*

Tizenegy reflexió érkezett – bizonyos ágazatokból több részszakterületről is –, amelyek ráirányítják a figyelmet az egyes területek vonatkozásában mutatkozó speciális problémákra és további kutatási, elemzési irányokat javasolnak.

A reflexiók alapján körvonalazódott, hogy a *kisgyermekkorai nevelés* és a korai fejlesztés vonatkozásában, főként a **prevenációs megközelítés hangsúlyosabbá tétele** végett, alaposabb elemzés szükséges. Ezzel összefüggésben fontos kitérni a védőnői szolgálat, illetve az iskolaegészségügy, továbbá az iskolapszichológusok a lemorzsolódás csökkentésében játszott szerepének vizsgálatára, illetve lehetséges szerepeik feltérképezésére.

További vizsgálatot igényel a *pályaorientációs és pályatanácsadási szolgáltatások* iskolaelhagyás csökkentésében játszott vagy lehetséges szerepének feltérképezése, a *reintegrációs foglalkoztatási programokban* rejlő lehetőségek vizsgálata, továbbá az európai unió *Ifjúsági Garancia Programja* és a korai iskolaelhagyás probléma megoldására irányuló beavatkozások összekapcsolási lehetőségeinek feltérképezése.

Jelezték a szakértők, hogy az oktatáspolitikai trendek és megközelítések, illetve a hátránykompenzációs programok mélyrehatóbb, szélesebb spektrumú elemzésére volna szükség a korai iskolaelhagyás elleni stratégia beavatkozási eszközrendszerének meghatározása előtt.

A szakértői hozzászólások **megerősítik** a korai iskolaelhagyás probléma átfogó kezelésének és a **szektorközi együttműködések fontosságát**, de egyben **rámutatnak az iskola központi szerepére** is. Újabb hangsúlyt kap ezáltal egyrészt az, hogy a stratégia előkészítése kizárólag szoros ágazati együttműködésben lehet hatékony, másrészt hogy elengedhetetlen az iskola teljes személyzetének kapacitás- és kompetenciafejlesztése, illetve a működés és finanszírozás felülvizsgálata annak érdekében, hogy **minden gyermek a kezdetektől fogva megfelelő támogatást kapjon az oktatási, képzési rendszerben**. A tanári kompetenciák fejlesztése, a tanárképzés és továbbképzés, illetve a pedagógusértékelés területeinek befogadó oktatás szemszögéből történő alaposabb körüljárása is szükséges lehet.